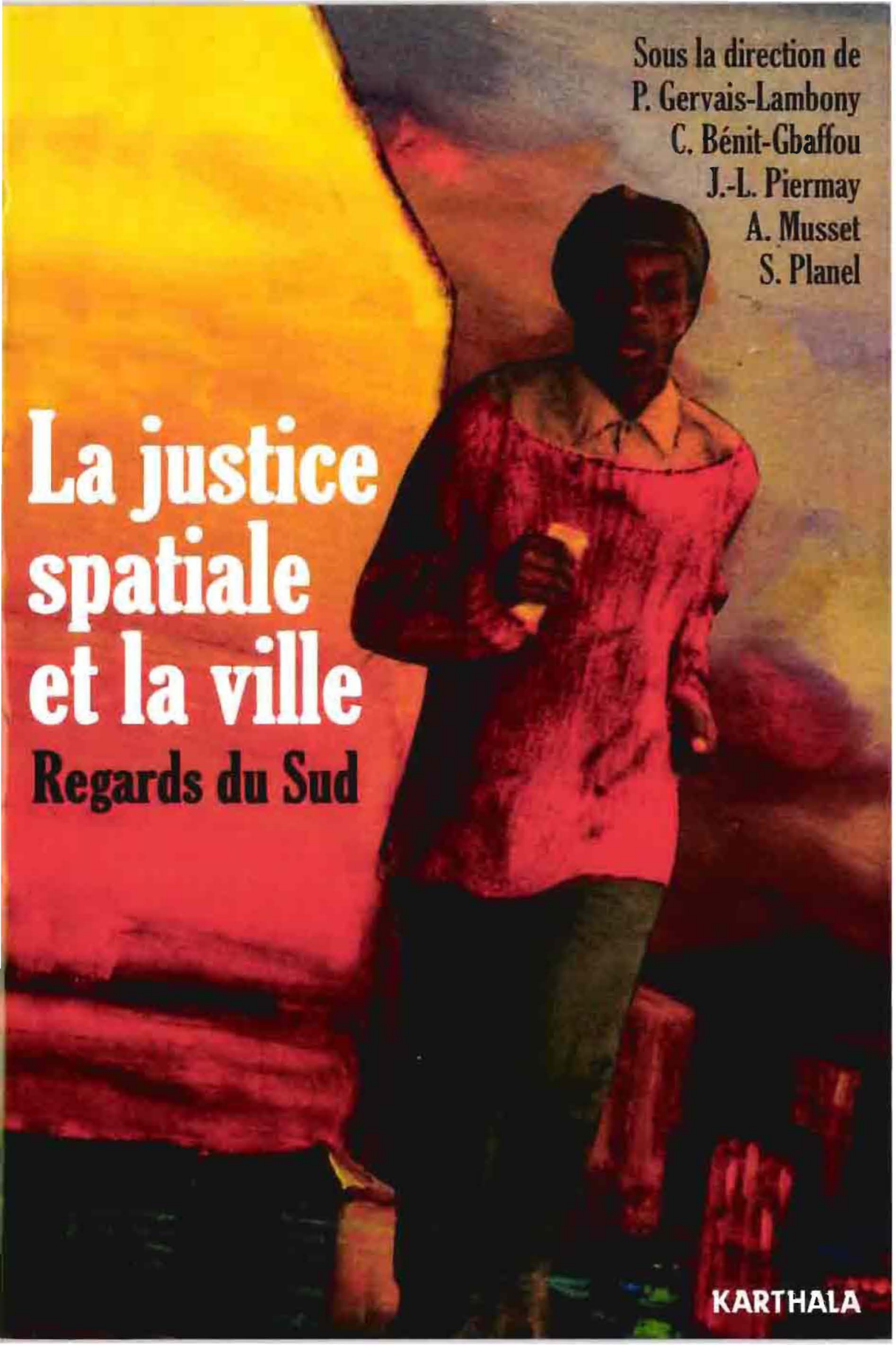




Sous la direction de
P. Gervais-Lambony
C. Bénit-Gbaffou
J.-L. Piermay
A. Musset
S. Planel

La justice spatiale et la ville

Regards du Sud

KARTHALA

LA JUSTICE SPATIALE ET LA VILLE

KARTHALA sur internet:
www.karthala.com
(paiement sécurisé)

Couverture : Collage de Michel Coquery-Viderovitch.

© Éditions Karthala, 2014
ISBN : 978-2-8111-1083-3

SOUS LA DIRECTION DE

**P. Gervais-Lambony, C. Bénéit-Gbaffou,
A. Musset, J.-L. Piermay, S. Planel**

La justice spatiale et la ville

Regards du Sud

**Éditions Karthala
22-24, boulevard Arago
75013 Paris**

Publié avec le soutien de l'UMR LAVUE
et du Conseil Scientifique
de l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense

INTRODUCTION

De Jugurtha à Jugurta

Philippe GERVAIS-LAMBONY

Cet ouvrage est le fruit d'un travail collectif de recherche et d'écriture mené dans le cadre du programme « Justice Spatiale, Gouvernance et Territorialisation dans les villes des Suds » que nous avons choisi d'appeler Jugurta. Sans doute faut-il rappeler que Jugurtha (dont l'orthographe exacte du nom n'a pas pu être parfaitement respectée par l'acronyme de notre projet) fut roi de Numidie, considéré par les Romains comme un dangereux barbare. Il mourut dans leurs prisons en 104 avant J.-C. Barbare en Occident, héros en Afrique, c'est un schéma classique de l'histoire coloniale des territoires que l'on dit aujourd'hui des « Suds », le nom du collectif des auteurs du présent ouvrage n'est donc pas anodin : il vise à rappeler que parmi nos objectifs, il y avait l'adoption d'un regard sur les questions urbaines depuis les Suds, en particulier depuis le continent africain. La réflexion d'ordre général que l'on va proposer dans les pages qui suivent est donc caractérisée par le fait qu'elle s'appuie sur des terrains de recherche habituellement abordés principalement sous l'angle des questions de développement ; il s'agit de montrer à la fois leur diversité, leurs particularités mais aussi de revendiquer, pour leur faire justice, leur droit entier à servir d'exemples dans des débats théoriques globaux.

Ceci est d'autant plus important que le concept de justice spatiale, c'est-à-dire l'approche spatiale de la justice sociale entendue dans ses différentes dimensions, tant de distribution équitable que de « reconnaissance », est au cœur de la réflexion du groupe de vingt-cinq chercheurs ayant contribué au présent ouvrage. Ces chercheurs, divers par leurs terrains mais aussi par leurs thématiques habituelles (certains travaillant plutôt sur des questions de gestion et de politique urbaines, d'autres plutôt sur les pratiques et identifications citadines), leurs pays d'origine (France, Kenya, Togo, Maroc, Afrique du Sud) et leurs âges (des chercheurs dits « seniors » aux doctorants), se sont retrouvés sur un objectif commun : contribuer à « distribuer » la recherche urbaine équitablement entre les Suds et les Nords, tout en « reconnaissant » les différences des Suds. Mais cela ne retire rien à la portée générale du propos : les auteurs réunis ici, géographes, urbanistes et architectes, français et étrangers, s'appuyant sur

leurs bagages disciplinaires mais aussi sur des travaux de philosophie politique, veulent montrer que la compréhension des interactions entre espace et société est essentielle à celle des injustices sociales et donc à la réflexion appliquée sur les politiques territoriales visant à réduire les « injustices ». L'injustice sociale se traduit dans l'espace, mais réciproquement l'organisation de l'espace est productrice d'injustice.

Les textes que l'on va lire ont tous été écrits à plusieurs mains. Ce processus d'écriture original, long et souvent difficile mais fructueux, mérite quelques mots d'explication. L'objectif était comparatif, et la comparaison ne pouvait pas être restituée dans un ouvrage qui aurait été une juxtaposition de textes portant chacun sur un terrain différent. Le principal objectif d'un projet collectif de la nature de celui-ci est précisément de sortir de cette logique, par ailleurs absolument nécessaire dans d'autres contextes. Lors des cinq années d'existence du programme Jugurta (2007-2012), rythmé par des séminaires annuels sur l'un ou l'autre de nos terrains (en l'occurrence Johannesburg, Nairobi, Rabat et Nanterre), des temps de travail ont été consacrés à la construction du présent livre. Le plan d'ensemble a été élaboré progressivement en fonction des résultats des recherches, de la confrontation de ces résultats, de recherches croisées sur plusieurs terrains, des évolutions de la problématique d'ensemble, pour aboutir à douze chapitres répartis en trois parties correspondant à trois axes élaborés lors des recherches. La coordination de chaque chapitre a été assurée par un auteur chargé de réunir et synthétiser les interventions des uns et des autres ; le nom de ce coordonnateur apparaît en premier dans la liste des auteurs du chapitre qui signent ensuite le texte par ordre alphabétique. Pour s'assurer d'une part que le lien est toujours fait entre théorie et terrain, d'autre part que le lecteur trouve toujours des études de cas précises illustrant le propos, on trouvera aussi dans chaque chapitre des « encadrés » signés des initiales de leur auteur. L'ensemble du chapitre ainsi produit a été ensuite proposé à la lecture de l'ensemble du groupe, les responsables de chacune des trois parties (c'est-à-dire aussi les éditeurs scientifiques de l'ouvrage) assurant cette diffusion puis en rendant compte aux auteurs des chapitres. Chaque texte de cet ouvrage est donc le résultat de l'ensemble de ces échanges sur une période de cinq années, mais rien n'est systématisé : tous les terrains, loin de là, ne sont pas mobilisés dans tous les textes, dans certains cas un chapitre ne s'appuie sur deux études de cas seulement, dans d'autres sur quatre ou plus. À notre sens, l'écriture collective est possible à deux conditions : reposer sur un projet scientifique commun, mais aussi sur des affinités entre auteurs.

Étant donnée cette démarche d'écriture particulière, il semble important, avant de présenter chaque partie de l'ouvrage, de retracer le parcours réflexif qui a conduit à cette structuration à partir de ce qu'étaient les hypothèses de départ.

Hypothèses de départ : territorialisations et justice spatiale

Nos hypothèses initiales sont nées des travaux de terrain antérieurs des membres du groupe, ainsi que des inscriptions diverses des uns et des autres dans différents réseaux de recherche. C'est une constatation commune qui a fédéré l'ensemble des participants : que la gouvernance urbaine contemporaine était marquée par deux évolutions qui mettaient toutes deux en jeu des processus de construction de territoires.

D'une part, dans le texte de cadrage de notre programme de recherche, nous écrivions que :

« Dans le cadre d'une compétition mondiale entre les villes, aujourd'hui instituées en tant qu'acteurs de leur propre développement, diverses formes d'actions publiques et "civiles" (suscitées par des acteurs organisés du monde économique ou de la société dite "civile") passent par des partenariats ou des coopérations public-privé, dont les procédures et contenus varient selon les contextes géographiques, culturels et politiques, mais qui ont la particularité commune de reposer sur une ingénierie spatiale, c'est-à-dire la création d'espaces *ad hoc*, qui a pour objectif de délimiter des périmètres d'action ».

C'était insister sur l'importance de l'un des processus de démarcation de territoires locaux à l'échelle infra-métropolitaine. Ajoutons que ces processus s'accompagnent de politiques d'image, à différentes échelles, construites par les autorités urbaines et les divers acteurs du « développement » qui proposent aux citoyens des identifications territoriales en même temps qu'elles sont projetées à l'échelle internationale pour promouvoir une identité « attractive » des villes ou des espaces métropolitains.

D'autre part, et en partie en réaction, se multiplient aussi les productions de territoires locaux portées par des collectifs citoyens pour souligner l'inefficacité de la gestion urbaine par les pouvoirs publics (notamment métropolitains) et exprimer leurs revendications à l'échelle locale. Et ceci concerne les groupes sociaux urbains dans toute leur diversité : les plus aisés dans des espaces clos sécurisés, les plus pauvres dans des espaces d'exclusion où la territorialisation est un outil de mobilisation collective ou simplement un jeu de pouvoir visant à maintenir des positions de pouvoir locales, parfois non-légales.

Ces deux grandes tendances, concomitantes, expliquent qu'au Sud comme au Nord, chercheurs et décideurs mobilisent de plus en plus le concept de « territorialisation » pour qualifier et expliquer les processus issus de ces ingénieries spatiales. Or, les deux types de territorialisation (qui sont en même temps des recours à l'échelle locale) sont sous-tendues par des discours sur leur efficacité (gestionnaire ou mobilisatrice) en même temps que par le souci d'une plus grande « justice » : il s'agit pour les uns de s'adapter aux contextes locaux et de permettre la participation

citadine, pour les autres de lutter pour un « droit à la ville », c'est-à-dire à l'usage et à la production de son espace. Pourtant, d'un autre point de vue, elles impliquent bien en même temps une classification par les lieux qui favorise les désolidarisations intra-urbaines et des identifications très locales pouvant s'avérer problématiques. Notre interrogation de départ a surgi de ce constat : territorialisation(s) et justice spatiale sont-elles compatibles ? L'objet de ce livre est d'apporter des éléments de réponse à cette question. Ceci suppose un préalable : rappeler l'existence de débats en amont sur les définitions des termes *territorialisation* et *justice spatiale* d'une part, du *local*, dont on perçoit la place centrale dans ce questionnement, d'autre part.

Ces débats constituent notre cadre théorique, indispensable point de départ, même si la posture méthodologique qui traverse l'ensemble du présent ouvrage nous a fait aborder les concepts de justice spatiale et de territorialisation non seulement par une définition *a priori*, mais aussi, de manière empirique, par le regard et les représentations de nos enquêtés.

Un, deux, trois... débats en amont

Territoire, territorialisations

C'est un débat classique de la géographie en tant que discipline académique, et tout particulièrement de la géographie francophone, que celui portant sur la définition des termes territoire et territorialisation. L'originalité du programme Jugurta a été de faire le choix de ne pas faire de choix entre les deux grandes familles de définition : l'une qui s'inscrit dans une pensée de la relation entre pouvoir et espace, dans la lignée des travaux de Claude Raffestin (1980) pour qui le territoire met en jeu des relations, donc du pouvoir (de manière similaire, pour les auteurs anglophones, le territoire est avant tout un espace contrôlé par un pouvoir) ; l'autre, retenue par de nombreux géographes (Di Méo, 1998 ; Gervais-Lambony, 2003-a) repose sur l'idée du lien entre construction identitaire et territoire. Dans les deux cas, le territoire est considéré comme un construit social, dans une filiation commune avec les travaux d'Henri Lefebvre (même si, celui-ci se passe du terme même de territoire).

La difficulté vient des inadéquations entre ces deux logiques, mais il est essentiel de les penser simultanément pour comprendre aussi leurs interactions. Ces deux approches conduisent cependant toutes deux à considérer le territoire comme résultant de processus de territorialisation. En conséquence, si l'on veut travailler sur les deux dimensions de ces termes, il faut s'appuyer également sur deux types de travaux scientifiques : ceux qui mettent l'accent sur la territorialisation par « le haut » et ceux qui étudient les processus de territorialisation par « le bas ».

Ces deux expressions sont certes insatisfaisantes puisqu'il est clair que toujours les deux logiques se mêlent, elles permettent cependant de distinguer des approches différentes: d'un côté, on étudie les démarcations territoriales établies par des pouvoirs (et c'est surtout de la territorialisation des politiques publiques dont il est question, mais aussi des manipulations territoriales électorales ou des stratégies des entreprises); de l'autre les travaux portent sur l'identification d'un territoire local par des groupes de citoyens afin de porter sur une scène publique leurs revendications. Notons que dans les deux cas, le territoire produit est assimilé à un « petit » espace gouverné par des acteurs institutionnels ou défendu par des acteurs locaux non-institutionnels. Mais, dans les processus de démarcation par le haut, c'est de l'échelle nationale vers l'échelle locale que se produit la territorialisation, alors que c'est l'inverse qui tend à se produire dans le cas des territorialisations identitaires par le bas.

Justice, injustices, espace

Étudier la justice spatiale, c'est analyser les conséquences de l'organisation de l'espace en termes de justice et d'injustices sociales, en même temps que les conséquences des injustices sociales sur l'organisation de l'espace; c'est donc réfléchir aux interactions entre justice et injustices sociales et espace. Ce concept peut être appliqué à des espaces urbains ou ruraux, de l'échelle globale à l'échelle locale, avec des méthodes qualitatives ou quantitatives, sur l'ensemble des objets de la géographie, qu'elle soit sociale ou culturelle, aussi bien que dans le champ des études environnementales. Le point commun de tous ces travaux est sans doute qu'ils ramènent au premier plan le politique et les politiques. Il s'agit bien de savoir si l'on peut définir une politique territoriale juste. En pratique devrait-elle traiter de façon identique tous les espaces, corriger des inégalités par une discrimination territoriale positive ou, au contraire, ne pas intervenir sur les dynamiques à l'œuvre? Doit-on viser des structures spatiales justes et stables (territoire équilibré, harmonieux...), ou des dispositifs de régulation souples, sans idéal territorial type, dans l'objectif de réduire les injustices? À travers ces deux questions, on voit la relation immédiate entre le questionnement sur la justice spatiale et les territorialisations. Mais comme en ce qui concerne ce second terme, nous sommes confrontés à des définitions théoriques diverses de la justice sociale et donc de la justice spatiale. De la même manière, le choix du groupe Jugurta a été de ne pas faire de choix entre ces définitions, mais plutôt de les mobiliser toutes à des fins heuristiques, notamment de manière à mieux comprendre les interactions et/ou contradictions entre les actions qui se revendiquent de l'une ou de l'autre de ces définitions.

Les débats sur la justice spatiale s'articulent en effet sur deux grandes distinctions: d'une part entre une justice conçue comme « structurelle » (ou « distributive »), définie « objectivement » comme visant à atténuer

les inégalités socio-spatiales par des mesures politiques et techniques, et une justice pensée comme « procédurale » selon laquelle ce sont les modalités de prise de décision qui conditionnent le caractère juste d'une action ; d'autre part entre des définitions qui se veulent « universalistes », qui pourraient être appliquées partout du fait de leur caractère universel, et celles qui rejettent la possibilité même d'une définition universelle.

Ces deux débats, nous ont directement concernés. Celui sur le caractère universel du juste n'était initialement pas central pour nous, mais il l'est devenu avec la confrontation des terrains : la question des représentations locales du juste et de l'injuste s'est révélée si importante qu'elle fait l'objet de la troisième partie du présent ouvrage. Toutefois au départ, notre attention était surtout sollicitée par les relations entre les dimensions structurelles et procédurales de la justice spatiale. De ce point de vue, la référence la plus classique est le philosophe américain John Rawls (1971). Il définit la justice comme équité et non comme égalitarisme, en prenant en compte l'égale valeur intrinsèque des personnes, avec pour objectif la promotion maximale des plus modestes. Sa conception de la justice est procédurale, parce que l'on juge le caractère juste de telle ou telle décision en fonction de la procédure qui a été suivie pour la prendre. Bien que se distinguant des approches marxistes, jusque là dominantes et tournées au contraire vers les dimensions structurelles de la justice sociale et soulignant le caractère par essence producteur d'injustices du système capitaliste, John Rawls a été critiqué, dès les années 1990, par un courant de pensée qui se revendiquait pourtant lui aussi d'une approche procédurale. L'auteure la plus représentative de ce courant est Iris-Marion Young. Cette professeure de sciences politiques à l'université de Chicago cherche à identifier les injustices dont sont (ou s'estiment être) victimes certains groupes, pour poser les bases d'une « théorie de l'injustice ». Son argument central est que l'approche socio-économique (c'est-à-dire de la « distribution » des biens) est insuffisante et elle reproche à Rawls d'en être, quoiqu'il en dise, resté à cette dimension « distributive ». Elle considère que la justice sociale inclut la reconnaissance et l'acceptation de l'altérité et prône une politique territoriale attentive aux droits des groupes (affinitaires, c'est-à-dire choisis par les individus, et non essentiels). Comme Rawls, elle propose donc une définition procédurale de la justice, son raisonnement reposant sur l'hypothèse qu'une procédure équitable permet d'obtenir un résultat juste. Mais pour Young, c'est de la négociation entre groupes sociaux différents (et non entre individus) que surgit la décision « juste », et non pas d'un idéal abstrait de procédure, comme chez Rawls. Ces débats sont prolongés par les travaux de Nancy Fraser (2005), ceux de Sen (2009) ou encore ceux inspirés par la théorie des sphères de justice de Michael Walzer (1997).

Sur la base de ces diverses références théoriques venues de la philosophie politique, des géographes anglo-saxons (Harvey, 1973 et 1992 ; Soja, 2000, 2010 ; Smith, 2000) mais aussi francophones (Reynaud, 1981 ; Bret, 2000 ; Dufaux et Gervais-Lambony, 2009 ; Bret *et al.*, 2010) se sont penchés sur la notion de justice spatiale, notamment dans le cadre des

grandes métropoles où les formes d'injustice sociale sont particulièrement visibles dans l'espace; d'autres auteurs ont construit une problématique originale autour de la notion de « ville juste » (Fainstein, 2009; Marcuse *et al.*, 2009) c'est-à-dire combinant les impératifs de démocratie, d'égalité et de reconnaissance. Notre groupe Jugurta s'est inscrit directement dans ces questionnements, en association étroite avec l'équipe qui anime, depuis 2009, la revue en ligne *Justice Spatiale/Spatial Justice*. Tous ces auteurs et groupes de réflexion s'accordent sur l'importance de la dimension structurelle de la justice spatiale définie par l'accès égal de tous les citoyens aux ressources urbaines, qu'il passe par l'équipement en services des quartiers défavorisés, ou par le développement de transports adaptés pour l'accès des quartiers périphériques aux équipements urbains centraux, par exemple. Mais beaucoup soulignent, à la suite de Rawls et de Young, qu'elle doit être accompagnée d'une justice « procédurale », définie et négociée entre les parties prenantes (et notamment les bénéficiaires de l'intervention publique redistributive). Une action publique serait alors juste non par la justesse/justice de ses objectifs et de ses moyens, mais par le processus qui a mené à sa définition, qui doit obéir à différents principes de représentativité, d'égalité, d'écoute et de respect entre groupes sociaux différents. Toutefois, il reste à préciser les articulations, loin d'être évidentes, entre justice distributive et justice procédurale et cela tout particulièrement quand on tente de la comprendre dans les espaces urbanisés. Peut-on dire ainsi d'un processus qui a été pleinement participatif qu'il est forcément « juste » ou qu'il conduit à plus de justice spatiale et sociale? Que dire alors des processus de participation conduisant à l'exclusion des plus faibles, à la définition d'un objectif trop vague pour être efficace ou encore à des réalisations techniquement non viables? La rareté des réflexions sur les articulations entre justice structurelle et procédurale, et sur les possibles contradictions entre ces deux approches, pose d'autant plus question que le discours participatif fondé sur l'idée progressiste de justice est bien souvent récupéré par le discours neo-libéral de décentralisation: retrait de l'État et ouverture à la multiplicité des acteurs sociaux. Par exemple, la notion de « bonne gouvernance » telle que définie et prônée par la Banque mondiale semble reprendre mot pour mot le discours de la « justice procédurale ». Ce questionnement sur les interactions entre types de justice sociale se retrouve posé de manière légèrement différente chez les théoriciens de la « ville juste »; Susan Fainstein (2009), notamment, montre bien la difficulté à mener une politique urbaine qui répond tout à la fois aux impératifs de démocratie, d'égalité et de reconnaissance. Un souci similaire est le propre des réflexions de Nancy Frazer (2005) qui démontre que toutes les injustices doivent être considérées comme liées à la fois à des questions de redistribution et de reconnaissance et que, selon les cas, c'est en agissant plutôt sur le manque de redistribution ou plutôt sur le manque de reconnaissance que l'on peut les réduire.

Pour ce qui nous concerne directement, il est clair que ces interrogations sont directement liées à la question de la territorialisation: celle-ci,

quelle que soit sa nature, est-elle le bon outil pour une meilleure reconnaissance de la diversité (ce qui peut conduire à des logiques ségrégatives)? Elle semble par définition contradictoire avec le traitement égalitaire des espaces et de groupes sociaux, est-ce bien le cas?

Réfléchissant à ces problèmes sous l'angle de l'espace, on fait immédiatement surgir la question des échelles: l'applicabilité des principes de distribution, de procédure de prise de décision, d'égalité, de démocratie, de reconnaissance, dans des espaces (en l'occurrence des espaces urbanisés) n'est pas pensable sans une réflexion sur l'échelle d'application. Or, parmi les différentes échelles l'une semble systématiquement privilégiée ou débattue: l'échelle dite « locale » (le plus souvent confrontée à celle dite « métropolitaine »). *L'a priori* selon lequel telle ou telle échelle territoriale serait plus favorable à tel ou tel type de justice sociale reste profondément ancrée; ainsi l'échelle locale serait plus propice à une justice procédurale, l'échelle métropolitaine serait la condition de la justice distributive. Ce débat n'est évidemment pas nouveau, mais si on le reconsidère en tentant de tenir ensemble les différentes définitions de la territorialisation et la complexité des processus de production de l'espace en même temps que les différentes définitions de la justice sociale, on peut y apporter une nouvelle pierre. Pour ce faire, nous avons choisi de consacrer les premiers chapitres du présent ouvrage à cette question d'échelle, et il est nécessaire de commencer de l'éclairer ici en entrant dans un troisième débat terminologique, celui sur la définition du « local ».

Les justices, les territorialisations et le local

Le débat général sur la définition de la justice spatiale prend, dans le contexte de territorialisation des politiques urbaines, une dimension spécifique: dans quelle mesure le traitement différencié des espaces intra-urbains peut-il répondre à un idéal de « justice »? Ce traitement différencié conduit aux territorialisations que l'on a décrites plus haut, et ces territorialisations sont, on l'a dit, des formes de recours au « local » pour résoudre les questions urbaines. Or ces territorialisations, dans les villes sur lesquelles nous avons travaillé et plus généralement dans les villes des Suds, ont été concomitantes d'une augmentation des inégalités sociales, d'une diminution des redistributions de ressources et donc de reculs sur le plan de la « justice structurelle ». Aujourd'hui, certaines formes de re-centralisation (notamment à l'échelle métropolitaine) s'opèrent, mais dans un contexte idéologique nouveau puisqu'il ne s'agit plus seulement de centraliser pour redistribuer, mais aussi de privatiser ou, selon les cas, d'établir des partenariats avec les milieux d'affaires courtisés dans une course globale à la compétitivité urbaine. Dans ce nouveau contexte, l'appel à une plus grande justice procédurale à l'échelle locale peut être considérée comme une forme de résistance aux dogmes néo-libéraux qui orientent les politiques urbaines; mais les mouvements sociaux ou associations locales

de résidants ont-ils la capacité d'aller au-delà de victoires locales, certes cruciales pour ceux qui les mènent, mais peu aptes à réorienter les priorités politiques à de plus vastes échelles ? La question de l'échelle de gouvernement est donc centrale, et la manipulation de différentes échelles devient un enjeu de pouvoir important (Brenner, 2001 ; Marston, 2000) pour tous les acteurs de la gouvernance : les pouvoirs publics, on l'a dit, mais aussi les partis politiques (minoritaires, ils ont intérêt à une décentralisation importante pour gagner un accès au pouvoir dans leurs fiefs locaux ; majoritaires, ils peuvent également rechercher une territorialisation afin de mieux encadrer les populations citadines), et évidemment les mouvements sociaux et associations de résidants (partagés entre l'échelle locale de la mobilisation, au plus proche des revendications des quartiers, et l'échelle métropolitaine souvent plus efficace politiquement pour faire pression sur les pouvoirs publics).

Quatre questions se posent en fait : le local est-il une échelle plus pertinente pour *penser* la justice spatiale ? Le local est-il une échelle plus pertinente pour *réaliser* la justice spatiale ? Pourquoi ceux qui se revendiquent du local ont-ils le sentiment que leur position est la plus juste pour cette raison même qu'ils s'expriment au nom du « local » et comment expliquer qu'ils arrivent aussi à en convaincre tant d'observateurs ? Enfin, par quels processus dans les villes contemporaines se fait la « production du local » ?

Nos échanges collectifs autour des questions d'échelles permettent d'apporter une réponse théorique commune aux deux premières questions. Tout d'abord, le local n'est pas à proprement parler une « échelle », à savoir qu'il n'a pas de seuil absolu, inférieur ou supérieur, puisqu'il ne peut être défini que relativement à d'autres échelles nécessairement plus petites. C'est-à-dire que, selon les auteurs, les circonstances, les contextes politique, historique, technique et technologique, le terme « local » désigne des espaces de dimensions très diverses, allant de la rue ou l'espace domestique au territoire de l'État-nation, en passant bien sûr par le voisinage, le quartier, la ville, la région. Si le local ne peut pas définir une échelle spatiale précise, il ne peut donc pas être en soi une échelle plus « juste ». Mais alors, de quelles « échelles » parle-t-on ? Elles n'existent pas *en soi*, mais sont produites par des acteurs sociaux et politiques (Harvey, 2000) dont elles servent les objectifs. En conséquence, ce n'est qu'en fonction de ces objectifs que l'on peut dire l'efficacité plus ou moins grande d'une « échelle » et, partant de là, il ne saurait être question d'un lien mécanique entre une échelle de gouvernement et son caractère « juste » ou « injuste », de l'échelle locale pas plus que d'une autre. Dans un texte désormais bien connu, Purcell (2006) a souligné les dangers de ce qu'il qualifie de « *local trap* ». Mais on peut aussi revenir aux écrits d'Iris-Marion Young qui est, à tort, souvent mobilisée pour légitimer un discours sur le lien entre démocratie participative et échelle locale. Or, Young est parfaitement claire sur ce point : « *Decision making structures and processes at the local level often tend to create and exacerbate injus-*

« tice » (Young, 1990, p.244). D'où le problème de savoir comment combiner démocratie participative et échelles « non-locales », comment sortir du dilemme entre la nécessité d'une « *local self-determination* » et celle d'un « *region-wide acknowledgement of the legitimate interests of others* » (Young, 2000, p.230) ?

Enfin, nos troisième et quatrième questions, doivent être traitées ensembles : sentiment d'injustice et production du local vont de pair. On peut, pour ce faire, s'appuyer théoriquement sur les travaux d'Arjun Appadurai qui offrent des clés importantes pour la compréhension du local, du « fétichisme du local » et de son efficacité mobilisatrice. Il propose en effet de distinguer l'idée de local de celle d'espace et d'échelle : « la localité est avant tout une question de relation et de contexte, plutôt que d'échelle ou d'espace » (Appadurai, 1996, p.257). Plus exactement, dans le monde globalisé, la localité ne serait *plus* une question d'espace, par distinction d'avec la localité ethnographique classique dans laquelle « la localisation spatiale, l'interaction quotidienne et l'échelle sociale » (p.258) coïncidaient. Il y aurait donc un malentendu : nous pensons le local en termes spatiaux alors qu'il est relationnel, il est une « structure de sentiment », les « techniques de production du local » (nommer, délimiter, marquer...) utilisent l'espace, s'appuient sur l'espace, mais pour fabriquer du sentiment. Est-ce que le retour au local comme échelle « préférée » n'est d'ailleurs pas une tentative de reconstruction nostalgique d'une localité caractérisée par la coïncidence entre localisation spatiale, interaction quotidienne et échelle sociale ? Reconstruction impossible et aussi par définition exclusive et injuste dans les métropoles que nous étudions, reconstruction impossible aussi, car elle confond étendue spatiale et groupe social. Dès lors, nous sortons de la question de l'échelle, mais nous pouvons y revenir : si le local est une structure de sentiment et n'a pas (ou plus) de relation directe avec l'échelle ou une certaine échelle, cette structure de sentiment peut-être produite à toutes les échelles et donc à l'échelle métropolitaine aussi bien qu'à celle du quartier. Alors, la démocratie participative en ville n'est plus dans un dilemme entre échelles locale et métropolitaine, mais nécessite seulement de trouver les techniques de production de localité adaptées : le local (qui est donc autant que l'espace lui-même un produit social) reste essentiel à produire pour permettre la justice mais pas à ce que nous avons coutume d'appeler l'échelle locale.

Des terrains divers, une méthode comparatiste

Les termes du débat étant clarifiés, ou plus exactement complexifiés (ce qui est sans doute plus proche de notre rôle scientifique), on peut revenir à notre question initiale telle que fondée sur des observations de terrain. Dans tous nos cas d'étude, mais selon des modalités très diffé-

rentes, on constate que la territorialisation des politiques publiques penche dans le sens d'une adaptation fine à des contextes locaux hétérogènes définis comme territoires, avec leurs modes de gouvernance (formels ou informels) spécifiques, impliquant des formes de participation de la « société civile » locale. La rhétorique et la pratique de la démocratie participative sont souvent utilisées pour justifier ces politiques spatialement différenciées : il s'agit pour les pouvoirs publics soit de renforcer des identités locales préexistantes, soit d'en construire de nouvelles, pour gagner en efficacité et en légitimité politique. Mais cette territorialisation s'opère dans un cadre néolibéral, plus ou moins marqué selon les contextes. L'objectif de croissance économique, dont les pouvoirs locaux affirment espérer qu'elle aura à terme un effet redistributeur, nécessite de définir des territoires de la croissance et de l'investissement dotés d'une gestion spécifique et d'outils exceptionnels. Il implique également et *a contrario* la relégation des problèmes sociaux dans des espaces invisibles, dont il faut s'assurer, au moyen d'outils de gestion spécifiques, qu'ils ne débordent pas sur les territoires de la croissance (Bénit, Gervais-Lambony, 2003). Cependant, les citoyens ne restent pas passifs face à ces stratégies territoriales. Certains groupes de citoyens instrumentalisent la territorialisation menée par les pouvoirs publics et revendiquent pour eux-mêmes un statut d'exception territoriale, ou du moins l'utilisation d'outils territoriaux spécifiques. D'une territorialisation orchestrée « par le haut », l'on peut facilement glisser vers une demande de transfert de pouvoirs « par le bas », réclamant au nom d'une « justice métropolitaine » l'application à leur propre territoire du statut d'exception réservé par les pouvoirs publics à quelques espaces privilégiés. L'absence d'un cadre explicite de régulation de l'ensemble du territoire métropolitain, l'affichage d'une collection de territoires à qui les pouvoirs publics ont concédé des statuts spécifiques ou pour lesquels ils ont mis en place un mode de gestion différencié, rendent possible la contestation (par des groupes sociaux citoyens territorialisés ou par des acteurs instrumentalisant les identifications territoriales) au nom de la justice des politiques publiques territorialisées.

Pour avancer dans la réflexion théorique sur les bases de ces constatations, nous avons fait le choix d'une approche comparée (Detienne, 2000 ; Gervais-Lambony, 2003-b). Les villes étudiées présentent, c'est un choix assumé, des profils urbains, socio-économiques et politiques contrastés, offrant ainsi une garde-fou contre les excès du « localisme » et incitant à une montée en généralité. Dans les textes qui suivent, onze villes sont mobilisées en tant que terrains de recherche (bien d'autres exemples sont bien sûr évoqués mais à travers des références à la bibliographie existante) : deux villes marocaines (Rabat et Tanger), trois villes sud-africaines (le Cap, Johannesburg, Ekurhuleni), deux villes kényanes (Nairobi et Kisumu), la capitale mozambicaine (Maputo), deux villes de la côte du Golfe de Guinée (Lomé et Cotonou), une ville secondaire du Nicaragua (Léon-Sutiaba) et les villes d'Équateur. Ces dernières sont les exceptions non-africaines de notre panel, mais entre les autres villes les différences

ne sont peut-être pas moindres : de taille entre les villes multi-millionnaires et les villes secondaires, de statut entre les villes capitales nationales et les autres (Bekker et Therborn, 2012), de contextes historiques évidemment, de contexte politique national aussi. Confrontés, par choix, à cette diversité, notre méthode a consisté à travailler sur chaque terrain dans la même perspective d'analyse des processus de territorialisation et de leurs liens avec la notion ou l'objectif de justice spatiale. Nous avons adopté une grille de lecture commune, organisée selon les axes thématiques suivants :

- Quelles sont les politiques territorialisées/spatialisées mises en œuvre ? Comment sont définis les territoires, à quelles échelles, et de quels outils spécifiques sont-ils dotés ?

- Quelle est la dimension « participative » de ces politiques ? Dans quelles mesures et comment jouent-elles sur les identités locales (avec effet d'inclusion et d'exclusion, de construction territoriale) ? Les productions identitaires, en retour, sont-elles instrumentalisées pour appuyer des revendications citoyennes d'accès au pouvoir et aux ressources ?

- Comment fonctionne (ou pas) la régulation d'ensemble ? Assiste-t-on au contraire à la juxtaposition de politiques non coordonnées et dans ce cas quels sont leurs effets à l'échelle métropolitaine ? Par quels acteurs une régulation métropolitaine est-elle portée, par quels discours, par quelles structures ? De quelle régulation s'agit-il et comment est-elle articulée (ou pas) à un idéal ou un objectif de « justice spatiale » ?

- Quelles sont les interactions, contradictions, articulations, entre la dynamique de participation (justice procédurale), la construction identitaire et territoriale, processus qui ont un effet d'autonomisation des territoires et le souci d'une régulation d'ensemble (qui peut aller dans le sens d'une justice structurelle et redistributive) ?

- L'espace en tant que tel est-il un simple cadre ou bien est-il au cœur de la production de la justice ou de l'injustice ? Et la réponse à cette question est-elle fonction des différences d'organisation de l'espace urbain plus ou moins ségréguée ?

- Quelles sont les échelles privilégiées de mobilisation et d'encadrement des acteurs de la gouvernance (pouvoirs publics, mais aussi et peut-être surtout, partis politiques, mouvements sociaux, associations citoyennes) et comment sont-elles articulées dans les rapports de pouvoir ?

Nos terrains de recherche présentent sur tous ces points plus de divergences que de convergences, et c'est bien ce que nous recherchions. Si l'on voulait établir une grille de lecture simple, on pourrait s'appuyer sur deux distinctions principales. On opposerait d'une part les villes où un pouvoir politique fort et doté de moyens financiers puissants conduit une politique de territorialisation à celles où ce n'est pas le cas ; d'autre part les villes où l'idée de justice, redistributive ou procédurale, est un moteur des politiques aux autres. Par exemple, à Nairobi, point de forte territorialisation par le haut, ni de forte politique de justice contrairement aux villes sud-africaines et même marocaines. La ville de Lomé est peut-être de ce point vue plus similaire à la capitale kenyane : processus récent de démo-

cratisation (toute relative); faiblesse du pouvoir municipal; discordance entre le territoire de la municipalité et celui de l'agglomération; quasi-absence à l'échelle de la ville d'une réelle préoccupation politique de redistribution et de justice; importance des « arrangements », à toutes les échelles, dans la gestion urbaine. Les villes sud-africaines (Le Cap, Johannesburg et Ekurhuleni) sont quant à elles caractérisées au contraire par une recherche explicite de l'équilibre entre redistribution (réparatrice des inégalités structurelles héritées) et participation (dans la lignée des mouvements civiques locaux de libération). Les villes du Maroc concentrent également l'attention des pouvoirs publics (et du pouvoir royal) à la fois soucieux de « mettre à niveau » leur pays dans le jeu de la concurrence mondiale et conscients de la multiplicité des enjeux et des problèmes qui s'expriment à l'échelle locale: espaces du changement, les villes font face à des transformations économiques et sociétales rapides et doivent repenser les modalités de leur gouvernance, d'autant plus depuis les événements de 2011 réunis sous le terme peu adéquat de « printemps arabe ». Maputo présente à l'évidence un cas de figure différent qui est caractéristique du passage d'un régime marxiste-léniniste officiellement égalitaire à un régime néolibéral mais qui sait utiliser les structures sociales et spatiales héritées dans le nouveau contexte. Enfin, le cas des villes d'Équateur et l'étude du couple formé par le quartier indigène de Sutiaba et la ville « espagnole » de León (Nicaragua) ont pu servir de référents comparatifs emblématique. À León/Sutiaba, l'ampleur des inégalités spatiales entre les deux parties de l'agglomération (hispanique et amérindienne) est le résultat d'un long processus historique marqué par le déplacement vers Sutiaba de la ville de León (1610-1611), d'une politique délibérée de séparation des groupes ethniques depuis l'époque coloniale, mais aussi des comportements individuels et collectifs qui s'expriment depuis le XIX^e siècle dans une société duale. Aujourd'hui, alors que l'État accorde aux communautés amérindiennes un nouveau statut politique et reconnaît leurs droits ancestraux (notamment sur les terres en propriété collective), la question de l'identité indigène (droit du sol ou droit du sang) conduit les différentes parties à réinterpréter le problème de la justice spatiale.

Structure de l'ouvrage: l'effet du travail de terrain

Le plan de notre ouvrage ne suit absolument pas ce type de catégorisation énoncé plus haut, mais est plutôt le résultat direct de nos travaux de terrains. Ceux-ci nous ont porté au moins dans deux directions qui n'avaient pas été initialement jugées essentielles mais le sont devenues et dont rendent compte les parties 1 et 3 coordonnées respectivement par Sabine Planel et Claire Bénit-Gbaffou.

L'approfondissement de la réflexion sur les échelles s'est tout d'abord imposé, pour trois raisons majeures. Nous avons constaté que réfléchir à l'échelle d'une agglomération dans son ensemble était peu efficace, la catégorisation de nos cas d'étude à cette échelle était peu opérante parce que c'est à l'échelle intra-urbaine que les comparaisons sont le plus fructueuses. Par exemple, que ce soit à Nairobi, au Cap ou à Rabat, le centre-ville fait l'objet d'une politique publique forte, en partenariat public-privé le plus souvent, donc d'une forte territorialisation par le haut. Mais dans d'autres espaces des mêmes villes, ce type de territorialisation est faible et les formes d'injustice spatiale radicalement différentes.

Deuxièmement, et plus fondamentalement, l'assimilation fréquente d'un niveau de gouvernement et de prise de décision à une échelle spatiale nous a posé des problèmes théoriques importants, il a donc fallu clarifier ce point, comme s'y efforcent les deux premiers chapitres de l'ouvrage, en posant les questions suivantes : comment le découpage de l'espace en niveaux peut-il traduire un rapport de pouvoirs plus ou moins juste ? Comment peut-il également orienter le jeu des acteurs vers davantage, ou vers moins, de justice ? Enfin, et c'est ce dont rend compte le troisième chapitre, les compétences des citoyens et des groupes sociaux citoyens à circuler d'une échelle à l'autre sans se laisser enfermer dans une échelle prétendue locale, nous est apparue comme un angle mort des recherches sur la justice spatiale que nous avons tenté de réduire : dans quelle mesure un cadre scalaire fluide permettant une importante mobilité des acteurs entre les échelles ne peut-il pas être considéré comme plus juste ?

La thématique de notre troisième partie est, elle aussi, issue directement de nos études empiriques. Dès les premières enquêtes de terrain, il est en effet apparu que bien souvent nos définitions de la justice sociale étaient localement incomprises et inadaptées. Le cas de Maputo a sans doute été le principal révélateur : autant, nous étions parfaitement en mesure de comprendre comment les politiques publiques locales ou conduites sous la houlette des institutions internationales s'articulaient sur des conceptions classiques du juste et de l'injuste, autant on percevait un malentendu fort avec les citoyens. Ceci nous a conduits à travailler sur les représentations citoyennes locales du juste et de l'injuste, puis sur leurs modalités d'expression. Dans certains cas, comme à Nairobi ou à Lomé, cela ramenait d'ailleurs à des questions d'échelle, car les injustices identifiées par les citoyens relevaient toutes de questions de politiques nationales, jamais locales. D'un autre point de vue, cela nous a aussi amenés à accorder bien plus d'importance d'une part aux contextes politiques d'autre part à la question des référents mobilisés pour définir le juste et l'injuste : les auteurs des chapitres 9 et 10 se penchent sur la circulation des modèles de références dans l'espace et dans le temps. Cette réflexion sur les représentations locales du juste et de l'injuste était enfin une condition nécessaire pour comprendre les mobilisations collectives en leur absence (chapitres 11 et 12).

Finalement, c'est la deuxième partie de l'ouvrage, coordonnée par Alain Musset et Jean-Luc Piermay, qui reflète le plus strictement nos

hypothèses initiales sur la relation entre territorialisations et justice spatiale, tout en étant comme les deux autres aussi le résultat de notre attention aux pratiques, représentations et discours des acteurs citoyens. La territorialisation est ici centrale, abordée comme un processus complexe d'articulation de dynamiques issues d'acteurs divers qui collaborent à la construction du territoire ou qui résistent aux projets de territoire qu'on leur propose. Deux chapitres de cette partie (4 et 5) s'articulent sur la question de savoir si les politiques urbaines territorialisées permettent, ou non, un accès plus juste aux ressources urbaines et à l'espace. Le chapitre 6 analyse en termes de territorialisation et de justice spatiale les pratiques des acteurs économiques privés ; en quelque sorte à l'opposé, le chapitre 7 se concentre sur le cas des plus fragiles des citoyens, ceux qui sont les cibles des actions de déplacement forcés (les bien connus « déguerpissements » pour reprendre un vocabulaire classique des villes d'Afrique francophone). Enfin, le chapitre 8 conclut cette partie sur une dimension essentielle tant des processus de construction territoriale que de justice sociale, la relation au passé. En effet, si les territorialisations sont souvent légitimées par une référence à un passé révolu et considéré avec nostalgie, les actions pour plus de justice s'appuient le plus souvent sur l'idée de réparation des injustices passées.

PREMIÈRE PARTIE

ÉCHELLE ET JUSTICE SPATIALE

Confrontés à la diversité de nos études de cas, il nous est apparu que les différents processus de territorialisation que nous observions brassaient deux principales dynamiques scalaires : *bottom up* (du « haut » vers le « bas ») ou au contraire *top down* selon des configurations spécifiques et variables localement. Dans le même temps, cette classification nous est très rapidement apparue très insuffisante : elle soulevait une autre question, plus riche, celle des échelles et de leur production. Si, dès lors, notre groupe s'est accordé sur le besoin de reconnaître et de prendre en compte les questions d'échelle dans l'analyse de la justice spatiale, il s'est aussi avéré que notre perception du jeu scalaire et des ses rapports à la justice était loin d'être homogène. Ces divergences renforçaient la nécessité d'organiser une réflexion autour de la dimension scalaire de la justice. Sans surprise, l'intérêt de nos analyses provient de la difficulté que nous avons eu à les conduire – et à les contenir ! – dans le cadre d'une réflexion sur la justice spatiale. En travaillant une caractéristique de l'espace, sa dimension scalaire, nous nous rapprochions en effet d'une approche spatiale de la justice. Notre considération de la justice spatiale, voire de ce que serait « l'espace juste » (au risque de la normativité), était donc largement empreinte de considérations scalaires. Et à l'inverse, notre lecture de l'échelle fut entièrement guidée par ce que nous avons pu considérer, dans nos nombreux moments de doute, comme une quête analytique de la justice spatiale, quête stimulante ou frustrante mais jamais décevante. Au final, nos approches du juste et de l'injuste auront bien été spatiales dans la mesure où elles auront été intimement pensées et conduites à la lumière d'une caractéristique de l'espace : la structuration scalaire.

Dans cette lecture orientée, deux attributs de l'échelle ont particulièrement retenu notre attention et ont produit le consensus nécessaire à l'élaboration d'une réflexion collective. Signalons d'ailleurs que les chapitres 2 et 3 ont été pensés en profonde résonance l'un avec l'autre et se nourrissent tous deux à la source commune de nos débats.

Le chapitre 1 présente ainsi la notion d'échelle telle que nous l'avons comprise et utilisée : comme une dynamique verticale d'organisation de l'espace, et non comme l'emboîtement de formes spatiales, et comme une production politique, issue d'un rapport de force conjoncturel et donc variable. Si le chapitre s'apparente à un état de l'art sur la notion, il est l'occasion pour nous de centrer notre propos autour d'un corpus théorique commun et de situer notre approche dans un contexte politico-économique très contemporain marqué par d'importants mouvements de *rescaling* (globalisation, glocalisation, régionalisation), par une nouvelle circulation des pouvoirs et le repositionnement des États, par la promotion des structures de gouvernance privées, par la reconnaissance voire la promotion de nouveaux vecteurs de mobilisation identitaires, en bref, par une évolution des rapports de pouvoir à la fois cause et conséquence de refontes de l'or-

ganisation scalaire, souvent productrices d'injustices ou vécues comme telles.

Les chapitres 2 et 3 portent plus spécifiquement sur ce que nous entendons par l'expression d'organisation, de structuration ou de dynamique scalaire, et sur ses liens équivoques avec les questions de justice. Le deuxième envisage l'échelle comme un cadre, le troisième comme une pratique. Pour les besoins de l'analyse, nous avons séparé très artificiellement la « chair » de l'échelle de son ossature administrative, l'ingénierie du jeu d'acteurs, afin de mieux faire apparaître les dynamiques de pouvoir affectant les deux dimensions de la structuration scalaire et leur lien avec la question du juste. Nous espérons que ce choix d'exposition ne trahira pas le sens de notre réflexion dans la mesure où il semble séparer les dynamiques *top-down* et *bottom-up*, alors que ces dernières sont intimement emboîtées comme le montreront les analyses.

Le chapitre 2 traite de l'ingénierie scalaire. Il envisage la structuration scalaire comme une ressource politique dans une approche plutôt descendante de la géographie des pouvoirs. Parce que le cadre scalaire contraint et oriente les actions collectives et individuelles, et parce qu'il redistribue les pouvoirs dans l'espace, il représente un véritable atout du politique – le plus souvent d'ailleurs de la puissance publique. De fait, la transformation de l'architecture scalaire, l'ingénierie scalaire, est souvent convoquée dans la recherche d'une plus grande justice mais produit également de nombreuses injustices. Ses modalités de mise en œuvre et ses effets sur la transformation et le partage de l'espace questionnent plus spécifiquement la notion de justice spatiale, ne serait-ce que par les repositionnements de pouvoirs à la fois cause et conséquence des remaniements de l'architecture scalaire.

Repositionnements et jeux d'acteurs qui sont plus amplement développés dans le chapitre 3 et dans une perspective davantage *bottom-up*, où les petits mouvements du quotidien façonnent des structurations scalaires. Là encore, il s'avère que les jeux d'échelles sont marqués par des logiques de pouvoir, et plus spécifiquement de captation de pouvoir. Logiques qui se heurtent néanmoins au « capital scalaire » des acteurs, défini comme la capacité des acteurs de tous niveaux à tirer parti de l'architecture scalaire, à se jouer des échelles, et à transformer la contrainte de l'encadrement en une opportunité politique.

Quelle que soit l'entrée considérée, il s'agit dans chacune des contributions de confronter plusieurs niveaux de lecture, plusieurs échelles et de réfléchir aux mécanismes de structuration scalaire, aux processus de reconnaissance, création, fonctionnement d'un espace organisé par des pouvoirs eux-mêmes « situés » à plusieurs niveaux : soit l'attention sera portée sur une échelle en particulier et ses relations avec les autres niveaux et espaces, soit il s'agira d'analyser les modalités de déplacements entre les échelles, les glissements de pouvoirs, la capacité des acteurs à intervenir à différents niveaux, à appartenir à différentes catégories de pouvoir. Dans tous les cas, les dynamiques scalaires, la nature des échelles et l'as-

semblage scalaire sont compris à la fois comme une construction instable et évolutive et comme un cadre contraignant, à un moment donné, de la décision et de l'action collective.

Sabine PLANEL

Échelle, partage des pouvoirs et partage de l'espace

Sabine PLANEL, Sylvie JAGLIN

Produire une réflexion collective sur la justice spatiale eut constitué pour nous une tâche malaisée à conduire si nous n'avions partagé un vif intérêt pour la géographie du (des) pouvoir(s) et pour les dynamiques scalaires. Ainsi nous avons choisi de traiter d'abord de la justice spatiale à travers la notion d'échelle, dans la mesure où cette notion associe espace et pouvoir(s). D'autres outils de la géographie politique, tels le territoire ou la notion d'encadrement, procèdent d'une même association, nous retenons la notion d'échelle dans ses acceptions les plus contemporaines, car c'est par elle qu'est reformulée la relation classique entre espace et pouvoirs. En effet, l'échelle n'est plus aujourd'hui perçue comme une forme spatiale – un contenant plus ou moins nettement délimité – produite par un ou une catégorie de pouvoirs, mais comme l'expression d'une dynamique d'ensemble de structuration des activités humaines dans l'espace.

Cette dynamique reflète une complexification des relations entre espace et pouvoirs, du fait d'une démultiplication et d'une plus grande « circulation » de ces derniers. La démultiplication des pouvoirs ainsi que la dimension multi-scalaire des faits sociaux, donc des problèmes de justice, constituent deux caractéristiques majeures de ces nouvelles dynamiques d'organisation de l'espace. Elles rendent impossible la résolution d'un problème à un seul échelon de pouvoir et favorisent ainsi la multiplication des échelles d'action, de décision et donc d'analyse. À ces deux caractéristiques intimement liées, nous en ajoutons une troisième : l'opacification des pouvoirs, qui ne facilite pas la visibilité des sphères d'action, de décision ou d'analyse de ces faits sociaux, qu'ils soient ou non présentés comme des questions de justice, et masque plus encore l'organisation de l'espace en échelles.

Ce qui est en cause et fait l'objet d'analyses renouvelées dans la mobilisation de l'échelle géographique, c'est à la fois le choix sélectif des échelons pertinents, à un moment et dans une société donnés, les jeux de pouvoir qui les sous-tendent, ainsi que l'ensemble des interactions/inter-

relations qu'entretiennent les échelons de pouvoir qui structurent l'espace. Nous proposons de considérer l'organisation scalaire des faits de société comme le produit de *stratégies*, individuelles ou collectives, publiques ou privées, qui mobilisent une *ingénierie scalaire* s'exprimant par la création ou la réorganisation d'échelons, donc de pouvoirs, de définition et d'analyse des questions/problèmes (*framing*), d'affectation des ressources, d'action, de domination, etc.

Si la notion d'échelle nous éclaire sur la justice spatiale, c'est parce qu'elle pose la question du partage; précisément d'un double partage: de l'espace et des pouvoirs. Or, peu familier de la morale, le géographe s'exprime davantage sur les logiques, les formes et les modalités du partage. Découpage de l'espace, distribution spatiale ou délimitation d'un phénomène, répartition des pouvoirs, aires de compétences... sont autant de thématiques qui relèvent de la justice spatiale. Plus encore, si l'on s'interroge sur la cohérence du partage, que l'on s'intéresse aux processus de découpage et au fonctionnement des niveaux de pouvoir ou que l'on observe d'éventuels dysfonctionnements que les acteurs expriment souvent en des termes de justice/injustice. Les architectures scalaires, entendues comme des constructions spatiales dynamiques, nous permettent d'analyser les formes, les logiques et la cohérence de ce partage, de cette répartition des pouvoirs dans l'espace. Elles nous parlent d'une justice spatiale entendue comme un partage de l'espace opéré par le biais d'une redistribution des pouvoirs dans l'espace.

Considérer que la justice pose la question du partage relève d'une acception traditionnelle du terme qui met notamment l'accent sur la redistribution, corollaire du partage. Les différentes théories de la justice posent la question de l'égalité de la relation, ou plus prosaïquement du partage des biens et des ressources. En considérant la justice *spatiale*, nous nous intéresserons donc au partage de l'espace et aux jeux de pouvoirs qui les sous-tendent. L'échelle se révèle alors être un biais analytique particulièrement riche, puisqu'elle constitue à la fois un outil et une clé de compréhension de ce partage. Outil d'analyse mais également outil d'aménagement de l'espace, l'échelle délimite et, ce faisant, partage l'espace – de façon plus ou moins tangible. En outre, la notion associe intimement une dimension spatiale et une dimension politique et nous permet de penser les deux domaines du partage (de l'espace et des pouvoirs) dans leurs interrelations, comme dans la complexité et l'évolution de ces interrelations.

Recompositions scalaires d'un monde en mutation

L'idée de mettre l'accent sur la dimension scalaire des processus politiques et sociaux qui accompagnent les recompositions spatiales d'un monde en mutation n'est pas nouvelle:

“In recent years, the problem of scale has become increasingly important, both academically and politically, as the contemporary whirlpool of social and cultural change and economic transformation is accompanied by a transgression of scale boundaries, the production of new scales, and the restructuring of others” (Swyngedouw, 1997, p. 167).

La globalisation, la glocalisation, les régionalisations, les métamorphoses du modèle de l'État-nation, les transformations économiques (postfordiennes et néolibérales) sont souvent traitées à travers une analyse du jeu d'échelle et ont permis, notamment aux auteurs anglo-saxons, le développement d'une réflexion théorique sur la notion d'échelle ou sur la dynamique scalaire de ces nouveaux processus de transformation du monde (Swyngedouw, 2004; Brenner, 2004; Herod et Wright, 2002; Taylor et Flint, 2000). En particulier, les travaux sur la transformation de l'État, en relation avec la néolibéralisation et la mondialisation (Brenner, 2004; Jessop, 2002), ont souligné la force des analyses en termes de *political rescaling* (changement d'échelle) pour élucider le lien entre le virage néolibéral et les recompositions spatiales d'un État pensé comme un champ de relations sociales organisées à différentes échelles (Boudreau, 2004). Dans ce cadre, le rééclonnage politique (c'est-à-dire l'émergence d'une nouvelle hiérarchie des espaces politiques) est analysé comme un moyen utilisé par les États européens pour se transformer, en tournant le dos à l'État-providence et à un mode de régulation stato-centré, favorisant ainsi le passage d'un système néo-keynésien (redistributif et homogénéisateur) à un système néo-libéral (compétitif et différenciateur) (Brenner, 2004). Dans ce mouvement, et largement à l'initiative des États, les niveaux infra-nationaux (régions, métropoles), promus nouvelles échelles de référence et espaces privilégiés de formation d'un nouveau régime d'accumulation, auraient gagné en responsabilités et en capacités régulatrices tandis que l'État s'effacerait comme outil exclusif et hégémonique de la régulation politique des sociétés.

La relecture des activités sociales ou socio-spatiales à travers le prisme scalaire est relativement répandue et ne se cantonne pas au courant de la géographie critique (*critical geography*) ou à l'analyse des nouvelles spatialités. D'autres corpus, plus sociologiques ou plus politiques, témoignent du même souci de (re)-penser les mouvements sociaux dans leur dimension scalaire. De ce point de vue, les analyses sur les mobilisations collectives sont particulièrement exemplaires (Miller, 1994; Tarrow, 1994). Julie-Anne Boudreau interroge aussi le rôle de la montée en puissance des identités collectives spatialisées et de leur mobilisation dans la territorialisation de nombreux domaines de compétences initiée par l'État (Boudreau, 2004). Puisque la « sélectivité spatiale » de l'État est le fruit de luttes politiques, pourquoi, depuis les années 1990, les interactions entre acteurs étatiques et société civile conduisent-elles à un retour du territoire *local*? Pourquoi les processus de recomposition des identités collectives tendent-ils à s'enfermer sur des territoires et ce mouvement de spatialisation des identités collectives n'est-il pas cause plus que conséquence de la

territorialisation initiée par l'État ? Pour répondre à ces questions, Julie-Anne Boudreau propose un cadre analytique fondé sur l'hypothèse que les stratégies territoriales « résultent moins de pressions idéologiques ou économiques que d'une volonté de redéfinition de l'identité collective » (Boudreau, 2004, p. 111). Face au décalage croissant entre les territoires vécus et les territoires institutionnalisés, des mouvements sociaux se formeraient ainsi pour construire des territoires stratégiques qui suscitent, en réponse, une réorganisation des territoires institutionnalisés, « calés » sur les transformations des identités collectives et de leur inscription dans l'espace.

Les questions de justice sont souvent abordées dans ces travaux, ne serait-ce qu'en exposant les principales manifestations d'injustice engendrées par les recompositions socio-spatiales liées aux processus de globalisation/néolibéralisation. Ce chapitre se propose d'appréhender les questions de justice spatiale à travers leur dynamique scalaire. Comment le partage de l'espace en échelles et plus encore les recompositions contemporaines de ce partage peuvent-elles produire des situations socio-spatiales justes, ou injustes ?

« L'échelle tout entière », ou l'échelle comme axe de structuration verticale de l'espace

Comprendre la dynamique de structuration scalaire impose de se départir d'un mauvais usage de la notion d'échelle qui a longtemps consisté en une approche « fixiste » tendant, d'une part, à naturaliser les échelles en niant ainsi leur historicité et, d'autre part, à les figer en les considérant comme le produit privilégié et délibéré de logiques institutionnelles et bureaucratiques plutôt que comme le résultat conjoncturel et réversible d'un jeu de pouvoirs pluriels. Cet usage de la notion d'échelle est aujourd'hui largement critiqué, notamment par des travaux qui s'appuient sur penseurs des « nouvelles spatialités » (Foucault, 2004 ; Lefebvre, 1972 et 1974) et insistent sur la nécessité de penser l'espace dans sa « dimension verticale », c'est-à-dire en considérant l'ensemble des niveaux auxquels se déploient les activités humaines et la complexité des interrelations qu'ils entretiennent. Dans cette perspective, l'échelle n'est plus pensée comme un contenant spatial préexistant mais davantage comme un assemblage hiérarchisé de pratiques socio-spatiales.

La littérature anglo-saxonne qui se reconnaît dans la *Theory of Scale*, ou dans les courants des *New Politic of Scale (NPS)* ou de la *New Political Economy of Scale* se nourrit largement d'une lecture foucauldienne renouvelant l'analyse les relations entre espace et pouvoirs. Elle suppose que l'espace est organisé par un processus de hiérarchisation des activités sociales, qu'il est donc une « production » sociale et qu'en conséquence il

se structure sur un mode vertical, hiérarchisé. L'échelle ou plus précisément le « *process of scaling* » correspondent à l'ordonnement vertical (« *vertical ordering* ») des réalités sociales (Collinge, 1999). Michel Foucault distingue ainsi de façon très parlante « l'échelle toute entière » d'un « secteur de l'échelle » pour parler de la structuration verticale d'un phénomène. Pour les « *scalists* », l'échelle est ainsi un « construit social », ou socio-spatial (Marston, 2000 ; Brenner, 2001). Elle est une dynamique de structuration des activités humaines dans l'espace plutôt qu'une portion du substrat spatial (*neutral metric or physical space*) ou qu'une « *technology of bounding* » (Herod et Wright, 2002). Le vocabulaire employé ne trompe d'ailleurs guère sur ce renouveau de la notion scalaire, où l'on parle de moins en moins d'échelle mais de plus en plus de structuration ou de dynamique scalaire. Neil Brenner est sans doute l'auteur qui développe le plus la réflexion sur la dynamique scalaire et sur sa capacité à organiser l'espace contemporain à travers la notion de « *scalar structuration process* » : « *Scalar structuration is not a property of social spatiality "as such" but is best understood, rather, as a dimension of particular sociospatial processes – such as capitalist production, social reproduction, state regulation, consumption and so forth* » (2001, p.604). Toute activité sociale construit et véhicule ses propres hiérarchies. Transposées dans l'espace, ces hiérarchies constituent des territoires qui sont autant d'instruments de structuration de l'espace et de perspectives fournies à l'analyse.

De fait, réévaluations et redéfinitions des hiérarchies scalaires sont à la fois cause et conséquence d'une requalification des problèmes collectifs, d'une tentative pour redéfinir les outils d'action appropriés. En ce sens, l'ingénierie scalaire est un outil « spatial » en réponse à un problème qui ne l'est pas ou pas nécessairement, le changement d'échelle constituant le moyen privilégié pour renouveler, par un changement de perspective, les données et les ressources prises en compte, et ce faisant les enjeux et la nature du problème (Bickerstaff et Agyeman, 2009). Nous admettons ainsi, à la suite de nombreux travaux (Delaney et Leitner, 1997 ; Marston, 2000), que toute échelle spatiale ou changement d'échelle spatiale sont le résultat de luttes d'influence et de pouvoir entre individus et entre groupes sociaux. Ils n'ont donc pas de valeur ontologique et il convient dès lors de ne pas naturaliser les échelles privilégiées par les processus sociaux : leur signification autant que leur efficacité supposée sont socialement construites, en relation avec le projet politique que leur assignent les acteurs concernés. Ce faisant, la définition d'une échelle n'entraîne pas seulement une modification des rapports de force entre les acteurs ou groupes sociaux impliqués, elle les sélectionne par l'entremise d'un redécoupage des périmètres de compétence.

**La réforme de la distribution électrique en Afrique du Sud :
solidarités régionales versus solidarités métropolitaines
Une clef de lecture**

Mi-2000, l'industrie de la distribution d'électricité en Afrique du Sud se compose principalement de l'entreprise nationale verticalement intégrée Eskom et de centaines de services publics municipaux : plus de 400 distributeurs en 1998, progressivement regroupés et fusionnés en 187 en 2005. Eskom est une entreprise publique, entièrement détenue par l'État, avec des objectifs étroitement alignés sur celui du gouvernement central. Les Entreprises d'électricité municipales sont détenues par les conseils municipaux et sont responsables devant leurs habitants, clients et électeurs. Cette organisation nationale très fragmentée est réputée être à l'origine de grandes inefficacités et de fortes disparités dans les tarifs comme dans la qualité du service : elle serait donc à l'origine d'inégalités et d'injustices de traitement entre consommateurs d'électricité.

Des projets de réforme de l'industrie de distribution d'électricité (EDI) ont été sur l'agenda politique des années 1990 jusqu'à la fin 2010. Ils proposaient de rationaliser l'industrie de la distribution en fusionnant les activités d'Eskom et des services municipaux d'électricité au sein d'entités régionales. Un projet d'organisation institutionnelle, présenté en 2001, proposait ainsi de consolider la distribution de l'électricité dans tout le pays par la création de six nouveaux distributeurs d'électricité régionaux (REDS) offrant des services et des tarifs à peu près équivalents.

Pour les municipalités, les impacts techniques et financiers de cette réforme auraient été considérables. Ainsi, tout en reconnaissant la nécessité d'une réforme, le Réseau des métropoles sud-africaines (SACN) suggère de chercher des solutions qui préservent les services électriques municipaux. Il fait valoir que les services municipaux des métropoles sont suffisamment grands pour développer des économies d'échelle et que les gains éventuels attendus des RED seraient contrebalancés par des pertes d'efficacité. Les municipalités font également valoir que la distribution d'électricité, qui est une de leurs fonctions clés au terme de la Constitution de 1996, doit être placée sous le contrôle direct des électeurs locaux. Elles soulignent également que la question énergétique est étroitement liée à la planification urbaine et qu'un contrôle des villes sur les entreprises d'électricité peut faciliter l'émergence d'un traitement innovant et plus respectueux de l'environnement de leurs enjeux croisés. Elles s'inquiètent aussi de l'éventuel désintérêt d'organismes spécialisés régionaux vis-à-vis des consommateurs résidentiels et des pauvres des villes. Enfin, les métropoles perçoivent ce modèle de restructuration comme imposant un fardeau particulier aux grandes villes, en leur imposant de subventionner les petites municipalités comprises dans le périmètre de chacun des six RED, dont les régies électriques sont déficitaires. Dans ce schéma, moins de ressources issues des excédents de revenus de l'électricité auraient été disponibles pour les subventions croisées au sein des municipalités et c'est, notamment, cette capacité à financer leurs politiques sociales que les villes ont cherché à préserver.

Dans cette controverse, deux conceptions de la justice sociale s'opposent et mobilisent des schémas territoriaux et des échelles de régulation différents : le gouvernement national, qui appréhende d'abord les inégalités entre consom-

mateurs urbains et ruraux et tente de reconfigurer les périmètres de solidarité, en mutualisant les régies électriques métropolitaines profitables et les autres par une régionalisation des distributeurs. Les grandes villes essaient au contraire de protéger leurs propres capacités de redistribution et de financement des politiques sociales en préservant leurs ressources financières issues de la vente d'électricité : elles ont une approche strictement métropolitaine de la justice sociale, ce qui correspond de fait à leur mandat politique. Elles ont, pour le moment, obtenu gain de cause, le gouvernement ayant renoncé à son plan controversé et décidé, le 8 décembre 2010, d'interrompre le processus de création des REDS.

[SJ]

Ainsi envisagés comme des construits sociaux, les jeux d'échelle et leurs produits se prêtent davantage à des analyses orientées par des préoccupations de justice mais perdent en lisibilité dans l'espace. Les mouvements de *rescaling* liés à la décentralisation, à la globalisation des échanges et à la glocalisation des phénomènes brouillent la visibilité géographique des nouvelles aires de compétences et de ces nouveaux échelons dont le périmètre spatial n'est plus toujours aisément délimitable. Souvent conduites par des sociologues, ces analyses déplacent la notion d'échelle d'une réalité strictement spatiale vers une réalité socio-spatiale. Focalisées sur les changements d'échelle, ces analyses ignorent la dimension matérielle et physique de l'espace et seule compte l'inscription d'un niveau dans une hiérarchie donnée ou en construction. Le déplacement est parfois radical et la capacité de l'échelle à s'inscrire dans l'espace n'est plus évidente. Neil Brenner (2004) considère ainsi la structuration scalaire comme une dimension parmi d'autres de certains processus socio-spatiaux et non comme une caractéristique de l'espace social. La reconnaissance et, partant, l'existence d'une échelle sont donc exclusivement liées à un phénomène social, économique ou politique.

Que la spatialité de l'échelle soit négligée dans certaines approches contemporaines ne signifie pas qu'elle ait disparu ou perdu de son importance. Quand bien même on se place dans une perspective constructiviste, les organisations scalaires, une fois créées, s'enracinent dans des espaces dont les caractéristiques matérielles, géographiques et socio-économiques pèsent sur leur destin, et qu'il convient de prendre en compte dans l'analyse. Hilda E. Kurtz (2002, p.250) propose ainsi une approche politique de la notion qui prend en compte la spatialité de l'échelle : « *Scale as a territorial framework for power within the various level of the nation-state (or beyond)* ». L'idée est ainsi intéressante de penser la dynamique scalaire comme un encadrement spatial à plusieurs niveaux. De même, la définition qu'en donne John Agnew (1997, p. 100) nous semble également riche de spatialisation potentielle « *the level of geographical resolution at which a given phenomenon is thought of, acted on or studied.* »

Quelles que soient les limites de cette approche, l'accent mis sur les dynamiques sociales de l'espace permet de renouveler l'analyse des

processus de spatialisation contemporains, en soulignant les rapports de pouvoir et de domination qui les sous-tendent et en donnant à voir un état temporaire des tensions et recompositions permanentes qui les travaillent (Swyngedouw, 1997). Ce faisant, l'explicitation des emboîtements et désenboîtements territoriaux, des complémentarités et concurrences entre projections spatiales des structures de pouvoir permet aussi de renouveler l'analyse des relations entre espaces et pouvoirs.

En tant que construit social, l'échelle est donc une réalité historique en perpétuelle recomposition, elle n'est ni donnée une fois pour toute, ni univoque. L'analyse du jeu d'échelle peut donc donner à voir l'état d'une interaction politique ou socio-spatiale à un moment donné, en restreignant le champ spatial des enjeux pour les besoins de l'analyse: « *scales and their nested articulations become produced as temporary standoffs in a perpetual transformative sociospatial power struggle* » (Swyngedouw, 1997, p.141). Si l'analyse doit éviter la naturalisation des échelles, elle doit pareillement se garder de les personnifier au point de les confondre avec le pouvoir qui les produit, les maintient ou les conteste. C'est bien au contraire la structuration scalaire comme enjeu de et des pouvoir(s) qu'il s'agit d'analyser. Particulièrement adaptée au jeu politique contemporain, l'échelle permet alors d'envisager dans leur simultanéité comme dans leurs interrelations la question de la démultiplication des pouvoirs et celle de leur circulation. Une et multiple à la fois, elle met l'accent sur les inter-relations de pouvoirs, et leurs constructions spatiales.

Cette attention aux jeux de pouvoirs dans l'analyse scalaire s'exprime tout particulièrement dans l'approche des nouvelles spatialités par la question du renouveau de la spatialité de l'État (Mac Leavy et Harrison, 2010). Le décentrement et la fragmentation des pouvoirs de l'État-nation permettent d'y envisager d'autres formes de pouvoirs, notamment celui des acteurs et des structures institutionnelles non étatiques dont cette littérature étudie particulièrement les interrelations et le fonctionnement en réseau. Les analyses des mouvements de mobilisation collectives abordent ainsi les échelles comme des « *collective action frames* » (Snow et Benford, 1992), comme des « espaces de référence » plus ou moins matérialisés (espace culturel, symbolique, politique, administratif). Elles présentent différents types d'échelle, parmi lesquels Towers (2000) distingue celles de l'identification et celles de la régulation.

La structuration scalaire est ainsi souvent un processus mixte associant, par exemple, une structuration descendante, venant imposer un cadre administratif, et des actions locales réclamant ou favorisant une refonte de ce cadre scalaire: une nouvelle répartition des ressources, une redistribution des pouvoirs, plus de justice. Toutefois, le rapport de force peut être très inégal entre l'ingénierie scalaire descendante et les « petits mouvements » quotidiens portés par des acteurs locaux, avec ou sans reconnaissance institutionnelle. Dans des sociétés non démocratiques, il s'agit pour ces derniers (les victimes) de prendre position à l'intérieur d'un cadre imposé, souvent considéré comme injuste.

**Décentrement et dédoublement des pouvoirs de l'État :
les nouvelles règles du jeu d'échelle
dans l'arrière-pays de Tanger-Med**

Dans l'arrière port de Tanger-Med, les habitants se perçoivent comme les victimes de la mise en œuvre d'un projet de grande envergure qui les dépossède de leurs ressources et les tient à l'écart des opportunités d'emplois promises par les décideurs et maîtres d'œuvre du projet. L'injustice du projet ne vient pas tant de l'importance des bouleversements locaux qui sont opérés dans l'arrière-pays portuaire que de l'impossibilité des acteurs locaux à réagir à cette situation. En l'occurrence, cette impossibilité est davantage un empêchement de fait que de droit, résultant de la refonte locale de l'organisation scalaire dans un périmètre *ad hoc*. Dans le cadre de cette administration nouvelle, les structures gestionnaires du port (*Tanger-Med Special Agency*, TMSA, et la Fondation Tanger-Med) ont pensé en amont les cadres de la mobilisation des acteurs locaux – mobilisations visant à saisir de nouvelles opportunités ou à obtenir réparations d'injustices. Pensés par la puissance publique, les vecteurs de cette mobilisation sont extrêmement légitimistes et consistent principalement en des recours administratifs à des échelons supérieurs ; les réactions locales spontanées ne sont pas prévues mais fortement découragées voire brisées (Planel, 2011).

La capacité des acteurs locaux à produire une architecture scalaire est ainsi réduite à un simple recours à des administrations de niveaux supérieurs, elles-mêmes parfois dépourvues des compétences requises du fait de la mise en place d'un pouvoir dérogatoire pour la gestion du niveau local. TMSA décide ainsi des expropriations mais délègue les recours et autres contestations à des administrations plus régulières, extrêmement procédurières, éloignées (physiquement et symboliquement) et ne bénéficiant ni d'extension de compétence ni de budget supplémentaire pour arbitrer les problèmes créés localement par TMSA. Dans un contexte, social, économique, politique et culturel où la réactivité des populations locales est faible, leurs contestations sont prises en charge par une structure scalaire parallèle : l'administration régulière du royaume marocain. La capacité des acteurs locaux à co-produire localement le cadre scalaire qui leur est imposé est d'autant plus restreinte que leurs actions sont réorientées vers un cadre scalaire parallèle. C'est là toute l'injustice de la dualité des structures de pouvoir, une dualité qui fonde les structures dérogatoires.

Cette dualité des pouvoirs est renforcée par un phénomène de compétition qui apparaît entre les administrations naissantes issues de la réforme de l'État et inspirées par de nouvelles normes de gestion des territoires (le nouveau concept d'autorité au Maroc), et l'administration régulière du royaume. Les Agences constituent au Maroc des structures de gestions semi-publiques émergentes. Pensées comme des structures d'appui à une nouvelle gestion territoriale, leurs membres les envisagent plutôt comme des structures en compétition avec les administrations centralisées ou décentralisées. Les ambitions du personnel administratif de TMSA sont de ce point de vue très claires : il s'agit de prouver l'efficacité de leur structure gestionnaire dont le personnel (jeune, formé à l'étranger), les techniques de management et bien sûr les financements les distinguent très nettement des autres administrations.

L'échelle possède aussi une dimension politique, voire politicienne (*politics of scale*), soit que la définition/délimitation de l'échelle soit en elle-même un enjeu politique, comme dans les mécanismes de *gerrymandering* (Jonas, 1994), soit que le résultat de ce processus de définition/délimitation soit utilisé à des fins politiques et serve à légitimer des arbitrages qui sont sans lien avec les raisons de son apparition (Herod, 1997). Ces jeux politiques sont particulièrement visibles dans la manipulation des échelles à visée politico-administrative (les regroupements de communes, les découpages régionaux... ou tout autre acte de création/suppression d'entités territoriales) ou électoraliste (découpages des circonscriptions), mais ils existent sous des formes moins institutionnalisées ou plus diffuses, chaque fois que le contrôle de l'espace, donc sa territorialisation, est, pour un acteur ou un groupe d'acteurs, à la fois un instrument et une source de pouvoir et d'action. Entrant en concurrence avec d'autres sources de légitimité mais aussi d'autres processus de territorialisation, la dimension conflictuelle et politique d'une structuration spatiale donnée met en exergue celle de l'organisation scalaire dont elle procède.

C'est donc sans grande surprise que la littérature scientifique associe les questions d'échelle et de justice, plus particulièrement dans ses dimensions environnementales et sociales (Swyngedouw, Heynen, 2003; Bickerstaff, Agyeman, 2009; Silvern, 1999). La recherche de justice est appréhendée à plusieurs niveaux et l'action qui soutient ou poursuit cette quête de justice se déploie à différents échelons, notamment dans les actions de recours. La nécessité d'analyser le jeu d'échelle est alors commune au chercheur et aux populations concernées.

La justice spatiale comme partage de l'espace et redistribution des pouvoirs

Si l'on considère que l'espace politique contemporain est parcouru par des relations de pouvoirs en circulation, son partage pose problème et soulève des questions qui relèvent proprement de la justice spatiale. L'activité humaine et la gestion de la cité notamment construisent un partage de l'espace dont les formes sont plus ou moins affirmées spatialement, allant de la simple hiérarchisation des lieux à de la ségrégation. Parfois, les formes spatiales de ce partage, nouveaux territoires, nouveaux périmètres d'action, peuvent être difficiles à lire et ce manque de visibilité pose rapidement, pour les populations qui y vivent, la question de leur légitimité.

Cette opacité relève de plusieurs phénomènes concomitants. D'un côté, certains pouvoirs perdent en visibilité (l'État), sans nécessairement perdre en capacité parce que leur action est « médiatisée » et en partie déléguée à d'autres acteurs partenaires. D'un autre côté, d'autres pouvoirs ont une visibilité accrue, laquelle peut dépendre de la « nature » socio-écono-

mique des territoires concernés : acteurs privés de la fabrique territoriale dans les espaces du capitalisme urbain ; ONG dans les espaces de la pauvreté ; autorités religieuses un peu partout (voir les néo-pentecôtistes dans certaines villes africaines ou brésiliennes). Par ailleurs, la fragmentation grandissante de l'espace en lien avec la démultiplication des logiques d'action et des rationalités à l'œuvre fait écran aux formes réelles du partage, floute les aires de compétences et complique la reconnaissance d'une responsabilité, d'une autorité ou d'un recours politique possible sur un espace donné. Responsabilités multiples et irresponsabilité des différentes sphères politiques ou économiques dans les scandales environnementaux (Bickerstaff et Agyeman, 2009) ; recouvrements des territoires de juridiction, notamment dans des architectures fédérales récentes... Là, se posent très précisément des questions de justice spatiale.

Ces processus différenciés de partage et d'occupation de l'espace s'expliquent par les différentes rationalités qui motivent les stratégies scalaires et connaissent, comme ces dernières, des dynamismes évolutifs dans le temps et l'espace. Si elles ne disparaissent jamais, certaines sont plus mobilisées que d'autres ; certaines ont une plus grande permanence que d'autres. Alors que la gestion des biens publics par des entités publiques a semblé sur le déclin ces dernières décennies, avec l'apparente rétraction de la sphère publique et le démantèlement de nombreux organismes publics, ce mouvement a surtout concerné les États centraux, tandis que les diverses réformes de décentralisation/régionalisation contribuaient au contraire à la multiplication et la complexification des modalités de la gestion publique à l'échelle de territoires institutionnels souvent pré-existants mais considérablement renforcés (les municipalités par exemple) ou à l'échelle de territoires de projets contractualisés. Les théoriciens d'une économie politique des échelles en lien avec les transformations de l'État ont ainsi montré que « la consécration des régions urbaines en tant qu'éco-systèmes du capitalisme avancé » était une des stratégies adoptées par les États pour s'adapter au monde globalisé « postnational » (Jouve, 2007, p.48).

Disjonction entre échelles de gouvernance et de régulation au Cap

La politique nationale de création des gouvernements métropolitains en Afrique du Sud a fait le pari de concilier deux objectifs. D'un côté, elle épouse les thèses d'un « métropolitanisme » néo-progressiste soucieux d'une répartition plus équitable des ressources. Combinant une réflexion sur la forme urbaine, la fragmentation politique et les politiques de redistribution, ce courant de pensée a contribué à la résurgence, par exemple en Amérique du Nord, d'un discours sur une gouvernance métropolitaine porteuse d'intégration fiscale, d'unification des services et de planification spatiale. D'un autre côté, elle adhère aux thèses du régionalisme compétitif, pour lequel la consolidation d'institutions régionales est une nécessaire adaptation des structures

territoriales de l'État à la mondialisation néo-libérale. Dans ce mouvement de *political rescaling*, les métropoles deviennent une échelle de référence : territoires privilégiés du nouveau régime d'accumulation, elles gagnent en responsabilités et en capacités régulatrices. Cette ingénierie spatiale a été accompagnée d'un triple objectif en termes d'intégration : territoriale, fonctionnelle et socio-économique. Mais, en termes de justice sociale, ce triple enjeu métropolitain connaît des résultats très inégaux comme le montre l'exemple du Cap.

Depuis 2000 et l'unification territoriale de l'espace métropolitain, la fragmentation politico-administrative n'est plus le problème : le cadre territorial correspond, pour l'essentiel, au bassin d'emploi, d'importantes réserves foncières existent à l'intérieur du périmètre (soit environ 2500 km²) pour la croissance urbaine et un pouvoir exécutif fort pilote le tout. L'intégration fonctionnelle, via un puissant appareil municipal et des services techniques de qualité, a également été réalisée. Ces deux premiers piliers de l'intégration métropolitaine ont été accompagnés de politiques sociales ambitieuses via une solidarité de complément à destination de ménages disposant de revenus modestes, ce qui a renforcé les objectifs de justice sociale. La performance gestionnaire et les politiques sociales de la municipalité ne parviennent pas à traiter la grande pauvreté, issue d'un chômage massif, ni l'informalisation du marché du travail qui engendre une multitude de pauvres invisibles, non recensés, et qui ne peuvent donc accéder aux aides.

Cette situation est d'autant plus problématique que la croissance économique ne résorbe pas la pauvreté et le chômage et produit des effets matériels principalement concentrés dans les aires urbaines déjà riches, plutôt que dans les quartiers pauvres. En dépit de belles réussites, le projet métropolitain d'intégration est impuissant face aux transformations du marché du travail depuis la fin de l'apartheid et à certaines de ses conséquences socio-économiques.

Le problème essentiel ici ne provient pas des dysfonctionnements de la gouvernance horizontale et verticale, qui subsistent naturellement surtout dans ce système complexe de gouvernement multi-niveaux ; il provient des désajustements entre échelle métropolitaine et niveaux de régulation. En effet, la formation des dynamiques économiques et leur régulation sont réalisées à des niveaux supra métropolitains, hors de contrôle du gouvernement métropolitain ; or, la pauvreté locale en dépend. Il provient aussi, aux échelles infra métropolitaines, des préférences résidentielles qui reproduisent la ségrégation dans une société hétérogène. Il résulte enfin de l'économie internationalisée des gangs (narco-trafics), puissante dans les Cape Flats, et de ses modes de régulation qui échappent à la gouvernance politique municipale.

Tout ceci explique l'émergence d'un discours sur le nécessaire ré-emboîtement des échelles de gouvernement et de gestion des métropoles, ici sous la forme d'un discours réaffirmant la nécessité d'un État « développementiste », perçu comme l'acteur principal de l'équité sociale et spatiale.

[AD et SJ]

Cette transformation interne de la sphère publique, par redistribution des pouvoirs d'initiative, de décision et de régulation vers des échelles spatiales inférieures ou des combinaisons complexes d'échelles emboîtées

et articulées (gouvernance multi-niveaux), est une des formes majeures de la réorganisation spatiale des sociétés contemporaines, dont la vitalité et la relative nouveauté s'expriment dans l'ampleur de la littérature qui lui est consacrée. Il faut toutefois souligner que cette logique spécifique de rééquilibrage, propre à la sphère publique et désormais bien identifiée, n'en a nullement évincé d'autres, avec lesquelles elle se combine. Ainsi, les échelles locales ont aussi été renforcées dans le contexte néo-libéral, particulièrement dans les espaces urbains de la déréliction, du Sud et du Nord, où le retrait de l'appareil de l'État central s'accompagne d'un transfert des charges financières et organisationnelles du développement local sur les communautés de « base » et leurs principales institutions supports (ONGS et associations).

La littérature sur le rôle des échelles dans le formatage des problèmes sociaux révèle donc que l'échelle retenue modifie la manière d'envisager un objet et la nature des questions qu'il suscite, et détermine en partie la définition stratégique des problèmes et l'éventail des solutions disponibles. Elle renseigne aussi sur la capacité de certains groupes d'intérêts à utiliser le jeu des échelles pour empêcher la formulation publique de certaines questions controversées en des termes contraires à leurs propres intérêts, notamment dans les champs de la protection environnementale (Harrison, 2006) ou de l'aménagement urbain (Cowell, 2003). Elle souligne enfin que se démarquer des analyses en termes de jeu à somme nulle n'implique pas de considérer que les changements d'échelle n'ont que des avantages pour tout le monde : ils valorisent certaines dimensions des problèmes et en masquent d'autres, privilégient certaines ressources et en disqualifient d'autres, créent des gagnants et des perdants. En d'autres termes, « il n'y a pas de neutralité dans les jeux de focale » et « le pilotage par projet de territoire est une stratégie politique à part entière » (Jouve, 2007, p. 54), une façon de codifier les problèmes et d'encadrer les dispositifs de gouvernance et de gestion pour les résoudre. Il en va de même avec la territorialisation d'échelle locale. C'est en ce sens que les approches scalaires entretiennent des liens directs avec les réflexions sur la justice spatiale.

Réécalonnage scalaire et justice spatiale : l'échelle comme ressource politique

Sabine PLANEL, Chloé BUIRE, Monica CORALLI,
Aziz IRAKI, Quentin MERCUROL, Marianne MORANGE

Souvent l'échelle est pensée comme un espace clos, une unité administrative, un isolat sous l'autorité d'un pouvoir principal (ou dans la subsidiarité) dont les relations avec les autres échelons seraient faibles et peu structurantes. C'est méconnaître les dynamiques de structuration verticale de l'espace et les nouvelles configurations socio-spatiales qui font le monde contemporain. Cependant, cette conception de l'échelle présente des avantages pour certains acteurs en termes de contrôle ou d'aménagement de l'espace. En effet, dans un tel usage, la structuration de l'espace en échelons (ou niveaux) peut être comprise ou pratiquée comme un processus volontariste et être alors une ressource politique. Le contresens est alors voulu ; il permet soit de soustraire un espace à un jeu de pouvoir en lui assignant une nouvelle tutelle, soit de créer un nouveau pouvoir en le fondant sur un nouvel espace. Cette ressource politique est d'autant plus précieuse que les logiques contemporaines d'agencement du monde sont des dynamiques scalaires. Mais que se passe-t-il quand le processus de transformation du cadre scalaire est volontaire et assumé comme un acte politique visant notamment à plus de justice ? C'est-à-dire quand l'ingénierie scalaire est une ressource politique qui permet d'opérer un nouveau partage des pouvoirs dans l'espace. Voilà ce que nous voulons envisager dans ce chapitre en nous appuyant sur des exemples kényans, marocains, sud-africains et togolais.

L'hypothèse n'est pas purement spéculative ; les tentatives de réforme de la spatialité de l'État, c'est-à-dire de sa relation au territoire, témoignent souvent de processus de cette nature. Deux d'entre eux retiennent particulièrement notre attention, alors même qu'ils représentent des catégories de réforme bien distinctes. L'une, la décentralisation, est censée permettre une distribution des pouvoirs plus équitable. L'autre, au contraire plutôt dérogatoire, a pour dessein de soustraire certains espaces aux normes de gestion territoriale en vigueur, afin de les placer sous une tutelle plus

exclusive. Ces deux types de processus de rééquilibrage scalaire ont pour objectif de (re)-construire un cadre scalaire, imposé dans le cas de territoires *ad hoc*. Ce nouveau cadre est censé permettre l'avènement d'une gouvernance des territoires plus juste, plus démocratique et plus compétitive. En pratique, ces mouvements se résument souvent à une action volontariste de transformation du cadre scalaire, à un réajustement des pouvoirs et témoignent ainsi d'une volonté politique de contrôle de l'espace. Cependant, rarement en accord avec leur finalité affichée, procédant de logiques plus ou moins démocratiques, ces processus de rééquilibrage scalaire posent fondamentalement des questions de justice spatiale. En dépit d'apparences très dirigistes, et donc très injustes d'un point de vue procédural, ces réajustements peuvent produire certains effets de justice sociale dans la mesure où ils prônent une meilleure redistribution des ressources et/ou une plus grande participation des populations, notamment des populations locales. Mais leur mise en œuvre, voire leur fonctionnement, relèvent plus spécifiquement de la justice spatiale. Soit qu'ils visent une finalité spatiale : redistribution entre les territoires, aménagement, développement économique de certains territoires, par exemple. Soit, au contraire, qu'ils utilisent un biais spatial pour atteindre une finalité qui ne l'est pas ; l'intimité du lien entre la décentralisation et la démocratisation en est un exemple éloquent. Dans tous les cas, ils agissent sur une dimension de l'espace aujourd'hui particulièrement sensible aux questions de justice : son architecture scalaire, sa relation au politique. Enfin, ils s'inscrivent dans le registre de la justice spatiale parce qu'ils proposent de façon très concrète de nouvelles formes de partage de l'espace directement associées à une redistribution des pouvoirs.

La refonte du cadre scalaire au nom de la justice

La refonte du cadre scalaire apparaît comme un moyen fréquemment utilisé pour engager des recompositions sociales, politiques ou économiques. Les registres de sa légitimité sont multiples et semblent parfois contradictoires : équité, correction des erreurs du passé, compétitivité économique... Dans tous les cas, ces justifications se posent toujours en référence à des situations locales et s'insèrent dans des histoires et des grammairies politiques particulières. Elles expriment une justice que l'on pourrait définir comme la correction d'une situation locale si ce discours n'entraîne en parfaite concordance avec celui des grands acteurs du développement, de la Banque mondiale notamment. Les actions de justice relèvent alors d'une sorte de compromis dogmatique dans lequel doivent s'inscrire la transformation urbaine en particulier et l'aménagement de l'espace en général. Les thèses du régionalisme compétitif imposant un rééquilibrage scalaire de l'action publique vers le haut, et donc le renfor-

cement voire la création de l'échelon métropolitain (Brenner, 2004) côtoient les objectifs du « métropolitisme néoprogressiste », soucieux d'une répartition plus équitable des ressources (Dubresson et Jaglin, 2011). Compétition et équité doivent donc pouvoir s'accorder dans une redéfinition du fait urbain, comprise comme un réévaluation, mais également dans la création de nouveaux périmètres d'action.

De ce point de vue, les débats qui eurent lieu en Afrique du Sud dans les années 1990 sont particulièrement explicites. La décentralisation s'est inscrite dans un processus de restructuration institutionnelle post-apartheid, dans lequel l'intégration urbaine devait permettre l'affirmation et la réalisation des principes de restitution, de redistribution, d'équité et d'affirmation des droits :

« Cette intégration devait combiner de manière organique l'équité spatiale (compactage de la ville par densification physique, la mixité fonctionnelle, l'égalisation d'accès aux ressources urbaines), l'équité sociale (redistribution, solidarité, garantie d'un minimum vital pour tous) et l'inclusion politique (démocratisation, décentralisation, participation) » (Dubresson et Jaglin, 2011, p.218).

Toutefois, si la notion « d'intégration » post-apartheid revient constamment dans les documents de politique locale, elle n'est jamais clairement définie et renvoie de fait à des processus distincts, quoique souvent confondus, car liés à la même volonté de rupture avec l'apartheid : intégration fiscale, gestionnaire, sectorielle et spatiale. En 2000, six métropoles naquirent de la fusion des municipalités à base raciales héritées de l'apartheid ; elles furent instituées en échelon de gouvernement local très autonomes, conformément au système dit des trois tiers (avec l'État et les provinces).

Au Kenya, la très forte centralisation de l'État constitue l'injustice spatiale qui légitime la mise en œuvre d'un processus de décentralisation par la création de *counties*. En l'occurrence, cette justification relève d'un double registre : localement elle traduit des tensions et des inégalités tangibles mais elle résulte également d'une pression internationale engageant à repenser le rôle de l'État. La décentralisation réactualise ainsi les débats tenus au moment de l'indépendance, divisant les partisans d'un État fédéral (« *Majimboism* », mouvement fédérant les principales ethnies minoritaires du Kenya) et ceux d'un État centralisé. De fait, la création des *counties* a obtenu un fort soutien populaire dans les zones opposées aux différents avatars de l'État central depuis l'indépendance. La proposition de décentralisation a été interprétée dans ce sens par ses principaux défenseurs comme la réponse à la sédimentation des injustices historiques produites par un système politique très centralisé, processus que redoutaient en leur temps les partisans du fédéralisme. À l'inverse, les opposants au *county* ont fait valoir, tout comme les républicains unitaires de 1963, qu'un système trop décentralisé ferait le jeu d'une *ethnicité négative*.

tive. La convergence des enjeux est ainsi telle au Kenya que la création des *counties*, la définition de leur rôle et de leurs prérogatives peuvent être également vues comme une concession faite par l'État central à la société civile, partie prenante d'une nouvelle gouvernamentalité transnationale, aux capacités d'action égales, sinon supérieures, à celles de l'État central (Ferguson et Gupta, 2002).

Au Maroc, la question de l'unicité de la ville s'inscrit dans des conceptions similaires. Il s'agit d'« assumer le rôle de locomotive du développement économique et social et [de créer] des espaces compétitifs offrant un environnement propice pour la promotion des investissements et la création des richesses », tout en insistant sur « l'[indispensable] renforcement de l'ancrage de la démocratie de proximité » (« Gouvernance des villes » Rapport des rencontres des collectivités locales 2006, ministère de l'Intérieur, DGCL, 2006).

Elle relèverait aussi d'une « re-centralisation à l'échelle métropolitaine pour privatiser ou établir des partenariats ». En effet, les nouveaux concessionnaires étrangers de services urbains (Veolia, Suez) n'ont eu affaire qu'à une seule collectivité locale. Ces refontes cherchent à niveler les écarts socio-économiques entre le centre et ses périphéries à un moment où la question du terrorisme, liée à celle de la radicalisation politique de l'islam, semblent prendre corps dans les bidonvilles des périphéries urbaines – tout particulièrement à la suite des attentats de Casablanca du 16 mai 2003. Tout comme en Afrique du Sud, il s'est agi pour les acteurs institutionnels portant la réforme d'apporter une réponse aux problèmes liés à la fragmentation urbaine, à savoir : l'absence d'une vision cohérente de l'aménagement et du devenir de la ville, l'éparpillement des moyens et la multiplication des petits projets au détriment d'équipements structurants, des attributions trop éclatées des responsables municipaux, une mauvaise mobilisation des ressources locales, des inégalités entre ville blanche et noire et un subventionnement indirect de la ville blanche par la ville noire, etc.

Ces argumentaires expriment tous de fortes préoccupations en matière de « bonne gouvernance », urbaine ou territoriale. Dans certains cas, comme au Maroc ou au Togo, il s'agit de lutter concrètement contre les effets de la corruption. La réforme territoriale s'y est opérée par la mise en place de territoires de projet, de zones extra-territoriales, relevant d'une autorité *ad hoc* capable de soustraire ces espaces à une gestion territoriale considérée comme injuste (corrompue), ou comme inefficace ; le plus souvent comme relevant des deux à la fois. Ainsi, la gouvernance de l'autorité en charge de la gestion de la zone portuaire de Tanger-Med (TMSA) :

« est le résultat d'un concept de gouvernance novateur initié par l'État marocain afin de réaliser dans les meilleures conditions un projet économique intégré et structurant, tout en maintenant un cap ferme par rapport aux objectifs stratégiques » [<http://www.tmsa.ma>].

Remarquons enfin que la refonte du cadre scalaire suppose la création d'une nouvelle administration, et donc de nouveaux emplois dans la fonction publique ; une ressource suffisamment convoitée dans l'ensemble des pays du continent africain pour pouvoir gagner l'appui de nombreux acteurs locaux. Notamment au Kenya, où de nouvelles perspectives électorales s'ajoutent aux nouveaux emplois administratifs, depuis que la Constitution statue sur la présence de groupes marginalisés (jeunes, femmes, handicapés) au sein des nouvelles assemblées locales. Avec l'entérinement de la constitution des *counties*, les déclarations de candidature de la part des représentants de « nouvelles figures de la réussite » (Banégas et Warnier, 2001) se multiplient : businessmen et représentants du « monde professionnel », « *youth leaders* », activistes d'ONG... Redistribution économique, meilleure participation politique et réduction des inégalités sociales confèrent différents visages à la justice de cette décentralisation.

Le débat sur la transformation urbaine est donc loin d'être clos. La mise en place des nouvelles structures métropolitaines au Cap par exemple n'a pas répondu à l'ensemble des attentes. La ville demeure dans les années 2000 un espace dans lequel la ségrégation résidentielle et la polarisation socio-économique sont importantes, alors même que l'intégration politique et institutionnelle de la ville est réalisée. Si, en Afrique du Sud, un débat existe sur l'avenir du changement urbain, tragédie de la gouvernance ou succès de la métropolisation (Dubresson et Jaglin, 2011 ; Cameron, 2006), dans d'autres contextes de telles réflexions se font plus discrètes. Ce silence relatif tient certes aux conditions politiques locales plus ou moins favorables à l'expression d'un discours critique mais également à l'historicité des réformes. Au Togo, bien que le processus de décentralisation ait été enclenché en 1981, les élections locales n'ont plus eu lieu depuis 1987. Aussi, les collectivités territoriales existent depuis 1998, elles n'ont cependant jamais atteint une autonomie réelle, d'autant plus que, depuis 2001, les anciennes équipes municipales (de 1987) ont été remplacées par des délégations spéciales nommées par l'État. Au Kenya, la décentralisation progresse lentement, notamment du fait de fortes résistances au niveau central. Le cas du Maroc est plus ambigu : initié à la même période qu'en Afrique du Sud, le mouvement n'est pas remis en cause, principalement du fait de la primauté du développement économique et du renforcement de la compétitivité des grandes plateformes du territoire national (métropoles ou grandes infrastructures) sur les objectifs d'équité sociale.

Quand il a lieu, et notamment en Afrique du Sud, le débat porte sur des préoccupations plus globales, moins inscrites dans des particularismes locaux. Il interroge directement la cohérence de la construction scalaire, les disjonctions entre les niveaux de gouvernance et les niveaux de régulation et pose la question de la pertinence de l'échelon métropolitain pour réguler la transformation urbaine dans le contexte de la globalisation.

Décentralisation et métropolisation : les ressorts du rééquilibrage

Décentralisation et métropolisation mettent en jeu des processus divers qui relèvent des questions de justice ; nous en traiterons deux plus spécifiquement. D'une part, le rééquilibrage crée de nouvelles ressources politiques et économiques en créant de nouveaux échelons administratifs ou en imposant de nouvelles logiques dans le contrôle des ressources locales. D'autre part, la mise en place de ces processus a recours à une série d'outils techniques importés dont la cohérence avec le milieu local pose question.

Le rééquilibrage, comme redistribution des pouvoirs

La refonte du cadre scalaire produit une ressource de nature proprement politique ; elle crée de nouveaux lieux d'expression du politique et légitime la participation de pouvoirs jusque là peu considérés, voire leur émergence (Miller, 1994 ; Tarrow 1994 ; Herod, 1997). La recomposition de l'appareil administratif fait émerger de nouveaux niveaux (plus souvent locaux), étend la participation aux populations locales, redéfinit l'assiette fiscale et la composition des budgets locaux. Elle amène également à repenser les relations entre les différentes catégories et niveaux de pouvoirs, notamment entre les pouvoirs issus de la déconcentration et ceux issus de la décentralisation.

Les formes de ces refontes scalaires varient. Au Kenya, c'est un nouvel échelon de gouvernement, le *county* – inspiré du fédéralisme états-unien – doté d'un parlement, d'un gouverneur, d'un sénateur, d'un budget, de compétences et de budgets dévolus. Au Maroc, il s'est agi de créer une seule collectivité locale à l'échelle de la ville à partir de la fusion de plusieurs petites communes urbaines (ayant statut de collectivité locale) et de transférer l'ensemble de leurs budgets et personnels au « conseil de la ville ». Les anciennes communes urbaines ont été réorganisées sous forme d'arrondissements, lesquels représentent des appendices du conseil de la ville. Au Togo, la subdivision, en 1998, du territoire en collectivités territoriales à trois niveaux (région, préfecture, commune) confirme le principe de décentralisation, sans pour autant le rendre effectif : le transfert des compétences et des ressources restant à faire. Quelles que soient les formes prises par ces rééquilibrages, ces redéfinitions scalaires constituent une forme de redistribution des pouvoirs. Au Maroc, la création du conseil de la ville et des arrondissements dans les grandes villes marocaines a renforcé le pouvoir des maires au détriment de celui des présidents d'arrondissement. Au Cap, la forte centralisation du budget et des décisions au sein d'un grand ensemble métropolitain était censée permettre une meilleure redistribution entre des quartiers très hétérogènes socialement,

économiquement et racialement. Mais devant les nombreux blocages institutionnels de cette nouvelle municipalité et pour atténuer les effets d'une instabilité politique particulièrement forte, un échelon intermédiaire a été créé pour faciliter l'articulation entre les décisions prises par le conseil municipal métropolitain et leur mise en place au niveau local. À l'heure actuelle, il existe ainsi 25 *subcouncils* qui orchestrent la gestion quotidienne des 110 circonscriptions électorales (les *wards*). L'intégration municipale passe ainsi à la fois par une autorité municipale pyramidale où le maire concentre les pouvoirs exécutifs et législatifs, par un effort de décentralisation des mises en œuvre censées favoriser la participation des citoyens et, au final, par une meilleure adaptation des projets aux besoins de chaque quartier. La création des *subcouncils* au Cap est de ce point de vue particulièrement exemplaire, bien qu'elle s'y exprime dans un registre plus partisan que réellement politique.

***Subcouncils* du Cap : découpage territorial et logiques partisans**

Au-delà de l'affichage officiel qui présente les *subcouncils* comme une volonté de décentralisation administrative visant à « se rapprocher du peuple », cet échelon remplit un rôle politique crucial. Le Cap est en effet la seule métropole où l'ANC n'est pas assuré de remporter les élections. En 2000, deux partis d'opposition s'allient pour former la *Democratic Alliance* (DA) et battent l'ANC de quelques sièges. Deux ans plus tard, l'ANC parvient à faire éclater cette coalition et s'empare du pouvoir. En 2006, lors du deuxième scrutin métropolitain, le jeu d'alliance se répète. Les élections ont lieu en mars, la DA l'emporte à quelques voix près mais s'appuie sur une coalition si fragile que les résultats sont contestés jusqu'au mois de novembre. C'est finalement la création de deux nouveaux *subcouncils* qui permettra un accord, l'ANC cède le poste de maire à la DA mais reçoit deux postes de dirigeants supplémentaires. La création d'un échelon intermédiaire a donc finalement permis la création d'une nouvelle ressource partisane. L'attribution des postes à la tête des *subcouncils* permet un véritable « marchandage » entre les partis. Elle provoque également un affaiblissement relatif des pôles d'opposition au niveau inférieur des *wards* : en obligeant les élus de chaque circonscription à se regrouper dans des entités de gouvernance de plus petite échelle, le pouvoir métropolitain minimise l'influence directe de l'élu sur son électeurat. Toute décision doit désormais être avalisée par le *subcouncil*. À Gugulethu par exemple, ancien *township* « africain » et bastion historique de l'ANC, les habitants plébiscitent le parti de Mandela à chaque élection avec des scores de plus de 90 %. Pourtant, le découpage des *subcouncils* a permis à la DA d'y imposer une structure dirigée par sa coalition. L'établissement d'une structure de pouvoir intermédiaire pose donc un problème d'articulation des niveaux de justice ; alors que le réévaluation devrait permettre une meilleure participation des citoyens à la gestion urbaine, il dépossède le *ward* de certains niveaux de compétences.

La cohérence du cadre scalaire, autrement dit la bonne coordination des échelles, se comprend doublement. Elle est liée d'une part à la capacité, ou l'incapacité, des pouvoirs et/ou des acteurs à se déplacer d'une échelle à l'autre (voir chapitre 3 sur ce sujet); cette capacité à circuler traduit un rapport de force entre les différents échelons, rapport qui n'est pas entièrement déterminé par une relation hiérarchique. Elle est liée, d'autre part à la nature des échelles qui peut perturber leur agencement hiérarchique, et certains niveaux peuvent être dotés de compétences plus étendues que des niveaux supérieurs. L'organisation de l'architecture scalaire masque dans tous les cas des enjeux de pouvoirs considérables. Au Kenya, la mise en place d'une administration décentralisée est l'occasion d'un regain de vitalité de l'administration déconcentrée qui craint de perdre une partie des compétences qui lui étaient jusque là attribuées. L'État central use de sa capacité à façonner le cadre scalaire pour contrebalancer le processus de décentralisation, qu'il pilote sans en être l'instigateur. L'administration provinciale, héritage direct d'une administration coloniale de type préfectorale, que certains observateurs et activistes « progressistes » espéraient voir disparaître avec l'avènement des *counties*, semble promise à une nouvelle existence. Bien loin de disparaître, les agents de l'administration provinciale seront redistribués dans une nouvelle structure dépendant du ministère de l'Intérieur, qui épousera les contours des nouveaux *counties*. Cette structure étatique déconcentrée jouira même d'une plus grande capillarité que dans sa précédente forme, le projet prévoyant le rétablissement des *paramountchiefs*, chefs de villages chargés de représenter l'État au niveau du village. Même si le redéploiement de l'administration provinciale est encore à l'ordre du projet, il montre bien la volonté de l'État de participer à la construction des éléments du cadre scalaire pour mieux maîtriser les règles du jeu scalaire.

Aux mouvements de rééquilibrages décidés et engagés officiellement par la puissance publique, il faut donc ajouter une série de mouvements secondaires, mouvements de réactions au sein de l'appareil d'État, souvent avec une très faible visibilité et qui traduisent une tentative d'adaptation aux déformations que l'État central fait subir aux cadres de l'administration. Cette adaptation produit une complexification du cadre, le plus souvent une dualité, un dédoublement (Planel, 2011, sur le cas du Makhzen marocain). L'enrichissement du cadre et les glissements de pouvoirs qui sont ainsi opérés à différents niveaux permettent aux acteurs un nouveau jeu de pouvoirs.

Le rééquilibrage, comme technique importée

Alors que les enjeux politiques liés au *rescaling* (ou rééquilibrage) sont lourds de conséquences, les recompositions du cadre scalaire sont réalisées aujourd'hui à l'aide d'une boîte à outils proposant une nouvelle répartition des pouvoirs; ils constituent une technique de *rescaling*. À l'initiative des

organismes et bailleurs de fonds internationaux, des structures *ad hoc* voient le jour afin de gérer des échelles urbaines inédites, structures dont la durée de fonctionnement reste souvent limitée à celle du financement extérieur lorsqu'elles ne sont pas rapidement intégrées à l'appareil d'État. L'outil le plus répandu est le CDS (*City Development Strategy*), en usage ou en cours d'élaboration dans plusieurs dizaines de villes ou agglomérations régionales, parmi lesquelles Kisumu et Lomé. Ce programme, voulu par *Cities Alliance*, a pour objectif de définir les orientations du développement urbain à l'échelle métropolitaine en tenant compte des transformations rapides que subissent la plupart des villes des pays en développement. Le CDS s'applique, en général, à un territoire hétérogène (composé d'entités administratives relevant de découpages complexes, se chevauchant parfois et donnant lieu à des situations conflictuelles quant aux domaines d'intervention respectifs) et dont les caractéristiques laissent croire à plus d'efficacité et de cohérence par le traitement de toutes ses parties de manière conjointe.

L'invention d'un niveau scalaire : le *City Development Strategy* de Lomé

À Lomé, comme presque partout ailleurs, aucun cadre institutionnel métropolitain n'existait avant la mise en œuvre du CDS. Ce dernier a servi précisément à le définir et à le mettre en place en légitimant ainsi l'existence de l'agglomération en tant qu'entité présentant des enjeux et des potentialités communs. Dans le partenariat qui s'est établi entre l'Agence française de développement (AFD), le PNUD-Togo, l'État togolais et la Mairie de Lomé, cette dernière a été désignée pour piloter tout le processus d'élaboration et de mise en place de la stratégie urbaine du Grand Lomé, alors qu'elle n'est pas compétente sur l'ensemble du périmètre, composé à la fois des arrondissements de la ville et de six cantons *orbi* dans Préfecture du Golfe. Le CDS est censé accompagner les autorités municipales du Grand Lomé dans l'élaboration de la stratégie de développement urbain. Cependant, les autorités dites « municipales » n'y sont pas élues et les personnes nommées exercent des fonctions équivalentes. Ainsi, les acteurs locaux n'étant pas les représentants choisis par les populations, le cadre institutionnel de référence nécessiterait d'être clarifié. De fait, la question de la participation des populations locales reste partiellement en suspend en dépit des consultations. De plus, cet outil de planification ne répond pas au problème de mise en cohérence des politiques publiques réalisées par projet, dans le temps comme dans l'espace. De ce fait, l'équipe qui est chargée de l'étude du CDS pourrait se trouver à la fin du processus devoir valider des choix déjà effectués, ou les corriger dans la limite de ses possibilités.

[MC]

Comme on le voit dans le cas loméen, l'outil technique ne garantit en rien la légitimité du processus. Au final, la technique du *City Development Strategy* transforme simplement les revendications individuelles ou commu-

nautaires par la mise à l'épreuve du changement d'échelle : si les arbitrages locaux sont validés par des échelons de pouvoirs supérieurs, alors ils se verront attribuer une légitimité nouvelle, et l'action qui sera conduite en leur nom pourra être considérée comme juste. Des questions de justice et de légitimité se posent aussi, quoi que de manière différente, dans le cas des délimitations de territoires *ad hoc* à l'échelle infra-métropolitaine.

Pouvoir dérogatoire et nouvelle architecture scalaire : les logiques contraires du Cap et de Tanger

La définition et la délimitation de territoires *ad hoc* relèvent en effet de logiques similaires mais constituent des processus plus aboutis visant à soustraire une partie de l'espace à un mode de gouvernance territoriale dont on veut s'affranchir ; il s'agit d'organiser, par dérogation, de l'exception spatiale. Ces processus prennent des formes variées, obéissant à des logiques diverses selon les contextes (bottom-up/top-down, publique/privée, comme le montrent nos deux exemples du Cap et de Tanger, contradictoires sur ce point), mais, dans tous les cas, il s'agit d'opérer (en conformité avec la loi) un détournement des ressources ou des pouvoirs à un certain échelon.

Les CID du Cap, une initiative scalaire privée

Au Cap, parallèlement à la constitution d'une échelle métropolitaine de gestion dite juste, des dispositifs territoriaux à base locale dérogent au principe de la redistribution métropolitaine et de la solidarité entre les territoires urbains. Ce sont les *City Improvement Districts*, des périmètres de renouvellement urbain dans lesquels les propriétaires fonciers et immobiliers s'acquitent d'une surtaxe locale qui leur permet de recourir aux services d'entreprises privées pour améliorer le niveau de services fourni par la Ville (en matière de sécurité, de propreté...). Il ne s'agit pas de suppléer mais d'améliorer le niveau de service public : la municipalité s'engage à maintenir le niveau de service public existant dans ces quartiers. Les CID sont régis par un arrêté municipal, qui organise les conditions de création d'une telle structure par les propriétaires d'un même quartier. Les taxes prélevées au sein du CID sont gérées conformément à un *business plan*, par un bureau élu pour trois ans, constitué de propriétaires issus de la communauté locale et régi par un statut associatif. Les CID permettent un *rescaling* vers le bas de la gouvernance urbaine et la confiscation locale de ressources fiscales. Les bureaux des CID doivent, et c'est l'argument central qui est utilisé pour convaincre les propriétaires d'adhérer à ce montage, utiliser la surtaxe locale à l'intérieur du périmètre du CID. En d'autres termes, les taxes ainsi prélevées transitent par le budget métropolitain mais ne peuvent pas être redistribuées dans le reste de la métropole. Ce *ring-fencing* réactive des formes d'égoïsme local et de repli sur soi qui mettent à mal le principe de la « one city one tax base » (Didier *et al.*, 2012).

Dans ce cas, le recours à la dérogation gestionnaire et fiscale émane historiquement d'une tentative de prise de contrôle local par le secteur privé. Les CID résultent d'une mobilisation des entreprises privées du centre-ville pour importer et adapter le modèle nord-américain du *Business Improvement District* (BID) au Cap à la fin des années 1990, afin de lutter contre le « déclin », supposé ou réel, du CBD. Le principe de dérogation s'est rapidement imposé comme une règle et les CID ont été peu à peu « métropolisés » par le vote d'arrêtés municipaux : en 2004, un arrêté municipal les a soumis à un strict contrôle public (il fixe leur durée de vie, la procédure de constitution de CID, les contours des *business plans*...); en 2009 un nouvel arrêté sur les régimes fiscaux spéciaux (*Special Rating Areas*, SRA), autorise le principe de la dérogation fiscale.

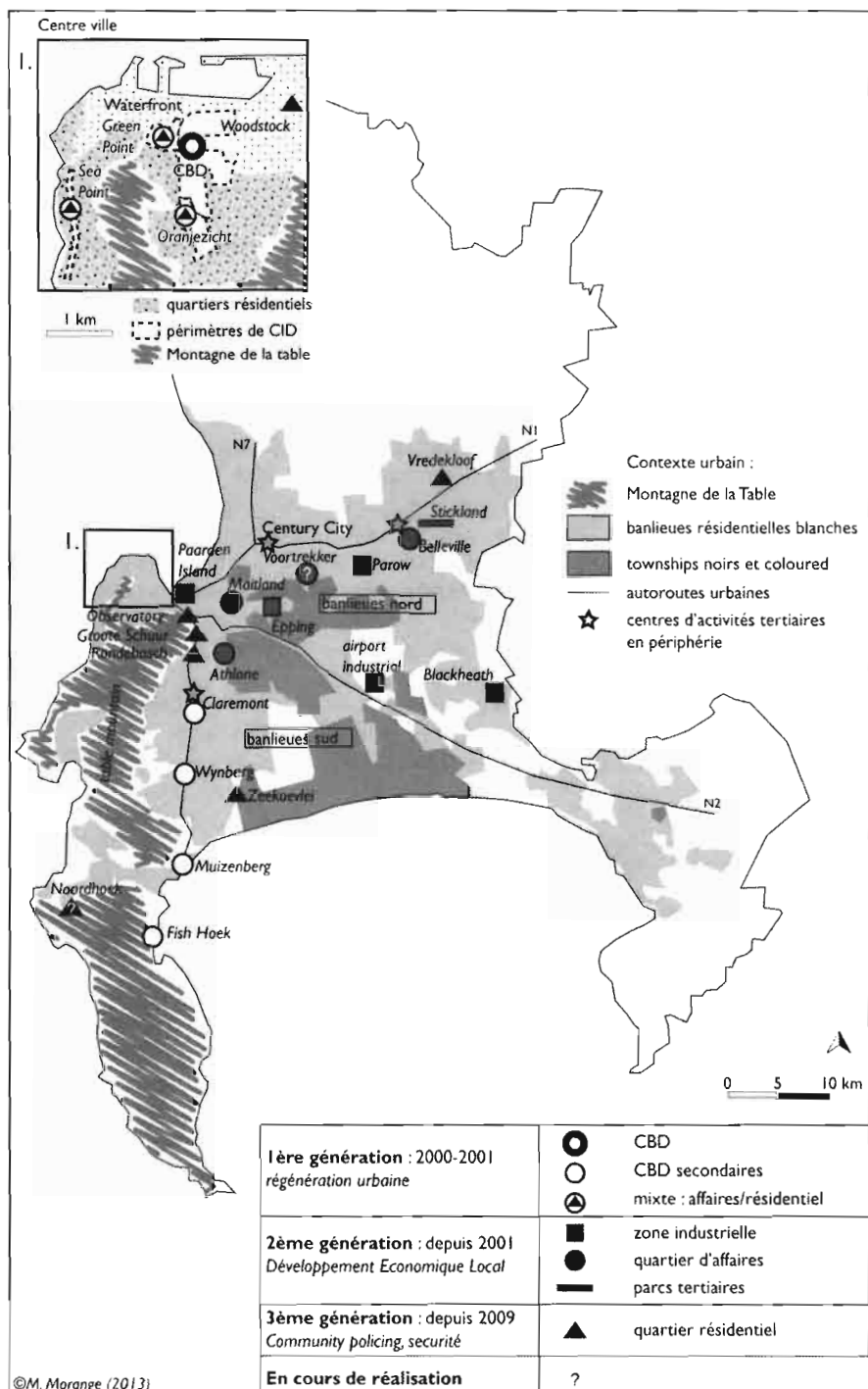
Ce régime d'exception territoriale est très problématique car non seulement il perdure mais il est en train de s'ériger en règle. Il y a aujourd'hui une vingtaine de CID au Cap et l'espace métropolitain est littéralement mité de ces dispositifs d'exception. Sur le plan terminologique, on assiste d'ailleurs à un glissement intéressant : on parle indifféremment de CID et de SRA, ce qui signale davantage une normalisation du régime d'exception fiscale qu'un souci de promotion de la régénération urbaine. Une quarantaine de SRA sont en cours d'examen. S'ils sont validés, à terme, la municipalité du Cap finira par concevoir son rôle comme celui de fournisseur d'un service universel élémentaire dont le niveau pourrait être revu à la baisse et que seuls les quartiers riches auraient les moyens de compléter, ce qui comporte un risque de privatisation d'une partie de la mission de service public et de décrochage des niveaux de services urbains. Comme le dit Alderman Marian Nieuwoudt, conseiller DA et membre du *Mayoral Committee* pour l'environnement et la planification qui répond aux critiques d'un habitant mécontent : « *it enables the Council to render a minimum service across the City* » [<http://www.amandlapublishers.co.za/home-menu-item/499>, accédé le 13 juillet 2011].

[MM]

À Tanger, au contraire du Cap, le territoire *ad hoc* du port de Tanger-Med a été décrété, financé et demeure géré par l'État central au moyen d'une structure gestionnaire mixte (TMSA, *Tanger-Med Special Agency*). La gouvernance territoriale produite par des Agences gestionnaires parapubliques fut engagée au Maroc en même temps que la politique de décentralisation. Les compétences déléguées à TMSA sont cependant particulièrement importantes, à la hauteur des enjeux économiques et géopolitiques liés à la construction du port, l'Agence s'est ainsi vue déléguée par la puissance publique le droit d'expropriation. Largement inspirée du modèle du Partenariat Public Privé, TMSA vise principalement une plus grande compétitivité économique et s'inspire très largement d'un management issu du secteur privé.

Si les problèmes provoqués par l'existence de ces structures gestionnaires sont relativement partagés, les solutions mises en place pour y pallier dépendent largement des situations locales.

Carte 1. Le Cap : trois générations de City improvement Districts



Alors qu'au Maroc, la zone spéciale sous autorité de TMSA fut mise en place par décret royal, la légitimité et la légalité de ces structures posèrent davantage de problèmes au Cap où la mise en conformité juridique des CID emprunta un chemin plus long. Par l'arrêté de 2009, ils devaient ainsi justifier de leur cohérence avec le plan de développement métropolitain (IDP, *Integrated Development Plan*), s'engager à ne pas renforcer les inégalités sociales existantes au sein de la ville, éviter des phénomènes d'exclusion sociale en lien avec l'augmentation des taux d'imposition. C'est à l'ensemble de ces conditions qu'ils peuvent déroger au principe fiscal en vigueur du « *one city one tax base* ». En outre, il a fallu rendre les CID acceptables par rapport au projet de justice sociale et spatiale post-apartheid, en les transformant en outils de développement local et en les intégrant aux politiques métropolitaines de développement économique local. Les CID, qui étaient essentiellement des dispositifs de lutte contre la criminalité et l'insécurité au début des années 2000, sont devenus des outils mixtes, comportant une dimension sécuritaire associée à des enjeux sociaux et économiques plus larges.

Structures multi-niveaux, ces institutions dérogatoires produisent une action différenciée qui aboutit parfois à une profonde recomposition de la structuration scalaire de l'espace en question. En tant que dispositif territorial à visée métropolitaine, les CID engendrent des injustices que la municipalité du Cap juge mineures par rapport à un intérêt scalairement supérieur. La production d'injustices locales serait même une source de justice métropolitaine : l'inégalité de niveaux de services et la confiscation fiscale permettraient à la municipalité de concentrer ses ressources sur les quartiers défavorisés et amélioreraient les recettes fiscales puisque la valeur des biens immobiliers augmente grâce au CID. Ce discours est très répandu au Cap. Les CID permettraient en outre la production de « biens communs » supplémentaires (espace public amélioré, sécurisation pour tous...) et créeraient des emplois, ce qui serait bénéfique pour tous. En somme, l'inégalité spatiale, en bénéficiant aux plus pauvres, serait source de plus grande équité sociale. On peut y voir une lecture spatialisée du second principe de la « conception spécifique » de la justice de Rawls (1971, p. 302-303), le « principe de différence » : une inégale distribution d'un bien est souhaitable si elle bénéficie aux plus défavorisés, si elle augmente leur « juste part de justice ».

Toutefois, rien ne prouve qu'au Cap le « principe de différence » bénéficie aux plus pauvres *en priorité* car les capacités redistributrices des CID à l'échelle métropolitaine restent à démontrer. En outre, le fait que les CID favorisent l'essor de secteurs économiques comme la finance, l'immobilier, le commerce, les transports, les NTIC, peu susceptibles d'offrir du travail à la main-d'œuvre industrielle *coloured* et noire frappée par la désindustrialisation et le chômage, n'est pas commenté. En revanche, les CID renforcent immédiatement les plus forts : ils augmentent la valeur des biens immobiliers, accentuent la gentrification, la spéculation et bafouent les droits fondamentaux en permettant des formes d'exclusion violentes

contre les mendiants, les enfants des rues, les prostituées ou les commerçants de rue. En outre, se pose la question de la taille de ces dispositifs. Les CID initiaux étaient de petits périmètres (une rue commerçante par exemple). Or des projets de CID de grande ampleur sont en train d'émerger : à Bellville, le long de Voortrekker Road, une artère historique et un axe économique du Cap en plein déclin, il est prévu un corridor de 6 km de long. Enfin le succès des CID a été tel qu'ils ont proliféré et se sont spécialisés en fonction de la nature des territoires dans lesquels ils se déployaient. Il existe ainsi des CID d'affaires, industriels ou de commerce, conformes au régionalisme compétitif (les plus nombreux), des CID résidentiels sécuritaires liés au *community policing* (la mobilisation des résidents pour sécuriser leurs quartiers), et des CID périurbains où la protection de l'environnement et le développement durable sont devenus des arguments centraux.

Au Maroc, les bouleversements provoqués localement par la réalisation de très lourdes infrastructures – autoroutes, aéroports, voies ferrées en plus de la zone portuaire – furent considérables et le paysage en fut profondément remanié (expropriation, déplacement des populations, destruction de petites villes). Le développement local qui constitua une préoccupation tardive de TMSA (cinq ans après sa mise en œuvre) s'apparente aujourd'hui davantage à de l'accompagnement social, soit à travers un saupoudrage de fonds publics par une politique de petits projets, soit par une politique relativement autoritaire de (re)structuration du milieu local à travers des actions de renforcement de capacité. L'ensemble de ces actions est réalisé par une filiale de TMSA, la Fondation Tanger-Med pour le développement humain, structure hybride et unique dans le paysage marocain qui a pour fonction d'assurer l'interface entre les populations locales et TMSA. Elle constitue une nouvelle échelle intermédiaire d'une nature tout à fait unique ; ni décentralisée, ni déconcentrée, elle s'apparente à un périmètre de projet bien qu'elle s'inscrive dans une politique nationale d'accompagnement social (Initiative nationale pour le développement humain).

L'exception territoriale mise en place par TMSA et ses ramifications s'opéra par une recomposition totale de l'organisation scalaire du territoire placé sous son autorité. L'échelle locale s'en trouve considérablement affaiblie : les Collectivités locales voient la majorité de leurs compétences en matière d'aménagement de l'espace court-circuitées par les Agences urbaines, dont les conclusions sont elles-mêmes annulées par celles émises dans les schémas de développement stratégiques commandités par TMSA à de prestigieux cabinets de consulting. En parallèle le milieu local, s'il veut pouvoir prendre sa place (se financer et participer) dans la gouvernance locale, doit s'intégrer dans les cadres prévus par la Fondation Tanger-Med (les Associations de développement local) et le processus demeure sous contrôle de la Fondation par le biais des autorités locales déconcentrées (Planel, 2011). Enfin, le niveau provincial a perdu son autonomie, le périmètre de compétence de TMSA recouvrant très exactement les anciennes délimitations provinciales et les gouverneurs se

plaçant dorénavant sous l'autorité de l'Agence. Seule TMSA, émanation directe du pouvoir central du fait de la composition de son directoire, gouverne la zone attenante au port, soit 550 km². L'État central, renouvelé dans ses formes, a totalement pris le contrôle de cet espace local.

Pour les besoins de l'analyse, nous avons distingué dans ce chapitre les processus de métropolisation et d'exception territoriale alors même qu'ils représentent les deux facettes d'une même recherche de justice via un jeu scalaire. En aucun cas, nous ne voudrions suggérer que les processus s'opposent, au contraire nous pensons qu'ils se complètent et s'accompagnent le plus souvent, et notamment dans le cadre du régionalisme compétitif.

Bien que présenté comme une technique de réforme de la puissance publique (État ou gouvernement urbain), le réévaluation produit des recompositions politiques et spatiales majeures. En refondant l'architecture scalaire, il opère une redistribution des pouvoirs, un nouvel accès aux ressources qui se traduit le plus souvent par l'affaiblissement d'un certain niveau ou d'une certaine catégorie de pouvoir. Que cette refonte poursuive un objectif d'intégration urbaine n'empêche pas le renforcement de la fragmentation territoriale et des inégalités sociales !

En soi, le réévaluation demeure une technique. Il ne dit rien des transformations socio-spatiales qui en résulteront. Dans tous les cas, il ne garantit pas qu'elles seront plus justes en dépit des registres de discours mobilisés et du recours de plus en plus fréquent à « l'idée de justice ». Toutefois, il offre l'avantage de mettre en mouvement une architecture scalaire parfois lourde et peu mobile dans ses pratiques, souvent centralisatrices. Dès lors, il offre une véritable opportunité d'expression, de participation voire de décision pour les pouvoirs en capacité de s'en saisir. La justice du phénomène résulte alors davantage de la qualité du rapport de force existant entre les différentes catégories d'acteurs que d'un processus de *rescaling* que l'on résume le plus souvent à une technique et/ou une idéologie.

Mise sur le devant de la scène la refonte d'un cadre scalaire masque en réalité des pratiques d'acteurs qu'elle cherche à recomposer. Certes, l'outil est efficace quand il s'agit de minorer ou court-circuiter un niveau de pouvoir, ou au contraire d'en favoriser un autre. Mais ses effets réels ne tiennent qu'à des structurations sociétales ou politiques plus complexes, et pas nécessairement scalaires, sur lesquelles le volontarisme réformateur des gouvernements n'a que peu de prise, du moins peu d'emprise directe.

Rendons donc à l'échelle ce qui lui appartient : sa dynamique politique, son jeu d'acteurs, ses permanentes recompositions, bref sa chair. L'architecture scalaire gagne alors à être comprise et analysée comme la pratique qu'en ont des acteurs qui ne se contentent pas de l'utiliser mais qui la créent. C'est de ce jeu d'acteurs que traite le chapitre suivant.

Jeux d'échelles : les stratégies des acteurs dans la quête d'une ville plus juste

Chloé BUIRE, Cyprien AHOLOU, Aziz IRAQI,
Marianne MORANGE, Sabine PLANEL

Comme l'a montré le chapitre précédent, les villes sont gouvernées par des institutions complexes à plusieurs niveaux, où la sphère publique s'associe de plus en plus étroitement à des organismes privés, provoquant le remaniement des cadres scalaires. Décrire le fonctionnement des équipes municipales ne suffit donc pas à comprendre la nature des jeux politiques urbains dont les ramifications peuvent s'étendre jusqu'aux plus hautes sphères des autorités nationales. Dans le même temps, les figures individuelles du pouvoir local le plus personnalisé continuent pourtant à jouer un rôle fondamental dans le fonctionnement des municipalités, affectant à la fois la distribution des ressources et les procédures de décision.

Le partage du pouvoir opéré par une construction scalaire, le plus souvent une administration municipale ou métropolitaine, ne dit donc pas tout sur la capacité des acteurs à se saisir des pouvoirs. Simples habitants, commerçants et artisans, notables de quartier, militants associatifs, cadres administratifs, élus municipaux, tous contribuent par leurs pratiques personnelles et professionnelles à fabriquer la ville au jour, le jour sans qu'ils ne détiennent pour autant le pouvoir de décision sur les structures de gouvernement. Si le découpage des pouvoirs à différentes échelles leur est généralement imposé, ils déploient des stratégies variées pour tenter de faire entendre leur voix dans le millefeuille des échelles de la gouvernance urbaine, réclamant une nouvelle répartition des ressources, une redistribution des pouvoirs... plus de justice.

Certains tentent seulement de ne pas disparaître au milieu de jeux politiques qui les dépassent, d'autres parviennent à tirer parti du partage des pouvoirs ; lors des rééquilibrages scalaires, certains se conforment à l'échelon défini pour eux, d'autres s'en affranchissent en instrumentalisant les fragilités et les interstices de ces architectures scalaires. En fin de

compte, le principe même du fonctionnement par échelle fait émerger des tactiques très variées qui transforment les jeux d'acteurs en systèmes de résistances et participent à l'invention de jeux d'échelles inédits. Rappelons en effet, à la suite de nombreux travaux (Delaney et Leitner, 1997; Marston, 2000), que toute échelle spatiale ou changement d'échelle spatiale sont le résultat de luttes d'influence et de pouvoir entre individus et entre groupes sociaux et non une simple « technique » d'aménagement de l'espace qui pourrait être imposée par le haut – bien qu'elle soit parfois utilisée comme telle. Un cadre scalaire n'est donc pas figé, et encore moins neutre. Il est le reflet d'un projet politique et constitue en lui-même une certaine forme de gouvernement.

Un des premiers effets de la production scalaire est d'enfermer l'imagination politique dans des boîtes exclusives, imposant des effets de distance et de frontières entre les acteurs et assurant la suprématie de l'État (Isin, 2007). Nous commencerons donc par analyser certains des mécanismes et des contradictions de ce confinement scalaire.

Dans un deuxième temps nous montrerons comment certains groupes d'acteurs parviennent malgré tout à y échapper en déployant une certaine mobilité à l'intérieur du cadre imposé. Il s'agit souvent de notables bénéficiant déjà d'une certaine autorité au niveau micro-local, comme nous le verrons au Cap ou à Rabat. Nous proposons de parler de « capital scalaire » pour désigner cette capacité à circuler entre les échelles. Est-ce là pour autant le signe d'un rééquilibrage plus juste des pouvoirs? Nulle part nous n'avons assisté à une véritable délibération démocratique permettant d'atteindre une justice procédurale à travers l'élaboration des cadres scalaires. La mobilité entre échelles permet seulement quelques court-circuitages des réseaux d'accès aux ressources.

Nous finirons donc par évoquer des cas de mobilisations revendiquant plus de justice, de la part d'acteurs qui utilisent les interstices entre les échelles pour faire entendre leur voix. Il ne s'agit plus d'une réaction face au confinement mais bien d'un contournement débouchant sur des échelles concurrentes, à contre-courant des frontières établies et des stratégies de réification des échelles administratives décrites au chapitre précédent.

En fin de compte, ce n'est donc pas seulement parce qu'il serait établi « par en haut » que le cadre scalaire est ici remis en cause. C'est la logique même d'un découpage de l'intervention en échelles aux prérogatives distinctes qui semble parfois inapte à rendre compte des stratégies réellement mises en œuvre, lorsqu'il s'agit de prendre des initiatives de changement au-delà de la seule gestion quotidienne de la ville.

Confinement scalaire : le *disempowerment* des échelons inférieurs

À travers l'idée de confinement scalaire, nous faisons référence à des situations où l'ordonnancement des échelles réduit la marge de manœuvre d'une certaine catégorie d'acteurs dans l'espace. Nous avons insisté précédemment sur le fait que tout découpage scalaire est également un partage de pouvoir et qu'il était vain de chercher à déterminer quel serait le découpage le plus juste. Nous ne cherchons donc pas à opposer l'échelle métropolitaine et l'échelle locale, comme des échelles forcément justes ou injustes en tant que telles. Nous voulons montrer que c'est avant tout lorsque le cadre scalaire est imposé par le haut, que l'on risque d'observer un *disempowerment* de ceux qui se trouvent aux échelons inférieurs, c'est-à-dire que ceux qui se voient imposer ce cadre peuvent perdre les moyens même d'agir.

La comparaison entre le sort du commerce de rue au Cap et à Nairobi milite contre le déterminisme scalaire. Dans les deux villes, les gouvernements locaux poursuivent des projets entrepreneuriaux néolibéraux qui ont abouti à mettre sous coupe le commerce de rue au centre-ville, mais à travers des stratégies scalaires distinctes. Au Cap, la mobilisation politique a été confinée à l'échelle micro-locale, confisquant aux *traders* les moyens d'une action transformatrice. À Nairobi au contraire, un processus de métropolisation de la parole des commerçants (*upscaling*) les a coupés de leurs bases sur le terrain. La transformation des *central business district* en espaces-vitrines a ainsi enfermé le groupe de pression potentiel que représentaient ces *traders* dans une échelle spécifique les empêchant d'interférer dans la prise de décision contrôlée à une échelle supérieure.

Le contrôle du commerce informel au Cap et à Nairobi : localisme contre *upscaling*

En Afrique du Sud, de nombreuses villes ont promulgué des arrêtés municipaux très stricts sur le commerce de rue afin de contrôler le développement d'une activité dite « informelle », florissante depuis sa dérégulation à la fin de l'apartheid. Au Cap, les licences sont devenues obligatoires, les étals ont été formalisés de manière très contraignante et un certain nombre de marchés ont été fermés avant la coupe du monde de football de 2010. L'enfermement des résistances à l'échelle locale s'est faite en deux temps. En 2009, un arrêté municipal concernant la régulation du commerce de rue a été soumis à une procédure de consultation publique à l'échelle de l'ensemble de l'aire métropolitaine. Très peu d'associations de commerçants se sont mobilisées pour contester des mesures présentées par la Ville comme progressistes en termes de sécurité de la tenure. Elles ont perdu l'occasion de se saisir d'un espace public métropolitain. Les efforts ultérieurs de quelques personnalités isolées pour inverser cette tendance ont été infructueux. Par la suite, comme les restrictions n'étaient pas les mêmes dans tous les quartiers (il y a trois niveaux

de restriction selon les types d'espaces), la mobilisation s'est cristallisée sur des enjeux micro-locaux, et ce d'autant plus rapidement que certaines associations sont co-gestionnaires des marchés (elles collectent les patentes et filtrent les demandes de permis). Échelle et périmètre d'action ont fini par se confondre et se dissoudre dans le local. Les luttes ne se sont pas tues et leur violence est très inégale (forte dans les *townships*, faible au centre-ville), mais elles ne parviennent pas à s'affranchir du local.

Lorsqu'il est interrogé sur les possibilités d'action politique conjointe avec d'autres quartiers, Abraham, *trader* dans le quartier huppé de Camps Bay, au Cap, exprime à la fois un repli sur ses préoccupations locales et une méfiance à l'égard des autres commerçants : « [there is] no need to work with them... I don't want to get involved with other markets. » Ce repli s'explique notamment par les modalités de la participation politique des commerçants. D'une part, les associations ont souvent été cooptées par les autorités métropolitaines, voire constituées de toute pièce pour mener la formalisation et co-gérer le déplacement des commerçants durant la coupe du monde de football 2010. D'autre part, les commerçants n'ont pas directement accès aux instances participatives locales où seuls les résidents peuvent s'exprimer (*ward forum*, *subcouncil meetings*, *community police forum*...) et seulement à propos de l'avenir de leur quartier comme toujours en Afrique du Sud (Gervais-Lambony, 2008).

À l'inverse, à Nairobi, quand la NCBDA (*Nairobi Central Business District Association*), une agence privée de régénération urbaine constituée par de grandes entreprises locales ou nationales, a entrepris de nettoyer le CBD au début des années 2000, elle n'a pas pu jouer sur le localisme des associations de commerçants. Ces dernières étaient perçues comme très faiblement structurées et fortement concurrentes entre elles. Les commerçants quant à eux soupçonnaient ces associations de corruption et de clientélisme en dénonçant les dessous-de-table perçus par leurs leaders. Dans ce maquis trop dense pour être manipulé, la NCBDA a conçu un piège scalaire apte à vider littéralement le CBD en quelques mois. Elle a suscité, via des ateliers consultatifs de travail financés par USAID, la constitution d'une fédération d'associations à l'échelle de la ville inspirée du modèle des réseaux internationaux d'organisations à base communautaire. Au-delà des efforts sincères d'amélioration de l'image du commerce de rue et de pacification des relations entre municipalité et commerçants (cette histoire est émaillée de violences et de morts), la création d'une instance consultative visait surtout à amener les commerçants à partager la vision des autres acteurs, empêchant ainsi toute remise en cause des objectifs dictés au niveau métropolitain. Dans sa brochure de 2004, la NCBDA affirme chercher une stratégie qui lui permettrait « d'amener les commerçants à partager la vision des autres acteurs de la Ville ». Cet objectif sera atteint en quelques mois grâce à la constitution de l'*Informal Sector Consultative Forum*. Rebaptisée *Nairobi Informal Sector Confederation* (NISCOF), cette structure associative est en effet devenue le partenaire privilégié et unique de la Ville et de la NCBDA pour négocier le déplacement des commerçants dans un marché périphérique. Bien qu'elle ne représente que 15 à 20 % des commerçants, c'est elle qui chapeaute désormais toutes les associations de commerçants et monopolise les espaces de dialogue avec la coalition public-privé. Les liens entre le NCBDA et NISCOF sont très étroits. Un ancien directeur du NCBDA a été élu président de NISCOF ; des hommes d'affaires en vue siègent au

bureau de NISCOF. De 2005 à 2008, NISCOF a été littéralement porté financièrement par la NCBD. C'est ainsi NISCOF qui a négocié l'interdiction totale de commercer au centre-ville, en échange de la création d'un marché en périphérie, surpeuplé et insalubre. La montée scalaire a servi un objectif beaucoup plus radical et brutal qu'au Cap.

[MM]

La comparaison entre le traitement des commerçants de rue au Cap et à Nairobi montre qu'un niveau scalaire donné ne saurait être en soi producteur de plus de justice ou d'injustice. Mais la capacité à confiner son adversaire dans une échelle, ou à le contraindre à changer d'échelle d'action, peut permettre à un acteur de prendre le contrôle d'un territoire ou d'un secteur d'activité. En somme, en matière de justice, les aptitudes scalaires comptent plus que la structuration scalaire. C'est également l'analyse faite au Maroc, où la charte communale de 2002 et l'entrée en vigueur de l'unité de la ville pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants ont introduit un élargissement des circonscriptions électorales. À Casablanca, ces dernières sont passées de 254 à 131 en 2002. Certains élus locaux ont alors été confrontés à une disjonction entre leur réseau de clientèle et leur échelle d'action, perdant de fait leurs leviers d'action habituels et se retrouvant soudain déclassés puisqu'ils perdaient les avantages de la notabilité pour devenir des pièces dans un puzzle plus grand qu'eux. Par contre, ces dispositions ont lourdement avantagé les candidats ayant un réseau de relations couvrant l'ensemble de la ville et bénéficiant d'appuis au niveau national (à travers leur parti ou l'administration centrale, voir Iraki, 2010). Alors que l'on pourrait imaginer que le confinement scalaire consiste à enfermer un groupe d'acteurs dans un périmètre restreint, cet exemple montre que le confinement scalaire n'est pas relatif à la taille des périmètres mais bien aux compétences permettant aux acteurs de circuler entre les échelles et de se positionner dans le système scalaire en général.

Que l'on s'intéresse aux commerçants de rue ou aux élus locaux, les exemples pris au Maroc, au Kenya et en Afrique du Sud montrent finalement que le principe du confinement scalaire n'est pas seulement le résultat d'un dualisme entre les habitants et les décideurs. Même des représentants officiels, bénéficiant de soutiens enracinés dans un espace donné comme certains notables marocains, sont susceptibles de perdre de leur influence à cause du partage du pouvoir entre les échelles. Le confinement ne dépend donc pas seulement des *types* d'acteurs mais implique des déterminations quant aux usages de l'espace (les centres-villes en sont un cas exemplaire) et aux ambitions nationales.

Pour comprendre comment certains parviennent à tirer parti du cadre scalaire, il faut donc mesurer que c'est d'abord en se conformant à la vision du pouvoir véhiculée par ce modèle qu'un acteur est susceptible de développer une certaine mobilité entre les échelles.

Capital scalaire : entrer dans le cadre, s'y déplacer, en tirer parti

L'expression « capital scalaire » ne prétend pas fonder une nouvelle théorie bourdieusienne ou post-marxiste ; il s'agit simplement de condenser l'hypothèse suivante : afin de se faire entendre par un gouvernement divisé en échelles diverses – et pas toujours coordonnées entre elles – il est nécessaire de déployer des compétences adaptées au découpage scalaire. La littérature sur le clientélisme explicite ces tactiques en termes de double accès aux ressources à la fois locales et centrales. Qu'il s'agisse du clientélisme des notables (tirant leur pouvoir de la maîtrise de la terre) ou d'un clientélisme de parti basé sur le contrôle des ressources publiques, les circuits de médiation avec le centre étatique deviennent essentiels dans les deux sens (Briquet et Sawicki, 1998).

Au Maroc, les parlementaires parachutés, n'ayant aucune légitimité locale, ont pu construire leurs réseaux et se faire élire localement, mais leur longévité reste faible. Les cas de réussite ont toujours nécessité un ancrage dans un territoire bien délimité. Il faut d'abord être l'homme d'un lieu. L'échelle en tant que construit social passe aussi bien par la stabilité des espaces de l'interaction politique (découpages administratifs, mode de scrutin) que par la légitimité acquise par des acteurs locaux auprès de leurs électeurs. L'idée de capital scalaire ne signifie donc pas seulement « avoir accès aux sphères de pouvoir supérieures » mais recouvre également la capacité à mobiliser des supporters sur une base territoriale. La lecture en termes d'échelles met alors l'accent sur la dimension spatiale du jeu politique puisqu'avec elle s'opère un glissement entre niveau de gouvernement et périmètre d'action. Le « capital scalaire » correspond en effet à la capacité pour un acteur donné de faire correspondre son propre périmètre d'action à un niveau de gouvernement disposant d'une certaine autonomie à l'intérieur de la structure du pouvoir. C'est d'ailleurs là le point d'accroche de la critique développée par Engin Isin à l'égard de la pensée scalaire : « *Scalar thought conceals the difference between actual (physical and material) and virtual (symbolic, imaginary and ideal) states in which bodies politic exist* » (Isin, 2007, p.211). Isin part de cette critique pour discréditer l'amalgame entre le principe de citoyenneté et l'État. Il insiste au contraire sur le rôle de la ville pour ancrer dans le réel toute revendication citoyenne, indépendamment de toute référence à l'État, qui ne devrait selon lui jamais être considéré comme autre chose qu'une construction symbolique immatérielle. Nous reviendrons sur cette critique de la pensée scalaire. Retenons pour l'instant que c'est bien en territorialisant leur influence dans un périmètre d'action transformé en échelle de pouvoir que certains gagnent une plus grande influence citoyenne à l'intérieur de l'État.

L'enjeu de la territorialisation des influences politiques est également crucial en Afrique du Sud, où pendant des décennies la ségrégation spatiale a constitué un outil de domination sans partage de la part du gouvernement d'apartheid. Aujourd'hui, les anciens leaders de la Lutte

contre le régime de l'apartheid se convertissent à une culture politique représentative. Ils doivent transformer leur soutien local au sein des *townships* en légitimité nationale à travers le système électoral. L'ANC, mouvement de résistance autrefois clandestin, se transforme en parti politique formel. Cette transition ne se fait pas sans heurts comme l'ont montré la démission du Président Thabo Mbeki en 2008, ou la contestation du gouvernement de Jacob Zuma par le chef de file de la ligue de jeunesse de l'ANC en 2011. Pour expliquer ces agitations nationales, il faut comprendre que, dans les anciens *townships*, la justice sociale est synonyme d'auto-gestion communautaire. Les membres des comités micro-locaux qui ont rejeté la tutelle de l'État dans les années 1980 continuent à mobiliser leur réseau pour s'édifier comme des intermédiaires entre les structures municipales officielles et les citoyens (Darracq, 2008 ; Buire, 2011). Dans un tel contexte, le capital scalaire ne consiste donc pas seulement à maintenir une légitimité au niveau du quartier, mais à faire correspondre cette notabilité communautaire avec une influence au sein des structures du parti (l'ANC, mais également, de plus en plus, les partis d'opposition) et du gouvernement (local, provincial, voire national).

***Proudly Manenberg, quand une ONG locale
instrumentalise la compétition politique
entre les échelles métropolitaine et provinciale (Le Cap)***

Au Cap, dans l'ancien *township coloured* de Manenberg, Mario a créé sa propre ONG en 2006. Fort de ses liens personnels avec les membres de l'ANC jusqu'au niveau national, il élabore une mobilisation à l'échelle de son quartier. Le principe de l'ONG apparaît dans son nom même, *Proudly Manenberg*, c'est-à-dire « Manenberg avec fierté » : d'où que viennent les ressources, l'objectif est de favoriser le développement du township. Au final, ce qui intéresse Mario par-dessus tout c'est que son territoire tire les bénéfices d'une mobilisation qui s'avère pluriscale en pratique. Ce discours localiste est sans aucun doute le plus mobilisateur dans un contexte municipal de compétition entre les partis. Jusqu'en 2011, les réseaux politiques de Mario au sein de l'ANC lui ont permis de bénéficier du soutien du gouvernement provincial dirigé par le parti. Journal local, festival réunissant les talents locaux, jardin communautaire, subsides pour les volontaires qui patrouillent de nuit les secteurs les plus touchés par les gangs, l'échelle locale a effectivement bénéficié de nombreux projets de lutte contre le chômage et la criminalité. Pour l'ANC provincial, les subventions permettaient de court-circuiter l'échelon métropolitain dirigé par son adversaire politique, la DA (*Democratic Alliance*). La stratégie de l'ONG locale est donc dépendante du contexte politique aux échelles supérieures. Le basculement de la majorité provinciale au profit de la DA en 2011 change par exemple complètement la donne. *Proudly Manenberg* perd un soutien important. Mais d'autres interférences entrent en compte, à commencer par les dissensions au sein même de l'ANC divisé localement en factions dont le conflit se répercute jusque dans les comités nationaux.

Afin de pouvoir tirer son épingle du jeu scalaire, il faut donc développer des compétences spécifiques, en adéquation avec la rhétorique de la « gouvernance ». En plus des capacités à mobiliser une base territoriale forte permettant l'ancrage de stratégies qui vont chercher les ressources dans toute la diversité verticale des pouvoirs (la municipalité, la province, le parti), une certaine familiarité culturelle s'avère nécessaire. Les élus municipaux n'échappent pas à la règle et leur capacité d'agir dépend également de la saisie des opportunités locales et de leur « exploitation » en fonction des ressources de pouvoirs dont ils disposent : réseaux de relations, richesse personnelle, accès plus ou moins aisé au « Centre ». Au Maroc, ce « centre » est incarné comme ailleurs par les ministères, le Parlement, les députés et les directions des partis politiques mais également par le Cabinet du Roi et les conseillers royaux. Les relations entre les individus occupant ces positions sont un sujet crucial pour comprendre les dynamiques politiques marocaines. Nous rejoignons ici des conclusions auxquelles sont parvenus Catusse, Cattedra et Idrissi-Janati (2005), lorsqu'ils évoquent la capacité d'agir des élus municipaux dans un contexte de multiplication des pôles de pouvoirs. Selon eux, cette « capacité d'agir [est] corrélée à leur inscription dans des réseaux de pouvoirs qui donnent accès, au sommet de l'État, aux ressources financières et aux décisions » (p.268). Ainsi, bien que sur le plan juridique, la hiérarchie administrative de la collectivité locale place l'arrondissement sous l'autorité du Conseil de la Ville, chargé des équipements dits de proximité, certains présidents d'arrondissement disposent dans les faits de suffisamment de ressources politiques pour élargir leurs compétences.

Développement urbain et capital scalaire des élites locales sont donc indissociables. Un élu capable de mobiliser des réseaux politiques à l'échelle de la ville a un accès privilégié aux ressources matérielles de la puissance publique mais il fait aussi figure de partenaire de choix pour d'éventuels investisseurs privés. En retour, son prestige local est renforcé, ce qui permet d'assurer dans une certaine mesure la reproduction de son capital scalaire.

La relation entre le président de l'arrondissement et le président du Conseil de la Ville au Maroc : des négociations au cas par cas

À Casablanca, le président de l'arrondissement de Sbata a introduit un plan stratégique de développement pour son territoire, intégrant notamment un projet de restructuration d'un quartier non réglementaire et des voies structurantes, aménagements relevant en théorie du Conseil de la Ville. Le président de Sbata, également ministre de l'Équipement, a pu mobiliser des équipes de son département ministériel pour réaliser le plan stratégique d'une part et proposer une partie du financement par son ministère des grandes pénitentes de Casablanca, des arguments évidemment forts pour négocier avec le président du Conseil de la Ville de Casablanca. Il en est de même pour le président de l'arrondissement de Sidi Moumen qui a fortement tiré profit des ressources

(financières et symboliques) à distribuer dans le cadre de programmes de lutte contre la pauvreté pour élargir son réseau de clientèle dans Casablanca et négocier plusieurs opérations dans son arrondissement avec le conseil de la ville.

[AI]

L'exemple ci-dessus d'une ingérence ministérielle dans un projet d'arrondissement n'est certainement pas spécifique du cas marocain. Il rappelle que d'une manière générale l'intervention du « centre » peut prendre des formes radicales pour les acteurs locaux. Les différentes échelles de gouvernement ne sont donc pas des niveaux hermétiques les uns aux autres mais bien des échelons interdépendants qu'il semble impossible de séparer de tout ancrage territorial réel. Or, si les territoires sont des constructions socio-spatiales sans cesse réactualisées par les pratiques de ceux qui s'y identifient, les valeurs du pouvoir associé aux différentes échelles sont également susceptibles d'évoluer. C'est l'analyse faite à propos des structures dérogatoires qui se développent notamment au Maroc où les diverses « Agences » ou « Fondations », créées pour accompagner les grands projets semi-publics, développent des techniques de management bien distinctes de la culture politique traditionnelle du royaume. Prenant exemple sur le projet Tanger-Med, Sabine Planel a ainsi montré comment la nouvelle culture d'entreprise, ancrée dans des critères de compétitivité et de connectivité internationales, se diffuse dans les cercles de la gestion territoriale par l'intermédiaire du personnel de l'agence TMSA (voir *infra* le chapitre 2 et Planel, 2011). Tanger Med illustre ainsi une gouvernance peu soucieuse des registres de la légitimité locale et a pour conséquence l'émergence de valeurs fondées sur une logique de résultats. Ces observations se retrouvent au Cap, où l'on assiste à l'appropriation des cadres du gouvernement dit des « trois tiers » (national, provincial, municipal) par des activistes locaux promouvant le développement de leur propre communauté, comme évoqué précédemment à propos de l'ONG *Proudly Manenberg*. Les critiques les plus radicales condamnent cette forme de collaboration vécue comme une trahison des idéaux d'autogestion socialiste de la lutte et un vecteur d'injustice. C'est toutefois bien ce mélange d'assimilation et de manipulation de la logique scalaire qui permet d'échapper au confinement scalaire.

En Afrique du Sud, la nouvelle constitution post-apartheid fait de la participation des citoyens une condition nécessaire de l'exercice du pouvoir municipal. Au Cap, cet impératif s'est traduit par la mise en place de comités consultatifs (*forums*) dans chaque circonscription électorale (*wards*). Ces *ward forums* sont présentés par la littérature grise municipale comme l'ultime échelon permettant au gouvernement de « se rapprocher du peuple » (*bring government closer to the people*) mais les analyses montrent que, dans la majorité des cas, ces comités sont de simples « espaces invités » où la participation est, au mieux, mise en scène, sans

être associée à aucun pouvoir décisionnel (Ballard, 2008). L'une des critiques principales porte sur la bureaucratisation des comportements citoyens qui s'opère à travers de telles institutions (Bénit-Gbaffou, 2008). Au Cap par exemple, les membres des *ward forums* doivent signer un Code de conduite qui insiste notamment sur leur nécessaire dépolitisation :

“In the execution of their duties forum members must not advance the interest of any political party; and forum members may not use ward forum meetings as a political platform or forum to canvass for political support for re-election as a ward forum member or as a ward councillors in the next local government elections. (City of Cape Town, 2007, Rules for the operation of ward forums within the metropolitan area of the City of Cape Town)”.

Malgré cette clause qui tente d'éliminer toute prise de parti (au sens propre comme au figuré) de la part des citoyens ordinaires, une certaine marge de manœuvre existe, illustrée par le comportement d'un individu comme Pastor, à Heideveld, ancien *township coloured*.

Pastor et la bureaucratisation des réflexes participatifs locaux au Cap

Dans le quartier de la gare, tout le monde connaît Pastor, ce fervent évangéliste qui ne se défait jamais de son éloquence pastorale, que ce soit lorsqu'il célèbre une cérémonie religieuse ou lorsqu'il fait campagne pour le Parti chrétien démocrate africain. Pastor est aussi bénévole pour l'antenne de police locale, représentant des parents d'élèves et porte-parole du comité des propriétaires en lutte contre la compagnie qui a construit le lotissement. Il est un de ces leaders communautaires ancrés dans la vie politique de son quartier depuis des décennies. Connu pour sa verve critique et son goût de la contradiction dès qu'il s'agit du gouvernement sud-africain, sous l'apartheid comme aujourd'hui, il n'a eu aucun mal à se faire élire dans le *ward forum* de sa circonscription, chargé d'assister l' élu local dans la gestion d'un petit budget de développement du quartier. Mais comme on pouvait s'y attendre avec un tel personnage, un conflit personnel a fini par opposer Pastor à la conseillère locale. Selon lui, la jeune femme le tenait délibérément à l'écart des réunions communautaires. Elle aurait même tenté de l'expulser du *ward forum* en jouant sur les termes du Code de conduite qui stipule que « les membres du forum ne doivent pas provoquer le désordre lors des réunions » (City of Cape Town, 2007, op cité). Pour le notable, c'était là un affront de trop : lui qui s'efforçait de remplir avec professionnalisme son rôle de « représentant de la communauté » ne pouvait être ainsi évincé sur les bases d'un règlement aussi peu précis qu'infantilisant. Il se résolut à faire appel à l'autorité supérieure. Il écrivit une lettre à la présidente du *subcouncil*, prolongement décentralisé du conseil métropolitain auquel la conseillère doit rendre des comptes. Pour contrer sa domination à l'échelle du *ward*, Pastor a ainsi utilisé la structure pyramidale du gouvernement métropolitain, faisant preuve d'une mobilisation transgressive du capital scalaire acquis à l'intérieur même du cadre qu'il conteste.

C'est un saut d'échelle qui correspond à un court-circuitage classique de l'échelon local à travers le recours à un niveau supérieur. Mais il faut également prendre en compte le décalage partisan de ces structures. Alors que la conseillère est une représentante de l'ANC plébiscitée dans sa circonscription (dans certains bureaux de vote, elle a obtenu plus de 95 % des voix), elle siège du côté de l'opposition dans le *subcouncil* dirigé par la DA et ses alliés. Pastor a donc tiré profit de la position de faiblesse de sa conseillère une fois sortie de son périmètre d'action et mis en place intuitivement une tactique de confinement scalaire. Il n'avait pourtant pas réalisé l'ampleur du jeu partisan au niveau du *subcouncil* et lorsqu'il a appris que sa lettre était utilisée par la présidente de ce conseil pour engager une contre-campagne au détriment de l'ANC, Pastor a renoncé à faire entendre son cas personnel à cette échelle. Il obtenu sa revanche symbolique sur son terrain à lui, à savoir sur le parvis devant la gare, lorsque la conseillère, violemment prise à parti par une foule en colère, l'a appelé à la rescousse pour calmer les esprits échaudés par les rumeurs concernant des promesses d'embauche pour la rénovation à venir de la gare.

[CB]

Le récit de la consolidation d'une légitimité personnelle par le pasteur de Heideveld dans son quartier montre que le capital scalaire mêle la capacité à s'ancrer dans un territoire donné et la capacité à mobiliser divers échelons du pouvoir mais également à faire jouer les uns contre les autres ces échelons, notamment à travers le jeu partisan. La logique pyramidale des structures d'encadrement social ne se limite pas en effet à une dichotomie entre « le haut » et « le bas », le « Centre » et les organes « décentralisés », ou encore les représentants « élus » et les voix citoyennes simplement invitées à « participer ». Entre ressources de la notabilité et adaptabilité des registres politiques à la faveur d'une plus forte compétitivité économique comme dans le cas de Tanger Med ou d'une plus grande bureaucratisation dans le cas des *townships* sud-africains, les compétences permettant aux acteurs de circuler entre les échelles sont variées et obligent à revoir l'hermétisme de la pensée scalaire dénoncé par Isin.

Contournements : résistances et alternatives à la pensée scalaire

L'exemple des notables tangérois qui assurent leur maintien en adoptant les objectifs de Tanger Med ou du pasteur du Cap qui défend son rôle de leader dissident face à la municipalité en instrumentalisant la logique bureaucratique montrent que, finalement, les tactiques qui permettent d'éviter le confinement scalaire tendent à renforcer les bases mêmes de ce confinement. Tous ces personnages consolident leur pouvoir en renonçant

à une influence de plus grande envergure. En 2009, Pastor a certes remporté une bataille contre la conseillère mais, deux ans plus tard, il semble s'être brûlé les ailes aux élections municipales. Sa candidature n'a pas été validée, ce qui pourrait bien finir par entamer sa notabilité auprès des voisins fatigués de le voir entrer en vain dans des jeux politiques plus forts que lui.

Serait-il alors possible de contester l'ordre imposé par la structure scalaire *en dehors* de la structure elle-même ? À Lomé, une logique affinitaire ethnique a débouché sur la création d'une plateforme de représentation et de redistribution qui court-circuite tous les découpages officiels.

Les comités de développement du quartier (CDQ) mis en place dans la capitale togolaise sont au départ un exemple analogue à celui des *ward forums* du Cap : il s'agit de comités instaurés par l'autorité centrale pour formaliser les organisations de quartier. L'objectif officiel est de favoriser l'émergence d'un espace public démocratique dans une ville connue pour sa gestion fortement centralisée et dont les dirigeants sont directement nommés par le président de la République (Gervais-Lambony et Nyasogbo, 2008). À Lomé comme au Cap, les comités dits « participatifs » mettent toutefois en jeu des mécanismes d'exclusion et de domination qui peinent à faire progresser l'espace délibératif. Cyprien Aholou (2009) a analysé comment le modèle des CDQ a par exemple été repris par les populations imbuës d'une forte volonté de reconnaissance sociale. Il montre que de tels « CDQ d'en bas » développent des stratégies d'exclusion et de mise à l'écart des populations allogènes dans un but d'affirmation identitaire, bien éloigné de toute revendication à l'universalité de l'espace démocratique (Honneth, 2008). Encore une fois, la mise en place d'un échelon « plus local » n'est en rien le gage d'un processus décisionnel plus démocratique. Pourtant, le principe d'une organisation communautaire centrée sur le quartier a pu aboutir dans certains cas à des réorganisations plus profondes des échelles du gouvernement local de Lomé.

Contournements citoyens des échelles imposées à Lomé

L'espace urbain de Lomé est géré par deux entités administratives distinctes. Il y a d'une part la Commune de Lomé, divisée en cinq arrondissements. C'est au sein de ces arrondissements qu'ont été mis en place les CDQ. Mais au-delà de ce territoire communal, l'espace urbain se prolonge dans des quartiers périurbains qui sont administrés par la Préfecture du Golfe. Il n'existe toutefois aucune frontière matérielle entre ces espaces péri-urbains et les quartiers communaux. La continuité territoriale est telle que, dans le troisième et le cinquième arrondissement, certains habitants choisissent délibérément leur appartenance territoriale en fonction des intérêts qu'ils peuvent tirer du fait d'appartenir à la préfecture ou à la commune. Dans ce contexte, le capital scalaire va au-delà de la seule instrumentalisation des cadres de gouvernement existants. Dans le quatrième arrondissement, certains leaders ont fini par créer leur propre institution de gestion communautaire. Persuadés que l'amélioration des conditions urbaines dépasse le découpage des quar-

tiers, les responsables des CDQ de l'arrondissement se sont rassemblés dans une association, l'ACODAR : Association des Comités de Développement du Quatrième Arrondissement. Ces leaders ont ainsi tenté de remédier au risque du confinement scalaire mais cette expérience a connu un échec à cause même de la mission de cette structure. L'ACODAR ne pouvait fonctionner en effet qu'en supplantant le conseil d'arrondissement, ce qui s'est révélé impraticable. En revanche, l'expérience du Comité de développement des Bè est une réussite.

Les Bè constituent l'un des groupes socioculturels autochtones de Lomé. Ils sont concentrés en majorité dans le troisième arrondissement de la municipalité mais on les retrouve également dans les cantons voisins de Baguida et d'Agoènyivé, c'est-à-dire des espaces situés hors du territoire communal, et dans le quartier Bè-Klikanmè appartenant au cinquième arrondissement. Proximités culturelle et spatiale se sont donc cumulées pour favoriser l'unification des Comités de Développement du Quartier de ces différents quartiers, séparés administrativement par les frontières entre arrondissement d'une part, entre la commune et la préfecture d'autre part, sous le nom de CDB : Comité de Développement de Bè. En tant que structure associative œuvrant pour la mobilisation des Bè et l'affirmation de leur identité, le CDB fait fi des frontières officielles et s'est imposé comme structure faîtière à contre-courant du cadre scalaire défini par le législateur. Alors que le CDQ s'inscrit dans un emboîtement d'échelle qui le place sous la tutelle de l'arrondissement en le cantonnant à l'échelle du quartier dont il tire sa force de mobilisation et sa légitimité du quartier (*le dedans*), c'est en se tournant vers l'extérieur (*le dehors*) que le CDB construit sa légitimité identitaire et territoriale. Par cette ouverture vers *le dehors*, les responsables des CDQ de Bè sont à même de capter les financements auprès des bailleurs de fonds qui auraient autrement hésité à appuyer des actions isolées dans les quartiers. La réponse du président d'un CDQ de Baguida interrogé sur l'existence d'une telle stratégie résume bien la relation qui lie le CDB aux arrondissements : « La commune bénéficie largement des financements des partenaires techniques et financiers. Par notre appartenance au CDB, ces financements arrivent jusqu'à nous, même si nous ne dépendons pas de la Commune » (entretien avec M. Kémè, président du CDQ de Gaglo-Kpota, 2009).

[CA]

Les grands processus de réécalonnage scalaire que nous observons de Rabat au Cap, ou de Lomé à Nairobi, créent donc des cadres de gouvernement qui associent des entités métropolitaines à des organisations de quartier de plus en plus formalisées à travers par exemple les CDQ ou les *ward forums*. Cette production d'échelles complémentaires montre pourtant ses limites. La mise en place des arrondissements de Lomé ou des *subcouncils* du Cap prouve les réajustements qui s'imposent à l'intérieur même du cadre scalaire. Plus encore, la création du Comité de Développement des Bè à Lomé offre un exemple d'échelle alternative, non prévue par le gouvernement central et pourtant désormais partenaire de la gestion urbaine. Dans le même ordre d'idées, l'exemple déjà cité de l'ONG *Proudly Manen-*

berg montre comment des réseaux de redistribution, voire de contrôle social, se jouent des découpages scalaires de la métropole capétienne en mobilisant des ressources socio-politiques sur la base d'une identité de quartier contestataire et marginale.

Le développement de réseaux de gestion alternatifs, transcendant les répartitions des pouvoirs entre les échelles de gouvernement, ne se fait pas nécessairement *contre* la gestion municipale mais articule pragmatiquement toutes les ressources disponibles à toutes les échelles. Dès lors que les acteurs cherchent à faire entendre leur propre voix ou à accéder directement aux ressources publiques, leurs stratégies mettent donc finalement en question la pertinence d'une lecture scalaire. Nous retrouvons ainsi la critique de Isin, pour qui la pensée par échelles limite l'imagination politique en immobilisant toute revendication citoyenne dans le cadre de l'État :

« How citizenship overflows and how these overflows constitute citizenship through struggle of social groups are questions of investigation that scalar thought with its principles of hierarchy, exclusivity and ahistoricity will not and cannot ask » (Isin, 2007, p.219).

Les exemples développés dans ce chapitre ont montré que ce sont finalement dans les « débordements » (*overflows*) que le cadre scalaire est le plus susceptible de permettre des progrès en termes de justice distributive et procédurale.

Le confinement scalaire employé par les autorités du Cap et de Nairobi, afin de prendre le contrôle du commerce informel du centre-ville, a prouvé combien une pensée du pouvoir à l'intérieur d'échelles plus exclusives et mieux hiérarchisées a pu empêcher les revendications des commerçants. Dans ces deux villes, la logique néolibérale des acteurs privés s'est ainsi imposée jusque dans la gestion de l'espace public du centre-ville. Les récits des résistances développées par des individus ou des collectifs contre de telles pratiques de confinement scalaire ont toutefois mis en évidence la marge de manœuvre permise par la mobilisation d'un certain « capital scalaire ». Des stratégies de contournement, d'instrumentalisation, voire de négation de cette hiérarchie des échelles existent, comme nous l'avons vu au Cap ou à Lomé. Elles font du jeu d'échelles un jeu de légitimités qui interroge la base territoriale de la redistribution et de la participation, insistant ainsi sur la dimension directement spatiale de la justice.

On pourrait certes s'interroger sur le sens plus absolu de la justice : est-ce que la capacité de Pastor à calmer ses voisins lorsqu'ils s'en prennent à la conseillère locale est une avancée en terme de justice ? Ou bien n'assiste-t-on pas simplement au renforcement de la notabilité d'un individu ? À l'inverse, l'érosion du pouvoir traditionnel des notables dans la reconfiguration des circonscriptions de Casablanca est-elle nécessairement une injustice ? La discussion collective qui sous-tend ce chapitre n'a

pas cherché à répondre à ces questions qui trouveront leur prolongement dans la suite de l'ouvrage. En revanche, en plaçant au cœur de nos analyses la question des échelles, nous contribuons à montrer en quoi les enjeux de justice gagnent à être abordés dans leur dimension spécifiquement spatiale. Il semble que ce soit finalement l'ancrage dans une portion concrète des territoires urbains qui permette en dernière instance de contrebalancer la froide pyramide des échelles du pouvoir. Une quête de justice ne serait alors efficace qu'à condition de s'incarner dans des luttes sociales concrètes, mises en acte dans la vie citadine quotidienne.

DEUXIÈME PARTIE

JUSTICE ET TERRITORIALISATION

La relation entre justice spatiale et territorialisation, objet de cette deuxième partie, est abordée à travers quatre thématiques très différentes et transversales à plusieurs des milieux urbains explorés dans le présent ouvrage. Dans toutes ces contributions collectives, les recherches contextualisées sont perceptibles, le terrain n'est jamais loin. Les acteurs sont au premier plan, de même que des situations concrètes lourdes de sens pour les intéressés, qu'il s'agisse d'opérations de déguerpissements, de mise en œuvre locale de politiques publiques, de réparation des injustices du passé ou de relations d'entreprises avec le milieu dans lequel elles sont implantées. Territoire et idée de justice s'insèrent alors profondément dans les enjeux vécus par les intéressés. Si le politique fonde le territoire, ce qui est au cœur de la notion de territoire, c'est la tension entre inégalités et nécessaire cohésion d'ensemble du groupe (*la* politique servant alors à inventer les formes de compensation permettant au système de se maintenir). Le politique étant lui-même tension entre le pouvoir des autorités et le sentiment d'appartenance des habitants, la relation entre territoire et justice est une composante essentielle de toute gestion localisée, quelle qu'en soit l'échelle.

Plus que de territoire, c'est de territorialisation dont il est ici question, c'est-à-dire d'un processus toujours inachevé, sans cesse remis sur l'ouvrage, qui tend à « faire territoire ». Certes, chacun des chapitres qui suivent a tendance à prendre en compte de manière plus spécifique telle ou telle dimension de la territorialisation, que l'on pourrait résumer par les termes de territorialisation « par le haut » ou de territorialisation « par le bas ». Mais l'essentiel est toujours dans l'articulation complexe entre les diverses dynamiques qui traversent une société donnée. De manière plus précise, les analyses mettent en scène des acteurs différemment positionnés au sein de la société. À côté du face-à-face classique entre pouvoirs publics et catégories défavorisées, que cette position soit le fait de leur pauvreté, de leur statut historique d'infériorité ou de leur extranéité, on trouvera des commerçants et même des chefs d'entreprises. Dotés de toutes autres compétences et notamment de la capacité de jouer entre territorialité et mobilité, ces derniers ne vivent certainement pas leur territorialité comme d'autres, sous la forme d'une assignation à un lieu. Leur présence permet de complexifier l'analyse et de brouiller les repères trop dichotomiques de « haut » et de « bas » de la société. Enfin, les formes de territorialisation présentées dans les chapitres de cette partie donnent une grande place à des temporalités variées. Le passé reste ainsi très présent, à la fois par les héritages qu'il a laissés et par la convocation incessante qu'en font les acteurs. Pourtant, la référence est toujours le présent, un présent inéluctablement tendu vers la construction d'un avenir que l'on espère meilleur. Mais la dimension temporelle n'est pas une référence inerte dans les processus de territorialisation : elle joue de manière active.

Elle construit des expériences, fonde des légitimités ; mieux encore, elle déforme les éléments du système et finit par changer le système lui-même. Tout particulièrement quand le passé est appelé à fonder les stratégies présentes des acteurs, l'histoire est faite pour être ré-écrite, car le territoire est d'abord un récit avant d'être un projet.

Dans les contributions qui suivent, l'entrée par les acteurs imprime également une marque forte sur la prise en compte de la justice. Certes, les entrées par la justice structurelle (par exemple, quand il est question des injustices du passé) et par la justice procédurale (ainsi, en ce qui concerne les processus menant au déguerpissement) ne sont pas oubliées. Mais les auteurs donnent la part belle à la manière dont les intéressés eux-mêmes expriment la pensée de la justice et de l'injustice. Cette prise en compte des représentations permet de souligner une dimension importante : conformément à l'idée d'un territoire-récit, les notions de justice et d'injustice sont d'abord utilisées comme une figure de rhétorique destinée à persuader, en interne comme en externe. En interne, la persuasion permet de mobiliser un groupe ; en externe, de rallier ou de créer un rapport de forces plus favorable. Le cas de certains acteurs, comme les chefs d'entreprises, qui répugnent à s'exprimer en termes de justice est de ce point de vue intéressant ; loin de n'avoir aucun intérêt à faire valoir, ils ont d'une part des intérêts à préserver, et par ailleurs d'autres atouts plus convaincants à mettre en œuvre dans leurs stratégies. L'acteur mobilise l'idée de justice comme une ressource. Et l'espace, sous la forme du territoire de vie, est une ressource d'autant plus essentielle que l'intéressé n'a que peu d'atouts sociaux. Pour celui-ci, la dimension spatiale de la justice est fondamentale.

La notion d'(in)justice est donc prise ici dans toute sa subjectivité, comme une représentation constructrice d'une réalité sociale, comme un élément de stratégie d'acteur ; à rebours, de manière réflexive, l'expression de l'(in)justice peut constituer pour le chercheur une entrée lui permettant de comprendre l'acteur et ses comportements sociaux. Une des difficultés de cette approche non normative de la justice réside dans la place considérable accordée à la subjectivité de l'acteur. La difficulté augmente encore avec la prise en compte de la dimension temporelle ; ainsi, quand le temps transforme en bénéfice au profit de l'acteur une opération (ici un déguerpissement) qui avait été menée selon une procédure manifestement injuste, sans d'ailleurs que l'acteur modifie nécessairement son discours. Le chercheur peut alors être tenté de prendre des repères plus objectivables pour fonder son discours. Mais inégalité n'est pas injustice, et le propos de l'acteur sur le rapport inégalités/injustice est également plein d'enseignements.

Entre la territorialisation et la justice, il faut enfin examiner le système et ses interactions, comme nous y convie le titre de cette deuxième partie. L'énonciation du principe de justice fait partie de la panoplie de l'acteur pour affirmer sa place dans le territoire. Elle fait partie de la panoplie des autorités, que ce soit à travers un discours affirmant le besoin de justice ou

un discours de justification qui, tout en leur permettant éventuellement d'avancer masquées, exprime le besoin d'avancer des arguments pour légitimer l'action. Elle fait partie de la panoplie des groupes défavorisés, leur permettant de se réinsérer dans le débat. Elle fait partie de la panoplie des acteurs intermédiaires, qu'ils soient ONG ou « bienfaiteurs », ces sortes d'évergètes des sociétés musulmanes, leur permettant d'assurer leur position à l'intérieur de la Cité, en même temps que d'aider les pauvres. Car tous ces discours sont à double détente. Ainsi, en revendiquant la justice, les catégories sociales défavorisées espèrent certes un changement d'attitude des dominants à leur égard : des avancées en matière de justice structurelle et de manière plus symbolique et plus profonde en matière de justice procédurale. Mais le discours sur la justice est aussi pour celles-ci un levier de repositionnement dans la société, une implication active sur leur espace, une forme efficace de réappropriation de leur existence. D'une certaine manière, l'injustice, surtout quand elle est spatiale et qu'elle est ressentie dans une relation forte de proximité, contribue donc à construire le territoire.

Alain MUSSET, Jean-Luc PIERMAY

Programmes participatifs et territorialisation de l'action publique : à la recherche de la justice procédurale

Aurélien QUENTIN, Pauline GUINARD, Quentin MERCUROL

Depuis le milieu des années 1990, les bailleurs internationaux qui influencent considérablement la nature de l'action publique dans les pays du Sud à travers le financement de réformes de l'État et de l'action publique qui y est associée, s'attachent à promouvoir avec force un modèle néolibéral de politiques répondant aux critères de la « bonne gouvernance ». Alimentant leur stratégie de « renversement de l'obstacle politique » suite à l'échec des programmes d'ajustement structurels (Osmont, 1995), deux injonctions majeures qui nous intéressent ici particulièrement s'affirment dans ce discours : l'incontournable « participation de la société civile » à la conception et mise en œuvre des politiques publiques ; et la nécessaire « focalisation » des investissements sur les plus vulnérables pour maximiser l'efficacité de la lutte contre la pauvreté. Présentées comme des modalités d'approfondissement de la démocratie et d'accès à la justice sociale, la participation et la focalisation peuvent également être considérées comme des éléments d'adaptation de l'idéologie néolibérale visant à intégrer les critiques qui lui sont opposées pour finalement se renforcer et diffuser sa rationalité à l'ensemble de la société (Morange, 2011). En Équateur et au Kenya, ces injonctions sont particulièrement relayées vu l'influence majeure qu'y ont différents organismes multilatéraux, notamment la Banque interaméricaine de développement (BID) en Équateur, et la Banque mondiale au Kenya, mais aussi par de nombreuses ONG et agences de développement bilatérales. Elles se trouvent notamment renforcées par l'application de la décentralisation depuis la fin des années 1990, qui constitue le cadre privilégié pour la mise en œuvre de programmes participatifs à l'échelle « locale » (voir l'introduction du présent ouvrage). En Afrique du Sud, on retrouve cette injonction à la participation : elle est liée à la fois à un contexte mondial de circulation de modèles de politiques publiques d'influence néolibérale promus

par les banques de développement, et à un contexte national de construction de l'État post-apartheid s'appuyant sur des structures et des pratiques participatives héritées de la lutte contre l'apartheid (Bénit-Gbaffou et Gervais-Lambony, 2008 ; Oldfield, 2008). Dans ce cadre, les populations anciennement discriminées bénéficient d'une attention particulière au nom du redressement des injustices passées.

Participation et focalisation sont liées par le fait qu'elles se traduisent nécessairement par la territorialisation de l'action publique. En effet, dans le cas des politiques urbaines, le fait de délimiter *a priori* des espaces d'intervention correspondant aux quartiers les plus pauvres des villes est censé permettre d'atteindre deux objectifs. D'une part, présupposant de l'homogénéité des conditions de vie et des revenus des habitants au sein d'un quartier, de toucher les foyers les plus défavorisés. Ce présupposé est d'autant plus évident dans le cas sud-africain que les différentes populations discriminées ont été de fait regroupées dans des quartiers distincts au nom d'une identité établie et imposée par la loi sous l'apartheid. En effet, en 1950, ont été votés le *Population Registration Act*, loi qui définit les populations selon des critères « raciaux » (Blanc, Noir, *Coloured*, Indien) et le *Group Areas Act*, loi qui assigne des zones de résidence séparées aux groupes ainsi définis.

D'autre part, présupposant de l'existence d'une « communauté » politique homogène – ou au moins d'une communauté d'intérêts – au sein de ces mêmes quartiers, de favoriser l'inclusion des bénéficiaires au sein des processus de prise de décisions et d'exécution des politiques, et donc leur appropriation locale, processus qui est lui-même censé garantir leur effectivité et leur viabilité à moyen ou long terme. D'un point de vue plus théorique, la territorialisation – définie *a minima* comme une délimitation *a priori* des espaces d'intervention – des politiques visant la participation des habitants, consisterait à promouvoir des modalités plus procédurales d'accès à la justice sociale, qui passent par des processus délibératifs à la base et non par une égalité de traitement décidée d'« en haut » (approche structurelle de la justice) pour dépasser les injustices du principe d'universalité dans des sociétés de plus en plus complexes (Gervais-Lambony et Dufaux, 2009). Or, il existe un certain décalage entre les arguments avancés pour faire valoir cette implication des citoyens dans les politiques publiques les concernant, au nom d'une plus grande justice, et la manière dont ces préceptes sont appliqués sur le terrain, et ce notamment parce que le processus de territorialisation de l'action publique peut intervenir à des moments différents : avant et/ou pendant la mise en œuvre de l'action publique. Son déploiement dans le temps et dans l'espace peut contribuer à renforcer ou à produire de nouveaux processus non-programmés de recomposition ou de fragmentation du territoire. L'objectif de ce chapitre est de s'intéresser à différentes politiques publiques mobilisant la rhétorique de la participation, et aux formes de territorialisations qu'elles induisent, afin de poser la question des articulations et des éventuelles contradictions entre deux approches différentes de la justice : distributive et procédurale.

Cette question renvoie au débat théorique plus large qui anime les sciences sociales depuis le début des années 1990 opposant une conception de la justice basée sur la redistribution des ressources telle que la définit Rawls (1971), à celle de Young (1990) fondée sur la reconnaissance des groupes sociaux opprimés, qui se traduit dans le cadre de politiques d'aménagement urbain par une tension entre démocratie (participative) et justice sociale (Fainstein, 2009). Ce débat est lui-même traversé par une controverse sur le caractère néolibéral de telle ou telle conception, les visées redistributives étant considérées comme matérialistes et réductrices par les uns, quand la recherche de reconnaissance passe, pour les autres, pour le triomphe de l'individualisme prôné par l'idéologie néolibérale, disqualifiant les idéaux égalitaires de redistribution. Certains tentent de dépasser cette opposition en défendant au contraire la « bivalence » de l'idée de justice sociale, affirmant qu'elle doit poursuivre en même temps des objectifs de redistribution économique et de reconnaissance politique, ces deux types de revendications n'étant pas contradictoires (Fraser, 1998).

Loin de trancher ce débat, nous voulons ici, à partir de cas concrets, l'alimenter en concentrant l'attention sur des moments de l'action publique au cours desquels le discours et les procédures participatives interviennent, entremêlant, parfois de manière implicite ou ambiguë, les enjeux d'approfondissement de la démocratie et ceux de réduction des inégalités économiques.

Pour cela, nous nous appuyons sur l'analyse empirique de politiques sectorielles différentes et de trois terrains d'étude divers tant par leur contexte – politique, géographique, historique et culturel – que du point de vue de l'échelle de la politique étudiée : métropolitaine dans le cas de l'Afrique du Sud, nationale et locale en ce qui concerne le transfert de fonds dans le cadre de la décentralisation au Kenya, nationale et municipale en Équateur. Tous ces cas révèlent l'importance des échelles spatiales et temporelles pour comprendre les enjeux de justice dans l'analyse de leur application. Tenant compte de ces aspects, nous nous intéresserons ici aux décalages entre l'unicité du discours justifiant le recours à la participation – qui elle-même justifie automatiquement la territorialisation par la nécessaire délimitation d'un périmètre « local » pour sa mise en œuvre – et la multiplicité des formes que celle-ci peut prendre lors de son application à la conception et/ou à la mise en œuvre de l'action publique.

Au Kenya, nous étudierons dans la ville de Kisumu les procédures participatives qui ont été introduites par la mise en place d'un fond dévolu aux autorités locales (*Local Authority Transfer Fund*) qui représente 5 % du revenu national. Une des conditions du décaissement des fonds est l'obligation de définir, pour chaque autorité, un plan d'action annuel (*Local Authority Service Delivery Action Plan* – LASDAP), où sont compilés des projets (assainissement, santé, éducation, etc.) identifiés comme prioritaires par les habitants. La « participation », prenant la forme d'une

réunion annuelle, est organisée au niveau des *wards*, qui sont la plus petite circonscription électorale au Kenya, à l'échelle desquels sont élus les conseillers siégeant au conseil municipal.

En Afrique du Sud, nous nous intéresserons à la politique métropolitaine d'art public de Johannesburg, qui, fait non négligeable, est appliquée en considérant l'art comme un service urbain de base comme les autres, plus que comme une politique culturelle à part entière. Ceci conduit à appliquer cette politique de manière privilégiée dans les quartiers en difficulté, et notamment ceux anciennement défavorisés par le régime de l'apartheid comme les *townships* de Soweto sur lesquels nous nous appuyerons plus spécifiquement. Dans ces espaces, le recours à la participation est vu comme un moyen de favoriser l'adhésion des populations au projet.

Enfin, l'étude du cas équatorien se distingue par le fait qu'elle porte sur une politique urbaine nationale appliquée par un organe central (le ministère du développement urbain et du logement – MIDUVI) à différentes villes du pays, selon des règles communes, indépendamment de leurs spécificités et n'est donc pas centrée sur une ville en particulier. Financée par la BID qui décline un même modèle de programmes de réhabilitation des quartiers marginaux dans la majorité des pays de la sous-région latino-américaine, ce programme pilote vise à améliorer les services et équipements de quartiers défavorisés sélectionnés dans dix villes du pays, censés représenter la diversité des villes équatoriennes, dans l'hypothèse d'une généralisation du programme. À travers ce « pilote », la BID et le MIDUVI cherchent à instituer, au sein des municipalités sollicitées pour son application, un nouveau modèle de gestion urbaine se voulant « décentralisé et participatif ». La mobilisation d'une telle diversité d'études de cas repose sur le fait que leur point commun réside dans l'utilisation d'une rhétorique participative pour légitimer l'action publique. Le procédé comparatif ne vaut donc que parce que nous entendons étudier des processus, et non des espaces en tant que tels (Gervais-Lambony, 2003). Plus qu'une comparaison d'espaces terme à terme qui aurait peu de sens et de pertinence, il s'agit alors de mettre en œuvre une confrontation, une mise en regard (Spire, 2011), de processus qui se produisent certes dans des espaces très différents, mais dont les ressorts et les conséquences sont comparables, ce qui permet en fin de compte de faire ressortir à la fois des ressemblances et des dissemblances, venant éclairer d'un jour nouveau les processus en cours. Cette démarche comparatiste est ainsi en accord avec l'impératif méthodologique défini par certaines critiques renouvelées du néolibéralisme qui tentent de mettre à jour la « variation systémique » (ou « variegation ») produite par le processus non-linéaire, conflictuel et contradictoire que représente le mouvement contemporain de néolibéralisation (Brenner, Peck, Theodore, 2010).

Partant de là, les questions que nous nous sommes posées pour guider notre analyse sont les suivantes : à travers quels arguments justifie-t-on le caractère participatif des politiques menées ? Quelles approches de la justice sont mobilisées – explicitement ou implicitement – au sein de cet

argumentaire ? Quels sont les enjeux de la territorialisation induite par cette injonction à participer ? Comment les procédures participatives et les processus de territorialisation qui y sont associés contribuent-ils à reformuler les enjeux de justice ?

Les réponses à ces questions sont apportées en trois parties, la première examine les modalités participatives de ces politiques et les formes de territorialisation qu'elles impliquent, à travers une lecture de leur conception, analysant les enjeux de justice sous-tendus par la manière dont elles sont pensées et dont elles sont censées fonctionner. Dans un deuxième temps, nous analysons ces modèles à la lumière de leurs résultats sur le terrain et donc de leur impact sur les territoires urbains. Enfin, nous montrerons que le processus de territorialisation peut lui-même influencer les formes de justice ou d'injustices issues de l'action publique.

La participation, facteur et critère des processus de territorialisation

Le cas kényan offre une variation intéressante du lien entre territorialisation et participation. En effet, à Kisumu, dans l'organisation de la participation, il n'y a pas *a priori* de liens entre la focalisation sur des territoires de pauvreté et la mise en œuvre de procédures participatives. Les procédures participatives touchent tous les territoires (*wards*) au sein de la municipalité, et chaque *ward* se voit attribuer une enveloppe budgétaire pour la réalisation des projets préalablement définis lors du processus participatif. Cet égalitarisme dans le traitement des territoires est le fruit de l'égoïsme territorial qui anime la plupart des conseillers locaux élus : dans un contexte de grande rareté des ressources municipales, l'appropriation et la personnalisation des projets du LASDAP constituent une stratégie privilégiée de construction d'une ressource politique. Mais la participation reste bien au cœur de l'action publique, ou en tout cas de sa légitimation, le respect formel des procédures participatives au sein des *wards* étant une condition du décaissement des fonds dévolus aux autorités locales. La territorialisation des projets LASDAP correspondrait alors tout à la fois à une conception « égalitaire » de la justice qui organiserait les relations entre les *wards* qu'à une conception procédurale du juste, les réunions participatives à l'échelle de chacun garantissant la nature juste des projets en leur sein. Pourtant, en principe, on voit bien que c'est par l'absence de logiques distributives que se pose immédiatement la question de l'injustice : on pourrait considérer comme juste l'égalitarisme du traitement des territoires identifiés par l'action publique si ces derniers étaient homogènes, ce qui n'est évidemment pas le cas à Kisumu, marquée par des inégalités historiques fortes entre l'ancien centre colonial et les diverses périphéries urbaines, et donc où certains *wards* sont bien mieux

dotés que d'autres. L'injonction procédurale, qui est appliquée à l'intérieur de chaque *ward*, préempte la formulation des enjeux de justice, et le problème de l'équité entre les *wards* n'est donc pas explicitement posé.

Le programme pilote d'amélioration des quartiers marginaux (PROMIB) développé entre 2002 et 2006 en Équateur dans le cadre de la politique nationale de soutien au logement, nous offre à l'inverse un exemple d'action cherchant à conjuguer logiques distributive et procédurale. Il s'agit en effet d'un programme territorialisé et participatif qui vise à l'amélioration des services en réseaux, des équipements collectifs et des infrastructures de base des quartiers « semi-consolidés » – c'est-à-dire de quartiers périphériques, où il n'existe pas de litige quant à la propriété foncière, où la majorité des habitations ont un caractère durable mais auxquels il manque tout ou partie des services et équipements urbains de base du fait du manque de moyens des municipalités – dans le but de les intégrer au reste de la ville dite « formelle ». La définition des territoires d'intervention repose sur différents critères (taille, niveau moyen de revenus, statut légal de la propriété foncière, etc.) selon une logique de type compensatoire, « donner plus à ceux qui ont moins », correspondant à une approche redistributive – ou structurelle – de la justice.

À l'intérieur de chaque quartier d'intervention, la nature des travaux mis en œuvre dépend de l'expression des priorités des habitants par le biais de dispositifs participatifs répondant à une approche plus procédurale de la justice. Mais, le tableau se complique dans la mesure où parmi les multiples critères de sélection des quartiers d'intervention, l'un d'entre eux concerne le niveau d'organisation de la « communauté ». Or, il est arrivé qu'un quartier très pauvre de la plus grande ville du pays, Guayaquil, se voit déclarer inéligible lors du processus de sélection territoriale au motif que ses habitants n'étaient pas suffisamment organisés pour intégrer un programme de type « participatif » tel que le PROMIB.

En effet, l'association de quartier, censée gérer les revendications pour l'accès de celui-ci aux services essentiels, avait été dissoute quelques mois auparavant pour cause de conflits internes. L'origine de ceux-ci résidait justement dans la difficulté des représentants du quartier à obtenir l'attention des autorités municipales. Le quartier se trouvant en zone inondable (mais néanmoins constructible), la faisabilité technique de raccordement aux réseaux d'eau et d'assainissement était particulièrement complexe, expliquant le manque d'empressement de la municipalité à satisfaire les demandes de l'association. Lors du processus d'éligibilité, l'ensemble des obstacles techniques avaient été levés au cours de négociations avec les entreprises municipales chargées des services mentionnés, le motif du refus fut donc clairement la question de la capacité des habitants à se mobiliser pour rendre effective la « participation ».

L'injonction participative pour la mise en œuvre d'un programme d'accès aux ressources urbaines contrevient dans ce cadre à la logique redistributive qui caractérise la sélection des territoires puisque cela exclut certains territoires qui nécessiteraient une telle compensation. Il est inté-

ressant de noter que la participation en Équateur est à la fois une condition d'attribution des ressources qui ne s'applique qu'aux espaces périphériques – les habitants des quartiers centraux n'ayant pas besoin de « participer » pour obtenir leur raccordement aux services de base – tout en étant un critère excluant de l'accès à ces ressources pour certaines catégories de populations défavorisées.

Dans le cas de la politique d'art public à Johannesburg, en Afrique du Sud, on s'aperçoit que ce n'est pas la participation qui conditionne la territorialisation, mais qu'à l'inverse, le choix des territoires d'application de cette politique influence la forme et le degré de la participation mis en place dans le cadre de cette politique. La politique d'art public, adoptée par la métropole de Johannesburg en 2007, repose sur un texte non-contraignant destiné à promouvoir l'installation d'œuvres d'art dans les espaces publics de la ville. Il est ainsi conseillé que tous les projets urbains métropolitains de plus de 10 millions de rands (1 million d'euros) consacrent jusqu'à 1 % de leur budget total à l'art public. En pratique, l'agence de développement de la métropole – *Johannesburg Development Agency* (JDA) – est aujourd'hui la principale structure métropolitaine à mettre en œuvre cette politique. Sa mission consiste à régénérer les centres en déclin et à développer les espaces anciennement marginalisés, au nom du ré-équilibre spatial et de la cohésion métropolitaine. L'action du JDA, puisqu'elle est définie par espace de projet, est donc dès le départ territorialisée.

Dans ce contexte, l'art public est valorisé non seulement parce qu'il est conçu comme un facteur d'embellissement du quartier, mais aussi parce qu'il est pensé comme un outil pouvant favoriser l'appropriation du projet par les habitants du quartier concerné – en faisant écho à l'histoire et au contexte locaux (voir *infra* chapitre 8) –, et donc permettre sa territorialisation au sens fort. Tout en tenant compte des priorités définies par le maire de la métropole, le JDA a ainsi pour tâche de sélectionner les espaces dans lesquels il entend intervenir et les procédures de mise en œuvre de ses projets. Or, en matière d'art public, les procédures d'application locales de cette politique métropolitaine diffèrent selon les quartiers, particulièrement en ce qui concerne le volet participatif. Dans les *townships* – anciens espaces de relégation des populations « non-blanches » – comme dans les quartiers péricentraux de Johannesburg, la participation semble être une condition nécessaire de la mise en place de la politique d'art public : l' élu local est consulté ; les habitants du quartier sont conviés à des réunions publiques ; des habitants ou artistes locaux peuvent même être intégrés au processus de conception et de production des œuvres d'art. Dans le centre-ville, par contre, la participation est réduite à son minimum – l' élu est informé, quelques investisseurs locaux sont consultés –, voire est inexistante. Tout se passe donc comme si le degré de participation mis en place pour chaque projet était proportion inverse de celui de marginalisation de l'espace concerné. La participation, censée garantir une procédure plus juste (Young, 1990), est ainsi distribuée inégalement entre les différents espaces de la ville, devenant alors

elle-même un facteur de redistribution. La justice distributive semble prendre le pas sur la justice procédurale. Or, le faible degré de participation des populations locales aux différents projets peut compromettre à la fois le caractère juste de la procédure et la territorialisation de l'action publique par l'absence d'appropriation de cette politique par les acteurs locaux. *Quid* alors du potentiel distributif de la politique d'art public johannesbourgeoise si les populations locales ne se sentent ni propriétaires ni destinataires des œuvres réalisées ?

Les logiques distributives et procédurales peuvent donc être complémentaires pour la définition d'une action juste, notamment lorsque les procédures participatives sont appliquées à l'intérieur de territoires d'intervention définis dans le cadre d'une politique globalement redistributive. À l'inverse, lorsque la mobilisation des habitants et leur participation à l'action publique devient un critère du processus de territorialisation, elle entre en contradiction avec la logique distributive d'ensemble, comme on peut le voir dans les cas équatorien et sud-africain. Le cas kényan pose lui la question de la capacité des dispositifs participatifs à compenser l'absence de logique redistributive d'une politique urbaine appliquée uniformément à des territoires très inégaux.

Quoi qu'il en soit, au-delà des discours, il faut aussi interroger, dans les trois cas étudiés, la capacité des dispositifs participatifs à produire, à l'intérieur de chaque périmètre d'intervention, des solutions justes et à faire ou défaire du territoire.

La participation à l'épreuve du territoire

Dans le cas du PROMIB équatorien, si le degré de mobilisation de la « communauté » d'habitants est un critère de sélection des quartiers d'intervention, c'est parce qu'une fois entrés dans le programme, les bénéficiaires sont sollicités pour définir leurs priorités dans le cadre d'un « plan participatif ». Calqué sur les exemples d'autres programmes d'amélioration des quartiers marginaux latino-américains financés par la BID, notamment sur le programme argentin d'amélioration des quartiers marginaux (PROMEBA), et sur le modèle colombien d'intervention sociale, ce plan vise à préparer la population des quartiers sélectionnés au processus de mise en œuvre du PROMIB en s'assurant de sa mobilisation et de sa volonté d'y participer activement. Il est composé de deux éléments principaux : d'une part, la réalisation d'un diagnostic approfondi des caractéristiques sociales, économiques, physiques et légales du quartier ; d'autre part, la mise en place d'un processus de hiérarchisation des besoins. Il s'agit ici de recueillir les avis des habitants sur les travaux à accomplir en priorité pour améliorer le quartier. Toutes les étapes de réalisation du plan (réunions avec les habitants, validation, etc.) ont pour support des docu-

ments-types élaborés par le ministère, permettant d'unifier le processus dans l'ensemble des quartiers des différentes municipalités impliquées. La prise de contact avec les organisations de quartier et la réalisation d'assemblées informatives avec leur soutien est capitale, car avant de se prononcer sur les travaux prioritaires à effectuer dans un quartier donné, la « communauté » doit approuver le principe de la mise en œuvre du PROMIB, ce qui revient à s'engager à contribuer financièrement à celui-ci à travers un apport familial de 100 dollars imposé par le règlement.

Du point de vue de la participation, l'étape du plan participatif a essentiellement deux objectifs. Premièrement, l'acceptation du projet par les habitants du quartier vise à s'assurer que les travaux effectués seront correctement utilisés et entretenus. La nomination d'un comité de direction ou *directiva barrial* représentant les habitants permet de s'assurer le soutien des leaders du quartier, chargés de faire accepter les principes de mise en œuvre du PROMIB, de gérer les conflits internes produits par le PROMIB et de faire le lien entre l'équipe municipale et les habitants tout au long de l'exécution du projet. Deuxièmement, l'expression des habitants à travers la hiérarchisation de leurs priorités est considérée comme une participation de ces derniers à la conception même d'un projet qu'ils peuvent alors s'approprier. Cependant, cette participation en termes de conception est toute relative étant donné qu'après avoir exprimé leurs souhaits, la liste « hiérarchisée » des besoins est systématiquement modifiée par l'équipe municipale et le ministère en fonction des caractéristiques techniques du quartier et des priorités du bailleur. Finalement, malgré une approche qui se veut fondée sur la prise en compte des aspirations de chaque « communauté », les projets d'amélioration sont à peu de chose près identiques d'un quartier à l'autre. Les demandes émanant de la communauté sortant du cadre global de l'amélioration des infrastructures et services de base, mais néanmoins finançables par le PROMIB – si la priorité des habitants concerne la résolution des problèmes de sécurité, comme c'est souvent le cas, les animateurs sociaux proposeront par exemple la mise en place d'un « système d'alarme communautaire » – sont classifiées comme activités de « renforcement communautaire », et sont intégrées au plan d'action sociale. Celui-ci sert à définir l'affectation du budget formé par la collecte des apports financiers obligatoires. Ainsi, le seul domaine où les habitants participent réellement en termes de conception du projet, est celui de l'emploi concret de leur propre contribution financière. Le caractère participatif du programme sert alors essentiellement à légitimer celui-ci aux yeux des bénéficiaires qui n'influencent qu'à la marge sa conception, mais sont par contre fortement sollicités pour sa mise en œuvre afin de réduire les coûts d'opération. En effet, dans tous les quartiers d'interventions, les habitants ont participé à la réalisation des travaux à travers l'organisation de *mingas*, une forme traditionnelle de travaux collectifs d'intérêt communautaire non rémunérée. Par ailleurs, la BID et le ministère ont fortement incité les municipalités à mettre en place des systèmes d'accès à l'eau potable, d'assainissement et de collecte des

ordures ménagères directement gérés par les habitants, pour en réduire les coûts. Dans un contexte de rareté des fonds consacrés aux programmes sociaux, l'approche participative vise à mettre en place des projets reposant sur un abaissement des standards techniques et un transfert de la gestion des services aux usagers, et à faire valider ceux-ci par la communauté. Sous le prétexte d'adapter les solutions aux souhaits et aux besoins des bénéficiaires, celles-ci sont en fait adaptées à leur profil socio-économique. La réalisation des projets d'amélioration confère un statut particulier aux quartiers réhabilités, qui bénéficient d'équipements et de services aux standards inférieurs à ceux des quartiers « formels », tout en voyant leur valeur foncière augmenter sensiblement, renforçant les inégalités territoriales intra-urbaines. Le caractère participatif de ce programme, obligeant les bénéficiaires à s'organiser et à travailler ensemble pour obtenir des améliorations dans leur quartier, fait référence à une communauté d'intérêt ponctuelle, rassemblée autour d'un objectif clairement délimité. Il ne s'agit donc pas de poursuivre des objectifs de reconnaissance pour parvenir à plus de justice car non seulement cette union n'a aucune raison de perdurer une fois cet objectif atteint. De plus, cette vision de l'action collective est une fois de plus très technique, n'incitant surtout pas à partager une vision plus large et plus politique du rôle des habitants. Au contraire, elle peut mettre différents quartiers en concurrence les uns par rapports aux autres pour l'obtention de services localisés, renforçant la dynamique de fragmentation urbaine, minant toute possibilité d'unification des pauvres pour protester politiquement contre leurs mauvaises conditions de vie et être reconnus comme citoyens à part entière.

Le caractère instrumental de la participation peut également être analysé dans le cadre de la politique d'art public de Johannesburg. Le programme de régénération urbaine incluant de l'art public lancé par le JDA dans les années 2000 autour de *Vilakazi Street*, une des plus célèbres rues des *townships* de Soweto, est un exemple de projet conçu comme participatif. Concrètement, sa mise en œuvre s'est traduite par :

- la présentation du projet par le JDA à l'élu local et à son équipe ;
- l'organisation de réunions publiques au sein du quartier pour permettre aux populations locales de faire part de leurs avis, suggestions ou récriminations concernant le programme ;
- la nomination d'un comité de surveillance composé de personnalités locales représentant différents groupes d'intérêts et chargées de veiller au bon déroulement du projet ;
- la création d'un atelier d'artistes de Soweto en vue de concevoir les futures œuvres d'art du quartier.

L'objectif de l'ensemble de ces procédures est d'impliquer les populations locales dans le projet pour que celles-ci le fassent leur. En matière d'art, les réunions publiques étaient censées permettre l'émergence de récits concernant le quartier, sources potentielles d'inspiration pour les artistes qui, s'ils étaient de Soweto, ne connaissaient pas tous pour autant le quartier de *Vilakazi Street*. Or, le cadre de ces réunions publiques très

codifié et normé s'est trouvé inadapté à ce genre d'exercice, à tel point que les habitants ont demandé la création d'un programme d'histoire orale pour recueillir leurs récits. Cette demande peut d'ailleurs être lue en elle-même comme une stratégie visant précisément à contourner les instances publiques officielles défaillantes (Bénit-Gbaffou, 2008), afin de faire entendre les voix des habitants et ainsi de rétablir plus de justice sur le plan procédural. Ce programme a, en effet, permis non seulement de recueillir les paroles des habitants de *Vilakazi Street*, mais également de les rendre audibles grâce à la réalisation d'un DVD distribué aux habitants du quartier, ainsi qu'à la publication d'un livre (Nieftagodien et Gaule, 2012). Cependant, si ces voix ont par ce biais pu être entendues, leur inscription dans l'espace reste faible. Du fait d'un décalage temporel entre le déroulement de ce programme d'histoire orale et l'atelier d'artistes organisé en vue de la création d'œuvres d'art censées célébrer l'histoire et les habitants du quartier, les récits qui ont émergé dans le cadre du premier programme n'ont informé qu'à la marge le processus créatif. Le résultat est que les habitants ne se reconnaissent pas vraiment dans les œuvres d'art créées. Dès lors, on ne peut que se demander qui est le véritable public visé par cet art. Le sentiment d'indifférence voire de dépossession des populations locales vis-à-vis de ce projet d'art public est finalement l'indice d'une injustice procédurale qui peut conduire à terme à une déterritorialisation des habitants par rapport à un quartier avec lequel ils peinent à s'identifier. À l'inverse, si le volet touristique du projet est un succès, cela peut permettre une intégration du quartier à Johannesburg, notamment par le biais des circuits touristiques, et donc une reterritorialisation de *Vilakazi Street* à l'échelle de la métropole. Dans le même temps, cette inclusion métropolitaine du quartier de *Vilakazi Street*, et seulement de celui-ci, peut aussi favoriser le creusement des écarts entre cet espace et le reste de Soweto. À l'injustice procédurale née d'une participation ineffective, s'ajouterait alors une autre forme d'injustice liée cette fois à l'accroissement de différenciations spatiales. La participation, telle qu'elle est mise en œuvre par les instances métropolitaines ne serait-elle alors qu'un outil tactique permettant de légitimer et faire accepter aux citoyens une politique injuste ? L'illusion de participation serait, à cet égard, un moyen de négocier une certaine paix sociale en empêchant toute tentative de contestation, puisque les mobilisations qui se feraient hors de cette participation présentée comme juste seraient alors disqualifiées. Cette critique classique des processus normés de participation ne suffit pourtant pas à occulter que leur rôle dans les productions identitaires territorialisées peut être – parfois de manière plus ou moins détournée – essentiel, même si ce n'est pas nécessairement le but recherché comme le montre ci-après un autre exemple sud-africain.

Réunions publiques, identités et territorialisation

Le 30 mars 2008, en fin d'après-midi, dans un *ward* (n° 47) du *township* de Vosloorus (à l'est de Johannesburg dans l'aire métropolitaine d'Ekurhuleni), se tient une réunion publique où sont conviés les habitants d'un *hostel* voisin. Logements collectifs pour travailleurs migrants hérités de l'époque de l'apartheid, les *hostels* sont les espaces les plus difficiles du *township*, depuis le début des années 1990 ce sont des enclaves à tous points de vue : politiquement les *hostels* sont perçus comme des bastions de l'Inkhata Freedom Party (parti politique ethnique longtemps en conflit violent avec l'ANC et soutenu par le régime de l'apartheid) ; culturellement ils sont associés à l'identité « zouloue » ; socialement enfin, les habitants des *hostels* vivent dans des conditions matérielles très difficiles. Depuis longtemps, malgré les promesses répétées, l'*hostel* du *ward* 47 est laissé à l'abandon par la municipalité : sur-occupation, conditions de vies dramatiques sans équipements ni services ; le tout dans un contexte d'hostilité vive entre leaders locaux et municipalité.

La réunion du 30 mars 2008 est censée permettre de recueillir les demandes des habitants de l'*hostel* ; avant qu'elle ne commence, les organisateurs se retrouvent entre-eux dans le centre communautaire, devant une salle vide où se tiendra le public un peu plus tard, pour répondre à une question délicate : que va-t-on bien pouvoir leur dire ? Devant une assistance nombreuse, le représentant de l'autorité métropolitaine (la Metro) ouvre le meeting par un discours expliquant que la Metro est décidée à repartir sur de nouvelles bases et à améliorer la situation des *hostels*. Le conseiller du *ward* refuse ensuite de faire le moindre discours, il explique que l'on a la chance d'avoir là un représentant du pouvoir central de la Metro et que les citoyens vont donc pouvoir lui dire leurs attentes directement. Et cela ne se fait pas attendre, dès que la parole est donnée à la salle, c'est une succession de longues explications sur les conditions de vie qui commence. Les propos, scandés en langue zouloue, sont rythmés par les approbations bruyantes de la salle : lorsqu'une femme décrit la file d'attente vers 4 heures du matin devant les douches collectives, lorsqu'un homme détaille les problèmes des toilettes bouchées, lorsqu'un autre explique la violence quotidienne faite aux jeunes filles.

Étrange meeting où l'on n'a rien à dire aux habitants et où eux ont tout à dire. Les absents, ou ceux qui ne s'expriment pas, sont les leaders locaux qui contrôlent les dérivations électriques illégales, l'attribution des places dans les logements, les commerces et trafics illégaux. Il y a une grande ambiguïté : les leaders locaux veulent garder le contrôle de l'*hostel*, les citoyens se tournent vers la Metro qui est trop inquiète pour agir réellement. On a le sentiment d'assister à un spectacle inutile et l'on sent que chacun joue son rôle en sachant que les solutions ne sont pas entre les mains des participants. Les représentants de la Metro sont à la tribune, comme des accusés, le juge c'est la salle, qui condamne, c'est ce qu'on lui offre : la possibilité de dire les choses. Pour qui ? Quand un homme d'une cinquantaine d'années, de belle prestance, se lève et prend la parole, à qui s'adresse-t-il ? C'est une mélodie superbe, il raconte l'histoire quotidienne de sa vie à la manière d'un poème épique, émaillée de plaisanteries qui font rire ou applaudir la salle, et cela dure une longue quinzaine de minutes. Il ne pose pas de questions. Il prend un plaisir manifeste, et l'assistance aussi. Il parle à la salle, pas aux fonctionnaires ni aux élus, c'est un spectacle qu'il ne faut pas trop rapidement quali-

fier d'inutile... Par le seul fait d'organiser ce meeting spécifique pour les habitants de l'*hostel* les autorités confortent ce groupe en tant que communauté territoriale, laquelle s'offre ici et maintenant une affirmation de son identité forgée sur la base de problèmes communs.

[PGL]

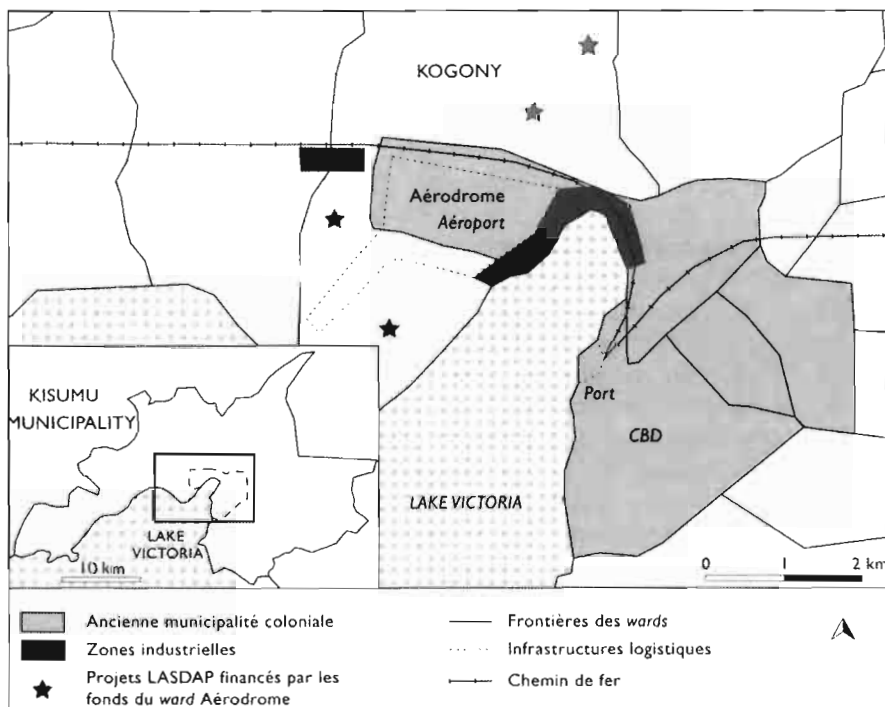
Dans les cas équatorien et sud-africain, un élément ressort particulièrement : celui de l'application de l'injonction participative à travers des procédures très codifiées, très normées, qui doivent permettre que chaque territoire d'intervention suive le même modèle, et donc la même approche de la « participation », ce qui ne permet visiblement pas à celle-ci d'être effective, et ne correspond pas à une véritable volonté des habitants de se mobiliser pour peser sur les procédures de définition ou d'application des politiques qui les concernent, les obligeant alors à trouver d'autres voies pour se faire entendre. Mais, ce cas de figure n'est pas systématique et que l'interprétation locale du canon ou modèle « participatif » imposé systématiquement par les discours officiels peut conduire à réintroduire des éléments de redistribution là où cela n'était pas prévu initialement.

Le territoire à l'épreuve de la participation

L'impératif participatif peut être en partie renégocié et détourné. A Kisumu, au niveau de chaque *ward*, les processus de participation sont souvent biaisés par la forte appropriation et personnalisation des projets par les conseillers locaux, qui n'hésitent pas à mobiliser leurs soutiens dans des pré-meetings pour influencer la définition des projets et leur hiérarchie. Le réseau qui se dessine autour du conseiller ne correspond pas à la territorialisation des projets par *ward*, remettant en question la cohérence trop immédiatement formulée entre territoire de l'action publique et organisation de la participation. Ces réseaux peuvent par exemple ne représenter qu'une partie du *ward*, se resserrant autour d'un réseau de clientèle restreint que fonde des liens de parenté ou d'amitié, ou alors dépasser les frontières du *ward*, et donc intégrer des non-résidents. Mais le non-respect ou l'instrumentalisation des logiques procédurales et des formes *a priori* de territorialisation qui l'accompagnent n'est pas forcément synonyme d'injustices spatiales. Le *ward* de Kogony est un *ward* pauvre et sous-équipé de Kisumu. Il est coupé en deux en son milieu par le *ward* Aerodrome, qui regroupe, en plus de l'aéroport, la majorité des équipements industriels de la ville, et quelques logements publics (voir carte). L'un, Aerodrome, faisait partie de la municipalité coloniale, l'autre, celui de Kogony, a été intégré lors de l'extension des frontières municipales en 1972. Dans les deux *wards*, comme dans tous les autres à

Kisumu, sont organisées annuellement des réunions participatives. Or les projets définis et réalisés par les fonds attribués au *ward* Aéroport sont dans leur quasi-totalité situés en dehors du *ward*, au sein du *ward* de Kogony. Les fonds attribués à un territoire « riche » sont alors utilisés pour l'amélioration de la situation d'un territoire « pauvre ». Ainsi, une école secondaire et deux dispensaires ont pu être construits depuis 2007 à Kogony avec les fonds dédiés au *ward* Aéroport. Cette redistribution est bien le résultat du détournement des procédures participatives. En effet, la population du *ward* Aéroport est peu nombreuse, dotée d'un accès aux parcs de logement public et principalement constituée d'une population temporaire à l'ancrage politique et identitaire faible et qui se mobilise peu pour assister aux réunions. À l'inverse, les habitants du *ward* de Kogony se mobilisent, sous la houlette de la conseillère locale du *ward* Aéroport, elle-même habitante et notable de Kogony, pour aller participer aux réunions dans le *ward* voisin. Cette déterritorialisation de la participation est possible d'une part parce que la municipalité et le ministère des autorités locales acceptent implicitement cet arrangement au nom du principe d'équité territoriale, mais surtout parce que la déterritorialisation de la participation correspond à une stratégie de reterritorialisation (ou d'appropriation territoriale) mise en œuvre par les habitants et les

Carte 2. Les wards d'Aéroport et de Kogony à Kisumu



leaders politiques de Kogony. La partition entre Aerodrome et Kogony est contestée par les leaders communautaires du clan de Kogony (éponyme du *ward*), et constitue pour eux la conséquence de l'annexion (injuste) d'une partie de leur territoire de référence par les autorités au moment de la colonisation. La réclamation des ressources destinées à Aerodrome constitue en quelque sorte la juste réponse à la spoliation dont les gens de Kogony se disent avoir été les victimes, en permettant la reconstruction du territoire imaginé des origines. La mobilisation des ressources du *ward* voisin par la torsion de l'injonction à la participation, en même temps qu'elle introduit une dimension distributive dans le jeu territorial, introduit aussi des éléments d'une justice réparatrice.

La réintroduction de logiques redistributives par le détournement des procédures de participation n'est pourtant pas garante d'un résultat juste. Les références claniques et le langage de l'autochtonie dans lesquels se formulent la reterritorialisation de la participation, ainsi que la sur-représentation des « autorités traditionnelles » non-élues dans les instances de participation, approfondissent la marginalisation politique dont souffrent les populations migrantes qui ont élu domicile dans les *wards* de Kogony et d'Aerodrome. Au-delà, on peut s'interroger sur l'ampleur et l'efficacité de cette redistribution si l'on compare les sommes engagées dans les projets pilotés par des processus de décisions participatifs (5 millions d'euros sur cinq ans pour les projets du LASDAP sur l'ensemble de la municipalité) et celles qui le sont dans les projets d'infrastructures métropolitaines, comme l'aéroport international (35 millions d'euros sur quatre ans), qui touchent pourtant directement les habitants de Kogony (expropriations, mises en vitrine et déguerpissement des espaces contigus à l'aéroport, nuisances environnementales). À Kisumu, la participation réduit donc le champ de l'expression populaire à la gestion et l'organisation des services sociaux de base (éducation primaire, dispensaires).

À cela s'ajoutent également des enjeux de délimitations des territoires d'intervention : ici les périmètres des *wards*, circonscriptions administratives, sont une construction politico-historique aujourd'hui contestée et contournée par leurs habitants et représentants. Dans le cas du PROMIB équatorien, la délimitation des « quartiers » est beaucoup plus subjective et correspond à des arbitrages municipaux effectués sur le moment pour « candidater » au programme (pour inclure un nombre suffisant de parcelles habitées, pour satisfaire certaines élites locales possédant un terrain dans le secteur d'intervention etc.). Dans le cas de Riobamba, le quartier « Los Shyris » a été intégré au programme alors qu'il contenait en son sein une enclave destinée à la construction d'un quartier résidentiel pour classe moyenne. L'existence de deux territoires distincts au sein d'un même périmètre d'intervention a créé de nombreux conflits : les riches propriétaires de parcelles inoccupées de l'enclave ne souhaitent pas contribuer financièrement au programme, puis, une fois les équipements construits, des conflits ont éclaté au sujet de leur utilisation. Finalement, deux quartiers distincts ont été créés à l'issue du PROMIB et les équipe-

ments communautaires, qui résultaient de choix du ministère et non des habitants, sont restés inutilisés. Le processus de territorialisation – au sens de définition d'un périmètre d'intervention – développé dans le cadre du PROMIB n'a donc pas permis une participation effective des habitants à la conception de l'action publique, et il s'est finalement transformé progressivement en processus de déterritorialisation – au sens d'une absence d'identification et d'appropriation – renforçant donc la fragmentation urbaine. Une différence majeure entre les cas kényan et équatorien réside dans l'absence de focalisation des investissements à Kisumu, tandis qu'en Équateur, le PROMIB vise précisément à compenser les inégalités dont sont victimes les quartiers marginaux par rapport au reste de la ville. Or, la désignation des quartiers éligibles se fait sur des critères décidés « d'en haut » et peu transparents, qui ne peuvent alors pas être considérés comme justes par les citoyens. Des territorialisations de cette nature sont bien sûr fréquentes, le cas du bidonville de Kibera à Nairobi l'illustre bien et permet de souligner l'originalité de Kisumu.

Kibera : l'enfer pavé de bonnes intentions

225 hectares de tôles ondulées rouillées sur un bâti très dense, horizontal, précaire, en adobe et sous équipé, tel apparaît Kibera, grand bidonville de Nairobi. 80 % des résidents locataires donnent en moyenne le tiers de leur revenu mensuel pour des pièces de 9 m², sans électricité, sans adduction d'eau, sans toilettes. La voirie est quasi inexistante, aussi les déplacements empruntent-ils de petites venelles glissantes et boueuses. Le taux de masculinité élevé, la pyramide des âges gonflée entre 15 et 35 ans et la faible taille des ménages (3 personnes en moyenne) rappellent qu'au-delà de la pauvreté, l'accès au travail est le principal motif de résidence à Kibera, proche de deux des principaux pôles d'emploi de la ville : la zone industrielle et le CBD. Kibera est donc l'exemple parfait du bidonville, produit d'une politique urbaine dénoncée comme injuste et coloniale.

Les premiers habitants de Kibera ont été des soldats d'origine soudanaise et de confession musulmane des *King African Rifles* coloniaux que leurs officiers avaient autorisés à s'installer sur ces terrains publics, dès avant 1914. Progressivement, ces premiers attributaires, à qui les autorités ont cependant toujours refusé d'accorder des titres fonciers, ont construit des masures pour les néo-urbains chassés des campagnes. Or, tout au long du xx^e siècle, la crise du logement a poussé de plus en plus de monde vers les taudis, dont Kibera devenu d'autant plus célèbre que, pour les avocats des politiques urbaines *pro-poor*, il constitue l'emblème du mal développement et de l'injustice urbaine. Une série de figures hyperboliques, métonymiques, dont les indicateurs et les chiffres repris à l'ancienne et sans vérification, confortent si bien l'évidente violence du paysage que Kibera a été, pendant longtemps, le réceptacle privilégié des projets de développement urbains des bailleurs et des ONG. Cet intérêt s'explique aussi par des éléments plus triviaux. L'incontournable visite de terrain est d'autant plus commode que le *slum* est proche du CBD et de ses ministères, du siège de la *World Bank*, de l'Union Européenne, des ONG et de certaines représentations diplomatiques importantes et surtout... de la

route de l'aéroport. Aussi les itinéraires, les procédures, les interlocuteurs (personnes-ressources) sont-ils balisés, permettant une rentabilité maximum : budget temps/édification des bailleurs/rencontre avec les courtiers du développement, concepteurs et évaluateurs de projets. Aussi, nombre de projets ont-ils été fléchés vers Kibera. Enfin, la visibilité du bidonville, incongru dans la partie ouest verte et aisée de Nairobi, fonctionne comme un aimant pour les projets de réduction de la pauvreté, si bien qu'on peut parler d'un bidonville-leurre qui masque d'autres situations bien plus violentes mais moins visibles, parce que situées loin, à plusieurs heures d'embouteillages des ministères et chancelleries.

Cependant, la valeur foncière des terrains péri-centraux de Kibera est telle qu'elle ne peut pas ne pas attirer les appétits fonciers. L'obstacle à ces derniers réside dans le coût politique du déguerpissement. Pourtant, acquis à ces intérêts puissants et au rêve technocratique de l'émergence, le pouvoir n'a eu de cesse d'amener les bailleurs – dont les Nations Unies révoltés par le spectacle « objectif » de l'injustice – à proposer une politique de réhabilitation du *slum*. Or, cette politique s'avère en fait une gigantesque opération de nettoyage social et morphologique qui aggrave le sort des pauvres, expulsés loin des zones d'emploi. Finalement, le projet UN-Habitat est une catastrophe pour les *Kiberians*. Présenté comme exemplaire d'une politique de réduction de la pauvreté et d'amélioration du sort des plus précaires des urbains, ce projet loge les classes moyennes émergentes et aggrave les injustices urbaines ! L'enfer est pavé de bonnes intentions et la participation citadine, tant critiquée ailleurs, fait ici défaut sans pour autant que la redistribution soit tant « juste ».

[BC]

Le recours systématique à la participation dans les programmes urbains financés par la BID en Équateur induit également une certaine professionnalisation en la matière des leaders communautaires qui s'y sont essayés, leur permettant de tisser des relations privilégiées avec les représentants des autorités municipales pour peser davantage dans l'attribution de ressources pour leur territoire – au détriment d'autres secteurs de la ville. De tels processus accentuent le caractère clientéliste et « politique » des programmes publics sur lequel se fondent les bailleurs internationaux pour promouvoir la dévolution systématique au secteur privé et à la communauté des programmes sociaux qu'ils financent. À l'opposé, à Kisumu, l'absence de focalisation initiale qui se traduit par une approche égalitariste, souvent considérée comme injuste, est perçue comme juste par les conseillers car elle leur permet de conclure des arrangements pour aboutir à une justice distributive, moyennant un détournement de la procédure.

La confrontation de ces trois cas très différents permet de faire plusieurs constats. Tout d'abord, l'injonction participative telle qu'elle est codifiée et promue par « le haut » (bailleurs, pouvoirs publics, élites locales), vise à maintenir un consensus social permettant au système en place de subsister et de se reproduire. La participation revêt alors un caractère instrumental qui ne permet pas de réduire les inégalités, produi-

sant des politiques souvent injustes, par le biais de processus de territorialisation qui alimentent les dynamiques de fragmentation urbaine, contrevenant aux ambitions redistributives de l'action publique. Ce premier constat est renforcé par le caractère marginal des fonds dédiés aux programmes participatifs au regard de l'ensemble des politiques urbaines à l'échelle métropolitaine. Dans les cas étudiés, comme bien souvent, les dispositifs participatifs portent sur des services et équipements localisés qui concernent souvent exclusivement les habitants sollicités pour « donner leur avis » alors que ceux-ci restent exclus des processus de prises de décisions portant sur des programmes d'envergure plus large dont l'impact sur leurs conditions de vie peut être au moins aussi important. L'affichage participatif d'une toute petite partie de l'action publique permet de légitimer celle-ci dans son ensemble, fluidifiant la reconfiguration des arrangements gestionnaires à l'échelle métropolitaine pour tendre vers la « bonne gouvernance ». Lorsque, comme dans le cas de Kisumu, ce recours à des procédures participatives reste un impératif général, peu encadré par des normes de mise en œuvre standardisées, et se place dans une politique globale perçue comme juste par ceux qui sont chargés de l'appliquer, il permet de redistribuer les ressources pour compenser des inégalités entre territoires et parvenir à un résultat plus juste au sens distributif du terme.

Mais, dans ces trois cas, on ne peut parler de justice procédurale car la procédure participative n'étant, en elle-même, pas juste, elle ne permet pas de garantir le caractère juste du résultat. Ainsi, la participation, souvent trop rapidement associée à une justice procédurale et à la recherche d'une plus grande démocratie, ne permet pas d'atteindre les objectifs de reconnaissance qui lui sont assignés et conduit parfois à de nouvelles formes d'oppression. L'exemple de Vosloorus montre que la participation des habitants peut servir la reconnaissance de leur identité territoriale, mais sans s'accompagner d'une redistribution des ressources en faveur des plus démunis. À l'inverse, le détournement à l'échelle locale des procédures participatives à Kisumu, contribue paradoxalement à une plus grande redistribution des ressources, mais au détriment de la reconnaissance de certains groupes marginalisés. Aucune de ces deux situations ne permet de conjuguer redistribution et reconnaissance (Fraser, 1998).

Services urbains, territorialisation des politiques urbaines et justice spatiale

Honoré BIAKOUYÉ, Alain MUSSET, Gabriel NYASSOGBO

La croissance urbaine dans les pays du Sud au cours de ces dernières décennies est incontestablement lourde de conséquences car elle se déroule dans un contexte économique très difficile, si bien que la plupart des pays de cet espace géographique sont dans l'incapacité de faire face aux besoins en services divers des populations citadines. Les États adoptent des politiques qui, *a priori*, ont pour but de permettre aux citoyens de satisfaire leurs besoins élémentaires. Mais, dans bien des cas, les contraintes liées d'abord à la nature et au rythme de la croissance urbaine elle-même, ensuite à d'autres formes de pesanteurs et d'exigences, bref, à des facteurs endogènes et exogènes (contraintes financières, institutionnelles, politiques, structurelles) font que les actions menées débouchent sur des situations dans lesquelles une large part des citoyens est privée de son « droit à la ville » : l'injustice socio-spatiale se manifeste par l'inégale répartition spatiale des ressources urbaines que Marcuse (2009) désigne sous le terme de « thèse des ressources injustes ».

Cette approche de la justice spatiale, comprise d'abord comme l'inégal accès aux services urbains, donc comme une question de justice distributive (mais qui a des causes et des conséquences qui sont aussi à rechercher dans les représentations tant des décideurs que des citoyens) est donc essentielle pour un « regard du Sud ». Si la littérature scientifique sur les services est considérable, la thématique de la justice spatiale appliquée aux services est plus récente mais en développement (notamment sous l'influence directe aujourd'hui de la Banque mondiale, même si elle préfère le mot équité à celui de justice). Pour pouvoir distribuer plus efficacement les services urbains, de nombreuses politiques contemporaines, confrontées à la diversité intra-urbaine, procèdent à des traitements différenciés des espaces, donc à des territorialisations. C'est l'objet de ce chapitre que de décrire les relations entre services, politiques territoriali-

sées et justice spatiale. Nous avons fait le choix de traiter de ces relations en nous appuyant sur deux cas, ceux de León au Nicaragua et de Lomé au Togo (s'y ajoute un exemple casablancais à la fin du chapitre). Ces deux villes sont, à l'échelle mondiale, de petite taille ; l'une est une ville secondaire, l'autre est capitale. Pourtant, comme les grandes métropoles, León et Lomé connaissent des processus de périurbanisation, l'application de modèles importés et des pratiques adaptatives, souvent contraintes, des populations citadines. Celles-ci, dans un contexte de faiblesse de l'action publique, sont aussi à l'origine de processus de territorialisation. Peut-on dire que les territorialisations des politiques urbaines permettent un accès plus juste aux ressources urbaines ? Dans quelle mesure, au contraire, ces politiques participent-elles plutôt à l'accroissement des inégalités et au renforcement de l'injustice spatiale ? Et les processus de territorialisation « par le bas » sont-elles plus « justes » et efficaces ?

Les inégalités dans l'accès aux ressources urbaines à León et Lomé

Aussi bien à León qu'à Lomé, l'inégal accès aux ressources urbaines joue un rôle important dans l'organisation des espaces urbains et dans les représentations collectives que se font les habitants de leur propre territoire ou de celui des autres parties de la ville.

À León, les disparités enregistrées dans le domaine de la distribution des services de base sont le résultat de la conjonction de deux oppositions spatiales : centre/périphérie et Est/Ouest. D'une part, aux espaces anciennement consolidés et bien pourvus comme ceux qui entourent la cathédrale et le Parque central à León, s'opposent l'ensemble des quartiers périphériques qui se diluent progressivement dans l'espace rural ; d'autre part, le bloc formé à l'ouest par le noyau historique de Sutiaba, entouré et prolongé par des extensions plus récentes, s'oppose à la partie est de l'agglomération.

Au Nicaragua, après 1990 et la chute du gouvernement sandiniste, les gouvernements d'inspiration néo libérale qui se sont succédés ont appliqué les remèdes recommandés par le FMI et la Banque Interaméricaine de développement (BID) : dérégulation, ouverture commerciale et privatisations. Cependant, certains secteurs de base n'ont pas été touchés, comme celui de la distribution de l'eau, considérée par l'État et par une société civile fortement politisée comme un bien commun qu'il n'était pas possible de laisser entre les mains de compagnies privées. Les problèmes rencontrés en Amérique latine par certaines transnationales du secteur n'ont d'ailleurs pas encouragé les investisseurs étrangers à se hasarder dans un pays à risque comme le Nicaragua. C'est donc toujours l'entreprise nationale ENACAL (*Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcanta-*

rillados) qui s'occupe à la fois de l'alimentation en eau potable et du traitement ou de l'évacuation des eaux usées. Son discours officiel s'inscrit ouvertement dans une perspective de justice sociale puisque la société a pour vocation d'offrir ses services à tous les Nicaraguayens, et en priorité aux plus démunis :

« ENACAL est l'entreprise nationale d'utilité publique qui offre les services d'eau potable et d'évacuation des eaux usées à la population urbaine et rurale (regroupée) du Nicaragua, avec un esprit de service, en faveur de la population la plus pauvre du pays, avec des objectifs croissants d'efficacité et d'efficacités dans la prévision de ces services, avec des tarifs justes, équitables et différenciés, en harmonie avec l'environnement ».

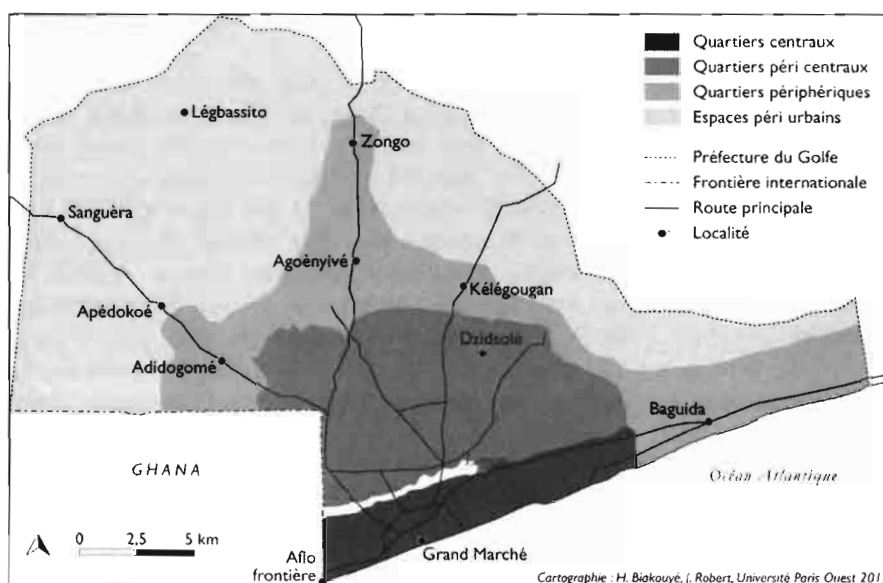
C'est ainsi que, selon le délégué ENACAL de León (entretien, 2011), un tarif progressif a été instauré sur la base de la quantité d'eau consommée par les foyers, en partant du principe que les riches consomment plus que les pauvres et qu'ils ont les moyens d'assurer leur train de vie. Il existe cependant, comme toujours, un certain décalage entre la volonté affichée et les résultats obtenus. S'il est vrai que le service s'est nettement amélioré depuis la fin de la guerre civile, il existe toujours de fortes disparités de distribution entre les quartiers centraux et les zones périphériques mal reliées au réseau. La part des foyers non connectés oscille entre 0 et 5 % autour de la cathédrale et dans la partie urbanisée de Sutiaba, mais dépasse vite 40 % dès qu'on entre dans la zone périurbaine, en particulier à l'ouest et au sud de la ville. Cette distribution théorique doit en outre être relativisée par un déficit qualitatif chronique. Même dans le centre de Sutiaba, les habitants se plaignent des nombreuses coupures d'alimentation, d'une distribution aléatoire ou d'un rationnement qui ne dit pas son nom, en particulier au plus fort de la saison sèche ou bien quand les orages d'été perturbent le système de distribution.

La situation de Lomé est comparable à celle de León. D'après la Société Togolaise des Eaux (TdE), en 2006, le réseau national d'eau potable était d'environ 3 108 km dont environ la moitié pour Lomé. Si, à l'échelle du pays, la part de Lomé semble importante, il existe de grandes disparités à l'échelle de l'agglomération. Ainsi, en 1996, environ 36 % des concessions de Lomé étaient alimentées par cette société, et 33 % autres s'approvisionnaient au niveau des fontaines publiques (CEPOGI, 1996). En 1997, alors que le réseau était long de 856 km soit 6,8 km de canalisation par km² (PDU/STCC, 1997), ces données variaient fortement d'un secteur de la ville à un autre. Les plus forts niveaux d'équipement se retrouvaient en général dans les quartiers de la basse ville où les taux atteignaient, voire dépassaient le double de la moyenne. Au contraire, avec 14,87 km² de superficie, les principaux quartiers de la périphérie nord-ouest de Lomé n'avaient que 14 fontaines publiques contre 33 pour les quartiers centraux qui ne couvraient pourtant que 4,63 km². De plus, en 2006, le réseau de distribution d'eau potable dans l'ensemble des six centres d'exploitation

de Lomé avait une densité inférieure à celle du milieu des années 1990 : le rythme d'extension spatiale étant plus rapide que celui de la mise en place des infrastructures, les quartiers centraux et péri-centraux sont relativement mieux pourvus que les quartiers récents et éloignés. Aujourd'hui, tout se passe comme s'il y avait une « course poursuite » entre l'extension spatiale et l'équipement des nouvelles zones urbaines. Car, malgré la crise socio-politique, force est de constater que le secteur immobilier prospère. Tout porte à croire que les Togolais, même dans une situation de crise économique et socio-politique, investissent toujours et énormément dans l'habitat. Ils sont donc loin de ralentir leur « course au chez » (Gervais-Lambony, 1993).

Certes, des efforts sont faits pour remédier à la situation puisque d'après la TdE, sur les 15,156 km de réseau réalisés en 2006, Lomé-Tokoin et Lomé-Nyékouakpoé, qui rassemblent bon nombre de quartiers centraux et péri-centraux, ont reçu moins de 1 km ; donc, la plus grande partie des canalisations est allée aux autres quartiers. D'une manière générale, il y a une évolution positive notable, car 85 % des ménages à Lomé consomment désormais de l'eau courante. Toutefois, le déséquilibre entre les différents quartiers persiste. Mais doter les nouveaux quartiers en infrastructures est un défi permanent pour la société prestataire et d'une façon générale pour les autorités, d'autant plus qu'avec la longue période de suspension de la coopération économique internationale (1993-2010), il a été difficile de faire de gros investissements pour apporter de l'eau potable aux populations.

Carte 3. Structure urbaine de l'agglomération de Lomé



Paradoxalement, la quasi totalité des forages alimentant les châteaux d'eau et les six centres de la ville, se trouvent dans les quartiers périphériques. Leurs populations « sentent » et « entendent » l'eau de la TdE couler sous leurs pieds mais ils n'en bénéficient pas. C'est ce qui explique la floraison des forages privés réalisés ces dernières années par ceux qui en ont les moyens ; de même, dans les quartiers récents, non ou mal desservis par le réseau de distribution officiel, il en résulte un développement du commerce d'eau courante. Les forages privés permettent de résoudre en partie et à court terme, les problèmes d'eau dans certains secteurs de la ville ; mais à moyen et à long terme, quelles peuvent en être les conséquences ? La stratégie des autorités semble être le « laisser-faire ». En attendant l'application effective du nouveau code de l'eau, ce sont les populations des périphéries qui en pâtissent : astreintes pour la majorité à la corvée d'eau aux kiosques à eau, avec les bidons et les pousse-pousse, ou les camions citernes dans les meilleurs des cas pour les plus nantis, elles payent déjà cher cette denrée indispensable à toute activité.

Mais l'approvisionnement en eau potable n'est pas le seul problème soulevé par les habitants des deux villes. À Léon, les habitants de Sutiaba protestent contre l'insuffisance du réseau d'évacuation des eaux usées et contre la présence des bassins de réception des égouts de la ville dans le territoire de la communauté indigène. Comme le déclare Edward Manuel de manière ironique :

« Nous sommes dans la partie inférieure de la ville. On a les bassins de décantation, mais on n'a pas les canalisations pour les eaux noires, on n'a pas d'égout [...]. Notre rio Chiquito a été pollué dans sa totalité » (entretien 2010).

L'installation de ce foyer de contamination sur les terres de la communauté indigène s'inscrit parfaitement dans les logiques de classe, de race et surtout de place qui caractérisent l'injustice environnementale dont souffrent les populations les plus vulnérables (sur le plan économique et politique), au Nicaragua comme au Togo. En effet, à Lomé, face au défi environnemental posé par le péril des ordures ménagères depuis plus de deux décennies, les autorités municipales tentent tant bien que mal, avec l'aide des bailleurs de fonds, de juguler le problème mais les opérations entreprises jusqu'à présent sont loin de couvrir l'ensemble de la ville.

Ainsi depuis 2007, dans le cadre du Projet d'Environnement Urbain de Lomé (PEUL, programme financé par la Banque mondiale, secondairement par l'Agence Française de Développement), on assiste à une réorganisation et à une restructuration de la gestion des ordures et déchets solides. Toutefois, il existe une disparité dans le traitement des différents quartiers, notamment de part et d'autre des limites communales. De même, dans la commune de Lomé, la prise en charge est différenciée. Les quartiers résidentiels, particulièrement la Cité de la Caisse, la Cité Millénum et la Cité OUA (et dans une certaine mesure le premier et le quatrième arrondisse-

ment) bénéficient d'un service de ramassage des ordures ménagères par des entreprises privées équipées de camions à bennes. Par contre, dans les trois autres arrondissements, la pré-collecte est assurée par des associations de quartiers avec lesquelles la mairie a signé des contrats et qui utilisent un matériel roulant rudimentaire. Les autres quartiers *intra muros* et les quartiers périphériques ne bénéficient pas de prestation de service formel et institutionnalisé de ramassage des ordures ménagères et des déchets solides urbains. Or la périphérie nord, et notamment Agoènyivé, abrite la décharge finale d'ordures de Lomé :

« Nos quartiers et nos rues sont sales et jonchés d'ordures ; on ne fait pas le ramassage des ordures ménagères chez nous mais on nous amène tous les jours les ordures et déchets des gens de Lomé ; c'est nous qui consommons ce qui est pourri ! »,

s'indigne un jeune cadre, enseignant de profession et autochtone du quartier Adougba à Agoènyivé :

« Après avoir pris nos terres, ils polluent notre environnement ; s'ils ne prennent pas des dispositions pour améliorer la situation, c'est une deuxième mort pour la communauté » poursuit-il (entretien 2011).

L'énergie électrique constitue un autre cas d'inégale fourniture de service. En effet, la lumière électrique est une marque importante de l'urbanité, de développement et de modernisme, alors que ses usages sont de plus en plus nombreux et diversifiés. À Lomé, l'éclairage des rues a été, dès la fin du XIX^e siècle, une préoccupation majeure des autorités coloniales. Mais très rapidement la croissance de la ville a considérablement accru les besoins, rendant la tâche difficile aux différentes autorités. Il en découle des disparités assez remarquables entre les quartiers. Et tout naturellement, c'est l'espace communal qui a été jugé prioritaire par les autorités et qui est le plus concerné par ce service public. Mais celui-ci est limité à quelques unes des rues principales, goudronnées ou pavées. Le reste des voies de circulation, et par ricochet les quartiers qu'elles desservent, difficilement d'ailleurs, sont dans l'obscurité une fois la nuit tombée. Quelques données chiffrées illustrent le phénomène : en 1997 par exemple, le réseau d'éclairage public avait au total 22 907 mètres linéaires (ml), soit 146,839 ml/km². La ville basse se taillait la part du lion avec les quartiers du premier arrondissement de la ville, qui totalisaient à eux seuls 13 619 ml, soit plus de la moitié du réseau total. Cependant, même dans ces quartiers, on notait une inégalité parfois criante : 160 ml pour Aguiar Komé et 135 ml pour Wétrivikondji, contre 5 313 ml pour le quartier administratif soit le quart de l'ensemble du réseau total de la ville (PDU/STCC, *op.cit.*).

L'inégalité socio-spatiale est également très importante dans les usages domestiques. Si durant les années 1960 et 1970, la lumière électrique dans les maisons était un luxe réservé à quelques rares privilégiés, ce n'est plus

le cas aujourd'hui. Son usage s'est rapidement répandu et elle est désormais recherchée par toutes les couches sociales en raison de son rôle extrêmement important dans de nombreuses activités économiques et sociales ; elle joue ainsi un grand rôle dans la sécurité des hommes et de leurs biens, surtout dans les quartiers périphériques à peine urbanisés et plongés dans le noir à partir de 18 heures. De même, elle est de plus en plus un équipement très précieux pour les classes sociales modestes, majoritairement occupées dans le secteur informel et des activités de survie nécessitant l'énergie électrique (menuiserie, coiffure, cordonnerie, vente de glaçons, d'eau glacée et de jus de fruits, étalages et autres boutiques...). Les citoyens sont donc prêts à des tactiques de toute nature pour accéder à ce service. C'est ainsi que la proportion de ceux qui bénéficient aujourd'hui des bienfaits de l'énergie électrique augmente sans cesse, même dans les quartiers périphériques peu desservis, grâce à des branchements illégaux. Si le pourcentage de ceux qui sont abonnés à l'électricité est à peine de 40 % dans l'ensemble de l'agglomération de Lomé, ce taux tombe à moins de 15 % dans les zones périphériques éloignées du centre-ville, mais les utilisateurs sont beaucoup plus nombreux et atteignent, suivant les zones, des proportions de 60 à 80 % selon les résultats d'une enquête menée par le département de géographie de Lomé en 2010.

Territorialiser les politiques publiques pour compenser les inégalités ?

Devant les manifestations d'injustices criantes, diverses politiques publiques sont mises en œuvre pour réduire les inégalités selon diverses formes de territorialisation « par le haut ». Ainsi, dès l'annexion de la municipalité de Sutiaba par la ville de León, en 1902, la question des services urbains a été au cœur des politiques urbaines qui prétendaient réduire les inégalités et favoriser l'inclusion des populations indigènes. Pour tenter d'apaiser la frustration des Sutiabas à qui on venait de dérober plusieurs siècles d'autonomie municipale, le gouvernement nicaraguayen a essayé d'introduire dans son décret des mesures de justice sociale destinées à réduire des disparités territoriales anciennes. Dans cette perspective, l'article premier du décret d'annexion publié dans le Journal officiel du 22 janvier 1903 proclamait que « les revenus du nouveau quartier de Sutiaba serviront de préférence à améliorer l'enseignement primaire » (Lainez Vega, 1974, p.20). De la même manière, le règlement qui accompagnait le décret de 1902 imposait aux édiles de León une clause qui en dit long sur les inégalités caractérisant les deux parties de la ville :

« La municipalité de León nommera un habitant de Sutiaba au conseil d'urbanisme (junta de ornato) ; de même, elle installera à titre gracieux

l'éclairage public dans les rues principales et assurera l'alimentation en eau potable des zones les plus centrales dudit quartier » (Lainez Vega, 1974, p.21).

Ces vœux pieux n'ont pas empêché les disparités Est/Ouest de se maintenir entre les deux parties de la ville, même si la croissance urbaine des trente dernières années a perturbé le modèle traditionnel de différenciation socio-économique en ajoutant une nouvelle dimension à la problématique de l'iniquité territoriale : l'opposition centre/périphérie.

Après plusieurs décennies d'une politique de « service minimum », justifiée officiellement par les faibles ressources de la Mairie, le manque d'appui économique de l'État et l'attitude peu conciliante des représentants de la communauté indigène vis-à-vis des autorités municipales, la chute du gouvernement sandiniste et la fin de la guerre civile (1990) ont marqué un point d'inflexion dans l'élaboration des politiques urbaines. La Constitution oblige ainsi l'État à « destiner un pourcentage suffisant » du budget général de la République aux communes, et en priorité aux plus pauvres, afin de réduire les inégalités les plus criantes et de rendre moins injuste l'organisation du territoire national : une certaine territorialisation de l'action publique est donc inscrite dans la Loi. Comme pour tous les municipes nicaraguayens, le budget de León se fonde ainsi sur les transferts de l'État central (28 % du total des revenus en 2006), sur des donations d'origines diverses qui incluent l'aide internationale (28,7 %) et sur des ressources propres, en particulier l'impôt municipal sur les revenus (ventes et services), l'impôt foncier (*Impuesto sobre bienes inmuebles*) et sur les revenus des services municipaux (31 % du total en 2006). Ces ressources, même réduites, permettent à la municipalité d'engager des actions qui ont pour objectif d'améliorer les services par grands secteurs (eau potable, égouts, ramassage des ordures, amélioration de la voirie...), tout en reconnaissant la spécificité de certains territoires au sein de l'agglomération. C'est ainsi qu'il existe un « Programme de développement intégral de la zone de Sutiaba » (PDIZS) qui prend en compte l'originalité culturelle de la communauté indigène au sein de l'agglomération, ainsi que le déficit de services et d'infrastructures qui la caractérise. À ce programme de développement économique et social, il faut désormais ajouter le « Projet de patrimoine pour la revitalisation du quartier indigène de Sutiaba », en grande partie financé par la coopération espagnole (AECID). Presque 1,2 millions d'euros ont ainsi été investis en 2009 pour restaurer et entretenir les monuments historiques du quartier indigène et pour améliorer la qualité des espaces publics. Les autorités municipales semblent suivre en ce domaine les recommandations de l'anthropologue argentin Nestor García Canclini, chantre de l'intégration des pauvres par la culture et de la réduction des disparités spatiales par la mise en valeur du patrimoine vernaculaire (García Canclini, 1987).

Cette ébauche de territorialisation des politiques publiques se heurte pourtant à la réalité des engagements financiers et aux pratiques plutôt

sectorielles des autorités municipales. Sur l'ensemble de la période 2005-2009, rares sont les projets qui ont directement ciblé le quartier indigène ou qui se sont inscrits dans le cadre formel du « Programme de développement intégral de la zone de Sutiaba ». C'est le cas du financement des bassins de traitement des eaux usées du *reparto* Carlos Nuñez (23 000 euros en deux phases), ou bien des différentes opérations lancées pour faciliter l'accès des jeunes de Sutiaba à l'éducation et au travail. En fait, pour les deux dernières années de l'exercice (2008 et 2009), la zone de Sutiaba considérée en tant que telle ne représentait que 3,3 % des dépenses effectuées par la municipalité dans les différents quartiers de la ville. Cette dissolution du quartier dans le cadre général des politiques publiques de León ne veut pas dire qu'aucun programme n'est réalisé à l'intérieur de ses frontières administratives. Elle signifie plus simplement que, malgré l'existence de programmes de développement focalisés sur un territoire, les travaux engagés ne sont pas comptabilisés au titre d'une action spécifique correspondant aux besoins d'une communauté qui, depuis plus d'un siècle, revendique à la fois sa reconnaissance culturelle, son autonomie politique et son droit à la terre.

Dans tous les cas, la territorialisation des politiques publiques peut déboucher sur des iniquités et inégalités entre territoires urbains. Ainsi, l'iniquité territoriale qui découle de l'opposition centre/périphérie est illustrée à Lomé dans le caractère sélectif du système d'éclairage public ; en effet, afin de pallier l'insuffisance chronique de l'éclairage de la ville, les autorités ont entrepris une politique d'extension du réseau dans la capitale, surtout depuis la veille des élections de 2010. De nouvelles voies sont ainsi éclairées, mais à l'intérieur des quartiers péricentraux et périphériques non ou mal éclairés, on note une autre forme de sélectivité de l'éclairage : à défaut d'électrifier l'ensemble des axes de la capitale, les autorités ont opté jusqu'à une période récente pour l'électrification ciblée de certaines zones. C'est ainsi que dans plusieurs quartiers, même à l'extérieur de la commune de Lomé, on trouve des portions de rues éclairées sans qu'on sache au premier abord les raisons qui déterminent et expliquent ces choix. Après observation, on se rend compte que, dans la plupart des cas, ces « enclaves éclairées » abritent des personnalités politiques, militaires ou des dignitaires du pouvoir en place. Ces actions et pratiques sectorielles et sélectives, loin de corriger les inégalités, les accroissent et créent à terme de l'injustice car, afin de faire face aux frais d'éclairage public, les autorités ont décidé de les répercuter sur les factures des clients, quelles que soient leurs zones d'habitation. Or, comme cela a été évoqué plus haut, l'éclairage ne couvre que quelques secteurs de la ville ; les résidents des quartiers périphériques se voient donc obligés de contribuer au financement de l'éclairage de rues dont la majorité se trouvent dans les quartiers centraux et péri-centraux, secteurs de la ville qu'ils désertent à la tombée de la nuit. Ils payent donc un service dont ils ne bénéficient pas ou à peine, le temps de faire le soir, le trajet du centre-ville vers leurs quartiers périphériques.

De l'inégalité à la prise de conscience de l'injustice : les formes de territorialisation « par le bas »

La prise de conscience de l'injustice par les populations et les diverses formes de territorialisation « par le bas » diffèrent à León et à Lomé. Dans la capitale togolaise, on ne peut parler ni de mobilisation, ni de discussion, ni de revendication dans le sens de la justice procédurale de John Rawls (1971), en l'absence de toute organisation collective. Il s'agit plutôt de pratiques individuelles que les populations adoptent pour parer à l'absence de politique urbaine dont sont victimes les citoyens en général et les habitants des zones périphériques en particulier. Ces actions individuelles, qui s'inscrivent dans le contexte de la « débrouillardise », peuvent être considérées comme « des stratégies d'adaptation » mises en œuvre pour pallier l'absence d'une politique d'équipement et de desserte efficiente des quartiers ; cette absence est imputable en partie à la dictature militaire qui a régné des années durant et qui n'a jamais toléré la moindre organisation ou revendication collective pour l'équipement des quartiers, car ces initiatives étaient vite assimilées à des actions de déstabilisation politique.

Dans ce contexte et pour se connecter au réseau électrique, les ménages pauvres ont recours au « système araignée » qui consiste à se brancher illégalement au réseau chez le voisin connecté par des arrangements entre les deux parties (avec des fils, non homologues, tissés sur le réseau légal et éponymes du système). Ces pratiques illicites et dangereuses (car elles sont souvent sources d'incendies) donnent généralement lieu à des palabres interminables sur la répartition des frais de consommation entre celui qui est connecté et celui ou ceux qui bénéficient illégalement des bienfaits de l'énergie électrique. Car les « fournisseurs » d'énergie ont généralement tendance à faire supporter par les bénéficiaires clandestins la plus grande partie ou parfois même la totalité de la consommation. Pour ce qui est de la fourniture en eau potable, toujours à Lomé, les pratiques sont les mêmes, caractérisées par l'absence d'organisation collective malgré la floraison des forages privés et la quasi généralisation de la vente d'eau dans les quartiers péri-centraux et périphériques à partir des kiosques à eau.

Malgré l'acuité des problèmes liés aux services de base, les revendications des populations des périphéries loméennes sont donc assez faibles, voire presque inexistantes. Cette situation rend difficile toute action participative, surtout en l'absence d'une décentralisation politique effective. Par contre, à León, les facteurs culturels marqués entre autres par l'appartenance à un même groupe, celui des « indigènes », et le poids de l'histoire incitent à des formes de mobilisation et de revendication relativement organisées.

Puisque la capacité financière des autorités indigènes reconnues par l'État (*Junta directiva de la comunidad indígena de Sutiaba*) est très faible, les habitants dépendent entièrement de l'action de la municipalité

pour répondre à leurs besoins. Les difficultés d'accès aux ressources urbaines et le déficit en infrastructures de base qui touchent plus particulièrement les zones périphériques de Sutiaba favorisent la cristallisation des revendications identitaires d'une partie de la population, même si les divisions politiques internes affaiblissent le message envoyé par les représentants officiels ou officieux de la communauté. C'est ainsi que, selon le chapitre 2 des statuts déposés en 1996 par l'Association du Conseil des Anciens de Sutiaba (aujourd'hui appelé Conseil des Anciens Chorotega), l'un des objectifs dudit Conseil est de :

« faire du quartier de Sutiaba un noyau composé par son territoire et par sa population, qui dispose de toutes les structures bénéficiant aux habitants dans le domaine de l'éducation, de la santé et du travail ».

Cependant, si le lien identitaire entre la population et son territoire est clairement établi par les autorités indigènes (au nom de l'injustice originelle que représente l'installation de la ville espagnole sur leurs terres), les revendications individuelles concernant l'accès aux ressources urbaines sont plus difficiles à cerner. Quand on demande aux habitants de la zone urbaine de Sutiaba quels sont les besoins que la municipalité devrait satisfaire en priorité, les réponses sont toujours hétérogènes et souvent évasives ou ambiguës – ce que l'on peut interpréter de plusieurs manières : il peut s'agir d'un manque de conscience sociale et politique ; de l'acceptation d'un état de fait comme allant de soi ; de la manifestation d'une certaine retenue vis-à-vis de la municipalité sandiniste (même si le FSLN revenu à la tête de l'État en 2006 ne fait pas l'unanimité dans le quartier) ; ou bien de l'expression « en creux » du fait que la notion d'injustice n'est pas ici comprise ou perçue dans les acceptions de Marx, de Rawls ou de David Harvey. Hernando évoque ainsi :

« Les rues détériorées par la pluie et le service de nettoyage plus ou moins régulier. L'eau va et vient, l'eau va et vient. C'est comme ça. On l'a maintenant, mais elle s'en va. Pareil pour l'électricité, ça va, ça vient, c'est comme ça ».

Pour Enrique, le problème principal reste la pollution du rio Chiquito :

« Cette rivière dégoûtante, ils nous disent tout le temps qu'ils vont la désinfecter mais jamais ils ne l'ont désinfectée, et elle transporte toute l'eau par ici. C'est à la Mairie [d'agir] parce qu'elle vient d'en haut ».

Juan Antonio préfère insister sur des aspects plus sociaux et sur des biens moins matériels : « On pourrait insister sur le quartier pour la santé, l'éducation et tout ce qui a un rapport avec la vie sociale ». La réponse de Felix Pedro est encore plus paradoxale. Natif de Matagalpa mais installé depuis 37 ans à Sutiaba, il se considère désormais comme un indigène qui

partage la culture et les coutumes de ses voisins. Alors qu'il vit dans un petit lotissement non relié au réseau d'alimentation en eau et que ses enfants s'entassaient dans une cahute de planches et de tôle ondulée installée au bord de la *Plaza Mayor*, il considère que la priorité des priorités serait d'aménager le centre historique du quartier et de repeindre l'église paroissiale. Il faut lui poser directement la question pour qu'il reconnaisse que l'eau est aussi un problème important et que la municipalité devrait faire un effort pour alimenter les logements situés dans les secteurs périphériques.

Comme beaucoup d'habitants de Sutiaba, Ana Benita considère qu'elle fait partie de la zone oubliée de la ville. Ses réclamations portent essentiellement sur le fait que, quinze ans après son installation, il n'y a toujours aucun ramassage des ordures ménagères et que la rue n'est pas encore pavée – comme si elle n'existait pas et que ses habitants, invisibles aux yeux des autorités, ne faisaient pas partie de l'agglomération de León. Pourtant, grâce à l'appui de la coopération internationale mais aussi aux apports du gouvernement central, par le biais du Fonds d'investissement social d'urgence (FISE), de nombreuses rues ont été pavées au cours de la dernière décennie. De la même manière, de gros efforts (à l'échelle du Nicaragua) ont été réalisés dans le domaine de l'assainissement. Le paradoxe est que, dans le domaine des politiques publiques et de l'accès aux ressources urbaines, en l'absence d'une volonté forte de territorialisation qui permettrait de problématiser le discours des maîtres d'ouvrage et de donner du sens à leurs réalisations, le tout paraît toujours moins grand que la somme des actions engagées. C'est ainsi que toutes les opérations menées à Sutiaba semblent plus répondre à des opportunités offertes qu'à une planification concertée. En effet, dans un contexte de grande faiblesse institutionnelle et de ressources économiques limitées, les ONG et les acteurs de la coopération décentralisée jouent un rôle déterminant dans le choix des lieux d'intervention, dans la sélection des populations cibles et dans le type de programme à financer. À ce petit jeu, un quartier défini et reconnu comme indigène a tout à gagner car il bénéficie *a priori* de la sympathie des bailleurs internationaux et de leurs mécènes, convaincus de participer à leur manière à un travail de réparation des injustices du passé. Cependant, une telle attitude ne fait que renforcer, à différentes échelles, les inégalités de traitement entre les territoires urbains. Puisque l'effort fourni doit être visible afin de justifier la dépense engagée et de récompenser les donateurs avec l'image rassurante des résultats obtenus, il est plus rentable de paver une rue que d'installer des égouts. De la même manière, on choisira de repeindre l'église paroissiale plutôt que d'installer l'eau potable dans les taudis qui l'entourent. Il faut néanmoins souligner le fait qu'en réclamant l'embellissement de leur église, les habitants de Sutiaba s'inscrivent dans une perspective de justice qui dépasse le cadre individuel de l'accès aux ressources urbaines. Obtenir l'eau potable chez soi est une conquête sociale qui correspond à une vision somme toute libérale de la justice, alors que le ravalement de la façade de l'église,

considérée comme un bien commun appartenant à l'espace public du quartier, s'inscrit dans une perspective de justice collective et répond au besoin de reconnaissance symbolique de la communauté.

Quoi qu'il en soit, quand les politiques publiques s'effacent derrière des stratégies d'aménagement et de développement dictées par la charité, ou parfois par l'entraide « intéressée », on ne fait que mettre en place et institutionnaliser de nouvelles formes d'injustice dont les victimes ne peuvent même pas prendre conscience car elles échappent complètement à leur faible capacité d'action et à leur sphère limitée de compréhension.

Même si elles en sont conscientes, il arrive dans certains cas, comme à Lomé dans les périphéries, que ces victimes se retrouvent dans une position d'impuissance devant une situation où la charité ou l'entraide deviennent les seules solutions pour avoir accès aux ressources urbaines. Mais souvent, cette entraide a en fait une dimension commerciale puisque ces ressources sont carrément revendues à des coûts exorbitants aux demandeurs. C'est le cas de l'opération « toile d'araignée » déjà évoquée qui est dans la majorité des cas une occasion de revente d'énergie dont profitent certains citadins. Cette pratique s'apparente à une forme d'exploitation des uns par les autres, à savoir les propriétaires et les nantis qui sont parvenus à se connecter au réseau officiel des services publics. Ces services essentiels peuvent devenir aussi pour certaines personnalités politiques ou militaires installées dans les quartiers sous-équipés, un moyen d'affirmation ou de confirmation d'une position sociale à faire valoir à un moment ou à un autre. C'est dire que, déguisée, l'entraide devient une autre forme d'injustice que subissent les populations des zones périphériques.

Malgré tout, et au-delà de leurs travers, ces formes locales d'entraide, de compensation et de partage ont largement cours dans les quartiers périphériques de certaines grandes villes d'Afrique. Le cas de Casablanca l'illustre, où la bienfaisance commande en certains lieux l'accès aux ressources urbaines, notamment à l'eau potable.

La justice spatiale par « bienfaisance » dans les périphéries de Casablanca

La bienfaisance constitue l'une des formes de régulation horizontale, à la fois principale et dissimulée, dans les quartiers d'Habitat Non Réglementaire (HNR) au Maroc. Il peut s'agir d'organisations, légales ou illégales, ou d'individus qui font usage de *la stratégie de bienfaisance* afin de conquérir une légitimité sociale ou politique. Christophe Jaffrelot définit cette stratégie comme « aide sociale apportée à des populations rencontrant des difficultés matérielles ou morales par des mouvements d'idéologie confirmée » (Jaffrelot, 1999, p.145). Il peut aussi s'agir d'une manifestation de convictions religieuses, dont les pratiques sont dissimulées, vu le désir des *bienfaiteurs* de ne pas divulguer leur identité sociale. C'est par sa composante morale et éthique que la bienfaisance élargit son cercle d'influence, vis-à-vis des personnes sans ressources. En effet, quelles que soient leurs stratégies, *Al-mouhsinin* ou « les bienfaiteurs » sont considérés par les habitants comme des figures vénérables.

Dans le domaine de l'eau, la bienfaisance figure comme la principale forme d'échange social, notamment dans les zones rurales et péri-urbaines. Elle se matérialise par des dons ou des legs, sous forme de lots de terrains servant de supports pour la construction de puits ou de bornes fontaines, voire de puits ou de châteaux d'eau. Elle peut se manifester aussi sous d'autres formes, comme l'approvisionnement gratuit à partir de points d'eau appartenant à des particuliers, ou comme des sommes d'argent collectées pour réaliser des puits.

Ces dons ou legs passent par l'intermédiaire de l'acteur communal. La demande de don est en effet adressée à la commune qui la soumet à l'approbation du conseil communal. Une procédure se fait par la suite afin d'intégrer cette partie de terrain dans les biens de la commune. La charte communale spécifie dans l'article 17 du dahir portant loi N 1.76.584 du 30 septembre 1976 relatif à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements, que « l'acceptation des dons et legs comportant charges, est soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur, après visa du ministre des finances ». D'autre part, ces biens communaux sont exonérés des droits d'enregistrement. Les bienfaiteurs qui désirent faire un don de terrain doivent remplir certaines conditions, comme la possession d'un hectare de terrain au minimum et être agriculteurs comme fonction déclarée. Par la suite, la commune a la charge soit de réaliser le puits, soit de l'équiper en château d'eau et borne fontaine, en coopérant avec le ministère des travaux publics.

La première explication de cette intermédiation communale est inhérente à l'aspect juridique de l'échange social. En effet, afin d'éviter les éventuels litiges de propriété et d'usage entre les habitants et le propriétaire foncier « bienfaiteur » ou ses héritiers, la procédure juridique du legs ou du don s'avère efficace pour la pérennisation de l'exploitation des puits par les bénéficiaires, même après le décès du bienfaiteur. La deuxième explication est liée à l'aspect symbolique de l'implication des élus locaux. Ces derniers recourent à la bienfaisance afin de gagner en popularité dans leurs circonscriptions, en compensant le manque de moyens de la commune.

Parmi les territoires casablancais où le nombre de dons est significatif, figure *Douar El-Mediouni*, à Lahraouiyine. Nos enquêtes ont montré que le plus grand nombre de dons sous forme de terrains nus se concentre à *Douar El-Mediouni*. Ce *douar* a souvent montré sa capacité à se mobiliser et à user de plusieurs moyens de financement, surtout dans le domaine de l'eau. Son contenu social joue un rôle dans la compréhension du phénomène, les figures de la bienfaisance ne se limitant pas ici aux élus locaux.

Plusieurs profils de bienfaiteurs se distinguent à *Douar El-Mediouni*. Par l'expansion de leurs réseaux dans les milieux de jeunes démunis, certains légitiment leurs pratiques illicites, trafics de drogue et crime, en procédant par l'entrée de la bienfaisance. Parmi ceux qui opèrent dans le domaine de l'eau, à *Douar El-Mediouni* mais aussi à *Douar Rhamna*, figurent deux trafiquants de drogue, lotisseurs clandestins. Les propos de deux habitants de *Douar El-Mediouni* et de *Douar Rhamna* attestent de la place prépondérante occupée par cette personne. Ainsi, Haj Fatmi, habitant à *Douar Rhamna*, déclare : « Pour l'eau, on avait ce puits que tu vois là, qui appartient à la commune, mais il n'y a plus d'eau depuis longtemps. N. est un grand monsieur ; c'est un bienfaiteur qui n'a rien à voir avec la politique. Il a construit deux puits, et donne l'eau gratuitement aux gens. Ceux-ci ont cotisé et ont acheté des tuyaux

pour avoir l'eau à l'intérieur de la maison. N. a un café, un four, et plein d'autres biens [...]. Ghizlane qui était venu en 1996, est parti chez le caïd car un puits est asséché, il a acheté un morceau de terrain de 600 m² et a construit un puits et un château (12 millions de dirhams (dh), rien que le château); il a ramené un connaisseur et ils ont passé un tuyau. Les gens ont cotisé et ont ramené l'eau aux maisons [...]. Il y avait beaucoup de problèmes liés à l'eau, les femmes se disputent toujours pour la *nouba* (= le tour d'eau). Maintenant ça va, la moitié des habitants du *Douar Mediouni* prend l'eau d'ici ».

Une habitante du *Douar Rhamna* poursuit : « Le puits du Mahkzen était là fermé depuis deux ans. Il était sec, donc ils l'ont fermé. Un monsieur qu'on appelle ici "Dépêche" est *moushin* (bienfaiteur). Il a fait deux puits avec *aouinat* (bornes fontaines). Il a même installé des robinets dans les rues. Ici on ne paye que 30 dh par mois grâce à lui. Il a engagé quelqu'un qui récolte l'argent chaque mois. Dans les autres douars, ils souffrent avec l'eau, soit ils payent *el bouta delma* [...], soit ils payent *dak ljamiaat* (les associations) qui mettent l'argent dans leurs poches. "Dépêche" est riche, il n'a pas besoin d'argent ». Malgré cette assurance et cette impression positive de l'habitante à l'endroit de Monsieur « Dépêche », celui-ci figurera sur la liste des détenus dans l'affaire de l'HNR. Il laissera son fils qui prendra la relève à Lahraouiyyine en devenant un membre élu en 2009, avec le Parti Authenticité et Modernité (PAM). Ainsi, derrière l'action de bienfaisance, peuvent se cacher d'autres activités et pratiques souvent douteuses et illicites qui permettent tout de même aux principaux initiateurs de se mettre en relief et d'avoir pignon sur rue dans des communautés démunies et impuissantes.

[WB]

Depuis le milieu des années 1980, les importantes coupes budgétaires faites par la plupart des gouvernements des pays du Sud dans le cadre de l'application des mesures d'ajustement structurel, ont eu des impacts significatifs sur la desserte des services publics dans les villes au moment où l'on assistait à l'accélération du phénomène d'urbanisation. Il en découle dans de nombreux cas des formes d'inégalités et d'injustices spatiales en raison de la fragmentation du tissu urbain, marquée bien souvent par la marginalisation des quartiers populaires et surtout des zones périphériques des grandes villes.

La territorialisation des politiques publiques est un des outils utilisés pour répondre à ces inégalités. Elle se heurte toutefois tant à l'insuffisance des moyens consacrés à ces programmes, qu'au recours à des critères de modalités et de lieux d'intervention qui sont loin de prendre seulement en compte les besoins des populations. De manière plus générale, le déficit symbolique de reconnaissance des inégalités et des injustices de la part des autorités, outre le fait qu'il est douloureux pour les intéressés, pèse aussi certainement sur la pérennité des objectifs de la territorialisation « par le haut ».

Les formes de territorialisation « par le bas » constituent une réponse à cette territorialisation « par le haut » ; elles jouent vis-à-vis d'elles, un rôle de suppléance, voire de stimulant. Fondées sur la revendication la mobili-

sation et/ou l'organisation du milieu local, elles contribuent à corriger un tant soit peu les injustices. Mais, elles pèchent par le fait qu'elles sont inégalement réparties dans l'espace, inégalement ambitieuses et se heurtent à des problèmes de compétences. Les stratégies de bienfaisance relèvent d'autres logiques et sont évidemment issues de la persistance des inégalités et des représentations de l'injustice. Celles-ci, quelles que soient leurs motivations, avouées ou inavouées, dissimulées ou affichées, peuvent être considérées comme une forme de territorialisation par suppléance, une initiative d'acteurs opportunistes ayant des visées religieuses, sociales et/ou politiques. Leurs possibilités d'action découlent de l'état de dénuement des populations concernées, si bien qu'ils se positionnent finalement comme des régulateurs territoriaux, dans un contexte marqué par la faiblesse au niveau local tant de l'État que des organisations de base. La territorialisation recouvre ainsi des facettes variées, aussi variées que l'est le politique au niveau local. Et le désir de justice spatiale autour des services indispensables à la population constitue un moteur extrêmement fort de cette territorialisation.

Pratiques d'acteurs et justice spatiale en Afrique : le cas des chefs d'entreprises

Jean-Luc PIERMAY, François BOST

Il peut paraître incongru, à propos de justice spatiale, de focaliser sur un type d'acteur et non sur un système territorial, à l'échelle duquel une analyse en termes de justice, quelles qu'en soient les modalités, serait envisageable. Les valeurs portées par un acteur donné, les références qu'il mobilise, les discours qu'il émet – fruit de ses représentations –, ainsi que ses revendications, ne sont pas indépendants du contexte et ne peuvent être envisagés que dans leurs interactions avec l'ensemble des acteurs qui agissent à l'échelle d'un territoire.

De plus, considérer la justice spatiale à travers le cas des chefs d'entreprises apparaît comme une gageure. D'abord, les dirigeants de sociétés ne forment pas un ensemble homogène. La taille des firmes (de l'affaire individuelle à la multinationale, en passant par les PMI-PME et les entreprises de taille moyenne), les secteurs d'activités et le statut juridique, à l'évidence, les différencient profondément. L'âge, la culture familiale d'origine, le niveau individuel de formation et les modes d'insertion dans la société ne les réunissent pas plus. Surtout, les chefs d'entreprises ne constituent pas un groupe défavorisé, duquel on attendrait une expression d'injustice. Leur spatialité interroge aussi : les entrepreneurs ne sont pas un groupe rivé à un espace, qui lutterait dos au mur pour défendre un territoire intangible. En position de décideurs, dotés d'un potentiel variable mais réel de délocalisation, ils apparaissent « hors sujet », c'est-à-dire *a priori* peu concernés par la question. Pourtant, l'espace importe aux chefs d'entreprises et les discours qu'ils tiennent sur l'espace – et tout particulièrement sur les territoires depuis une vingtaine d'années –, au-delà même des simples facteurs de localisation, ne sont pas dénués d'un contenu qu'il convient de prendre en compte. L'économie géographique (Rallet et Torre, 1995 ; Pecqueur et Zimmermann, 2004 ; Pecqueur, 2005) et la géographie économique (Benko et Lipietz, 2000) ont ainsi appris à

reconnaître depuis les années 1980 les vertus intrinsèques des « territoires productifs », au point que ces derniers apparaissent eux-mêmes comme de véritables acteurs des trajectoires de développement des entreprises.

Le plan du présent chapitre est en lui-même une proposition méthodologique quant à l'approche des relations entre un groupe d'acteurs et la thématique de la justice spatiale, il est fondé notamment sur des enquêtes par entretiens réalisées auprès d'entrepreneurs d'une part dans les villes marocaines d'autre part dans des zones franches ouest-africaines (tout particulièrement à Lomé). Un premier temps sera l'occasion d'exprimer une problématique adaptée à l'observation d'un acteur. Puis il s'agira d'écouter, pour ce qu'il en dit, l'expression de la justice spatiale par cet acteur. Enfin, on prendra du recul pour tirer les leçons de cette expérience.

Une problématique de l'insertion locale des entreprises

Même confrontés à des situations de très fortes inégalités sur un territoire donné (écarts salariaux importants, différences de niveaux de formation, absence ou faiblesse de la syndicalisation, etc.), les chefs d'entreprises ne raisonnent pas formellement en termes de justice, encore moins de justice spatiale. Les motifs en sont nombreux.

Dans leur discours, le terme est absent : on pourrait dire très simplement qu'il n'est pas dans leur culture. Si cela s'observe aisément dans les pays industrialisés, il est étonnant de constater que le fait de travailler dans un continent où les inégalités et les contrastes de tous ordres sont très forts et la pauvreté endémique n'incite pas davantage les chefs d'entreprise à développer un questionnement particulier sur le sujet. Pourtant, les enquêtes montrent que, d'une manière générale, les entrepreneurs sont sensibles à la question des inégalités. Cela se traduit par une approche souvent très paternaliste en matière de « traitement » du personnel, au sens que ce terme pouvait avoir au ^{xix}^e siècle en Europe. Les entreprises mettent en place des réseaux de ramassage à l'échelle du bassin d'emploi, des cantines et des cours d'alphabétisation gratuits, un accès facilité au planning familial, etc. Il en est ainsi des entreprises installées dans les zones franches industrielles, au Togo, au Ghana, au Kenya et en Afrique du Sud. Certes, cela revient à agir sur une forme d'injustice spatiale dont sont victimes les personnels pauvres. Mais plus qu'une réponse à des questions d'injustice, il faut y voir en premier lieu le souci pragmatique d'apporter une réponse à toute une série de problèmes contraignant la bonne marche des entreprises et leur productivité. L'objectif est d'éviter les retards du personnel qui, sans cela, se déplacerait sur de longues distances, avec les moyens du bord, à pied ou en transport collectif peu fiable ; de limiter les insuffisances et les carences alimentaires, afin que les ouvriers

et les ouvrières ne tombent pas d'inanition sur les machines ; de former les salariés pour qu'ils comprennent les ordres et appliquent au mieux les consignes écrites de sécurité ou les *process* industriels ; ou encore de limiter les absences pour raisons de santé. Les salaires souvent plus élevés, distribués par les entreprises (notamment celles d'origine étrangère), s'expliquent également dans cette perspective et non par la seule générosité : il convient de fidéliser le personnel afin d'en limiter le *turn-over* et ne pas les voir partir à la concurrence sitôt formés (car la formation a un coût).

De la même façon, la réflexion sur la moralité, ou plutôt l'immoralité, du capitalisme n'a guère de prise sur les chefs d'entreprises et demeure une question philosophique et idéologique. Ces acteurs se méfient sans doute des analyses trop élémentaires, au même titre d'ailleurs que des questions trop théoriques. De plus, les évolutions affectant la gestion des entreprises modifient aussi la manière dont peut être appréhendée la question de la justice. La pratique de plus en plus fréquente de l'externalisation des activités par le recours à la sous-traitance internationale ou le *sourcing* auprès de tiers situés notamment dans les pays en développement (donc sans passer par la création d'un établissement à l'étranger), rend aussi moins pertinente et plus lointaine la question de la justice et des inégalités chez les chefs d'entreprises. Dans les enquêtes, en soulignant les bénéfices que ces pays retirent de l'externalisation, emplois créés et nouvelles activités générées, ces derniers ont cependant l'impression de concourir au développement.

Enfin, habitués à l'initiative, au concret des réalités de terrain, les chefs d'entreprises sont coutumiers de contextes complexes et mouvants. Mieux, leur discours sur l'espace, lorsqu'il existe, est celui de stratèges (même si, contrairement à certaines idées reçues, les discours des chefs d'entreprise font rarement allusion à des « stratégies spatiales »), que l'idée de mobilité ne rebute pas. Que celle-ci soit délocalisation vers l'étranger, relocalisation au sein d'un territoire national ou changement d'activité, elle sera guidée par l'espoir d'un meilleur taux de profit, car c'est bien lui qui oriente en premier lieu l'entrepreneur privé. C'est d'ailleurs parce que cette perspective n'est pas évidente en Afrique subsaharienne que les investisseurs ne se ruent guère vers cette région du monde jugée encore peu attractive. Quoi qu'il en soit, l'espace fait l'objet de jeux, d'abord de jeux de localisation, et si une revendication est parfois exprimée, il convient de dépister la dimension stratégique du discours qui peut fonctionner à plusieurs niveaux. D'un côté, en effet, le discours dépend de l'interlocuteur, par exemple le chercheur, qui n'est pas considéré comme neutre et qui constitue un pion possible dans ce jeu : logique classique de réflexivité du sujet.

D'un autre côté, le discours est contraint par le contexte, et parfois délicat à exprimer, comme dans le cas du Maroc, avec l'impossibilité légale de critiquer le roi, qui est à la fois le principal responsable des politiques étatiques et le premier entrepreneur du pays. Une autre difficulté,

souvent rencontrée dans les enquêtes, est que de nombreuses entreprises sont sur une trajectoire ascendante, situation qui fait oublier bien des imperfections du positionnement géographique.

Ponctuellement, les chefs d'entreprises, tant locaux qu'étrangers, peuvent émettre des revendications en termes de justice structurelle, qu'il s'agisse des avantages auxquels ils prétendent et qui leur sont refusés plus ou moins arbitrairement, ou encore des règles élémentaires du droit des affaires qui ne sont pas appliquées à leur endroit. À Tanger, par exemple, ils défendent farouchement les avantages fiscaux accordés en 1963 pour dédommager la ville de la perte du statut international qu'elle avait à l'époque coloniale. De même, il n'est pas impossible qu'ils émettent des revendications en termes de justice procédurale. Cela concerne par exemple les inégalités de traitement dont les entrepreneurs peuvent se sentir victimes. Ainsi, sont parfois évoqués l'obtention de marchés de gré à gré par des industriels proches du pouvoir, au détriment d'appels d'offres ouverts au plus grand nombre (cas fréquent en Afrique subsaharienne); ou les avantages dérogatoires accordés au cas par cas; ou encore l'acharnement de fonctionnaires indécents (de la douane, du fisc ou d'autres administrations) vis-à-vis d'entreprises qui, par exemple, ne souhaitent pas entrer dans les logiques de corruption et qui se drapent pour le coup dans leur vertu. Les exemples africains pourraient être multipliés, car les chefs d'entreprise ont souvent l'impression que le droit des affaires le plus élémentaire est souvent bafoué ou ignoré et ce d'autant plus que les cours de justice sont encore très défaillantes en Afrique. Mais la teneur du discours, dans sa complexité, apparaît plus signifiante que l'improbable expression de la notion de justice.

Pourtant, nombreux sont les chefs d'entreprises à se reconnaître un lien avec l'espace et encore plus avec les territoires. Même sous la forme d'un simple choix de localisation, mais encore plus quand l'entreprise déjà installée cherche à développer des liens avec lui, l'espace n'est pas seulement doté d'une dimension physique. Il n'est pas neutre. La proximité de partenaires économiques, la présence d'encadrements adéquats, l'existence d'une main-d'œuvre adaptée ou adaptable à l'entreprise, le cadre de vie, le milieu entrepreneurial, l'environnement des affaires, l'« atmosphère industrielle » comme disait Alfred Marshall à propos de Birmingham, donnent à l'espace du dirigeant de société une forte consistance sociale. Les économistes ont ainsi développé des analyses en termes de « coalitions d'acteurs », qui constituent pour eux une définition possible du territoire, vu sous l'angle original des réseaux. Les chefs d'entreprises expriment ainsi des discours sur l'espace, ainsi que sur les inégalités qui le traversent et le structurent. Inévitablement, ils énoncent également des avis sur celui-ci.

En focalisant sur un acteur en particulier, il n'est évidemment pas question de vouloir « énoncer rationnellement le concept de justice », selon les recommandations de Bernard Bret (Bret, 2009). En revanche, les discours de cet acteur peuvent être analysés d'une manière dégagée de

toute tentation normative, pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire des représentations subjectives susceptibles de nous informer sur la régulation du conflit social (Amable et Palombarini, 2005). Ces discours sur l'espace, sur les inégalités perçues au sein de celui-ci, et éventuellement sur les injustices spatiales vécues, informent d'abord sur l'espace de l'acteur et sur les constructions territoriales auxquelles il prend part ou non. De la part d'acteurs habitués à la complexité, aux négociations, à l'élaboration de stratégies, il s'agit donc de discours de positionnement, dans des ensembles complexes formés par un grand nombre de partenaires potentiels. L'idée est que, quand ils émettent amertumes et reproches à propos de l'espace, les entrepreneurs expriment un déficit par rapport à la construction territoriale qu'ils souhaitent.

Les discours en question sont nécessairement situés, surtout selon trois repères essentiels.

Le premier repère tient dans les comparaisons d'espaces. Les échelles prises en compte varient selon les personnes, mais la dimension internationale, à l'échelle de laquelle s'exercent aujourd'hui les concurrences, permet tout particulièrement de relativiser la situation vécue au niveau local. Les chefs d'entreprises sont en effet de mieux en mieux informés sur les potentialités réelles des territoires et les politiques d'attractivité menées à cette échelle. Les promoteurs de ces politiques, et pas seulement dans les pays industrialisés, savent d'ailleurs que les territoires sont en concurrence les uns avec les autres à des échelles très larges, du régional au mondial. Ils développent en conséquence des stratégies de marketing territorial de plus en plus sophistiquées pour améliorer leur image et affirmer leur positionnement. Dans le cadre de la mondialisation contemporaine, les dirigeants d'entreprises possèdent de ce fait un pouvoir d'arbitrage inégalé : ils peuvent quitter un territoire qui se révèle décevant *a posteriori* au profit d'une autre destination plus attrayante et mieux adaptée à leurs attentes. En ce sens, leur mobilité spatiale peut être analysée comme une réponse à des formes d'injustice qu'ils auraient perçues. Inversement, on pourra rétorquer que des dirigeants peu scrupuleux peuvent parfaitement s'accommoder de formes locales d'injustice sociale au détriment de la main-d'œuvre (mal payée, interdite de syndicalisation, etc.). Les formes d'injustice sociale telles qu'elles s'observent dans maints pays d'Afrique du nord ou d'Afrique subsaharienne peuvent alors devenir des formes d'injustice spatiale de par les espaces dans lesquels elles s'inscrivent (cas de certaines zones franches ; Bost, 2011).

Le deuxième repère tient dans les comparaisons temporelles : la situation vécue est relativisée par rapport à des contextes antérieurs. Ainsi, au Maroc, le moment de rupture qu'a constitué l'avènement du roi Mohammed VI en 1999 facilite les mises en perspective. Les chefs d'entreprises expriment clairement un avant et un après. Pourtant, la rupture n'a pas été brutale : l'évolution avait été amorcée avant et les transformations ont continué après. Mais la transmission du pouvoir a été vécue par les chefs d'entreprises, comme par beaucoup d'acteurs, comme symbo-

lique et annonciatrice de dynamiques positives de changement. Au Togo, l'arrivée au pouvoir en 2005 de Faure Gnassingbé à la place de son père, le général Gnassingbé Eyadéma, a également suscité de grands espoirs chez les chefs d'entreprises, notamment parce qu'elle était annonciatrice de la reprise de l'aide et de la coopération internationales qui avaient été suspendues depuis les années 1990.

Le troisième repère essentiel concerne l'environnement des affaires qui, conçu de manière concrète sous la forme de relations entre des acteurs vivant des situations diverses, permet également des comparaisons. Certains contextes, comme les contextes de crise permettent ainsi de multiples comparaisons, qui aiguisent les contradictions entre les entreprises.

Les perceptions restent cependant très subjectives d'un chef d'entreprise à un autre. En fait, rares sont les études largement diffusées où figure ce genre d'informations. Il n'est d'ailleurs pas sûr que tous les chefs d'entreprises soient en mesure d'exprimer un discours sur les inégalités spatiales, celui-ci nécessitant une information et des compétences pour l'analyse, analyse dont il n'est d'ailleurs pas sûr qu'elle leur serait utile. Les enquêtes menées au Maroc ont montré que les entreprises les plus favorisées, car plus ouvertes, dotées d'une expérience plus longue ou d'un regard plus ample, étaient plus en mesure de les exprimer et d'exprimer des revendications sur l'espace.

Un acteur face aux inégalités spatiales

Les inégalités spatiales sont consubstantielles à l'activité économique, de la même manière qu'elles le sont à un monde en cours de restructuration autour de ses métropoles. En Afrique subsaharienne, les métropoles continuent de cumuler tous les avantages comparatifs. Pour les entreprises, s'implanter ailleurs serait risqué, voire dangereux, sauf pour des activités de second ordre et sans enjeux stratégiques. En Afrique, la diversification des lieux d'investissement potentiels reste encore difficile, à l'exception de l'Afrique du Sud qui profite pleinement de son statut de pays émergent et de la diversité de ses métropoles : Johannesburg, Cape Town, Durban, East London, Port Elizabeth, etc. Au Maroc, jusqu'à une période très récente, Casablanca était le lieu où les entreprises industrielles devaient être. Le Programme National d'Aménagement des Zones Industrielles (PNAZI), lancé au début des années 1980, avait comme objectif d'inciter les entrepreneurs à diversifier les lieux de leur investissement, et a pour cela largement évité la ville centre. Mais jusqu'aux opportunités offertes par le grand projet tangérois, la grande majorité des entreprises a préféré les espaces dégradés de Casablanca aux zones industrielles nouvellement aménagées. L'expression des inégalités spatiales, voire de l'in)

justice, ne découle pas de ces politiques, mais plutôt d'effets induits que les entrepreneurs peuvent ressentir avec déception. Les entrepreneurs se positionnent alors par rapport à d'autres acteurs.

Les entrepreneurs sont ainsi susceptibles de se positionner par rapport aux acteurs politiques. La politique d'aménagement du territoire conduit l'État à favoriser certains lieux, dont il attend l'avènement au rang de pôles de croissance et de « lieux-aimants » de par leur pouvoir d'attraction et de polarisation : parcs technologiques, zones franches industrielles et de services, ports en eau profonde, etc. Or, l'État ne peut contenter tous les territoires ; il doit concentrer ses efforts d'investissement et faire des choix, tout particulièrement dans les pays africains, où les moyens sont limités et ne peuvent être saupoudrés. Se créent alors inévitablement des inégalités spatiales, dont une analyse en termes de justice spatiale examinera si elles sont justifiées en ce qu'elles profitent à l'ensemble du territoire. Cela n'a rien de contraire à la philosophie des entreprises enquêtées. Le problème réside plutôt dans l'application d'une telle politique. Tirillés entre l'objectif de compétitivité affiché et des préoccupations « sociales » mais surtout politiques, les décideurs peuvent infléchir leurs choix. Ainsi, le PNAZI marocain a-t-il finalement cédé aux pressions de collectivités locales désireuses de bénéficier de nouvelles infrastructures et finalement saupoudré ses investissements sur tout le territoire au détriment de la logique de l'efficacité spatiale. Mais la gestion « politique » des nouveaux terrains aménagés a aussi conduit à attribuer nombre de lots à des clientèles locales, au détriment d'entrepreneurs et surtout au détriment des demandeurs ultérieurs. La dénonciation de la spéculation, au-delà des spéculateurs eux-mêmes, vise donc les instances gouvernementales, et ce d'autant plus facilement que le roi a ouvert la voie et parfois pris ponctuellement des mesures contre l'accaparement de lots.

Les entreprises se positionnent aussi vis-à-vis d'autres acteurs économiques, entreprises ou associations d'entrepreneurs. On évoque les conflits de voisinage (surtout liés aux pollutions et à l'accès à certaines ressources rares ou à certaines infrastructures), les passe-droits dont certains privilégiés bénéficient (notamment pour l'accès au sol), les marchés administrés qui dérèglent la concurrence. Au Maroc, avant l'avènement de Mohammed VI et la réforme du code des investissements, diverses mesures comme l'interdiction d'accès au foncier rural permettaient de brider le capital étranger ; aujourd'hui, certaines entreprises locales se plaignent des faveurs dont bénéficient les firmes étrangères, devenues modèle de l'entrepreneuriat que l'on souhaite désormais promouvoir. Sur un point très concret, l'encombrement de la chaussée par les camions de livraison, certains critiquent une entreprise appartenant au groupe royal, tandis que d'autres regrettent qu'elle ne fasse pas partie de l'association locale (Mohammedia, Maroc). Ces remarques évoquent un jeu de billard ; la critique de l'acteur économique cache prudemment un reproche fait à l'État, de troubler le libre jeu du marché, ou bien de ne pas assumer son rôle de régulateur.

De ce point de vue, les révoltes arabes du début 2011 ont libéré la parole et favorisé des critiques plus directes, contre les puissants, contre les profiteurs qui exploitent la proximité des puissants, et même contre le roi. En mars 2011, dans la zone industrielle de Mohammédia, de plus dans un contexte local de crise lié à une forte pression foncière, les langues se déliaient. On citait pêle-mêle l'accaparement des lots disponibles par un holding bien en cour, l'occupation d'une partie de la future extension par la grande société nationale de transport et de logistique et la future privatisation de celle-ci en faveur du groupe royal, les interférences entre décision politique et intérêts économiques au profit de quelques ministres, le projet de construction d'un hôtel par une princesse à la place d'un équipement commun...

Rares sont en définitive les revendications qui ne visent pas de manière indirecte les décideurs politiques, de fait accusés d'intervenir de manière mal appropriée dans la régulation sociale. Bien sûr, certains récriminent contre les associations d'entrepreneurs « qui ne font rien », par passivité fonctionnelle ou par lassitude. Mais n'est-ce pas une autre façon de réclamer la construction d'une proximité favorable à l'entrepreneur ? En effet, tout en étant capables d'innombrables stratégies opportunistes en matière de localisation (Renault s'installe à Tanger dans le cadre de la politique de zone franche développée par le pays ; l'entreprise informelle déménage à petite distance), les entreprises trouvent souvent intérêt à développer localement des liens plus ou moins forts : proximité « géographique », « organisationnelle », « institutionnelle », disent les économistes. Émettre un reproche, c'est exprimer de manière négative un désir de territorialisation. Si l'État marocain est en première ligne dans ces critiques, n'est-ce pas parce que tout en étant volontariste et actif, il assure mal l'articulation entre montages, acteurs et réalisations ? Le désir de moins d'État cache surtout le besoin d'un État plus cohérent.

La principale difficulté de l'analyse est que les entreprises sont diverses, non seulement entre elles, mais aussi en leur sein même, ce qui explique la pluralité des points de vue et des critiques formulées. Lesquels alors retenir ? Les avis émanant des chefs d'entreprise valent-ils mieux que ceux des cadres dirigeants ? Ne conviendrait-il pas alors d'élargir l'investigation auprès de la classe des entrepreneurs tout entière (dirigeants et cadres supérieurs) ? De grandes divergences quant à la perception et le ressenti des situations locales apparaissent entre grandes entreprises (incarénées par leurs filiales) et PMI-PME, les premières pouvant plus facilement se relocaliser ailleurs et sur de très grandes distances que les secondes, qui sont tributaires de leur ancrage local, ce qui les contraint à s'accommoder des formes de la régulation sociale locale, par la « force des choses ». Une autre ligne de partage apparaît aussi entre chefs d'entreprise selon qu'ils sont étrangers ou locaux. Le lobbying des dirigeants locaux est souvent plus efficace que celui de leurs homologues étrangers, qui se trouvent en position plus délicate pour interférer et faire connaître leurs positions (les dirigeants expatriés peuvent être expulsés !).

Expression des inégalités spatiales, insertion locale et construction de territoires

L'hypothèse qui ressort est celle d'une corrélation entre l'expression d'un jugement sur l'espace et l'existence d'un processus de territorialisation. Ainsi, la territorialisation suppose la spatialité, mais la dépasse et exige une implication des acteurs sur l'espace, le discours de ces derniers constituant un des révélateurs possibles de cette implication. Comment les entrepreneurs se situent-ils donc face à la question des inégalités spatiales ?

Les expressions des inégalités spatiales sont multiples. Certains entrepreneurs n'expriment qu'un déclassement. Ainsi, à Rabat-Temara, les vieilles industries du liège supportent une concurrence internationale difficile. Les propos cachent mal une situation économique désespérée et le désir illusoire d'un territoire qui n'aurait pour fonction que de leur sauver la mise. Ils dissimulent peut-être aussi l'espoir d'un profit subsidiaire, la revente des immenses terrains sur lesquels la matière première était stockée, désormais valorisés par leur enclavement dans l'agglomération. D'autres dirigeants locaux, qui se sentent menacés par l'extérieur sur leurs territoires, en appellent à des mesures restrictives de la concurrence, par exemple par le retour à des formes de protectionnisme.

L'expression des inégalités spatiales peut aussi être absente. Dans une agglomération casablancaise où les sites industriels sont souvent de piètre qualité (carence de sites viabilisés et équipés, non-conformité fréquente aux règlements d'urbanisme, manque de bâtiments à louer, etc.), il est étonnant de constater la satisfaction des entrepreneurs du quartier clandestin de Lahfaya, où branchements et réseaux sont tous déficients. Être au cœur de la métropole malgré la pénurie de terrains désamorce toutes les insatisfactions : preuve d'une rente de situation, que l'on peut aussi analyser comme l'existence d'un véritable territoire métropolitain. Mais l'absence de revendications est aussi l'indice de l'impuissance à peser sur le territoire. Bénéficier du territoire sans participer au processus de territorialisation, n'est-ce pas profiter d'un simple effet d'aubaine, confortable mais porteur d'incertitude pour l'avenir ?

L'expression des inégalités peut être marquée par l'évitement. Dans la zone industrielle d'Aït Melloul (Agadir), il n'y a pas de revendications à l'égard d'acteurs extérieurs, tandis que la cohésion entre les entrepreneurs soussis (des Berbères connus pour leurs qualités entrepreneuriales) est souvent réaffirmée. De nature institutionnelle, le territoire est ici fondé sur la communauté, marqué par la confiance. Une frontière est tracée avec l'extérieur, autour du territoire qui construit son autonomie.

Rares sont en définitive dans les enquêtes marocaines les cas de résistance, c'est-à-dire de confrontations préalables à la définition d'un nouveau « contrat territorial ». On n'imagine pas, en effet, que la résistance soit de longue durée, les intérêts du chef d'entreprise le portant au compromis, car les bras de fer laissent toujours des traces sur le long terme,

même s'ils sont victorieux. L'association de la zone industrielle de Tanger s'est constituée dans les années 1980, en réaction aux conditions déplorable du site. L'industrie, jugée alors nuisante pour la ville, était reléguée dans des marges inondables. Dans sa dimension revendicative, et peut-être surtout mobilisatrice, l'association était combattue par les pouvoirs publics, qui n'ont accepté le compromis qu'après les premiers signes de reconnaissance internationale de l'association. De même, le nouveau bureau de la zone industrielle de Mohammedia exprime le refus de l'ancien contrat territorial, fondé sur l'allégeance au pouvoir central d'une petite clientèle : le discours est incisif, mais il cache sans doute la construction déjà en cours d'un nouvel équilibre.

Un autre cas intéressant est fourni par les zones franches africaines, désormais relativement nombreuses, qu'elles soient à vocation commerciale ou à vocation industrielle et de services. Par définition, les avantages dérogatoires au régime commun dont jouissent les entreprises agréées en leur sein constituent une forme d'inégalité spatiale flagrante, puisque les dérogations (douanières et fiscales en premier lieu) s'appliquent à des territoires circonscrits sur le plan géographique. Les hauts murs hérissés de tessons de bouteille, les miradors parfois, les ceintures de barbelés, les postes de police et de douane aux entrées sont là pour le démontrer. Si les zones franches attirent autant les entreprises dans certains pays, c'est bien parce que leur attractivité repose intrinsèquement sur le principe institutionnalisé de la discrimination entre les entreprises. On objectera cependant qu'en Afrique subsaharienne, l'attractivité souvent assez faible de nombreuses zones franches auprès des entreprises tant locales qu'étrangères, ou leurs difficultés à se remplir, rendent partiellement caduc ce raisonnement.

Et si certains morceaux de la ville étaient dans l'avenir dirigés comme des entreprises, selon des règles spécifiques ? L'Afrique du sud, par exemple à travers la ville du Cap, offre des exemples riches pour la réflexion : les mêmes principes de territorialisation que dans le cas des zones franches s'appliquent, c'est-à-dire que sont créées des exceptions territoriales que l'on jugera éventuellement justes si elles ont des conséquences redistributives, injustes si elles n'en ont pas mais où se pose toujours la question de la justice des délimitations et des processus décisionnels.

Les City Improvement Districts d'affaires au Cap

Forme de partenariat public-privé, un CID (voir *infra* chapitre 2) est une construction institutionnelle et un outil d'ingénierie spatiale destiné à promouvoir la compétitivité urbaine. Il représente les propriétaires fonciers et immobiliers d'un périmètre intra urbain dont les limites sont négociées avec la municipalité. Dans ce périmètre, il s'agit de renforcer et d'améliorer les services fournis par la municipalité pour faciliter les investissements privés et le développement local. Financé par une surtaxe additionnelle s'ajoutant aux

prélèvements municipaux, le CID gère, directement ou par délégation, des services supplémentaires dont la nature et les objectifs sont contractualisés avec la municipalité. Les CID concourent-ils à la privatisation de l'espace public, voire à celle de l'aménagement, par des entrepreneurs privés devenant des nouveaux acteurs de l'urbanisme ?

La réponse n'est pas simple. Sous l'angle de la théorie des biens publics, les suppléments de services fournis sont plutôt des biens non exclusifs (« excluable »), mais pas totalement. La sécurité et le recul de l'insalubrité concernent tous les individus fréquentant les périmètres concernés, mais de nombreux petits marchands informels ont été interdits d'exercice. Ces biens peuvent être non rivaux (l'environnement salubre) ou rivaux (les forces de police sont limitées). Les CID seraient donc une catégorie intermédiaire entre bien public et bien privé. Mais la production de biens supplémentaires et la revitalisation économique ont été concentrées dans des espaces déjà pourvus en infrastructures et en équipements au sortir du régime d'apartheid. Elles ont favorisé l'apparition d'îlots d'économie globale dans la macro structure urbaine et accentué les inégalités héritées au détriment des aires pauvres de la métropole.

Le problème est aussi de savoir dans quelle mesure les CID déterminent les choix urbanistiques municipaux dans leurs périmètres d'action respectifs, voire les effectuent. Le CID de Claremont a ainsi changé de rôle : il est devenu maître d'ouvrage délégué d'une infrastructure publique (un nouveau boulevard) en mobilisant des ressources privées propres. Ce type d'action pourrait préfigurer un nouvel urbanisme entrepreneurial. Or, les CID ont des bases fiscales inégales et les plus riches pourraient devenir des producteurs d'infrastructures et d'équipements autofinancés à la faveur de compromis habilement négociés.

[AD]

Quelques exemples de conflits territoriaux permettent de mieux prendre la mesure du positionnement des entreprises dans un contexte complexe.

L'espace-temps de la zone industrielle d'El Jadida, en novembre 2009, était particulièrement propice aux enquêtes sur la justice spatiale. Située à une centaine de kilomètres de Casablanca, El Jadida constitue une sorte de périphérie de la métropole marocaine, très dépendante économiquement de celle-ci. Or, une crise économique débutait, touchant durement certains secteurs comme le textile, tout en épargnant d'autres comme les constructions métalliques. Dans ce processus de renforcement des inégalités, et en même temps de pénurie de foncier industriel, les entreprises florissantes se plaignaient de ne pas pouvoir récupérer les lots laissés à l'abandon par les faillites. Du moins certaines, car d'autres y parvenaient. L'opacité des décisions de retrait et de réattribution, de la part d'une commission composite, sur la base de cahiers des charges imparfaitement rédigés, s'ajoutaient aux résistances des entreprises défaillantes, qui misaient sur le monnayage de ce qu'elles considéraient comme leur patrimoine foncier.

En effet, tout réside dans la définition de l'entreprise, ou plutôt de l'entité entrepreneuriale. Celle-ci n'est pas nécessairement l'entreprise dans

sa définition juridique. L'unité pertinente peut être de nature sociologique, essentiellement à l'échelle de la famille, dont les membres sont étroitement liés par l'intérêt et une valeur cardinale, la confiance. Dans ces conditions, l'unité entrepreneuriale peut rassembler des activités diverses, industrielles certes, mais aussi commerciales, financières, spéculatives, politiques, de même que des trafics, activités inégalement profitables dans le temps, donc retenant de manière changeante l'intérêt des membres de la famille et du patriarcat, mais toutes jugées indispensables pour préserver l'avenir. Or, au Maroc, la politique officielle, dans sa volonté de moderniser le pays, se méfie de ces familles entreprenantes très liées aux notabilités locales qu'elle veut bousculer. À l'inverse, elle favorise un entrepreneuriat moderne, dont elle trouve le modèle à l'étranger. Tanger, pôle de croissance majeur de la politique officielle, connaît cette contradiction entre « bons » et « mauvais » entrepreneurs. Si la contradiction ne se résout pas en un discours sur la « justice », c'est que les entrepreneurs n'en sont pas réduits à cette extrémité. Mais elle n'en traverse pas moins la vie des zones industrielles et de leurs associations – tenues par les modernistes –, de même que de nombreuses collectivités locales – tenues par les notables –, ainsi que les instances du pouvoir véritable (c'est-à-dire déconcentré), dont le seul interlocuteur écouté au sein de la société civile est constitué par les associations d'entrepreneurs modernistes.

Mais la situation marocaine est plus complexe encore, puisque le pouvoir central s'appuie lui-même sur des pratiques clientélistes, fondées sur l'allégeance à la personne du souverain. C'est ainsi qu'une analyse du projet de « cluster » de Mohammedia, désormais mort-né, fait apparaître une sélection dans les entreprises modernistes (et marocaines), comme s'il s'agissait de mettre en place un « bon » territoire. Cette sélection ne s'accompagnait pas de discours sur l'(in)justice ; mais cela ne signifiait pas l'absence d'une résistance, qui finit par conquérir l'association des investisseurs et par entraîner la chute du projet.

Focaliser sur un acteur, c'est admettre le regard particulier de cet acteur (même s'il est composite), c'est prendre en compte sa subjectivité, ses logiques et les visions qu'il développe de manière plus ou moins opportuniste dans des contextes susceptibles de varier. Dans cet ordre d'idées, le terme de « justice spatiale » pose un problème intéressant, puisqu'il est sans véritable signification pour l'acteur concerné, quelle que soit d'ailleurs la taille et le type d'entreprise... Pire, proposé au chef d'entreprise, même de manière indirecte, il peut être réapproprié par lui comme un objet mal défini, porteur à la fois de revendications et de stratégies, tandis que le chercheur est inévitablement pris dans un exercice réflexif lors duquel il ne peut conserver sa neutralité.

En revanche, l'analyse par la grille de la justice spatiale, surtout si elle se focalise sur le discours subjectif de l'entrepreneur, a ceci d'intéressant quelle nous informe sur l'espace perçu et vécu de l'entrepreneur. Or, cet espace n'est en rien intellectuel ou géographique, il est énonciation d'un jugement sur l'environnement dans lequel l'entrepreneur est plongé.

Celui-ci répond d'ailleurs volontiers dans son jargon à l'expression d'« environnement des affaires ». Ce dernier n'est pas que juridique et fiscal ; il traduit aussi une atmosphère générale propice ou non au développement des activités. L'intérêt de ce « jugement » est qu'il dépasse le discours distant sur l'espace et qu'il apparaît comme une étape du processus de territorialisation vécu par l'acteur. Le fait qu'il est fondamentalement marqué par l'ambiguïté, qu'il exprime à la fois le désir d'une régulation territoriale et la crainte d'une régulation qui fausserait les règles du jeu entrepreneurial, est en soi intéressant. L'ambiguïté est en effet révélatrice : d'un intérêt pour l'espace et déjà d'un enracinement, d'une mobilisation pour l'espace, d'un engagement pour le territoire. Cette ambiguïté est une composante logique de la construction difficile d'un compromis, mené par un acteur habile à passer des compromis et à gérer la complexité au mieux de son entreprise. Juger le territoire, c'est tout à la fois en avoir une certaine maîtrise et ne pas en avoir acquis l'entière maîtrise.

Localisation forcée en ville : injustices spatiales et politiques de déguerpissement

Amandine SPIRE, Claire BENIT-GBAFFOU,
Philippe GERVAIS-LAMBONY, Marianne MORANGE,
Jean-Fabien STECK, Jeanne VIVET

Nous souhaitons questionner les notions de justice et d'injustice spatiale en étudiant les déplacements forcés de citoyens, nous les désignerons sous le terme, utilisé en Afrique de l'Ouest francophone, de « déguerpissements ». Nous analysons des déguerpissements actuels et passés dans l'optique d'interroger différentes échelles de temps. Communs à de nombreuses villes du Sud, les déguerpissements sont décidés par des autorités étatiques ou municipales et/ou des investisseurs privés, en raison de la valeur symbolique et marchande de certains lieux notamment centraux (dans quatre villes caractérisées par une forte croissance spatiale et démographique). Ces déguerpissements concernent des catégories de citoyens vulnérables car considérés « indésirables » (étrangers, minorités, déplacés de guerre, pauvres, etc.).

L'objectif est ici de traiter de localisation injuste et du traitement inégal de certains groupes territorialisés, rejoignant l'idée d'Edward Soja : « Les discriminations liées aux localisations (discriminations localisationnelles), résultat du traitement inégal fait à certaines catégories de population en raison de leur localisation géographique, s'avèrent fondamentales dans la production d'injustice spatiale et dans la production de structures spatiales pérennes, fondées sur privilèges et avantages » (Soja, 2009).

Nous proposons ainsi d'interroger les injustices spatiales produites par les rapports de force encadrant chaque déguerpissement en envisageant les processus dans la durée : le temps précédant le déguerpissement, accompagné de possibles négociations, le moment de la prise de décision et des éventuelles compensations, et le temps suivant le déguerpissement, de la relocalisation. Ces différents temps, imbriqués les uns dans les autres, interrogent diverses dimensions des injustices dans le processus de

territorialisation/déterritorialisation des citoyens déguerpis. Pour cerner les différentes formes d'injustices, nous partirons des discours produits par les acteurs qui mettent en place les déguerpissements pour nous interroger par la suite sur les sentiments d'injustice des citoyens visés par les politiques. Le sentiment d'injustice est-il lié à la procédure en elle-même du déplacement, aux conditions de départ, aux caractéristiques de l'espace de réinstallation ou au fait d'être relégués dans des espaces éloignés du centre-ville ? Comment les relations de pouvoir entre acteurs nous permettent-elles de saisir la production d'un rapport injuste à l'espace urbain ? Des discours, des logiques légitiment les déguerpissements au nom d'une remise en ordre (les quartiers déguerpis sont généralement considérés comme « sales », « insalubres », « surpeuplés », etc.) et d'une mise en compétition des espaces urbains (mettre en valeur les espaces centraux des grandes villes). Souvent aussi le déplacement forcé est présenté comme juste parce que fait au bénéfice de l'agglomération dans son ensemble : détruire un bidonville pour améliorer l'image d'une métropole, la rendre plus attractive et donc favoriser sa croissance économique par exemple dont les fruits seraient ensuite redistribués. Cet argument est essentiel et objet de débats, il vise à convaincre qu'en agissant de la sorte on évite le *local trap* décrit par Purcell (2006). Cependant, légitimer ou justifier le déguerpissement (notamment en se référant à une autre échelle d'analyse ou en se plaçant d'un autre point de vue que celui des déguerpis) ne nous semble pas effacer la dimension injuste de la relégation forcée.

Nous adopterons donc différents angles d'approche en analysant tout aussi bien les dimensions distributives que procédurales des déplacements, et nous nous appuyerons sur une mise en perspective de quatre études de cas : Johannesburg, Lomé, Maputo et Nairobi, villes caractérisées par des contextes politiques et économiques fort différents.

À Johannesburg, les expulsions ou déplacements ont une histoire spécifique liée à l'apartheid, autrement dit à la ségrégation raciale et aux déplacements massifs et forcés des « non-Blancs » (soit au sein des espaces urbains, soit entre espaces urbains, périurbains et ruraux – les anciens *bantoustans*). La plus grande partie de la législation de l'apartheid permettant l'expulsion de résidents de leur logement ou de leur quartier a été contestée et abrogée, en partie grâce à la mobilisation de la mémoire de ces déplacements forcés. Actuellement, les expulsions sont menées conjointement par l'État et des acteurs privés notamment lors d'opérations de régénération urbaine (en centre-ville) ou de développement immobilier (sur les marges urbaines). Toutefois, ces expulsions continuent d'être contestées, moins par de vastes mouvements sociaux que par des ONG d'avocats qui s'appuient sur la loi. L'analyse sera centrée ici sur le quartier péri-central de Bertrams, où la vague de régénération urbaine a été accélérée par la Coupe du Monde de football de 2010.

À Lomé, l'analyse est en grande partie centrée sur le quartier zongo, dont des équivalents existent dans de nombreuses villes ouest-africaines

regroupant des commerçants majoritairement haoussas et musulmans. Escales le long des réseaux marchands dès le XIX^e siècle, les zongos ont été sans cesse repoussés aux limites des agglomérations, rappelant aux habitants le caractère temporaire et étranger de leur présence. Le dernier déplacement du quartier zongo de Lomé date de 1977. L'enquête de terrain menée dans le cadre du programme JUGURTA interrogeait le maintien de cet épisode dans les mémoires citadines et, dans une perspective comparée avec Maputo, la place des temporalités dans les discours sur le juste et l'injuste.

À Maputo, les déguerpissements étudiés sont des opérations récentes, d'ampleur modeste le plus souvent et mises en place par des investisseurs privés, étrangers ou mozambicains, avec l'appui des représentants politiques locaux. Ils concernent avant tout les espaces situés le long du littoral, pourtant inondables, qui ont acquis une forte valeur foncière depuis le milieu des années 1990 et la libéralisation économique du pays. Les espaces libérés laissent place à des résidences de haut standing. Les dynamiques de relégation des déguerpis s'inscrivent donc dans des logiques de spéculations immobilières menées par des investisseurs privés.

En contrepoint, l'étude menée à Nairobi porte sur les déguerpissements des commerçants de rue du CBD, et non pas des déguerpissements résidentiels. Victimes d'un projet de modernisation porté par la Ville et par une agence de régénération urbaine privée, la NCBDA (*Nairobi Central Business District Association*), ces commerçants ont été déplacés en 2008 vers un marché situé en position péricentrale (Muthurwa), aux portes du CBD ; ils ont été relégués dans une forme d'invisibilité spatiale qui les prive du capital spatial que représentait pour eux le CBD en termes d'aire de chalandise. Une mise en perspective est esquissée avec les récents déguerpissements de commerçants de rue du centre-ville de Lomé.

Justifier le déguerpissement

Ce premier point nous permet d'examiner les discours sur le juste et l'injuste produits par les acteurs mettant en place les déguerpissements. Chaque déguerpissement s'accompagne d'un rapport de force autour d'une localisation donnée entre les acteurs justifiant le nécessaire déplacement de certains citadins (au sens propre de production d'un discours sur le « juste ») et les individus concernés. Dans les villes africaines étudiées, les déguerpissements sont orchestrés tout autant par l'État central que par les pouvoirs publics locaux et souvent par le biais de coalitions et de partenariats public-privés quand de puissantes entreprises privées se montrent capables d'influencer les décisions publiques à force de lobbying. Quels que soient les niveaux de décision, différents registres de discours sur « l'illégalité » des citadins sommés de quitter les lieux servent à légi-

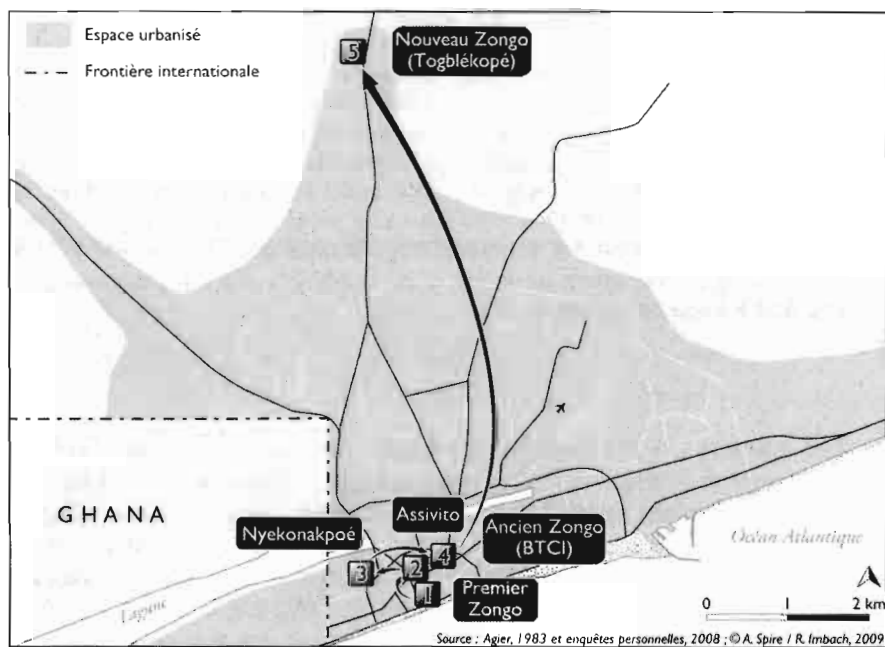
timer les opérations. La production de ces discours traduit des conceptions paradoxales de ce qui est juste ou légitime.

Au nom de quoi ?

Diffusé en Afrique à l'époque coloniale (Tallercio, 2008 ; Dorier-Apprill, 2001), le terme de déguerpissement est aujourd'hui d'usage courant dans les sociétés francophones pour nommer la procédure consistant à démolir des habitations localisées sur des terrains prisés dont le statut foncier est contesté. En portugais, le terme n'a pas vraiment d'équivalent, même si on peut le traduire par « desalojamento forçado » ; les citadins emploient bien plus des tournures de phrases (comme « tirar as pessoas ») qui signifient « enlever les personnes » et qui traduisent la relégation imposée en périphérie. L'absence d'un terme communément employé manifeste l'absence de débat public sur ces questions et l'absence de mobilisation citadine autour de ces procédures à Maputo. En Afrique anglophone, une pluralité de vocables exprime le déguerpissement : *forced removal, eviction, relocation, resettlement*. Ces termes reflètent une histoire plurielle des déplacements forcés en ville au sein de régimes politiques qui détiennent des conceptions mouvantes de l'illégalité.

L'illégalité présupposée de l'occupation distingue le déguerpissement de l'expropriation. Cette catégorie illégale est très souvent mise en avant lorsque l'État ou les municipalités mènent les opérations. Omniprésent dans les discours encadrant les déguerpissements passés du zongo de Lomé, cet argument permet de passer sous silence le caractère indésirable de populations considérées comme étrangères à la ville bien qu'anciennement installées. L'illégalité supposée du statut foncier est ainsi avancée au même titre que le caractère insalubre du quartier, non conforme à l'image que les autorités urbaines souhaitent promouvoir. La justification du déguerpissement par les autorités mobilise des principes normés, diffusés et progressivement intériorisés dans l'opinion publique. Le quartier zongo de Lomé, objet d'une succession de déguerpissements au cours du xx^e siècle (carte 4), offre l'exemple parlant d'une relégation répétée au fur et à mesure de la croissance urbaine, au nom de l'illégitimité de ceux que l'on considère comme « étrangers ».

Même s'il n'est pas question de débattre ici de la frontière discutable entre légalité/illégalité (voir sur cette notion Massiah et Tribillon, 1988) du foncier en milieu urbain, il est important de souligner d'emblée que l'argument de l'illégalité de l'occupation est presque toujours instrumentalisé. L'illégalité du foncier n'est jamais le seul argument avancé ; l'association systématique d'un deuxième type d'argument signifie que l'illégalité ne suffit pas à prouver l'illégitimité de la présence de citadins déguerpis. En effet, les déguerpissements répondent à des projets de ville qui reposent sur certains principes bien connus, plus ou moins articulés les uns aux autres : hygiène et insalubrité (Coquery-Vidrovitch, 1983 ;

Carte 4. *Déplacements successifs du zongo de Lomé au cours du xx^e siècle*

Biehler, 2010), modernité et sécurité, et enfin compétitivité des métropoles. Ces différents registres se combinent les uns aux autres, non sans ambiguïté comme le montre l'exemple mozambicain ci-après.

Les déguerpissements à Maputo : les paradoxes de l'argument de l'illégalité

Les terrains situés le long de la *Costa de sol* à Maputo sur les dunes littorales (Polana Caniço A et B, Triumfo), ont été urbanisés à la fin des années 1980, pendant la guerre civile (1976-1992). De nombreux déplacés de guerre, réfugiés à Maputo, se sont installés en urgence sur ces espaces peu propices à l'urbanisation, car soumis à une forte érosion et aux inondations (comme ce fut le cas en 2000, par exemple). Ces espaces ont toujours été classés « non constructibles » depuis l'époque coloniale et jusqu'au dernier plan d'urbanisation de 2008. Mais durant la guerre, les autorités locales ont laissé les réfugiés s'y installer, faute d'espace disponible ailleurs. Au cours des années, les anciens déplacés ont progressivement « durcifié » leurs maisons, avec l'assentiment des représentants politiques locaux. Ces terrains sont aujourd'hui convoités par des promoteurs immobiliers. Les catastrophes naturelles sont alors parfois utilisées comme une forme de justification de ces politiques d'éviction ; en réalité fondées avant tout sur des logiques spéculatives. L'argument de l'inconstructibilité et du caractère temporaire de l'installation (voir infra chapitre 10) ressurgit dans ce contexte, alors que, paradoxa-

lement, d'autres maisons, luxueuses, sont construites pour remplacer les maisons des déguerpis. Ces opérations immobilières sont caractérisées par leur opacité et pour certaines, leur illégalité. En effet, ni la loi foncière ni le plan d'urbanisme ne sont respectés dans la majorité des cas. Dans des conditions de négociations opaques, la municipalité attribue à des promoteurs des parcelles déjà occupées situées sur cette zone littorale et autorisent ainsi l'éviction de citoyens parfois installés depuis vingt ans. Ces opérations révèlent des pratiques de clientélisme et de corruption entre les investisseurs, les chefs de quartier et la municipalité, notamment les services responsables du plan d'occupation du sol. On arrive donc à un paradoxe : les principaux protagonistes de ces opérations immobilières, illégales pour la majorité d'entre elles, utilisent l'argument de la loi et de l'illégalité des constructions pour expulser les citoyens installés.

[JV]

Les discours des autorités sur le « légal », le juste et l'injuste s'avèrent fort ambigus en fonction des contextes politiques et historiques. À l'époque coloniale, en Afrique du Sud, les *locations* étaient des quartiers à l'origine légaux, datant le plus souvent de la fin du xix^e siècle ou du début du xx^e siècle. Elles existaient dans toutes les villes sud-africaines de quelque importance, selon les cas, le foncier y était contrôlé par la municipalité ou de statut privé (avec une propriété privée dans ce cas autorisée aux citoyens « non-blancs »). Ces quartiers étaient toujours situés près des centres-villes parce que les agglomérations s'étaient étendues depuis leurs créations. Toutes les *locations*, à partir des années 1950, sous couvert d'une loi nationale (le *Group Areas Act*), ont été rasées autoritairement et leurs habitants déplacés dans des *townships*, c'est-à-dire des ensembles de logements locatifs contrôlés par les autorités. Le déguerpissement des *locations* ne concernait pas des quartiers « informels » bien que l'habitat y fût précaire, car il s'agissait bien de quartiers légaux à l'origine, mais ils ont perdu ce statut avec la législation de l'apartheid. Leur destruction n'a eu lieu qu'après qu'ils ont évolué vers une certaine informalité : densification extrême, multiplication des situations de locations et sous-locations, insalubrité croissante, criminalité importante. On peut donc observer ici une stratégie de la puissance publique : laisser faire l'informalisation du quartier pour justifier sa destruction (Beavon, 2004). Cette justification était : la destruction est nécessaire pour améliorer les conditions de vie des habitants des *locations* pour leur offrir l'accès à des logements (publics) décentes dans de nouveaux quartiers mieux équipés et moins denses, les *townships*. On reconnaît ici un discours hygiéniste classique de l'urbanisme colonial, mais aussi un discours en grande partie fondé sur une définition de la puissance publique comme étant en charge, de manière légitime, d'assurer une justice spatiale distributive en engageant des programmes de construction massive de logement public (Morange, 2006). On peut rapprocher ce processus, et aussi ses conséquences sociales et psychologiques (le *root shock* analysé par Mindy Thompson Fullilove :

« the emotional pain related to displacement »), des destructions des quartiers noirs des villes états-uniennes : « *urban renewal, a program of the US government that had, between 1949 and 1973, bulldozed 2 500 neighborhoods in 993 american cities. A million people were dispossessed by the program* » (Fullilove, 2004, p.4). Dans ce contexte historique, il n'existe aucune prise en considération d'une dimension procédurale de la justice spatiale, et on pourrait multiplier à l'envie les exemples de ce type de processus : la justice distributive servant à légitimer des décisions contradictoires avec l'idée de justice procédurale.

*Une justification opportuniste :
les effets de contexte pour saisir le bon moment*

La conduite des déguerpissements s'inscrit fréquemment dans des registres illégaux ou fort peu légaux. À Maputo, les zones déguerpies le sont souvent au nom d'une mise en conformité à un plan d'urbanisme non respecté ; l'occupation du sol est alors jugée illégale. Cependant, une fois les citadins délogés, une autre illégalité apparaît : les terrains quittés sont rapidement l'objet de projets immobiliers sans que le foncier n'ait changé de statut dans les documents de planification. À Lomé, la relocalisation des Zongolais en 1977 a été brutalement prévue sur des terrains juridiquement non constructibles car à risque (zone marécageuse et inondable), dans un contexte politique autoritaire. La décision de déguerpier les habitants d'un quartier peut s'appuyer à l'instant *t* sur les opportunités offertes par un vide juridique ou par la mise en place de dispositifs juridico-politiques créés pour des projets de développement. Dans bien des cas, les projets de déguerpissement s'adosent à des logiques pragmatiques ou opportunistes pour saisir « le bon moment », notamment en termes de calendrier politique.

« Bon moment » politique et politicien pour déguerpier les commerçants de rue à Lomé

En juillet 2010, le gouvernement togolais plaçait un délégué spécial à la Direction de la Municipalité de Lomé. Malgré l'absence d'élections, ce Délégué aux compétences limitées agissait comme s'il était maire en devenant l'interlocuteur privilégié des bailleurs internationaux en termes de développement urbain. Dès sa nomination, le nouveau Délégué décida d'ailleurs de déguerpier les commerçants de rue présents sur les grands axes stratégiques de la ville. L'opportunité politique était évidente : le déguerpissement était pour le Délégué l'occasion de se positionner et d'imposer sa marque dans la gestion loméenne, en affichant un projet de « salubrité publique » au moment où le programme de planification urbaine stratégique fut lancé (« CDS Greater Lome »), en octobre 2010. Conduire cette opération de déguerpissement avant le démarrage de la CDS, revint à afficher un projet ambitieux, en intervenant

au-delà des limites officielles de la municipalité ce qui signifiait de se positionner en tant qu'autorité gestionnaire du « Grand Lomé » en construction. Cette opération de déguerpissement, conduite avec des objectifs politico-institutionnels ne tint nullement compte des « mauvais moments » pour les déguerpis de l'opération.

D'une part, les autorités municipales n'ont cessé de rappeler que cette opération avait été réalisée dans « les règles » dans la mesure où l'annonce avait précédé l'opération de plusieurs semaines. Cette annonce paraissait pourtant peu crédible au regard des menaces précédentes, toujours restées lettre morte. La rupture dans le jeu habituel que se livraient autorités municipales et commerçants de rue à propos des menaces de déguerpissement n'avait pas été anticipée par les concernés qui n'ont pu négocier le déguerpissement.

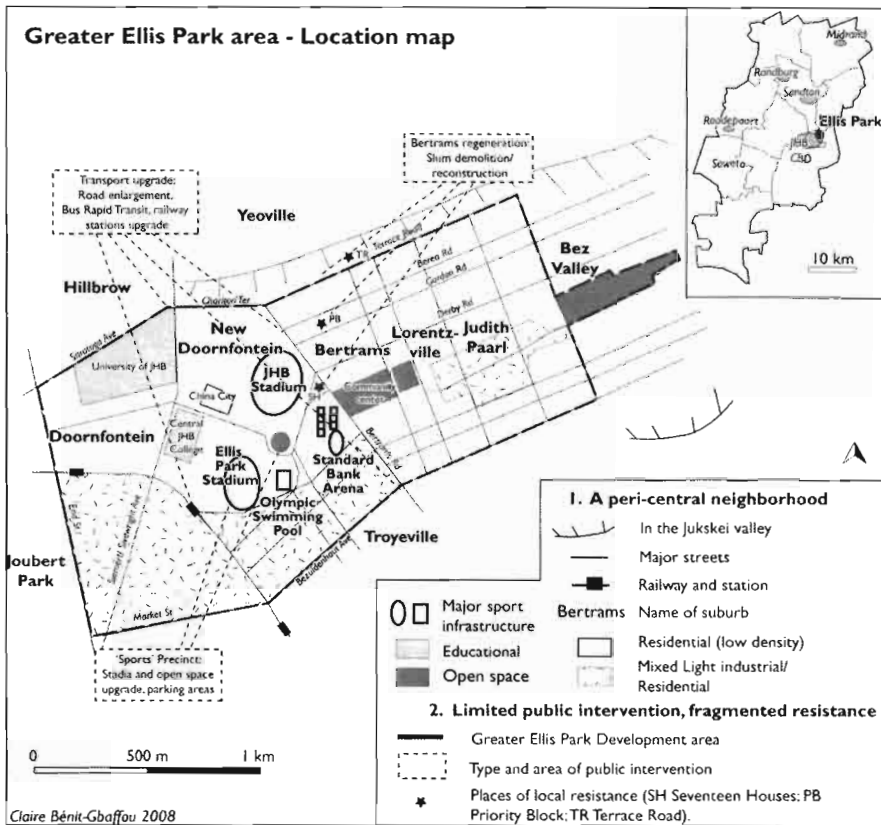
D'autre part, la date choisie pour conduire l'éviction a été fortement contestée puisque l'opération a eu lieu fin août, à quelques jours de la rentrée scolaire, au moment où de nombreuses dépenses pèsent sur les ménages. La plupart des articles de la presse d'opposition mirent ainsi en avant les conséquences catastrophiques pour de nombreux ménages non pas du déguerpissement, mais de la date à laquelle cette opération avait été effectuée. L'urgence politique n'avait guère permis de voir combien le « bon moment » des uns pouvait se télescoper avec le plus mauvais moment des autres ?

[JFS]

Des moments de « mise en visibilité » urbaine semblent également propices au lancement d'opérations de déguerpissement au nom d'une politique globale de rénovation urbaine. Ainsi, la municipalité de Johannesburg menait depuis une quinzaine d'années une politique de régénération du centre-ville – partant de l'ouest du centre (quartier des banques, moins dégradé que le reste, et espaces culturels) pour s'étendre progressivement en direction de l'est (Benit-Gbaffou, 2008). Bertrams, qui jouxte le centre-ville à l'est, n'avait pas été touché par ce mouvement (carte 5). Quartier d'entrée des migrants dans la métropole, il souffre d'un sous-investissement public chronique et d'une forte taudification de ses logements.

La réfection du stade d'Ellis Park pour la Coupe du Monde de football de 2010 (qui devait initialement être doublée d'un investissement public bénéficiant au quartier, avec installation d'équipements publics, restauration d'espace public) s'est accompagnée d'un souci de « faire vitrine », en embellissant la zone de contact entre le stade et le quartier (Bertrams road), afin d'en masquer la pauvreté. Deux ensembles de logements taudifiés ont été les cibles de cette politique, de part et d'autre de Bertrams Road – les résidants étaient menacés d'expulsion au nom de la prospérité nationale. On retrouve cette logique de l'urgence liée à un grand événement international dans le déguerpissement des commerçants informels de certaines places du centre-ville du Cap, au même moment, pour construire des « *FIFA fan parks* » (lieux de rassemblement festifs et consuméristes où les matchs étaient projetés sur des écrans géants). Les commerçants de ces

Carte 5. Greater Ellis Park area



micro-dégueppissements diffus ont peiné à bâtir un contre-discours efficace face aux promesses de retombées économiques entraînées par la Coupe du Monde. Ils ont toutefois négocié à la marge une place sur Grand Parade notamment durant l'événement (quelques kiosques discrets tandis que la majorité était déplacée).

À Nairobi, le dégueppissement des commerçants correspond moins à un effet d'opportunisme politique qu'à un effet de contexte inespéré lorsque le secteur privé apparaît comme un acteur émergent des politiques urbaines. La question de la place du commerce de rue dans le CBD faisait l'objet d'affrontements violents entre commerçants et pouvoirs publics depuis de nombreuses années, rythmés par des cycles de tolérance et de répression en fonction du calendrier politique. Mais au début des années 2000, un projet de régénération urbaine du CBD porté par de grandes entreprises locales et internationales rencontre opportunément les tentatives de la municipalité et de l'État pour mettre fin au commerce informel dans le CBD, dans le cadre de la mise en place de la « Vision 2030 » pour toute la capitale (plan de type *City Development Strategy*).

La décentralisation étant limitée, cette stratégie urbaine est portée par un Ministère du gouvernement métropolitain (nouvellement créé) et c'est le ministère du gouvernement local, tutelle des municipalités, qui lutte contre le commerce de rue. Les intérêts de ces acteurs publics ont rencontré ceux de la NCBDA dans le débat sur le commerce informel, proposant des solutions dites innovantes à ce qu'ils qualifiaient systématiquement de « problème » que les pouvoirs publics ne parvenaient pas à résoudre. Les comptes-rendus réguliers dans la presse des affrontements violents entre la police et les commerçants de rue contribuaient, selon eux, à ternir l'image de la ville, étaient préjudiciables au bon fonctionnement de l'économie urbaine et encourageaient la relocalisation des sièges sociaux ou grandes agences internationales en périphérie. La municipalité, la NCBDA et l'État ont ainsi conjugué leurs efforts pour entreprendre l'éradication du commerce de rue dans le CBD. Le secteur privé a de fait pris en partie le relais des tentatives publiques de déguerpissement répétées et infructueuses depuis des décennies, afin de négocier le déplacement de tous les commerçants vers un marché périphérique, en collaboration avec la Ville et avec les ministères publics. Si la coalition de croissance public-privé est encore très fragile sur bien des points, elle a fonctionné ponctuellement lors de cet épisode. Elle a en outre su porter un discours sur la justice suffisamment ambivalent et décalé par rapport à la tradition de répression publique brutale pour faire accepter à la majorité des commerçants ce qu'ils avaient jusqu'alors jugé inacceptable, en misant sur un processus de participation inédit.

Justifier le déguerpissement, dans le temps long ou de manière opportuniste, ne signifie pas rendre « juste » l'opération. Ainsi, les acteurs qui encadrent les déguerpissements entretiennent-ils souvent une certaine prudence vis-à-vis du terme même afin de minimiser la relégation forcée. À titre d'exemple, dans le cas du déguerpissement mené à Ouagadougou (projet ZACA 2000), « pour ménager les habitants, le mot déguerpissement est banni du projet au bénéfice du terme délocalisation » (Biehler, 2010, p.436). L'euphémisme exprime la volonté de « neutraliser » le rapport de force entre ceux qui produisent la ville « par le haut » et ceux qui subissent la perte de leur maison et de leur voisinage. Comment et dans quelles conditions consentir à partir ? Comment faire accepter la perte d'un lieu ?

Partir, est-ce injuste ?

Déguerpir, c'est d'abord contraindre au départ. Au cours du déplacement forcé, la contrainte est vécue plus ou moins comme une injustice. Les déguerpissements résonnent différemment en fonction de l'histoire et des trajectoires familiales ou individuelles, du type d'activité économique exercée, des projets, des référents de chacun. Les réactions des citoyens

sont par conséquent contrastées. Au-delà de ces réactions et sans tomber dans une approche normative, peut-on considérer qu'être contraint de partir représente une injustice en soi ?

Négocier sa place

Le moment où la décision de l'expulsion des citadins est prise mais pas encore appliquée s'accompagne parfois d'une négociation des conditions de départ, qui varie largement en fonction des contextes politiques locaux. Lorsque s'instaure un dialogue entre citadins et autorités, le rapport de force est souvent inégal et perçu comme tel. Dans le cas de Lomé, comme dans celui de Maputo, selon des temporalités différentes, les déguerpissements sont peu ou pas négociés dans la mesure où les décisions soudaines sont imposées dans un cadre politique autoritaire comme l'illustre le cas du déplacement de l'ancien quartier Zongo en 1977.

Ordonner le départ de l'Ancien zongo à Lomé en 1977

Il est difficile de dire combien de familles précisément ont dû quitter l'Ancien zongo de Lomé en 1977. D'après les entretiens menés avec différents représentants ayant été institutionnellement impliqués, une seule année s'est écoulée entre le projet de déguerpir le zongo et l'arrivée du bulldozer. D'après les enquêtes et les travaux de Michel Agier menés au début des années 1980, un recensement a ainsi eu lieu en 1977 pour dénombrer les familles éligibles à la distribution des indemnités. Celles-ci consistaient en une compensation « en nature », c'est-à-dire une parcelle dans le quartier de « réinstallation » (à Togblekopé, au-delà des limites de la ville et dans une zone inondable) et une compensation numéraire, de l'ordre de 200 000 FCFA (à l'époque les terrains en ville valaient entre 90 000 et 150 000 FCFA). D'après les entretiens que nous avons pu avoir en 2009 avec d'anciens responsables politiques, les compensations ont été octroyées par le Ministère de l'Économie et des Finances. Le Ministère de l'Urbanisme, pour sa part, n'a pas du tout été consulté dans la mesure où le gouvernement risquait de rencontrer des critiques voire des oppositions au projet. Un comité d'urbanisme interministériel consultatif a ainsi été chargé de l'examen des dossiers et de la réalisation des affectations (pour les futurs équipements publics, les lieux de culte, etc.). Ce comité écartait le Ministère de l'Urbanisme en rassemblant le Ministère des Mines et Équipements, le Ministère des Finances, le Ministère de l'Intérieur, et les Services techniques de la Mairie (conservation foncière, voirie). Comme le souligne un enquêté « cette affaire était politique, et c'est tout. L'État impose, les autres subissent. » (ancien représentant ministériel, Lomé, 2009). L'autoritarisme dans la prise de décision s'est concrétisé sur le terrain : face à l'opposition et au refus de quitter le quartier de la part des citadins, un capitaine de l'armée a été désigné chef des opérations par le gouvernement ; ce sont donc les forces militaires qui ont appliqué l'ordre de « casser » le quartier.

L'impossible ou très difficile négociation politique dans les cas togolais ou mozambicain contredit toute analyse en termes de justice procédurale : « Lorsque tu refuses, on prend. Lorsque tu ne refuses pas, on prend. Lorsque tu es indifférent, on prend » (entretien avec un Togolais d'une soixantaine d'années, natif de Lomé, avril 2009). Au Togo, la démocratisation est paralysée voire « dans l'impasse » (Philifert, 2007) dans la mesure où la « transition » des années 1990 s'est traduite par des élections multipartistes constamment contestées et réprimées dans la violence (Toulabor, 1999). Au Mozambique, malgré l'ouverture politique et le processus de démocratisation depuis le début des années 1990, le pouvoir en place est toujours dominé par le Frelimo, et ce depuis l'indépendance. Dans d'autres contextes, des dispositifs résultant souvent de luttes sociales urbaines antérieures permettent des formes de mobilisation collectives et ouvrent des espaces de négociation.

Ainsi, dans le cas johannesbourgeois de Bertrams, les résidants appartenant à un îlot ciblé (« *the Priority Block* ») se sont vus proposer des logements sociaux en centre-ville (dans le quartier voisin de Hillbrow). Le traitement privilégié des résidants de cet îlot est consécutif à une série de procès intentés par un groupement d'avocats militants qui ont obtenu que la municipalité ne procède pas à des expulsions sans proposer de relogement à proximité. Certains résidants toutefois n'y trouvaient pas leur compte – le relogement étant présenté comme temporaire, le loyer étant plus élevé, les normes d'habitation empêchant la « sur-occupation » et l'exercice d'activités économiques informelles (toutes choses possibles dans le logement initial « taudifié »). Le principe du relogement toutefois n'était pas véritablement en cause – il s'agissait pour eux de négocier de meilleures conditions de relogement. L'échec de la négociation (et en particulier de la capacité municipale à fournir l'équivalent du « taudis » en termes économiques, familiaux, sociaux) a conduit à deux dynamiques nouvelles. D'une part, le leader local des résidants de l'îlot, qui organisait le relogement des familles (officiellement pour leur bénéfice, en réalité en étant payé par l'opérateur public pour chaque famille relogée), pressé par les pouvoirs publics, est allé chercher des familles non concernées par l'opération pour « remplir » l'immeuble de relogement (il s'est fait par la suite « pincer » par l'opérateur puis renvoyer). D'autre part, les résidants refusant de partir ont fait appel au groupement d'avocats (CALs, Center for Applied Legal Studies) pour obtenir un meilleur compromis.

Dans le cas mozambicain, l'absence de justice procédurale s'accompagne d'une très forte opacité des pratiques des acteurs aux yeux des citadins déguerpis. Le faible accès à l'information se conjugue au sentiment d'impuissance lié à la marginalisation économique : « Le chef est le chef. Le patron est le patron. On n'a pas fait de tentatives de manifestations. Quand tu es pauvre, tu ne peux rien dire, rien discuter, rien contester. Tu ne vas arriver nulle part si tu commences » (enquête, avril 2009). À Maputo, la méthode classique pour faire accepter le départ consiste en la répétition de menaces avec un chantage : si les citoyens refusent de

partir, aucune indemnité ne lui sera versée. Les citoyens pensent le plus souvent qu'il s'agit de politiques publiques menées par l'État, étant donné l'implication du chef de quartier, représentant local du pouvoir, aux côtés des investisseurs privés. Les citoyens sont généralement conviés à participer à des réunions de quartier organisées par le secrétaire de *bairro* ou bien le responsable local du Frelimo qui traite avec les promoteurs. Ces réunions s'apparentent bien plus à des moments d'information que de négociations. Dans le cas d'un déguerpissement à Polana Caniço A, en 2008, les citoyens n'ont reçu que la moitié de la somme demandée, malgré leurs revendications (Vivet, 2012). Les modalités de l'indemnisation ont par ailleurs été imposées : une parcelle dans une zone hors de la ville et une somme d'argent. Vulnérables car sans titre d'usage (DUAT), la plupart des déguerpis pensaient à tort qu'il s'agissait d'un projet de l'État, sans connaître la teneur des projets immobiliers qui entraînaient leur départ. Le rapport de force entre citoyens et investisseurs privés, médiatisé en partie par les secrétaires de *bairro* à Maputo, est forcément déséquilibré. En l'absence de constitution d'un collectif et en raison du traitement inégal des différents groupes expulsés, peu informés sur leurs droits, les citoyens n'ont pas les ressources suffisantes pour refuser ou résister. À chaque opération, s'instaure donc une compensation spécifique (indemnisation ou pas des arbres plantés, des pièces extérieures telles que salle de bain, cuisine, superficie et localisation de l'éventuelle parcelle octroyée en périphérie, viabilisation ou pas de la zone de réinstallation, etc.). Le traitement différencié dans le temps et dans l'espace entraîne des modalités de compensation fort différentes et vécues comme injustes *a posteriori*, lorsque la comparaison des expériences est rendue possible. Ce traitement différencié de l'espace est-il encore plus injuste que le déguerpissement en lui-même ?

Dans le cas de Bertrams à Johannesburg, le jeu des pouvoirs publics est de fragmenter les opérations, et de rendre invisibles les négociations et compromis appliqués dans chaque micro-opération. Ce qui pourrait apparaître comme une décentralisation et une flexibilité poussée à l'extrême (fonctionner au cas par cas serait un gage de justice en prenant en compte les besoins de chacun) devient en réalité la base de l'injustice spatiale et de l'impossibilité pour la société civile de la contester. À côté de « l'îlot privilégié » évoqué plus haut, qui devait constituer l'emblème du redéveloppement urbain (avec « effet de levier » attendu de l'investissement public sur l'investissement privé), se trouvent « 17 maisons » qui sont des logements municipaux occupés par environ 150 résidents, certains étant installés de longue date. En raison de l'imposition d'un périmètre non occupé autour du stade selon les règlements de la FIFA (Fédération Internationale de Football), la municipalité s'apprêtait à démolir ces 17 maisons (ce qui permettait d'envisager la construction d'un centre commercial afin de capter la clientèle internationale attendue pendant l'unique mois de la Coupe du Monde). Les résidents, anciens militants anti-apartheid, après avoir tenté en vain de faire fléchir la municipalité, ont contacté

CALS, qui a menacé la municipalité d'un procès. Peu de temps après, à travers la médiation probable de cadres de l'ANC, la municipalité renonçait à l'expulsion des résidants, à la condition que ceux-ci rompraient leurs liens avec CALS. Les résidants ont accepté cette condition afin de maintenir de bons rapports avec le parti et les « patrons » locaux. La conséquence toutefois de cette stratégie micro-locale, c'est l'échec de la naissance d'un front anti-expulsion à l'échelle du quartier. L'opacité de la solution accordée apparaît comme une faveur, non comme un droit, la disparité de traitement étant finalement ici liée à l'inégalité des ressources politiques.

*Instrumentalisation de la participation
et inégales compensations : les limites du compromis*

Le cas de Nairobi illustre la manière dont les commerçants ont été instrumentalisés dans le cadre d'un processus de consultation apparemment démocratique et de justice procédurale, surtout au regard des pratiques répressives et brutales qui prévalaient alors au Kenya, et comment ils ont été poussés à accepter un compromis finalement peu favorable au nom de la justice procédurale : leur déplacement vers le marché de Muthurwa. Au début des années 2000, la NCBDA a engagé un processus de consultation auprès des commerçants, ce qui leur a permis pour la première fois de s'exprimer publiquement dans un cadre officiel et de mettre fin, au moins un temps, aux violences dont ils étaient l'objet. La NCBDA a recensé les commerçants du centre-ville et mené deux ateliers (financés par USAID) avec des associations afin d'examiner la manière d'en faire des partenaires légitimes. La NCBDA s'efforçait de rompre avec son image d'institution élitiste et néocoloniale (majoritairement indienne à ses débuts). On a donc assisté à un double processus de normalisation : de la NCBDA en tant que partenaire socialement responsable, et du commerce de rue en tant qu'activité économique productive et « normale », partenaire respectable invité à forger une alliance avec les grands capitalistes. Cette normalisation est lente à être intégrée par les pouvoirs publics qui n'ont pas abandonné leur tradition de répression brutale. Les discours sur le commerce de rue restent ambivalents (entre criminalisation et reconnaissance), mais les commerçants ont pu, pour la première fois, participer à des discussions à l'échelle nationale et localement, sur leur déplacement vers Muthurwa. Cependant, une fiction d'*empowerment* a prévalu, qui reposait sur un double processus : le désamorçage de la contestation politique et son internalisation.

D'une part, par un exercice bien maîtrisé de reconstruction de l'histoire, le déguerpissement vers Muthurwa fut présenté dans les rapports de la NCBDA comme le résultat de la « volonté des commerçants de travailler avec la Ville et les autres acteurs », gommant la violence des relations au début des années 2000. L'accent fut mis sur le dialogue : « la réussite la plus remarquable de la NCBDA est d'améliorer "l'inclusion" en construi-

sant de multiples situations d'échange. Toutes sortes de groupes et d'individus, dans des circonstances très variées, se sont unis pour travailler ensemble et sincèrement à la réalisation d'objectifs communs pour Nairobi » (Président de la NCBDA [www.ncbda-kenya.org], mai 2008). Les commerçants ne peuvent désormais plus interagir avec la Ville sur un mode conflictuel, comme ils le faisaient durant la période coloniale ou comme ils l'avaient fait en 1993 durant les auditions de la convention « *the Nairobi we want* » au moment du tournant démocratique. Les registres jugés légitimes de l'implication dans la vie politique sont les suivants : « que le dialogue qui s'instaure avec les autorités locales soit fondé sur la passivité et l'absence de conflit et de confrontation ; préconiser des amendements et des modifications dans les arrêtés municipaux tout en continuant à les respecter » (Okoth, 2003, p. 16, traduction libre). Cette stratégie fonctionne d'autant mieux que les commerçants sont en quête de respectabilité et que, comme le leur rappelle le président de la NCBDA, « en tant que marchands ambulants, vous avez une *mauvaise réputation* ». Ils sont condamnés à devenir des citoyens responsables qui paient leurs impôts ou à continuer de jouer sur la peur de la criminalité associée à leur activité sans qu'un entre-deux de la mobilisation politique démocratique contestataire ne se dessine.

D'autre part, la fragmentation des associations posant problème pour « négociier » le déplacement selon les règles d'une procédure apparemment juste les commerçants furent fermement « invités » par la NCBDA à former un « corps consultatif ». Le but était de « trouver une stratégie afin de leur faire partager le but et la vision des autres acteurs de la ville » (NCBDA, 2004a, p. 6). Si ce processus reflète un désir réel de surmonter des difficultés d'organisation et le manque de *leadership*, il fut imposé « par le haut » : le maire de Nairobi déclara que le *City Council* (conseil municipal) « négocierait seulement avec des organismes constitués et agréés » (NCBDA 2004d, p. 9), le *Deputy Provincial Commissioner* (vice-commissaire de la province) qu'il fallait « organiser les commerçants formels en organismes gouvernables » (*ibid.*, p. 10) et le Directeur des *City Inspectorates* (service de contrôle de la Ville) que les commerçants devaient « être unis dans leurs buts et faire preuve de solidarité s'ils veulent être pris au sérieux par les autorités » (*ibid.*, p. 30). En 2004, NISCOF (le Nairobi Informal Sector Consultative Forum), fut donc créé (puis renommé Nairobi Informal Sector Confederation). NISCOF monopolise les espaces de dialogue public et de participation et s'est imposé comme le seul partenaire légitime, car son fonctionnement interne est jugé transparent et démocratique. Cette structure, en théorie démocratique et pluraliste, est en fait très dépendante de la NCBDA : elle a été créée grâce à des fonds de l'association, opérant depuis ses bureaux, avec ses moyens techniques ; le journal gratuit que la fédération a un temps diffusé était financé et distribué par la NCBDA dont l'ancien président est devenu président de NISCOF en 2007.

Au terme de ces négociations, tous les commerçants ont été déplacés, sans exception. Ils ont vainement tenté d'obtenir le droit de travailler dans

les *backstreet* (ruelles situées à l'arrière des immeubles) où ils auraient été quasiment invisibles. Le marché de Muthurwa est de l'aveu de tous surpeuplé et les allocations d'emplacements ont été faites dans une grande opacité et dans une profonde confusion, avec des bousculades physiques. Reste que les commerçants interrogés sur le sentiment d'injustice qui pourrait résulter de ce déplacement forcé expriment des opinions paradoxales : certains soulignent qu'ils ont enfin eu accès à des infrastructures et équipements, même médiocres (stands couverts, toilettes...); d'autres que le marché n'est finalement pas si mal situé (près des gares routières et urbaines) et qu'il y règne une forme de tranquillité, voire de légitimité. C'est finalement la formule d'Évelyne (représentante de la fédération nationale des associations de commerçants de rue, KENASVIT; elle travaille en étroite relation avec NISCOF, la seule association reconnue par KENASVIT pour représenter les commerçants de rue de Nairobi – entretien, juin 2010) qui semble le mieux résumer l'ambivalence de leurs sentiments, résultat à la fois du soulagement d'avoir été traités peut-être un peu moins mal que d'habitude et avec moins de violence, et de la frustration de ne pas obtenir des conditions de travail tout à fait satisfaisantes et de leur difficulté à survivre au quotidien dans ce nouvel arrangement spatial : « *it is not fair, but it is a bit fair* ».

L'appréciation des compensations est donc variable, en fonction des ressources sociales et économiques de chacun. Dans les cas de déguerpissements résidentiels, on peut comparer les réactions individuelles lorsqu'est octroyée une parcelle en périphérie. Certains déguerpis refusent de se déplacer dans le nouvel emplacement proposé, tout en considérant le terrain comme une ressource économique. Ainsi, à Lomé comme à Maputo, les emplacements proposés n'ont pas été immédiatement investis par les ménages. Dans le cadre du déguerpissement d'une soixantaine de familles de Polana Caniço A réinstallées à Santa Isabel entre 2007 et 2009 (carte 6), on constate en 2009 que la moitié des parcelles sont vacantes. Si certains ménages ont les ressources suffisantes pour se reloger plus près du centre en gardant la parcelle octroyée pour une éventuelle revente lorsque le foncier aura augmenté, d'autres optent dans un premier temps pour une division de la famille entre centre et périphérie (les jeunes actifs ou les étudiants restent au centre tandis que les femmes et les enfants rejoignent la périphérie). Ces bricolages se traduisent différemment dans le cadre des déguerpissements des commerçants de rue : à Nairobi, certains commerçants insatisfaits reviennent travailler dans le CBD, à la nuit tombée, à des horaires où la vigilance de la police baisse car leur présence est jugée moins gênante pour la tenue des activités économiques conventionnelles des bureaux. Ils ne sont cependant tolérés, de manière très sporadique, que dans la partie Est du CBD, dans des espaces de la marginalité (à l'est de Tom Mboya avenue, dans le quartier de River Side). Ces stratégies de contournement spatial qui jouent sur les images de la marginalité urbaine sont cependant limitées à quelques téméraires, très mobiles dans l'espace.

Ces stratégies individuelles ou familiales traduisent une forme de compensation personnelle malgré un rapport de force inégal. Le « double jeu » de certains citadins qui réussissent à rester au centre tout en investissant en périphérie (accumulation et rente foncière) indique l'inégale réception et usage du dédommagement qui permet d'accepter, ou de se résigner, à partir d'un lieu.

L'après : perte du lieu, perte du droit à la ville ?

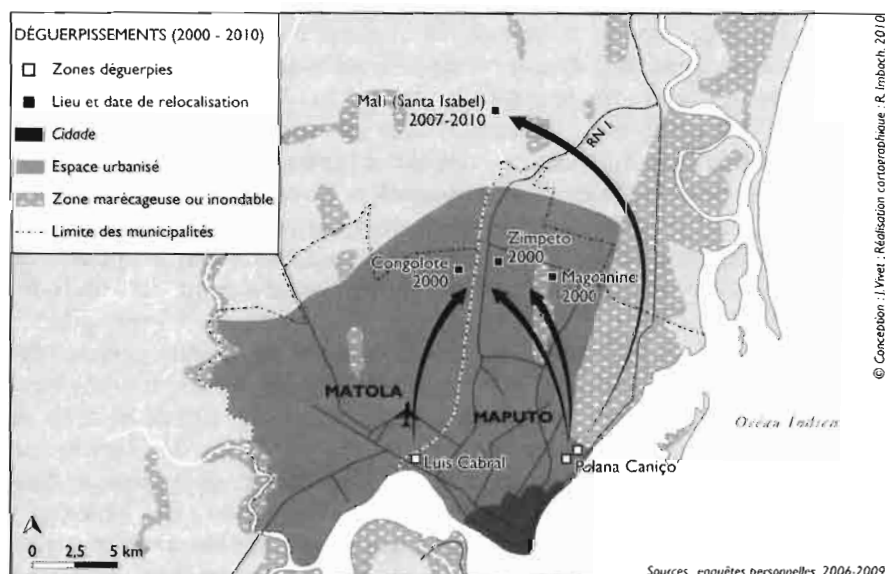
Le changement de localisation provoqué par le déguerpissement peut être abordé comme une forme d'injustice spatiale en tant que négation du droit à être de la ville, signe d'oppression et d'exclusion. À Lomé, un homme d'une soixantaine d'années revient sur l'histoire du « délogement » et le caractère absolument inhospitalier de la zone de réinstallation choisie par l'État : « même les autochtones, ils pensaient que ce n'était pas possible d'habiter » (entretien, Lomé, 2009). Les principaux griefs sans cesse répétés par les enquêtés sont triples. D'une part, le terrain marécageux est inondé à chaque saison des pluies. D'autre part, l'éloignement physique de la ville est perçu comme un signe fort de relégation et de perte des ressources urbaines (économiques, sociales et politiques). Enfin, l'aspect rural du site et de ses environs est souligné à travers les multiples mentions de serpents qui occupaient le site originel. La distance au centre manifeste donc ostensiblement un droit restreint à être de la ville. En 2009, l'insistance avec laquelle les enquêtés critiquent la compensation reçue en 1977 s'accompagne de l'évocation répétée des efforts mis en œuvre pour transformer les lieux afin de perpétuer une urbanité ancienne. En effet, des formes de continuité entre l'ancien et le nouveau quartier caractérisent la construction de l'identité urbaine zongolaise (Spire, 2011).

En dépit des possibles compensations octroyées à titre collectif ou individuel, les déguerpissements engendrent la perte irrémédiable d'un lieu, d'un chez-soi, d'une maison. Est-ce « injuste » ? Est-ce la perte de l'ancrage qui est injuste ou le traitement différencié des citadins en fonction des opérations ? Le rapport affectif au territoire est impossible à mesurer. Toutefois, le traumatisme psychologique de la perte parcourt les récits rétrospectifs ; un ensemble de représentations traumatiques renvoient à l'espace domestique, à la disparition de la maison, même si certains matériaux ont été réutilisés, particulièrement dans le cas de Maputo. En outre, les relations de voisinage transformées par le déplacement dans l'espace provoquent l'expression de récits nostalgiques. Ces nostalgies citadines (Gervais-Lambony, 2012) peuvent cependant être mobilisatrices et fondatrices de territorialisations reconstruites ailleurs : nombreuses sont, par exemple en Afrique du Sud, les identifications territoriales qui s'appuient sur la référence commune à un ancien quartier détruit dont on est originaire. Ce processus est similaire à celui observé à une autre échelle dans le cas des identifications diasporiques.

Si la relation affective au quartier perdu est difficile à mesurer, l'éloignement et la relégation en périphérie se traduisent concrètement en termes de perte d'accès aux ressources urbaines. La relocalisation en périphérie indique politiquement la sortie du périmètre de la municipalité. L'aménagement et l'amélioration des infrastructures deviennent alors du ressort de la préfecture dont les moyens s'avèrent limités. À Maputo les citadins actuellement relégués à Santa Isabel au-delà de l'espace urbanisé se retrouvent dans des espaces ruraux, non pourvus de réseaux d'eau ou d'électricité. Aucun système de transport collectif ne préexiste non plus à l'arrivée des déguerpis. Ces marques fortes de relégation apparaissent constamment dans les discours des citadins relégués, à travers la dialectique dedans/dehors qui traduit l'opposition entre la « ville » (« *cidade* ») quittée et la « brousse » (« *mato* ») comme lieu de réinstallation :

« Ceux qui ont de l'argent, ils peuvent habiter là-bas et nous, ils nous envoient dans le mato. Ici, plus tard, quand il y aura l'énergie et que ça se développera, ils peuvent nous envoyer encore plus loin. [...] Ce truc ici, comment je peux dire, ce projet, ça a été de nous jeter dehors. Ils nous ont jeté dehors, dans la brousse et ensuite ils sont allés vivre bien, dans leur coin » (enquêté, Maputo, mai 2009).

Carte 6. *Dynamiques des relégations urbaines à Maputo*



Cette dialectique dedans/dehors traduit explicitement le sentiment d'une exclusion cyclique et injuste. De plus, les « micro-déguerpissements » concernent des groupes d'anciens déplacés de guerre ou de cita-

dins pauvres, à des moments différents, et dispersés dans des zones de relocalisation multiples. À l'inverse, à Lomé, le déplacement au même moment de l'ensemble des résidants concernés par le déguerpissement paraît avoir facilité le maintien de pratiques au centre-ville. La pérennité de certaines « activités zongolaises » (commerce de lait frais, travail du cuir, rassemblement religieux autour de la Grande Mosquée) rappelle que l'ancrage passé du quartier continue à marquer le centre-ville.

Malgré la continuité de certaines pratiques urbaines des Zongolais au centre-ville de Lomé, la relégation transforme le rapport à la ville, ne serait-ce qu'à cause de la transformation des lieux laissés vacants par le déguerpissement. Qu'adviennent des espaces « dégagés » par les déguerpissements ? Quel projet de ville voit le jour et pour qui ? Ne serait-ce pas une autre expression de l'injustice ? À Lomé, comme à Maputo, les anciens déguerpis s'accordent à dénoncer l'absence d'information quant au devenir des espaces libérés lorsqu'ils laissèrent l'Ancien zongo en 1977 : « on ne savait pas qu'ils voulaient construire les banques ; c'est seulement ensuite qu'on a vu les nouvelles constructions : BOAD (Banque ouest-africaine de développement), BTCI (Banque togolaise pour le commerce et l'industrie) et CEDEAO (un des sièges de Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest) » (entretien, avril 2010). Ces constructions verticales et imposantes au centre-ville étaient alors censées démontrer la prospérité d'un petit pays d'Afrique de l'Ouest. La vitrine « moderne » ainsi promue n'a certainement pas atteint les objectifs escomptés. Plus de trente ans après, ce projet de ville destiné aux élites économiques et internationales a eu peu de retombées. En outre, il n'a pas effacé l'épisode du déguerpissement ni l'empreinte ancienne des Zongolais au centre-ville. En effet, la toponymie populaire rappelle significativement l'ancrage passé des Zongolais puisque la zone des bâtiments construits au début des années 1980 est toujours dénommée « Zongo BTCI » aujourd'hui.

Le devenir des espaces libérés par les déguerpissements peut engendrer une injustice supplémentaire lorsque les résidants ayant dû abandonner les lieux interprètent leur relégation comme point de départ d'un projet de ville leur échappant. À Bertrams, les résidants de dix-sept maisons s'opposaient à tout relogement, car ils étaient certains de ne pas retrouver de conditions équivalentes (grands logements de plain-pied, avec possibilité de sous-location, loyer bon marché, espace central) ; mais la rumeur du projet de construction d'un centre commercial « à la place », pour que « les touristes » puissent dépenser leur argent « l'espace d'un mois », a versé de l'huile sur le feu – c'était une injustice supplémentaire, quasiment une insulte, de mettre en balance des décennies de vie familiale dans ces maisons (rendues plus méritantes encore par l'histoire locale de la résistance anti-apartheid de ces résidants), avec un tel objectif commercial éphémère et dérisoire... Dans « l'îlot prioritaire », moins mobilisé et moins ancré dans une histoire de résistance, l'enjeu du déguerpissement n'a jamais été contesté, même lorsque les résidants ont compris que les

nouveaux logements ne leur étaient pas destinés. Autrement dit, les déguerpissements mettent en visibilité un traitement différencié de citoyens aux capacités inégales de mobilisation politique.

Cependant, les temporalités et des dynamiques territoriales propres à chaque ville compliquent, voire passent sous silence l'expression du sentiment d'injustice. Quels peuvent être les « avantages » ou ressources liées à la nouvelle localisation ? Certains mettent en avant le gain en termes de sécurité foncière, ce qui induirait éventuellement la possibilité d'être *de la ville* dans un futur plus ou moins proche. C'est le cas le plus courant à Maputo : certains déguerpis se retrouvent dans les quartiers périphériques parcellés et bénéficient ainsi d'une plus grande sécurité foncière où ils espèrent recevoir rapidement le DUAT (droit d'usage et d'exploitation de la terre) qui garantit la légitimité de leur présence. Aussi, à Santa Isabel, le fait d'être envoyé en zone rurale offre la possibilité de cultiver, donc finalement de tirer parti du caractère rural de l'espace de réinstallation. Le travail agricole apporte alors des revenus complémentaires, indispensables à la reproduction familiale.

À Lomé, les changements d'usage ou de représentation du centre-ville sont une clé de compréhension de l'évolution du sentiment d'injustice et de la transformation du regard porté sur le déguerpissement trente ans après sa réalisation. Le centre-ville de Lomé, où se trouvent toujours des bribes de l'ancien quartier, a été très touché par la violence et les « troubles » politiques depuis les années 1990 (Gervais-Lambony et Nyassogbo, 2008). Régulièrement, l'opposition manifeste pour l'ouverture d'un espace de dialogue, voire d'alternance politique. La répression est vive et les affrontements nombreux, surtout en période électorale. Dans ce climat de violence politique, dans les quartiers centraux acquis à l'opposition, les citoyens considérés comme étrangers sont particulièrement vulnérables, car pris comme boucs-émissaires. Parallèlement, le parti au pouvoir a déployé des réseaux clientélistes au Nouveau zongo afin d'assurer un certain contrôle des réseaux commerciaux (particulièrement nécessaires lors de longues grèves générales, comme celle qui a affecté l'ensemble de la ville en 1993). Au cours de la décennie 1990, le parti au pouvoir a ainsi fait preuve de « largesses » auprès des représentants religieux et des élites locales. Le Nouveau zongo est ainsi devenu un espace sous contrôle du RPT tout en attirant les citoyens étrangers qui se sentaient menacés au centre-ville (Spire, 2011). Le quartier en pleine croissance a été politiquement très contrôlé, et même verrouillé par le parti au pouvoir. C'est ainsi qu'officiellement 100 % des votes ont été acquis au parti au pouvoir lors de l'élection présidentielle de 2009 (6456 votants pour 8600 inscrits dans la circonscription). Dans ce contexte, il devient compliqué pour les Zongolais de formuler des critiques concernant les modalités du déguerpissement mené autrefois par le père du Président actuel. Des discours signalent ainsi un renversement de perspective dans l'appréciation du déguerpissement de 1977, au point qu'un enquêté nous confiait en avril 2010 : « Feu Eyadéma nous a sauvé. Avant ils [les Zongolais] pensaient que ce n'était pas bon, mais après les troubles, ils ont vu que c'était bon ».

Les déguerpissements sont des moments de mise en visibilité de rapports de force politiques et sociaux qui reconfigurent rapidement les villes, au détriment des citadins les plus faibles. Les arguments avancés pour justifier les déguerpissements traduisent des projets pour un certain type de ville normée et compétitive, injuste dans le sens où elle ne paraît pas destinée à tous malgré les promesses de retombées collectives dans un futur lointain. Les différents moments des politiques de déguerpissements produisent dans tous les cas des relations différenciées à la ville, et particulièrement au centre-ville, excluant certaines catégories de résidents ou de commerçants. La vulnérabilité des déguerpis ne signifie pas toujours que ces derniers n'auraient pas de recours pour résister ou lutter face aux décisions, comme le démontre le cas de certains résidents de Bertrams à Johannesburg. La particularité du cas sud-africain dans la promotion de certains droits doit nécessairement être replacée dans la longue histoire des luttes urbaines. Selon différentes temporalités, la justification des opérations par les acteurs publics et/ou privés est critiquée, voire contestée, dans toutes les villes, même si parfois discrètement et seulement à l'échelle individuelle. Finalement, ce sont bien les moments de négociation des compensations qui donnent le mieux à voir l'expression des sentiments ou d'expériences de l'injustice. La perte matérielle, parce que mesurable, paraît facile à indemniser, plus ou moins justement. Mais les ressources d'une localisation en centre-ville sont multiples, selon les échelles spatiales et temporelles considérées. La perte de cette localisation, dans sa dimension matérielle et affective, interroge le droit à être *en* ville et *de* la ville, droit non reconnu juridiquement.

La réparation des injustices du passé : une approche territoriale

Alain MUSSET, Philippe GERVAIS-LAMBONY, Pauline GUINARD

Le thème de la réparation occupe une place de plus en plus importante dans le domaine des études postcoloniales, autant pour les populations des pays issus de la décolonisation qu'au sein des anciennes métropoles. Dans ce domaine, le numéro 173/174 des Cahiers d'Études Africaines intitulé *Réparations, restitutions, réconciliations entre Afriques, Europe et Amériques* (2004) a marqué un tournant décisif en plaçant le débat des réparations sous l'angle plus général de la justice. En effet, comme le dit Bogumil Jewsiewicki dans son introduction : « Dans le domaine des relations entre les nations et les communautés, développement et réparation renvoient aux mêmes notions de base. À l'articulation entre le passé et le futur, le présent est saisi comme un moment pour redresser des injustices héritées du passé » (Jewsiewicki, 2004, p.7). Cependant, le débat a jusqu'ici été dominé par les historiens, les sociologues, les économistes et les anthropologues – de sorte que la dimension spatiale du problème a été souvent négligée comme si les injustices du passé n'avaient pas (ou peu) laissé d'empreintes sur le territoire, sauf sous la forme de certains hauts lieux de la mémoire collective qui sont chargés d'incarner les valeurs des communautés opprimées et de justifier leurs revendications actuelles. Or, fondamentalement, la mémoire associe temps passé et espace du passé comme le rappelle David Harvey : « Time is always memorialized not as flow, but as memories of experienced places » (Harvey, 1990, p.218). Ainsi, se remémorer le temps passé se fait généralement par une forme de spatialisation du temps. La notion même de « réparation » a une dimension spatiale puisque l'injustice passée est toujours inscrite dans un espace, l'action de réparer dans ce cas conduit à temporaliser l'espace.

En s'intéressant à trois territoires caractéristiques d'une situation inéquitable héritée du passé – le quartier indigène de Sutiaba à León (Nicaragua), un des *township* de Soweto ainsi que l'ancienne municipalité de Boksburg et son *township* (Afrique du Sud), il s'agit donc de savoir comment et pourquoi ce qui est considéré comme une injustice historique

par un système d'acteurs peut servir à dessiner et structurer un territoire fondé sur une identité partagée (ou pas) et sur une mémoire parfois instrumentalisée. Dans toutes les études sur les représentations locales du juste et de l'injuste, il apparaît qu'elles sont en partie fondées sur des « références » (voir infra chapitre 10) qui servent d'étalon à l'évaluation des situations présentes (présentes au double sens d'ici et maintenant). Ces références, parfois imaginées, parfois vécues, peuvent être éloignées dans l'espace ou dans le temps. Ce sont ces dernières qui nous intéressent ici, mais en tenant compte du fait que le regard vers le temps passé pour juger du présent est toujours aussi un regard sur l'espace passé.

Ce qui nous préoccupe est aussi la diversité des discours sur le passé, comme on peut le voir aussi dans le cas de la place de l'indépendance à Lomé.

Lieu de mémoire et réparation des injustices passées : la place de l'indépendance à Lomé

Le 27 avril 2011 a été célébré le cinquante et unième anniversaire de l'accession du Togo à la souveraineté internationale. Côte à côte, l'actuel président de la République du Togo Faure Gnassingbe, fils du feu Général Eyadema, ancien président et un des principaux initiateurs du coup d'État du 13 janvier 1963 (Wiyao E. 1997) et les représentants de Gilchrist Olympio, principal opposant et fils du premier président du Togo assassiné lors du coup d'état rappelé précédemment. Dépôt de gerbe au monument de l'indépendance, défilé militaire ont meublé la cérémonie. Il faut rappeler que la veille de la célébration, les deux leaders politiques ont rallumé ensemble la flamme de l'indépendance.

Avant 2005 et le dépôt du rapport de la Commission chargée de revisiter l'histoire du Togo, une telle scène, non seulement était peu envisageable, mais aussi indubitablement impossible. En effet, la République du Togo a accédé à l'indépendance le 27 avril 1960 sous la houlette du nationaliste Sylvanus Olympio, premier président de la République. Trois ans plus tard, le 13 janvier 1963, intervient un coup d'État militaire dirigé par le sergent. Gnassingbe Etienne Eyadema et d'autres « ses frères d'arme » notamment Emmanuel Bodjolle, Koffi Kongo, Kleber Dadjo etc. au cours duquel le premier président du Togo fut assassiné. Depuis lors, tout a été fait par le régime en place pour effacer de l'histoire et même de la mémoire collective, tout ce qui a trait aux premières années post coloniales, particulièrement au premier président, à ses œuvres, ses compagnons de lutte... Ainsi, de 1963 jusqu'en février 2005, date de la mort du Général Eyadema, la fête de l'indépendance n'était plus commémorée, mais remplacée par la « fête de la libération nationale », célébrée le 13 janvier, date de prise de pouvoir de ce dernier.

Après son décès, les officiers supérieurs confièrent le pouvoir à son fils Faure Gnassingbe, anciennement ministre dans le gouvernement de son père. Face au tollé général au plan national et international soulevé par cette décision, une élection présidentielle a été organisée le 25 avril 2005 et a vu la participation du fils sus-cité et un candidat de l'opposition en la personne de Bob Akitani en remplacement de Gilchrist Olympio dont la candidature avait

été rejetée par le pouvoir en place. Cette élection s'est soldée par la victoire de Faure Gnassingbe. L'annonce des résultats a été suivie par des contestations nationales et une sanglante répression par les forces de l'ordre. Dans un souci d'apaisement et de réparation des injustices, le pouvoir a mis en place une Commission chargée de revisiter l'histoire récente du Togo avec des propositions concrètes et pragmatiques. L'une des recommandations de cette Commission a été la réhabilitation de la date de l'indépendance. Ainsi, à partir du 27 avril 2006, officiellement l'on a commencé à célébrer la fête de l'indépendance. Ce retour à la date originelle de l'indépendance est suivi de la rénovation de la place de l'indépendance où en 2010, année des cinquanteans, les photos des anciens présidents de la République du Togo ont été accrochées sur cette place. On y voit ainsi côte à côte, celles de Sylvanus Olympio et de Gnassingbe Eyadema, entre autres, – même si pour les historiens avertis, c'est un amalgame qui crée une autre injustice – le premier considéré comme le père de l'indépendance et le second, père de la nation.

Dans cette foulée de réparation des injustices du passé, une commission « vérité, justice et réconciliation » a été mise en place par décret n° 2009-046/PR du 25 février 2009. Son travail consiste à recueillir des dépositions des victimes des injustices et à inviter leurs auteurs à s'exprimer sur les faits qui leurs sont reprochés quitte à reconnaître ces faits et à demander officiellement pardon aux victimes.

[CA et HB]

Photographie 1. *La Place de l'Indépendance à Lomé. Au centre le monument des années 1960, en arrière-plan, dominant la place, l'ancien hotel du 2 février (Amandine Spire, 2010)*



Le cas togolais est de nature classique au sens où ce sont les autorités officielles qui produisent des discours sur le passé. Cependant, si conserver le souvenir d'un événement (ou d'une période) reste un acte essentiellement politique, celui-ci semble échapper de plus en plus souvent aux gardiens institutionnels de la mémoire (l'État sous toutes ses formes, l'Université...), pour s'inscrire dans l'agenda d'une société civile nostalgique ou revendicative (les citoyens, les groupes sociaux de statut et de taille variables). Le souvenir d'une injustice passée, entretenu par les garants officiels, institutionnels ou traditionnels de la mémoire, peut permettre de recoller les fragments d'une communauté dont les revendications sociales, culturelles ou économiques s'appliquent à un territoire particulier ; à l'inverse ce souvenir peut-être utilisé par des groupes minoritaires (numériquement mais surtout socialement et politiquement) pour revendiquer leur droit à la différence et en conséquence à un traitement spécifique de la part des gouvernants. Pour le meilleur ou pour le pire, la définition des injustices du passé est donc omniprésente, reconstruite, partagée par un groupe social, utilisée par des autorités souvent, mobilisée pour les contester parfois, objet de conflits fréquents fondés sur des regards différents sur le passé.

Injustices passées : la scène et les acteurs

Une telle approche implique de s'intéresser non seulement à l'objet du litige (c'est-à-dire à l'événement ou au processus historique considéré comme le fondement d'une situation actuelle injuste ou au nom duquel on réclame la reconnaissance de certains droits), mais aussi à ceux qui, depuis le « haut » (institutions) ou le « bas » (société civile), se présentent comme les gardiens d'une mémoire souvent communautaire et associée à un territoire dont les frontières sont définies par l'impact réel ou supposé de cette injustice passée sur sa population.

À Sutiaba, ce rôle est dévolu à des institutions qui sont chargées de représenter la communauté indigène auprès de la municipalité et de l'État – et en premier lieu à la *Junta directiva de la comunidad indigena*. Cependant, à côté de cet organisme reconnu par l'État, on trouve une autre structure issue des luttes permanentes de la population pour préserver ses droits historiques : le Conseil des Anciens, dont les membres sont choisis parmi les personnalités éminentes du quartier, à condition d'être de sang sutiaba et d'avoir atteint l'âge de 52 ans. Suite à des dissensions politiques liées au vieux conflit entre libéraux et sandinistes, le Conseil des Anciens s'est séparé en deux en 1996, avec la naissance de « l'Association Conseil des Anciens de Sutiava » – connue désormais sous le nom de Conseil des Anciens Chorotega (opposé au Conseil des Anciens dit « traditionnel »). En 2010, pour essayer d'en finir avec des divisions qui affaiblissent la

communauté, le président élu de la *Comunidad indigena*, Fidel Bernis de Roque, a décidé de créer un nouveau Conseil des Anciens – ce qui a porté à trois le nombre des Conseils des Anciens et qui, de manière indirecte, a favorisé un rapprochement entre les deux premiers.

Cette multiplication des organes de représentation indigène est le reflet d'une population divisée qui, de manière générale, s'intéresse peu à ces débats. Si les habitants revendiquent une identité territorialisée (celle du quartier), la question ethnique (être ou ne pas être xiu-sutiaba, le groupe xiu-sutiaba étant une des ethnies reconnues par l'État nicaraguayen) n'est pas leur problème principal. Cependant, les trois Conseils des Anciens et la direction de la *Comunidad Indígena* s'accordent au moins sur un point essentiel : ils doivent leur existence à l'injustice originelle qui a frappé leurs ancêtres et dont les habitants actuels de Sutiaba supportent encore aujourd'hui les conséquences – la perte d'une grande partie de leur territoire provoquée par l'arrivée des Espagnols, en 1610, suite au déplacement de la ville de León. En 1727, les indigènes ont été obligés de verser cent pesos d'or au trésor royal pour conserver leurs terres collectives et obtenir des titres de propriété en bonne et due forme. Comme souvent dans le monde hispanique, c'est donc le problème du foncier et des biens communs qui a cristallisé le sentiment d'injustice de la population autochtone. Depuis 1902 et l'annexion de Sutiaba par la Municipalité de León, la perte des terres de la communauté et la fin de l'autonomie politique de Sutiaba sont considérées par les autorités indigènes comme la cause principale de la pauvreté qui caractérise ce secteur de la ville.

Dans le cas de l'Afrique du Sud, c'est l'apartheid, dans son ensemble et indépendamment de ses formes diverses et de ses évolutions, qui constitue « l'objet du litige », la cause des injustices présentes. C'est donc un objet bien plus récent qu'à Sutiaba (il est d'ailleurs frappant que bien peu de discours sur le passé en Afrique du Sud remontent à la période pré-apartheid, alors que c'est certainement dans cette période coloniale que se trouvent les sources de la plupart des « injustices » systématisées après 1948) et dont tous les citoyens âgés de plus de 25 ans ont un souvenir. Pour les autorités nationales comme pour les municipalités, la notion de réparation des injustices héritées de l'apartheid est le fondement de toute politique ou du moins doit être intégrée dans la justification de toute politique. À tous les niveaux de gouvernement, la position occupée par les acteurs est jugée à l'aune de l'obligation de réparation. De nombreux acteurs politiques tiennent d'ailleurs leur légitimité même de leur rôle sous l'apartheid, ainsi les anciens membres de la branche armée de l'ANC (MK) qui participent toujours intensément de la vie politique locale, ou tel ou tel individu qui peut se targuer d'un rôle dans la lutte (*the struggle*). Mais ceci ne résout pas la question de savoir en quoi consistait précisément l'injustice et comment il convient de la réparer.

Ce qui semblait au départ le plus simple était la restitution foncière : rendre leurs droits de propriété aux citoyens déplacés lors de la mise en place des lois ségrégatives de l'apartheid. Les « déplacés » intra-urbains

sont les plus évidentes victimes d'une injustice en l'occurrence directement spatiale (voir *infra* chapitre 7). Victimes économiques puisque qu'expropriés sans dédommagement quand ils étaient propriétaires de leur maison, victimes plus largement sociales et psychologiques (Fullilove, 2004). Si l'on prend le cas de Johannesburg pour exemple, on voit se dérouler une longue histoire de destruction et de spoliation. Les destructions de quartiers ont commencé dès 1904, soit 16 ans après la création de la ville, par celle de la *Kaffir Location* (quartier populaire proche de l'actuel centre-ville, le terme *kaffir* désignant de manière péjorative les populations noires). À partir de là, se développèrent des lotissements privés où résidaient des non-Blancs (et où ils pouvaient être légalement propriétaires): Alexandra (à partir de 1914), Sophiatown (à partir de 1905), Martindale et Newclare (1912); ces quartiers ethniquement mélangés, appelés *locations*, étaient l'antithèse des principes de séparation de l'apartheid. Entre les années 1930 et les années 1960, tous ces quartiers (à l'exception d'Alexandra) furent détruits et leurs habitants déplacés vers les nouveaux *townships*, Soweto en l'occurrence. En particulier, sur le site de Sophiatown fut construit le quartier blanc de Triomf (sic). Même détruits, ces vieux quartiers et surtout Sophiatown sont présents dans les espaces de représentation citadins, ils sont l'idéal d'une culture urbaine fondée sur la mixité et la liberté et les formes d'expression artistiques africaines en rendent compte (notamment le jazz sud-africain d'ailleurs né en partie à Sophiatown où ont débuté Hugh Masekela, Kippie Motseiki, Myriam Makeba, Jonas Gwangwa, etc) et leur destruction est l'injustice spatiale la plus emblématique du passage de la simple ségrégation coloniale à l'apartheid proprement dit. Dans toutes les villes sud-africaines, on a détruit des quartiers de ce type: Cato Manor à Durban, District Six au Cap, Marabastad à Pretoria, mais aussi de plus petits quartiers dans de plus petites villes. Il est d'ailleurs sans doute utile de rappeler ici, que l'apartheid lui-même était présenté par ses promoteurs comme une politique « juste » qui devait permettre de protéger la diversité culturelle en séparant les groupes ethniques et d'améliorer les conditions de vie en donnant accès en ville à des logements de meilleure qualité dans les nouveaux *townships*.

Qu'est-ce qui est ici à réparer? Rendre le sol à ses anciens propriétaires? Dans certains cas, oui, quand le quartier n'a pas été reconstruit et n'héberge pas une nouvelle population. Mais s'agit-il d'une question de propriété foncière? Les locataires aussi ont été déplacés de force, et que peut-on leur rendre? Plus largement c'est un espace social à part entière qui a été détruit, comment imaginer le reconstituer cinquante ans après son éradication? Les programmes de restitution foncière ont d'ailleurs tous été confrontés à la fragmentation des communautés qui les réclamaient et les réticences des autorités à faire des choix entre bénéficiaires longtemps après les spoliations. La restitution sera plutôt culturelle: on rebaptise le quartier, on y lance des actions artistiques, on « reconnaît » l'identité passée (ainsi, près de quarante ans après sa destruction le quar-

tier de Triomf a été rebaptisé Sophiatown par l'autorité métropolitaine du Grand Johannesburg).

Au-delà de ces cas de spoliations foncières, l'injustice spatiale héritée de l'apartheid est l'inégalité d'équipement et de développement entre les espaces, entre les anciennes villes blanches et les townships (situation que l'on va retrouver à Sutiaba entre la ville indigène et la ville coloniale). La réparation relève alors en grande partie de la mise en place d'une politique de justice redistributive, mais comment la mener à bien ? Aussi bien les politiques de redistribution économique directes et d'équipement des espaces naguère défavorisés que les politiques libérales prônant la croissance économique comme outil pour réduire le chômage et redistribuer ensuite, revendiquent le statut de politique « réparatrice ». Tout un volet des actions politiques a aussi une dimension culturelle qui consiste à reconnaître les identités territoriales des anciens dominés. Ainsi, la municipalité de Johannesburg, *via* son agence de développement – le Johannesburg Development Agency (JDA), a ainsi lancé l'idée au début des années 2000 d'un projet de régénération urbaine autour de la célèbre *Vilakazi Street* de Soweto. Cette rue doit sa renommée non seulement au fait qu'elle abrite les maisons familiales de Nelson Mandela et de Desmond Tutu, deux figures symboliques de la lutte contre l'apartheid et prix Nobel de la Paix, mais aussi au fait qu'elle a été le théâtre des émeutes de 1976, qui ont marqué un tournant dans la lutte contre l'apartheid, notamment en raison de la forte médiatisation internationale qui s'est produite autour de la mort d'un jeune garçon de 12 ans, Hector Pieterse. L'intérêt de la municipalité pour *Vilakazi Street*, s'explique par le fait qu'elle considère Soweto comme un des espaces « hautement prioritaires dans les développements futurs à cause de [...] leur situation marginale ». Une telle justification conduit la ville à reconnaître implicitement l'apartheid comme une injustice historique pour ces quartiers dont la création même, dans un système fondé sur une hiérarchie des « races », est constitutive d'une volonté de mettre à l'écart certaines populations, mise à l'écart de laquelle résulte la marginalité passée et présente de ces espaces. Dans le même temps, cette injustice est aussi érigée en moteur de l'action publique. En ce sens, cette stratégie de mise en valeur des *townships* en général, et de *Vilakazi Street* en particulier, s'inscrit bien dans une logique redistributive et réparatrice qui consiste à avantager des espaces considérés comme injustement défavorisés par le régime d'apartheid. À *Vilakazi Street*, cette injustice est à la base du projet de développement : l'histoire du quartier comme espace de lutte et de résistance au régime oppresseur est ici pensée comme un argument de promotion urbaine visant à favoriser l'attractivité touristique du lieu. La question est alors de savoir *qui* dit cette histoire locale. Afin de nourrir son projet, le JDA a mis en place des structures de consultation et de participation auprès des populations locales (réunions publiques, comité de surveillance, ateliers d'artistes locaux). Pour autant, on peut se demander si ces structures ne sont pas de simples outils stratégiques, visant à l'acceptation locale du projet.

Dans quelle mesure ces structures ont-elles effectivement favorisé l'émergence de la parole des populations locales et sa prise en compte ? Quelle histoire et quelle mémoire du quartier sont finalement l'objet d'une mise en scène touristique ?

En effet, parmi les acteurs et les temporalités de la poursuite de « réparation » d'injustice passée, il faut compter avec les citoyens dans leurs pratiques quotidiennes peu prises en considération. Pour illustrer le caractère quotidien de la « réparation », du geste citoyen, rendons-nous dans un bar d'une municipalité voisine de Johannesburg.

Le Stirtonville pub, un lieu de mémoire du quotidien

Au centre-ville de l'ex-municipalité de Boksburg a ouvert en 2003 un bar appelé le *Stirtonville Pub*. Boksburg est une ancienne municipalité de l'East Rand (depuis 2000 les neuf anciennes municipalités de cette région urbaine ont fusionné en une autorité métropolitaine unique baptisée « Ekurhuleni »), région naguère minière située à l'est de la ville de Johannesburg. Ce fut en son temps une des municipalités blanches les plus conservatrices du pays. Le centre-ville ici fut, plus qu'ailleurs encore, espace d'exclusion des populations non-blanches, ce n'est plus le cas. Le nom du pub dans lequel nous entrons est celui de l'ancienne *location* de Boksburg. Les habitants de Stirtonville ont été expulsés de leur quartier en 1964 et déplacés vers le *township* de Vosloorus. Au mur, les clients du pub peuvent voir des photographies anciennes de Stirtonville mais aussi de Sophiatown. Le propriétaire des lieux, qui est né à Stirtonville, tenait un bar clandestin (appelés localement un *shebeen*) à Vosloorus. Les clients sont noirs, comme la plupart des personnes qui fréquentent aujourd'hui les rues du centre-ville de Boksburg. Au bar, en compagnie d'un élu local de Vosloorus, membre de l'ANC et du parti communiste sud-africain, nous commandons deux bières et il explique : « Tu vois, être au centre de Boksburg et se faire servir une bière dans un verre, c'est étrange. Avant, dans les bars ici soit nous n'avions pas le droit de consommer, soit on nous aurait éventuellement donné la bouteille de bière, mais jamais un verre » (entretien, novembre 2010). C'est que les temps ont changé mais aussi les lieux. Et les lieux sont, comme ici, des références à des temps et lieux antérieurs à l'apartheid, déplacés dans un espace central autrefois interdit pour signifier la victoire sur l'apartheid. Le « droit au verre » pour boire sa bière est un « droit à la ville », c'est-à-dire à l'appropriation et la production des lieux, et au-delà, droit de construire dans le quotidien et le présent le citoyen à venir : la manière dont on boit sa bière est une pratique citoyenne, loin d'être anodine elle est fonction des conceptions imposées de l'espace en même temps que des représentations citoyennes de l'espace, en retour elle est productrice de ces représentations. Mais la clientèle du Stirtonville Pub est diverse, et de plus en plus jeune. L'espace produit ici est donc de moins en moins fondé sur la nostalgie d'un passé partagé et sur la réparation symbolique des injustices, de plus en plus sur un passé imaginé d'une part, et déplacé spatialement d'autre part, puisque le pub n'est en rien situé sur l'emplacement de l'ancien quartier de Stirtonville. Il s'agit aussi de mobiliser cette image du passé à des fins commerciales et d'apprendre « au consommateur à souffrir de la perte de choses qu'il n'a jamais perdues » (Appadurai, 2001, p. 129) puis-

qu'il ne les a pas connues : le verre de bière est certes signe du droit à la ville conquis, mais il n'en est pas moins vendu, et le *package* est : bière, passé, nostalgie, urbanité.

[PGL]

Injustices du passé et mémoire des lieux

Malgré le passage du temps, les injustices passées peuvent s'exprimer de manière évidente sur le territoire, ce qui permet de légitimer les discours portant sur la nécessité des réparations dues aux populations victimes d'un processus historique injuste. Cette relation dialectique entre l'espace, la mémoire et la justice peut être étudiée selon deux perspectives complémentaires : d'un côté l'organisation du territoire comme révélateur d'une injustice passée, de l'autre, la mise en scène des lieux choisis pour entretenir le souvenir de cette injustice. C'est ainsi que les contrastes socio-économiques qui caractérisent l'agglomération de León entre les quartiers « privilégiés » du centre et de l'Est et ceux plus défavorisés de la partie ouest (zone de Sutiaba) sont l'expression de la division historique entre la ville indigène et la cité espagnole (on ne peut pas ne pas voir la similitude avec la structuration des villes sud-africaines, à des échelles spatiales et temporelles différentes). Ces disparités s'articulent autour d'une ligne nord-sud tracée par la Calle de la Ronda – rue qui sert de frontière entre la ville « d'en haut » (León), et la ville « d'en bas » (Sutiaba), même si la géographie réelle de la pauvreté ne respecte pas toujours les territoires symboliques qu'on lui attribue de manière trop systématique. Cependant, le souvenir d'une injustice passée peut être orchestrée dans le territoire pour mettre en lumière l'existence d'une communauté opprimée, pour justifier la nécessité de maintenir des instances représentatives chargée de la défendre – mais aussi pour tenter de donner (ou de redonner) du sens et une identité à des populations qui ne se reconnaissent plus dans une histoire en partie oubliée, refoulée ou mal partagée.

À Sutiaba, l'instrumentalisation de l'histoire passe par l'érection de lieux de mémoire chargés de donner du sens à la communauté et à son territoire. C'est le cas du *Parque Adiact*, installé de manière emblématique sur la calle de la Ronda, ligne frontière entre León y Sutiaba. Ce petit square rend hommage à l'un des martyrs de la cause indigène, le cacique Adiact, pendu en 1614 parce qu'il voulait reprendre les terres de son peuple accaparées par les Espagnols. Rien dans les archives coloniales ne permet de confirmer l'existence de ce personnage mais la légende de son assassinat, née au début du xx^e siècle, a servi de catalyseur pour une population indigène dépossédée de ses droits et à la recherche de repères historiques. L'arbre où il aurait été supplicié (*le Tamarindón*) a longtemps fait partie du patrimoine local, jusqu'à ce qu'il soit abattu en 2010 après le

passage d'une tempête tropicale. C'est resté un lieu de mémoire important pour l'ensemble de la communauté sutiaba, comme le montre son rôle dans l'organisation de la carte mentale des habitants du quartier. En effet, à León, les adresses sont indiquées à partir d'un endroit supposé connu de tous qui sert de repère et de référence spatiale. Ces points fixes de l'espace urbain marquent le territoire et organisent la vie quotidienne de ceux qui en connaissent les codes. Or, les enquêtes de terrain réalisées auprès de la population locale montrent que le *Tamarindón* (même s'il n'existe plus) et le *Parque del Indio* (Parque Adiact) font partie des lieux de référence les plus importants de la communauté, à côté de l'église San Juan Bautista, des ruines de la Veracruz ou de l'immense maison de retraite (*asilo de ancianos*) qui se dresse entre le marché et le *Parque central*.

Photographies 2 et 3. *La mise en scène de l'injustice à Sutiaba*



Statue du cacique Adiact érigée au début des années 1990 sur la frontière entre Sutiaba et León (Alain Musset, 2009).



Le Tamarindón, lieu de mémoire de la communauté indigène, avant son abattage par la municipalité suite au passage d'un ouragan (Alain Musset, 2010).

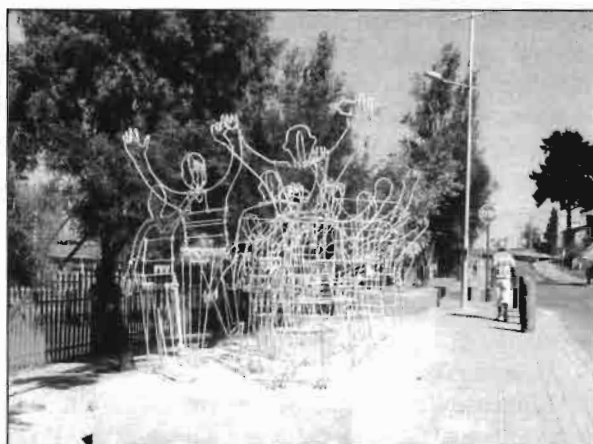
Le souvenir de cette injustice a été amplement utilisé par les autorités locales afin d'entretenir la flamme de la résistance indigène, comme le

prouve la plaque inaugurée par la *Comisión Específica Indígena del Pueblo de Sutiaba* en 2004 pour commémorer le 389^e anniversaire de sa mort – comme si 389 ans avait un sens dans la périodicité officielle des cycles du souvenir. Cette revendication opportuniste a permis d'institutionnaliser un lieu qui appartient à la communauté indigène en le rendant intelligible à ceux qui ne partagent pas sa culture. Il échappe donc de cette manière à la nébuleuse de ces petits hauts lieux de la mémoire collective qui, comme le rappelait Maurice Halbwachs, ne sont lisibles que par les membres d'un groupe particulier ayant imprimé sa marque sur son territoire : « Chaque aspect, chaque détail de ce lieu a lui-même un sens qui n'est intelligible que pour les membres du groupe, parce que toutes les parties de l'espace qu'il a occupées correspondent à autant d'aspects différents de la structure et de la vie de leur société, au moins à ce qu'il y a eu en elle de plus stable » (Halbwachs, 1950, p. 99).

Comme dans le cas du *Parque Adiact* de Sutiaba, le projet mené par le JDA autour de *Vilakazi Street* entend rendre intelligible pour tous, habitants ou visiteurs, la mémoire du quartier. Pour ce faire, deux types de mise en scène, souvent complémentaires et informées par les récits locaux, ont été choisis par les initiateurs du projet : l'installation de panneaux racontant l'histoire du quartier et la création d'œuvres d'art illustrant, de manière plus ou moins symbolique, cette histoire, à l'image de ce qui a été réalisé pour les émeutes de 1976.

Le choix de représenter sur la sculpture le policier *et* son chien n'est pas anodin. Cela fait, en effet, référence à un élément de l'histoire orale du quartier. Pendant l'apartheid, les policiers auraient eu un chien du nom de Shaka, connu des habitants pour ses aboiements. Ce chien aurait été utilisé par ces mêmes policiers lors des émeutes de 1976 pour provoquer les adolescents qui, après le premier coup de feu de semonce, auraient tué le chien à coup de pierres, provoquant en retour des tirs des policiers cette fois en direction de la foule, et notamment d'Hector Pieterse mortellement touché. La mémoire de la communauté locale est donc ici une source d'inspiration pour les artistes en charge du projet qui, par leurs œuvres, non seulement rendent visible cette mémoire mais aussi la reconnaissent et la légitiment. Pourtant, ce qui est frappant, c'est que l'essentiel des panneaux (14 sur 16) et des œuvres d'art (6 sur 9) est consacré aux événements de 1976 et aux héros du quartier s'étant illustrés dans la lutte contre l'apartheid. La consultante en charge de la réalisation des panneaux, L. Segal, déplore d'ailleurs en partie ce biais, lié, selon elle, à des contraintes budgétaires : « Au final, [...] nous avons dû choisir les sites les plus importants. Pas forcément les plus significatifs, parce que si vous m'aviez dit de choisir les sites les plus intéressants j'aurais fait d'autres choix, mais nous nous sommes finalement concentrés sur les émeutes de 1976, ce qui est un peu dommage parce que je pense que la vie ordinaire des rues de Soweto [...] aurait pu être re-racontée à travers les panneaux » (entretien du 17 juillet 2010). La mise en mémoire des lieux s'est donc faite à *Vilakazi Street* au profit de la « grande » histoire, celle des événe-

Photographies 3 et 4. *Soweto : une mise en mots et en art des émeutes de 1976*



À gauche : le panneau retrace le déroulement des événements du 16 juin 1976. À droite : la sculpture de Stone Mabunda figure la confrontation d'un groupe d'étudiants et d'un policier avec son chien (Pauline Guinard, 2011).

ments et des héros de l'apartheid, alors que l'histoire quotidienne des habitants est restée invisible – du moins pour les personnes extérieures au quartier –, seulement prise en compte quand elle pouvait informer l'histoire en cours de légitimation et d'institutionnalisation. Ainsi, si les instances de consultation et de participation ont permis de faire émerger des récits inédits de la part des habitants du quartier, ces récits ont finalement fait l'objet d'un programme d'histoire orale spécifique, mené en parallèle du projet principal, mais peu, voire pas, intégré à ce dernier. On peut alors s'interroger sur les recompositions mémorielles et spatiales induites par ce mode de mise en histoire du quartier qui conduit à valoriser certains lieux de mémoire du quartier, et pas d'autres. S'agirait-il d'une nouvelle injustice faite aux habitants du quartier ?

Compensations et réparations : la mise en discours du territoire

Chez les habitants, le sentiment d'injustice s'exprime rarement de manière directe, surtout quand l'injustice originelle remonte trop loin dans le passé. Il est à cet égard essentiel de faire la différence entre des faits qui remontent à quelques décennies et dont les protagonistes sont toujours vivants (c'est le cas de l'Afrique du Sud), et d'autres qui se sont déroulés

il y a plusieurs siècles, comme au Nicaragua, et dont le souvenir est entretenu par l'histoire officielle ou par les gardiens de la mémoire communautaire. Mais dans tous les cas, il faut souligner les ambiguïtés des discours sur l'injustice passée qui sont souvent mobilisés pour la défense d'une identité construite qui permet le contrôle territorial. Ainsi quand des communautés territorialisées légitiment entièrement leur existence sur une référence à une injustice passée, alors que le même discours pourrait être tenu pour justifier leur disparition. Dans les *townships* sud-africains, les processus de territorialisation dans les *hostels* sont de cet ordre. Vastes baraquements, construits en général dans les années 1970, les *hostels* étaient la forme ultime de l'urbanisme d'apartheid : organisés en dortoirs, ils servaient à héberger la main-d'œuvre noire en ville, idéalement limitée ainsi au « nécessaire » (en évitant la venue des familles en ville et leur installation permanente). Ce sont, avec les quartiers non-légaux, les espaces les plus difficiles des *townships* et tout particulièrement dans la métropole d'Ekurhuleni où ils sont, depuis le début des années 1990, des enclaves territoriales à tous points vue : politiquement, les *hostels* sont perçus comme des bastions de l'Inkhata Freedom Party (fondé en 1975 l'IFP est un parti politique, très affaibli aujourd'hui, qui se définit comme représentant de l'ethnie zouloue) ; culturellement, ils sont associés à l'identité ethnique zouloue ; socialement enfin, les habitants des *hostels* vivent dans des conditions matérielles dramatiques. Depuis longtemps, malgré les promesses répétées, les *hostels* sont laissés à l'abandon par la municipalité actuelle dominée par l'ANC : sur-occupation, conditions de vies dramatiques sans équipements ni services ; le tout, dans un contexte d'hostilité vive entre leaders locaux et municipalité. En effet, le projet initial de l'ANC arrivant au pouvoir était la destruction des *hostels*, espaces politiquement hostiles et hérités directement de l'apartheid sous sa forme la plus répressive. Face aux résistances à ce projet (défini comme juste par les autorités) de la part des leaders locaux et souvent des résidents des *hostels* (qui se disaient victimes d'une nouvelle injustice : l'éradication de leur mode de vie et de leur identité), le gouvernement est passé à un projet d'amélioration de l'habitat des *hostels* avec une conversion en logements familiaux. Politique définie comme « réparatrice » par les autorités, mais qui a connu des retards considérables.

À Sutiaba, c'est au nom d'injustices bien plus anciennes que les autorités indigènes, Conseils des Anciens en tête, tentent depuis des décennies d'obtenir auprès de la municipalité un meilleur traitement pour le territoire dont ils incarnent la continuité historique et la représentation politique. En janvier 2010, la célébration du quatrième centenaire du déplacement de León vers Sutiaba a été l'occasion pour le Conseil des Anciens récemment créé par le président de la *Comunidad indigena* d'affirmer solennellement, avec l'appui du président Daniel Ortega, que les indigènes ont été lésés par les conquérants espagnols et qu'il serait juste de leur accorder enfin réparation. Dans son discours prononcé à cette occasion, Osmán Esteban Salinas Vázquez, premier conseiller du Conseil des

Anciens de Sutiaba, déclarait : « au moment de commémorer l'anniversaire des 400 ans du transfert de León Viejo, il est très important de rendre hommage ou de jurer fidélité aux centaines de milliers d'indigènes sutiabas qui ont été exilés, qui ont souffert et qui sont morts en résistant à la conquête et à la colonisation de cette époque ; mais aussi à ceux qui sont morts parce qu'ils ont continué à se battre pour leurs droits fondamentaux à l'époque moderne ». Ce leader local a évoqué ensuite une situation d'injustice fondée sur des formes d'oppression qui correspondent parfaitement au schéma établi en 1990 par Iris-Marion Young (exploitation, marginalisation, *powerlessness*, impérialisme culturel et violence) : « Je vous invite pour que les connaissances, les savoirs, et les actions s'unissent afin d'éradiquer la pauvreté produite par les exclusions politiques, la marginalisation économique et la discrimination culturelle ».

Tout en renouvelant le genre par son inscription dans un discours plus général sur la justice, ce texte s'inscrit dans la longue tradition de la lutte menée par les autres Conseils des Anciens pour faire valoir les droits de la communauté sur son territoire, en particulier dans le domaine des droits fonciers et de l'usage des biens communs. Le problème est que, comme à Vosloorus ou à Soweto, la notion même de territoire prend un sens différent selon les acteurs, selon le moment de l'étude ou celui de l'action, selon l'échelle d'analyse et selon l'objet étudié – surtout quand il s'agit de réparer les injustices du passé et que l'on tente de redessiner sur des bases historiques contestables la carte des terres qui appartenaient aux Sutiabas en 1610, avant l'arrivée des Espagnols.

À Soweto, comme nous l'avons évoqué précédemment, le projet de régénération urbaine de *Vilakazi Street* peut être compris comme une volonté, de la part de la municipalité, de compenser et de réparer l'injustice qu'a constituée l'apartheid pour le quartier, mais sans que cela ne découle d'une revendication communautaire clairement exprimée. Comment ce projet est-il alors perçu par les populations locales ? Correspond-il aux attentes de celles-ci ? Au-delà de la reconnaissance de cette injustice, ce que revendiquent également les habitants du quartier, c'est une amélioration du contexte socio-économique local. Comme le résume Alan, habitant d'une cinquantaine d'années né dans le quartier : « L'histoire doit profiter aux gens. Ça doit créer de l'emploi. » (entretien du 4 juillet 2010). Ainsi, pour les populations locales, la réussite du projet se mesure aussi, voire surtout, à l'aune de ses retombées économiques, ce qui justifie en définitive une instrumentalisation de l'histoire à des fins touristiques telle qu'elle peut être menée par le JDA. S'il est encore trop tôt pour mesurer les répercussions socio-économiques du projet, on peut néanmoins d'ores et déjà se demander si cette initiative, bien que générée par une intention de combattre une injustice du passé, ne conduit pas, dans sa mise en œuvre, à produire d'autres injustices. Tout d'abord, malgré une démarche qui se veut consultative et participative, certains habitants du quartier se sentent finalement dessaisis de leur propre histoire au profit d'experts (architectes, consultants, artistes, etc.) qui leur confisqueraient le droit de

dire leur quartier. Ainsi, K. Vilakazi, petit-fils du docteur Vilakazi (1906-1947, un des premiers hommes de lettres et universitaires « noirs » sud-africains) d'après lequel la rue a été baptisée, estime que l'œuvre d'art représentant le nom de la rue, et donc aussi le nom de sa famille, à partir de signes utilisés par les usagers des taxis locaux : « est une erreur. Je leur ai dit : « Vous faites une œuvre à l'entrée de *Vilakazi Street*, vous mettez des signes, mais vous n'avez pas consulté les familles ». Je suis une victime de cela. » (entretien du 30 avril 2010). Le sentiment de K. Vilakazi d'avoir été dépossédé de son nom est un cas extrême, mais représentatif, d'un sentiment plus général de dépossession exprimé par les habitants du quartier. La procédure même d'application du projet municipal, caractérisée par une certaine mise à l'écart des populations locales, semble donc, malgré les apparences, entachée d'une forme d'injustice procédurale (Young, 1990) : on retrouve ici, dans le processus de réparation, les contradictions possible entre mise en œuvre d'une justice redistributive (qui reproduit une forme de domination) et justice procédurale. Par ailleurs, l'échelle de réalisation du projet fait également question. Si le quartier de *Vilakazi Street* est effectivement un espace qui a souffert de l'apartheid, cela a été le cas de tous les autres quartiers de Soweto, et des *townships* en général. N'est-il pas alors injuste que ces autres espaces ne bénéficient pas de ce type de projet ? Le fait que *Vilakazi Street* soit surnommé « Beverly Hills » par les habitants de Soweto traduit déjà la perception d'une inégalité spatiale entre ce quartier et les autres, inégalité qui risque de s'accroître avec la promotion touristique de *Vilakazi Street*. Dès lors, du fait de l'échelle d'intervention choisie, la tentative de correction de l'injustice passée semble porteuse d'injustices nouvelles dans le présent.

À Sutiaba, Vosloorus ou Soweto, les enjeux politiques et culturels liés à la réparation des injustices du passé s'inscrivent dans une mise en abîme des échelles spatiales et temporelles qui servent de base aux représentations locales du juste et de l'injuste. De manière assez paradoxale, ces revendications identitaires sont tournées à la fois vers la réparation de ce qui est considéré comme une injustice « originelle » et vers la reconnaissance et le maintien de cette injustice, puisqu'elle sert de ciment et de dénominateur commun à la communauté considérée comme victime. Les trois cas étudiés montrent que malgré des temporalités différentes (siècles ou décennies), les discours proposés par les autorités et adoptés ou détournés par les habitants présentent de nombreux points communs, fondés sur un usage raisonné des échelles du pouvoir, sur la manipulation des imaginaires collectifs sur une appropriation distanciée des lieux de mémoire.

Comme on a pu le voir, les discours sur la réparation d'injustices passées peuvent conduire à la production de nouvelles formes d'injustice, par le seul fait de favoriser certains espaces au détriment d'autres, moins chargés de mémoire ou d'affect politique. C'est en particulier le cas quand les politiques urbaines de patrimonialisation et de mise en tourisme entrent

en conflit avec les vécus citadins. L'intervention d'acteurs extérieurs (ONG par exemple) ne fait que renforcer ces nouveaux clivages car les investissements humanitaires peuvent être considérés comme plus « rentables » quand ils participent à ce type de réparation historique au nom de la dette symbolique accumulée auprès des peuples anciennement colonisés.

TROISIÈME PARTIE

**EXPRESSIONS DU JUSTE ET DE L'INJUSTE
ET FORMES DE MOBILISATION URBAINE**

Cette troisième partie porte sur la manière, ou plutôt les manières dont les notions de justice et d'injustice en ville sont exprimées dans l'espace public – que ce soit dans des documents officiels exposant les politiques urbaines et leurs orientations stratégiques; les discours d'élus et de bureaucrates; les discours d'individus et de groupes de la société civile dans les espaces publics (forums participatifs, manifestation populaire, mémorandums et pétitions...). Comment les notions du juste de l'injuste sont-elles mobilisées, par quels acteurs et à quelles fins? À quels moments surgissent-elles dans les mobilisations? Quelles dimensions en sont invoquées, et pourquoi? Quels sont les liens entre discours du juste et de l'injuste et mobilisations collectives en ville?

La réflexion est partie d'un questionnement sur l'émergence du sentiment d'injustice, inspirée par les travaux de Karine Ginisty dans sa thèse de doctorat, testant les significations du terme « justice » dans des entretiens ethnographiques à Maputo, et constatant, non sans surprise, à quel point étaient rares les révoltes exprimées même implicitement contre un ordre urbain visiblement inégalitaire mais qui n'était pas perçu comme tel par ses interlocuteurs. Pourtant, il est admis que la révolte, individuelle ou collective, provient moins du niveau absolu de pauvreté que du niveau d'inégalités – objectives *et* perçues. Mais si l'inégalité perçue repose nécessairement sur une inégalité réelle, certaines inégalités réelles peuvent ne pas être perçues, donc ne pas susciter un sentiment d'injustice et partant de là, ne pas être au fondement d'une revendication.

Le rôle de l'espace dans la perception des inégalités, préalable à la revendication et la mobilisation (individuelle et collective), nous est apparu multiple et complexe. Les contrastes sociaux très visibles dans l'espace de la quotidienneté où les inégalités de richesse, d'équipement, d'accès pouvaient sembler un élément-clé de la montée d'un sentiment de révolte. Le très beau roman graphique de Guy Delisle, *Jérusalem*, où le narrateur s'installe dans Jérusalem Est avec sa famille, vit les coupures d'eau au quotidien, et finit, lors de ses pérégrinations urbaines quasi naïves, par s'interroger sur les raisons de ces coupures alors qu'un réservoir est visible sur la colline voisine (mais qui dessert une colonie juive), et subitement comprendre de plein fouet la quotidienneté de la ségrégation existante, en est un exemple. Mais cette quotidienneté du contraste, de la différence, de l'inégalité, qui choque le voyageur extérieur, est parfois tellement quotidienne qu'elle devient la norme. Dès lors, l'intériorisation de l'injustice ancrée dans l'espace la rend invisible aux yeux de ses victimes (même lorsqu'elle s'accroît, comme c'est le cas du Maputo contemporain), et c'est alors le déplacement – hors de l'espace du quotidien et du banal – qui peut susciter une prise de conscience. Le concept de « référent spatial » (chapitre 10), ensemble d'expériences individuelles de villes ou d'espaces divers, qui donnent des éléments pour mesurer la normalité ou non d'une situation, d'une configuration spatiale, est une deuxième

dimension spatiale importante des discours du juste et de l'injuste. L'importance des migrations dans les sociétés urbaines contemporaines ne peut que multiplier ces déplacements, ces décalages et l'interrogation comparative sur le réel qui n'est plus un donné, mais un construit – qui permet d'en questionner la justesse et la justice. La troisième dimension spatiale de cette interrogation sur les discours du juste et de l'injuste, est à la croisée du spatial et du politique, et porte sur l'espace public (physique et politique) de l'expression du juste et de l'injuste : si un sentiment d'injustice existe, comment peut-il s'exprimer, dans quels espaces (physiques), et comment le lieu (et la nature des contrôles qui s'y exercent, du public qui s'y presse, du pouvoir symbolique qu'il dégage) influe-t-il sur la manière dont ce sentiment sera exprimé et formulé ?

Ainsi, les débats ont migré de la question du sentiment d'injustice à la question de son expression (acte politique) dans l'espace public des villes, dans sa double dimension du moment et de la forme (*l'expression*, au sens littéral, du juste et de l'injuste, son passage du privé au public, du fort intérieur à la mise en scène) et de discours, de positionnement politique (ce qu'il révèle d'une vision du monde ou grille d'analyse politique et sociale). Cela permettait aussi de faire dialoguer les discours officiels, tels qu'ils transparaissent notamment dans les documents d'urbanisme et les politiques urbaines, et les discours populaires, exprimés dans des forums participatifs, des manifestations collectives, des mobilisations peut-être porteuses de contre-discours.

Le questionnement sur la place de la notion de justice ou d'injustice dans les discours s'est avéré extrêmement productif. Il a permis de chercher dans les discours sur la ville (officiels et non officiels, individuels et institutionnel, formels et informels, consensuels ou provocateurs) les modes de légitimation dont se pare l'orateur ou le narrateur : d'interroger la notion de justice/d'injustice comme instrument politique. Dès lors, la dimension de la justice/injustice invoquée dans le discours devient objet de choix stratégique. Les discours visant à ordonner (maintenir le *statu quo* ou réordonner) la ville, la gestion de ses espaces à différentes échelles, les priorités d'investissement public, les représentations de ce que la ville doit ou ne doit pas être, ou devenir... requièrent une justification, et par là font appel à une « économie de la grandeur » ou une autre (Boltanski et Thevenot, 1991), un système de valeurs permettant une mesure cohérente du plus ou du moins juste. Ces justifications présentées comme « naturelles » par les autorités publiques (inscrites dans un projet qu'on peut qualifier d'hégémonique, au sens Gramscien : constituant une représentation dominante de la ville qui est internalisée par ceux qu'elle opprime) sont parfois surprenantes, dans les contextes présentés ici (Maroc, Kenya, Afrique du Sud, Mozambique, Togo).

Comment justifier le rêve d'une ville « globale » (et les restructurations néolibérales que cette vision implique) dans des contextes que l'on peut toujours qualifier de postcoloniaux, tant sont fortes les attentes populaires en termes de justice sociale et de redistribution dans les espaces

urbains (même si elles sont inégalement explicites et porteuses de mobilisations collectives)? Comment dès lors s'articulent les résistances au projet que la plupart des auteurs s'accordent à inscrire dans un contexte néolibéral puissant – et comment les citoyens qui en sont souvent les victimes directes expriment-ils leurs frustrations? Là encore, l'expression de l'injustice n'est que très rarement directement rattachée au projet néolibéral: les représentations d'une ville globale, débarrassée de l'informel, ne sont pas souvent questionnées – au contraire, elles sont dans la plupart des cas internalisées et acceptées. Est-ce le reflet du caractère hégémonique du projet urbain néolibéral (construit par les pouvoirs publics, eux-mêmes influencés par des dynamiques globales, et adapté aux circonstances locales)? La diversité des échelles d'analyse présentées par les chapitres qui suivent permet d'affiner le propos, et d'apporter une réponse moins pessimiste à cette question, en montrant que les groupes citoyens populaires développent tour à tour des « arrangements » avec les pouvoirs dominants (usant de catégories du juste et de l'injuste détournées, non frontales, pour exprimer leurs revendications et ne pas compromettre leurs chances d'accéder aux ressources urbaines), et des stratégies de confrontation, lorsque les circonstances – urbaines, politiques, sociales – s'y prêtent. La banalité des « arrangements » (et la rareté des confrontations) contribue sans doute à renforcer la « naturalisation » des représentations hégémoniques de la ville: mais ces arrangements ne sont pas uniquement le résultat de l'internalisation de l'oppression, ils sont aussi des tactiques, au moins relativement efficaces, d'accès aux ressources urbaines.

Le chapitre 9 s'intéresse au discours des urbanistes, des documents planificateurs et stratégiques, aux échelles intra urbaine et interurbaine.). Ces discours sont en forte évolution, subissant les influences globalisées, plus ou moins assumées et explicites selon les cas, de l'idéologie néolibérale. La comparaison entre les cas sud-africain, marocain et mozambicain permet de mieux comprendre les difficultés politiques discursives posées par cette évolution, et pose la question de la gestion des contradictions entre projet néolibéral et discours national (et nationaliste) de justice socio-spatiale, de redistribution ou d'équilibrage des territoires. Dans chacun des cas présentés, on constate le brouillage des contradictions, qui sont rarement tranchées dans les discours des documents d'urbanisme (à l'exception peut-être du Maroc, où les documents affirment que la redistribution et l'équité territoriale passent désormais au second plan). C'est souvent par la coexistence, la juxtaposition de documents d'urbanismes contradictoires (issus de processus et d'échelles de décision différents) que la difficulté politique est gérée. L'un est souvent fondé sur des processus participatifs populaires – selon l'injonction des bailleurs internationaux – mettant en avant la justice socio-spatiale, le bien-être des résidents, la réduction de la pauvreté etc.; mais est rarement lié à des engagements budgétaires et est donc sans pouvoir réel de façonnement des villes. L'autre, souvent établi à plus haut niveau – national ou régional, en partenariat avec des investisseurs clés, est centré sans équivoque sur la crois-

sance, et lié à des choix d'investissements publics déterminants pour la politique urbaine réellement menée. La confrontation de deux visions de la ville n'a donc pas lieu, utilisant la fragmentation institutionnelle issue de la restructuration néolibérale des gouvernements urbains pour éviter un débat politique difficile.

Le chapitre 10 approfondit la question des acteurs (officiels, mais aussi non-officiels) de l'énonciation du juste et de l'injuste, en s'interrogeant en particulier sur la place de la mémoire, et de la mobilisation de l'histoire, pour justifier un projet ou une pratique de gestion de l'espace urbain. La mémoire est ici comprise comme un récit façonné pour légitimer une action contemporaine (publique ou collective); mais elle peut être aussi entendue comme fondation d'une culture politique collective de résistance. Le chapitre s'appuie en réalité sur la notion d'amnésie plutôt que de mémoire: l'amnésie des luttes anticoloniales dans la revalorisation d'un patrimoine colonial afin d'« assainir » les espaces publics « envahis » par l'informalité et la pauvreté; l'amnésie de la guerre civile pour délégitimer la présence des déplacés dans les espaces péricentraux qui les ont accueillis, et construire à la place des résidences de luxe; amnésie de la dénonciation des lois coloniales qui rendaient illégales des pratiques urbaines des « indigènes », afin d'inscrire à nouveau dans l'illégalité les citoyens pauvres dans les espaces centraux globalisés. Le chapitre souligne l'absence de mobilisations populaires contre-hégémoniques. Les groupes incriminés adoptent eux-mêmes le discours néolibéral qui les exclut, tentent à titre individuel de souligner les continuités (plutôt que les ruptures postcoloniales) comme élément de légitimation de leurs pratiques urbaines, et déplacent l'accusation vers des boucs émissaires (les étrangers). Comment comprendre cette faible vitalité de la culture politique de résistance collective, dans les espaces centraux de la ville? À la différence des espaces résidentiels où la mobilisation de l'histoire de la libération est fréquente, les usagers de ces espaces centraux apparaissent fragmentés, hétérogènes, et jouent sur des arrangements dans l'espace et le temps plutôt que mobiliser un « droit » à la ville.

Le chapitre 11 nuance ce pessimisme en analysant plus en profondeur les mécanismes et les fonctionnements de ces « arrangements » avec le discours hégémonique des autorités publiques sur l'ordonnancement et la gestion, souhaitée ou souhaitable, de la ville. Le chapitre s'appuie sur l'analyse des conditions spatiales d'expression publique de l'injustice, dans des espaces inégalement marqués de pouvoir symbolique – et dont le pouvoir symbolique (qui passe par la présence d'institutions publiques, et/ou l'histoire des résistances collectives) est inégalement mobilisé (parfois lui aussi oublié ou omis). Ces espaces sont plus ou moins soumis au contrôle social des autorités, dont l'organisation – en parti de masse à forte présence locale, ou en autorités déconcentrées ou décentralisées de l'État – permet souvent un maillage serré du territoire. En dépit, ou plutôt en fonction de ces contrôles, les citoyens conservent un degré d'initiative pour exprimer leurs revendications et faire émerger une dénonciation de

l'injustice. Ruse et tactiques plus que stratégies, comme en témoigne la variabilité des catégories de la justice mobilisées pour se faire entendre : il s'agit le plus souvent de ne pas attaquer de front ; ne pas remettre en cause le système, le régime ou le gouvernement – mais de trouver un biais par lequel l'État pourra remédier à l'injustice sans avoir perdu la face ni devoir « punir » ceux qui se sont aliéné sa bienveillance par une critique trop directe.

Le chapitre 12 poursuit dans cette veine – mobilisation de catégories de justice/d'injustice dans les discours populaires – mais en s'attachant aux moments, plus rares mais plus marquants dans la vie politique d'une ville, d'une nation ou même du monde, de rupture de ce contrat implicite ou explicite avec les autorités publiques et politiques : les moments de manifestations, contestations, opposition frontale. Ici, la notion de « droit » est parfois invoquée ; l'appel à la justice se fait plus visible et devient instrument politique de l'action collective. Le chapitre analyse les conditions d'émergence de ces ruptures. Il montre l'importance d'alliances politiques durables susceptibles de remplacer les systèmes clientélares locaux habituels ; de textes réglementaires et législatifs donnant corps à la notion de droit (au logement par exemple), trop souvent cantonné aux injonctions générales bien intentionnées des organismes internationaux (utiles toutefois dans la dénonciation de l'injustice sans opposition frontale au gouvernement en place). Au-delà donc de l'irruption des manifestations de masse, du geste symbolique d'opposition au pouvoir, le texte montre comment ces moments s'appuient sur un contexte où ont émergé, à des échelles supra-locales (métropolitaines, nationales, globales), des contre-discours qui permettent la validation collective de pratiques dénoncées par les discours dominants comme criminelles ou inciviques et le dépassement du sentiment de honte individuelle et son retournement en proclamation de droits collectifs dans les espaces urbains.

Claire BÉNIT-CHAFFON

Productions institutionnelles du juste et de l'injuste

Pascale PHILIFERT, Karine GINISTY, Marianne MORANGE

Les politiques territoriales tant nationales que locales mobilisent un certain nombre de principes dans les discours comme dans les modes opératoires qui les constituent pour penser la ville. Leurs énoncés font appel à des systèmes de valeurs, des normes et bien souvent à une vision du monde ou à des représentations communes qui donnent sens et lisibilité à l'action publique. Ces références (d'autres parlent de référentiels, voir Muller et Surel, 1998) ne sont pas sans jouer sur la mise en œuvre des stratégies des acteurs et la conception des instruments et des dispositifs matériels de l'action publique (Lascoumes, Le Galès, 2004). Ce chapitre vise à éclairer la construction des politiques territoriales d'aménagement et de développement à travers l'étude des argumentations, justifications ou légitimations reposant, au moins en partie, sur des discours et des représentations de la justice et de l'injustice (Boltanski et Thévenot, 1991). Il est question ici de la notion de justice à partir de ce que les acteurs désignent comme tel et qui la mobilisent ou l'incorporent dans le cadre de discours, d'objets (plan, études, etc.) ou de catégories de la pratique.

En Afrique du Sud, au Mozambique et au Maroc, les instances d'élaboration des politiques d'aménagement et de développement construisent leur discours sur la justice en se référant à différents cadres cognitifs, réflexifs, politiques. Cette multiplicité de systèmes de pensée, d'intentions ou de références n'est pas seulement un jeu formel qui ne s'exprimerait que dans des discours ou dans un répertoire d'arguments, mais contribue à une diversification et à une négociation des points de vue entre acteurs eux-mêmes dans le cadre des processus de « *policy making* ». Cette pluralité interroge aussi le mode de circulation des références et leur réappropriation par les différents acteurs aux différentes échelles de la production de l'espace. Car les modèles, normes ou valeurs sont en effet transformés, c'est-à-dire retravaillés et réappropriés localement.

En nous appuyant sur une lecture des formulations mais aussi des cadres cognitifs et normatifs mobilisés dans l'action publique urbaine

nous exposerons dans un premier temps les transformations récentes des politiques d'aménagement qui traduisent à la fois un changement d'objectifs et une mutation des cadres de références. Dans un second temps, notre attention s'est portée sur leur concrétisation dans des dispositifs d'action au niveau local.

Argumentations et justifications du juste et de l'injuste dans les politiques urbaines

Aménager le territoire, entre impératifs de compétitivité économique et impératifs de justice sociale

Au Maroc depuis les années 2000, on assiste à la construction d'un nouveau discours « fondateur » des politiques d'aménagement à la suite de l'ouverture démocratique, de la mise en place du gouvernement d'alternance et de l'influence des valeurs des politiques néo-libérales. Les priorités affichées au nom de l'ouverture économique, de la compétitivité des territoires et du développement durable sont ainsi devenues des éléments incontournables des énoncés des politiques publiques. Au sein des politiques territoriales, ce nouveau protocole s'est traduit par un certain nombre d'initiatives, du Débat national sur l'Aménagement du Territoire, lancé en 2000, jusqu'au Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) adopté en 2004. Le renouveau des stratégies d'aménagement se fonde sur de nouveaux cadres référentiels articulés à un triple défi : efficacité économique, équité sociale, équilibre écologique. Ces nouvelles argumentations ont été surtout diffusées au travers de la Direction de l'Aménagement du Territoire entre les années 1998-2002, par les élites « techniques » mais aussi politiques, engagées dans le mouvement de réforme et de démocratisation du pays.

Maroc : une élite réformatrice aux commandes

Ces changements vont être portés par des « médiateurs » ou autrement dit des passeurs (Jobert et Muller, 1987), engagés dans le mouvement de réforme et de démocratisation du pays et mobilisés pour mettre en œuvre la réforme dans le champ de l'urbanisme. Ces porteurs de la réforme sont issus des élites « techniques » mais aussi politiques (de gauche). Sans parler de l'avènement radical d'une « nouvelle ère », les vagues de nominations, entre les années 1998-2002, laissent supposer qu'une prise des positions stratégiques s'opère par le contrôle progressif des postes clés au sein de l'administration, en particulier au sein de l'administration centrale, mais aussi territoriale. Ce qui se forme alors, peut être considéré comme un « milieu décisionnel central » (Grémion, 1979) qui entraîne un certain nombre de cadres de l'administration

dans son sillage et bénéficie de relais au niveau déconcentré (inspecteurs régionaux, directeurs d'agences urbaines).

Les cadres recrutés sont issus le plus souvent du même milieu et choisis sur la base de leurs compétences, de leur complicité intellectuelle voire de leur proximité ou de leur engagement politique – à gauche essentiellement – (partis USEP et PPS). Pour le domaine de l'habitat, ce sont d'anciens responsables et cadres de l'Agence Nationale de l'Habitat Insalubre qui intègrent la Direction de l'habitat et des services déconcentrés. Pour l'urbanisme, ces « réformateurs » sont pour l'essentiel issus du milieu universitaire (économistes, géographes, architectes...). Ces acteurs ont exercé au sein de l'administration, de l'université (École Nationale d'Architecture, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme), ou du monde opérationnel (de l'habitat). Pour un nombre non négligeable d'entre eux, ils ont été formés en France au cours des années 1970 où ils ont parfois milité dans des syndicats étudiants (en particulier au sein de l'Union nationale des étudiants marocains). C'est un groupe restreint qui ne représente sans doute pas un ensemble cohérent, mais qui se caractérise par l'importance de liens d'interconnaissances et des réseaux relationnels d'origine relativement ancienne (années 1960-1970). Ce qui n'empêchera pas des lignes de clivages – ou des concurrences – entre les directions sectorielles (urbanisme et aménagement du territoire) de voir le jour. Ces « minorités agissantes » ou cette élite dirigeante vont prendre en charge la conception des politiques et la production de discours. Ces experts jouent également un rôle central dans la circulation d'idées et la mise en œuvre – ou l'importation – de pratiques nouvelles (pilotage stratégique de l'action, territorialisation) en relation avec des universitaires français, des structures internationales ou des bureaux d'études qui coopèrent de longue date avec le Maroc (Cheynis, 2008).

[PP]

Les anciennes orientations qui prévalaient depuis les années 1970-1975, où il s'agissait de mettre en œuvre une planification sur l'ensemble du territoire destinée à lutter contre les déséquilibres structurels entre régions, tout en élaborant une politique de planification urbaine sont délaissées. Et à partir des années 2000, le traitement homogène de tous les espaces est écarté au profit d'un traitement différencié des espaces – notamment urbains – tout en restant articulé à un idéal de « justice ». L'argumentation politique est claire : à partir de problèmes territoriaux bien identifiés, une politique différenciée est engagée qui vise la dynamisation de chaque type d'espace en fonction de ses caractéristiques propres (rattrapage, urgence, etc.) et de son articulation avec le territoire national, c'est la « synergie différentielle des composantes spatiales ». Ainsi, il n'est plus question d'équilibre territorial ou d'égal traitement (voire d'équi-répartition) de tous les territoires comme dans la rhétorique des politiques d'aménagement antérieures mais bien plus de la prise en compte des contraintes et potentialités de chaque espace : « De chaque territoire selon ses potentialités économiques, à chaque territoire selon ses besoins sociaux » (PDES, 1999, p. 10). La recherche de solutions se fonde sur une reconnaissance de

la diversité des groupes territoriaux ou de réalités locales différenciées (certains parlent de « [...] reconnaître la question « des droits des territoires », entretien novembre 2006 avec l'ancien directeur de l'aménagement du territoire), dans un contexte de décentralisation et de pilotage économique localisé.

En ce sens, il s'agit de valoriser et d'accompagner les initiatives locales spécifiques à chaque territoire selon des modalités variables. L'idée de cohésion territoriale devient seconde, le traitement uniforme de l'espace et l'ancien « dogme » de l'équilibre territorial sont abandonnés au profit de nouveaux « paradigmes » et surtout de la compétition des territoires les uns avec les autres en favorisant la métropolisation. On oscille entre la recherche de compétitivité/performance et l'appui à la croissance – pôles urbains bien identifiés ou territoires les plus dynamiques – au nom de l'efficacité économique d'une part et la prise en compte des territoires les moins développés, où il s'agit de créer les conditions d'un développement et d'une équité sociale, d'autre part notamment à travers le Programme de mise à niveau urbaine, orientée sur les questions d'accès aux équipements de base et à l'amélioration du bâti.

Ces nouveaux énoncés ne sont pas sans soulever un certain nombre de questions qui mettent en débat l'efficacité, le marché, l'équité, la justice distributive et enfin l'espace et les inégalités. Dans quelle mesure le traitement différencié des espaces – notamment urbains – plutôt que le traitement homogène pour tous les espaces peut-il répondre à un idéal de « justice » ? On peut se demander aussi, dans un pays profondément inégalitaire, si l'aménagement du territoire peut se passer de promouvoir des structures spatiales « justes » durablement et stables (territoire équilibré, harmonieux...) pour corriger les profondes disparités.

Les références et les justifications ainsi que ces nouvelles formulations vont puiser à divers registres. On a d'une part le renforcement de l'emprise d'un vocabulaire qui insiste sur la stratégie de rupture engagée par rapport aux périodes précédentes : fin de la notion d'équilibre territorial destiné à lutter contre les déséquilibres structurels entre régions ou de l'ancien traitement homogène/uniforme dans la distribution territoriale des activités et des hommes. En regard sont promus le traitement différencié des espaces et une politique « différentielle » qui interrogent la notion de « politique de rééquilibrage » des inégalités et des formes de redistribution des populations, des richesses et des services (et leur accessibilité) mais qui accompagne plus sûrement les territoires les plus dynamiques au nom de l'efficacité économique. Cette politique loin de mobiliser l'argumentation autour de la justice fait glisser cette dernière sur l'instrumentation d'autres référents : la démocratie, l'approche procédurale et la lutte contre la pauvreté sont ainsi très présentes. Des programmes de nature plus sectorielle sont alors élaborés (Initiative Nationale de Développement Humain, programme villes sans bidonvilles).

Si la notion de cohérence nationale voir de cadre de référence pour la redistribution territoriale est remise en cause, le rôle clé du système des

villes et leurs capacités à organiser un espace relationnel (zones urbaines et leurs arrière-pays par exemple) sont soulignés sans que la référence à des modèles urbains soit très explicite. Ces constructions sont associées à de nouvelles catégories d'analyse et d'action publique : la démocratisation des processus par un nouveau discours de la méthode (débat, charte, contrat, etc.) et l'affirmation de la nécessité d'une concertation, de la participation des acteurs et enfin la régulation par une planification souple, indicative et dans une logique de projet. L'on ne peut s'empêcher de lire dans ce processus de grandes similitudes – ou une relation mimétique – avec ce qui se passe en France au cours de la même période (loi Voynet de 1999) avec la labellisation d'énoncés et de pratiques importées, où l'imitation côtoie la réappropriation locale (Ward, 2002 ; Delpuech, 2009).

Rompre avec l'injustice et promouvoir le libéralisme

Comme au Maroc, un discours de la rupture domine les débats publics sur la planification urbaine au Cap, en Afrique du Sud. Il fait référence au contexte post-apartheid et au vocabulaire de la réparation et du dépassement historique. Les pratiques, les objectifs et les référents de la planification doivent être réformés afin de rompre avec l'apartheid urbain et ses racines coloniales, dénoncés même par la Banque mondiale lors de sa mission de 1993. Loin d'être disqualifiée pour avoir servi la mise en place et le maintien d'un ordre spatial racial et ethnique injuste (Harrison *et al.*, 2008), la planification urbaine suscite un grand enthousiasme dès le début des années 1990, notamment dans l'aile gauche de l'*African National Congress* (ANC), sensibilisé à la tradition de planification spatiale des pays socialistes. Elle joue un rôle clé dans la « reconstruction » alors programmée : c'est elle qui doit changer le regard sur la ville. Le chapitre final du RDP (programme national de reconstruction et plateforme électorale de l'ANC en 1994) stipule qu'il « faut enrayer la géographie de l'apartheid *via* la réforme foncière, des villes plus compactes... densifier et unifier le tissu urbain » (Harrison *et al.*, 2008, p. 120). Depuis les années 1970, dans les milieux progressistes, des urbanistes et planificateurs contestataires ont préparé une refondation de la planification et forgé une conception alternative de la ville en s'inspirant des débats théoriques qui animent alors le monde anglophone. Les référents de justice se sont aussi construits en externe, par une ouverture aux débats internationaux sur la ville juste et par la mobilisation d'expériences étrangères. Ce que l'on peut en partie comprendre comme un désir de normalisation.

Des réformistes et des libéraux pour penser la ville post-apartheid

Dès le milieu des années 1970, des urbanistes libéraux s'inspirèrent de la littérature, alors en vogue, du « *bottom up regional development and local economy* » pour contrecarrer le discours de l'apartheid sur l'urbanisation déplacée. Fortement représentés au sein de la très influente Fondation Urbaine, créée juste après les émeutes de Soweto 1976, ils contestaient la création de zones urbaines pour les Noirs dans les *homelands* et les restrictions accrues sur la présence noire dans la ville blanche. Soutenus par les milieux d'affaires, ils faisaient du lobbying auprès du gouvernement pour le convaincre que les nécessités du développement économique local, de la compétitivité urbaine et de l'utilisation des avantages comparatifs rendaient l'urbanisation irréversible et pour obtenir sa conversion à une vision pro-urbaine de la croissance économique. Ce discours s'est accompagné d'efforts de promotion de la propriété privée pour les Noirs, conçue comme la forme ultime d'insertion urbaine et de stabilisation politique et sociale.

Parallèlement, les progressistes proches de la branche socialiste de l'*African National Congress*, et les organisations anti-apartheid, notamment les *civics*, mettaient l'accent sur les processus de la planification urbaine (pratiques collaboratives, communautaire, participatives), le droit (la construction d'une « citoyenneté urbaine » selon M. Swilling (1997)), la nécessité d'unifier les villes fragmentées institutionnellement et racialement (la « *one city approach* » de la fin des années 1980) et la répartition équitable des ressources urbaines. Ils étaient influencés par le mouvement du « radical planning » (incarné par S. Fainstein), le « development planning movement » et l'approche communautaire du développement (« *community centered developmental approach* »), ainsi que par la littérature internationale sur la « ville compacte » des années 1980.

Ces deux courants ont convergé lors des négociations de la transition post-apartheid menées dans les grands forums nationaux (sur le logement, sur les gouvernements locaux...) au début des années 1990. Ces débats ont eu une grande influence au sein du département d'architecture et de planification de l'Université du Cap et du département de planification de l'université du Witwatersrand qui s'étaient alors engagés dans la formation d'une nouvelle génération d'étudiants noirs à la prise de fonction dans l'administration locale. Les deux traditions ont été combinées dans le *Development Facilitation Act* de 1995, la première loi nationale sur la planification post-apartheid. La tension entre les deux perspectives demeure aujourd'hui et est au cœur des ambiguïtés de l'action publique qui cherche sa « troisième voie », entre projet entrepreneurial libéral et projet social progressiste.

[D'après Harrison *et al.* 2008, MM]

Si au Cap, la pluralité des influences intellectuelles et idéologiques génère des tensions, voire des contradictions dans la formulation de la justice sociale et sa mise en œuvre dans la ville, à Maputo, la rhétorique socialiste de la justice sociale semble complètement disparaître avec la transition libérale de l'économie qui s'amorce dans la seconde moitié des années 1980.

L'abandon de toute référence à la justice dans les politiques nationales est une véritable rupture politique dans l'approche de l'aménagement du territoire et du développement au Mozambique. À l'indépendance, l'État avait placé la suppression des inégalités entre villes et campagnes, et au sein des villes, au cœur de ses principes de transformation de l'ordre social et de la lutte contre les injustices héritées du colonialisme. Supprimer les différences et promouvoir un traitement égalitaire entre les citoyens mozambicains étaient un des principes fondateurs du projet socialiste du Frelimo. L'insolvabilité de l'État mozambicain en 1984 et l'arrivée au pouvoir de Joachim Chissano en 1986 ont cependant précipité l'adoption de principes libéraux dans la formulation des politiques nationales. Dans le contexte de la guerre froide, la mise sous tutelle du Mozambique par le FMI, s'est en effet, révélée conditionnée par le renoncement à l'idéologie marxiste-léniniste et le suivi, de façon plus générale, des modèles développementalistes portés par les institutions internationales et les bailleurs de fonds. L'abandon des référentiels socialistes conduit à la disparition des principes collectivistes d'organisation de la production et du peuplement en milieu rural; en ville, les principes égalitaristes d'accès aux ressources urbaines, dont les services publics, sont désavoués par les nouveaux tenants de la politique mozambicaine, les bailleurs de fonds. Les orientations socialistes et leurs modalités d'application sont en effet tenues pour responsables de la désorganisation et de la chute de la production agricole et industrielle, mais surtout du déficit public incarné par un appareil d'État imposant et subventionnant de nombreux biens en ville, alimentation, eau potable, santé, éducation, etc. Malgré une situation politique complexe (guerre civile, fuite des cerveaux à l'indépendance, marginalisation internationale, mise en place d'un régime socialiste), les acteurs internationaux du développement se limitent, jusqu'à la fin des années 1980, à une lecture économiste du développement: croissance économique, contrôle de la dette publique, privatisation et rentabilité des services publics structurent, à l'instar de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, les Plans d'Ajustements Structurels. Puis, dans les années 1990, de nouveaux énoncés, tout autant exogènes et imposés par les acteurs internationaux, orientent la construction des politiques nationales: la décentralisation, la démocratie participative et la « bonne » gouvernance deviennent les nouveaux référentiels mis à la disposition des élites mozambicaines pour construire l'action publique.

Les énoncés successifs du développement portés par les acteurs internationaux se révèlent a-territoriaux. Depuis les années 2000, la « recette » développementaliste a pris corps à l'échelle nationale dans le PARPA – Plan d'Action pour la Réduction de la Pauvreté Absolue – puis le PARPA II. Ces deux Plans définissent « Le développement humain en termes de santé et d'éducation, l'amélioration de la gouvernance, le développement des infrastructures de base et de l'agriculture, le développement rural, l'amélioration dans la gestion macro-économique et financière comme les domaines d'intervention publique prioritaires » (PARPA II, 2006, p. 1).

Aussi l'ensemble des politiques nationales et locales doivent-elles être construites en réponse à ces priorités énoncées. Quoi qu'il en soit, à l'issue du processus d'élaboration des PARPA I (2001-2005) et PARPA II (2005-2009), aucune politique urbaine n'a vu le jour à l'échelle nationale, alors que les campagnes sont visées par le PRO AGRI I et II (Plan stratégique du développement du secteur agricole). Dans le programme quinquennal 2005-2009, les différents secteurs de l'action d'État, détaillé sur trente-neuf pages, comportent près de quarante références aux zones rurales, contre une seule pour le fait urbain qui se résume à une vague évocation dans l'en-tête de la mission de l'État mozambicain : « La réduction de la pauvreté est un enjeu pour chacun et la condition fondamentale pour promouvoir le développement humain, économique et social dans la campagne et dans la ville » (Republica de Moçambique, 2005, p. 2).

La technicisation des politiques de développement conduit alors à aborder la ville comme un échelon territorial de gouvernance comme les autres, réduisant la question des inégalités territoriales intra-urbaines à « [...] l'augmentation de la capacité, l'efficacité, l'efficacé et la transparence des gouvernements municipaux dans la gestion des ressources financières et des prestations de services basiques » (Varela Canhangá, 2008, p. 101).

Cette approche libérale du développement urbain s'est substituée aux référentiels socialistes d'autant plus rapidement que, derrière la promotion de l'égalitarisme, l'État-Parti du Frelimo, entretenait une certaine méfiance envers les villes – production du capitalisme, de la colonisation et d'une classe bourgeoise « parasite » (Lachartre, 2000).

Au Maroc, en Afrique du Sud et au Mozambique, les moments de transition politique et économique s'accompagnent d'un changement de références pour penser la ville. La transposition de ces nouvelles orientations – ou leur opérationnalisation – au niveau local et dans les grandes villes met en lumière un certain nombre d'adaptations mais révèlent aussi de profonds antagonismes entre performance économique et prise en compte de la justice spatiale.

Circulation et réappropriation de références pour penser la ville

La justice en plans

Document stratégique, le SOFA – Schéma d'Organisation Fonctionnelle et d'Aménagement – esquisse à pas mesurés les nouveaux contours des politiques territoriales pour la région littorale centrale du Maroc. Il révèle aussi les dilemmes dans lesquels se débattent actuellement les politiques urbaines entre gestion écologique, prise en compte des questions sociales

et performance économique et les difficultés à traduire les orientations nationales à l'échelle locale. C'est ainsi que le SNAT a proposé de mettre en place des schémas d'orientation pour les grandes métropoles d'un type nouveau, les SOFA, qui ambitionnent de « faire des métropoles des machines économiques efficaces en les traitant en termes de fonctionnement et en les situant dans le contexte national et régional » dans le cadre d'une compétitivité accrue entre territoires (Revue Territoires, 2005).

Le responsable de la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT) tient à en rappeler les ambitions :

« [...] Le souci majeur qui a guidé ce chantier est à chercher dans une quête de justice spatiale entre une grande ville et des villes de proximité, entre la métropole et sa périphérie. C'est le développement des relations de proximité et leur transformation en de véritables liens entre les villes d'une part, mais également entre les zones urbaines et leur arrière-pays. C'est donc une nouvelle forme de solidarité des territoires qui peut permettre à long terme de modifier la configuration générale de l'espace marocain. Se dessineront alors progressivement de véritables "systèmes" urbains, mieux articulés avec le territoire qu'ils irriguent, plus interdépendants les uns des autres et mieux à même de définir une nouvelle géographie, plus équilibrée et redéployant autant les hommes que les activités au sein de notre pays » (Revue Territoires, 2005, p. 17).

Le SOFA, lancé en 2003, peut être défini comme un schéma de mise en cohérence spatiale des dynamiques fonctionnelles des métropoles, non d'un point de vue réglementaire, mais selon une approche stratégique de développement centré prioritairement sur l'approche des dynamiques économiques. Le SNAT a mis en évidence l'existence d'une région urbaine centrale qui draine d'El Jadida à Kenitra, avec son arrière-pays de Khémisset à Settat, une bonne partie des hommes et des richesses nationales et pour laquelle il s'agit de définir une vision d'ensemble. Cette « Aire Métropolitaine Centrale », sur un territoire de cohérence qui ne correspond pas à des découpages administratifs mais à un agencement de synergies territoriales, est composée des deux pôles majeurs, économique et politique, que sont Casablanca et Rabat. Cette aire représente à elle seule la moitié du potentiel de croissance du pays (20 % de la population nationale et 50 % de la valeur ajoutée).

Le rapport du SOFA souligne que Casablanca (tout comme Rabat) doit résoudre en même temps le problème de retards accumulés dans tous les domaines et celui de la mise au niveau des standards de la concurrence internationale, impliquant des actions de grande ampleur en matière d'infrastructures, de logement, d'équipements. Mais les stratégies du SOFA révèlent les contradictions difficiles à résoudre, notamment en ce qui concerne les usages concurrentiels dans l'accès au sol et aux ressources tant pour Casablanca que pour Rabat.

**Le Schéma d'Organisation Fonctionnelle
et d'Aménagement (SOFA) ou la recherche
de croissance économique au détriment de la justice sociale ?**

Le principe exposé en introduction du rapport définitif de la 1^{ère} phase d'élaboration du SOFA peut paraître surprenant si on se réfère aux grandes idées énoncées auparavant dans le SNAT : « le paradigme de cette démarche est clairement économique : il s'agit de l'efficacité de la machine urbaine en tant qu'outil de production. La question centrale qui est posée n'est pas celle du bien être de la population casablancaise mais celle du rôle moteur qui doit être celui de la ville dans le développement national. » (SOFA, 2005, p.6). Le texte poursuit « on sait que la qualité et le rayonnement d'une ville sont déterminés par l'aptitude à relever conjointement les trois défis – c'est ce qui définit le développement durable [...]. Mais cela n'empêche pas, que dans une conjoncture donnée, il faille réfléchir en termes de priorité. Or, nous sommes précisément dans une conjoncture singulière, celle que nous avons définie en introduction sous le vocable de « décrochage démo-économique. [...] La ligne de conduite pour la période qui nous concerne est donc la suivante : il faut créer des emplois, ces emplois doivent avoir une base économique durable [...], la ville doit être traitée en priorité comme une machine à produire de la valeur et à créer des emplois » (*ibid.*, p.325). En dépit du postulat introductif, il est souligné que « cela n'induit pas un désintérêt pour les conditions de vie de la population ; bien au contraire, on part de l'idée que le développement économique est la condition nécessaire à l'amélioration de ces conditions de vie et que c'est le dysfonctionnement de la machine urbaine qui est à l'origine des difficultés d'existence de la majorité de la population » (*ibid.*, p.6). Néanmoins, les logiques de développement économique semblent valorisées au détriment des dimensions environnementales et sociales. Et ces dernières sont abordées de manière secondaire ou restrictive « sans perdre de vue la trilogie fondamentale, on doit afficher clairement la priorité économique, parce que la priorité sociale, c'est l'emploi » (*ibid.*, p.7).

[PP]

L'idée sous-jacente et volontariste du document est celle des effets « forcément » positifs et redistributifs de la machine économique. Cette approche ciblée d'entrée sur la vocation économique est corrigée par des orientations plus larges dans le document approuvé en 2006. Sont ainsi défendus la nécessaire mobilisation des acteurs, la prise en compte du long terme et de la globalité des politiques, les relations à renforcer entre aménagement et desserte en transports publics, entre urbanisation nouvelle et agglomération existante, les nouveaux outils à concevoir dans le cadre de la maîtrise foncière des « sorties de site » (notamment à Rabat, dont la surface urbanisée est saturée)... Quoi qu'il en soit, la question sociale peut sembler bien secondaire en regard des investissements tant matériels qu'immatériels que semble nécessiter l'ancrage des grandes villes marocaines dans la compétition mondiale revendiquée par le pouvoir et les élites. Il n'est pas une seule semaine sans que de nouveaux grands projets,

lancés à grands renforts médiatiques, voient le jour (aménagement de la vallée du Bouregreg et de la corniche de Rabat, l'opération Tanger-Méd et la marina de Casablanca). En rupture avec la structure socio-urbaine environnante, ce sont des programmes de prestige qui ciblent avant tout ces « *global middle class* » marocaines (cadres du privé, hauts fonctionnaires, entrepreneurs et professions libérales) et internationales (Cohen, 2004).

Au tournant des années 1990, la question de la cohésion territoriale et de rééquilibrage spatial caractérisait aussi la planification urbaine au Cap. Ce débat a pris forme dans le cadre d'un affrontement idéologique entre les partisans d'une analyse déterministe des problèmes urbains et les libéraux. Les libéraux prônaient une restructuration interne de la ville *via* la « compaction urbaine », la lutte contre l'étalement urbain, le développement durable, la densification et l'intégration urbaine (Watson, 2002). Ils s'opposaient à une lecture déterministe de la croissance urbaine, qui soulignait les contraintes naturelles (la montagne, l'étendue des zones humides) et prônaient la déconcentration du peuplement en créant des nœuds de croissance en périphérie, racialement ségrégués. Avec la victoire des libéraux, « l'intégration spatiale » devint une référence majeure des discours publics. Il s'agissait de gérer la croissance de la ville de manière durable et non plus de juguler son expansion. Cette approche invoquait le *new urban design* et la ville compacte, valeurs promues dans les *Metropolitan Spatial Development Framework* (MSDF) qui proposaient de créer des nœuds et des corridors de développement entre quartiers riches et pauvres, entre ville noire et ville blanche.

Mais rapidement, une conception développementale et sectorielle de la planification s'est imposée, portée par des planificateurs progressistes, formés aux États-Unis et en Grande-Bretagne (notamment à la *development planning unit* du *University College* de Londres, très liée aux agences internationales). La planification ne se ramenait pas, pour eux, à l'approche technique et traditionnelle (le « *spatial planning* et *land use management* »); elle devait s'ouvrir à des enjeux sociaux : services, infrastructures, emplois, économie urbaine... Les *Metropolitan Spatial Development Framework* ont été relégués au second plan derrière les priorités surtout budgétaires et sectorielles des *Integrated Development Plans*. L'accent a alors été mis sur la pauvreté urbaine et sur une lecture développementale du droit à la ville (Parnell et Pieterse, 2010; Morange, 2011), ainsi que sur la participation politique, impératif renforcé par la démocratisation qui implique une redevabilité publique accrue.

Les *Integrated Development Plans* (IDP) : l'espace, enjeu d'une justice post-apartheid ?

Le *Integrated Development Planning Process* est obligatoire depuis 2000 (selon le *Municipal System Act*). C'est à la fois un processus participatif de planification programmatique sectoriel et budgétaire, et le document qui en résulte. Il doit être révisé chaque année, ce qui permet d'étudier l'évolution

des discours sur l'équilibre entre compétitivité et justice et des référents et normes de la justice au Cap, sur dix ans. Le premier IDP date de juillet 2001. Depuis, aucun de ces textes ne fait explicitement référence à la notion de justice. L'idée de justice est abordée indirectement à travers la référence aux injustices de l'apartheid.

Le IDP de 2002-2003 mentionnait l'apartheid à travers la formule de « *previously disadvantaged [groups]* » (p.19) et évoquait la concentration spatiale de la pauvreté, le rôle d'un « *spatial factor* » dans la pauvreté, la « *spatial dislocation* » et la nécessaire « *compaction* » (p.14). En 2003-2004 (tournant ANC), l'apartheid est évoqué plus directement, à travers non seulement les discriminations sociales héritées (une formule devenue classique en Afrique du Sud), mais aussi l'héritage des pratiques urbanistiques (« la nécessité d'un nouveau schéma directeur qui s'attelle à l'éradication des injustices créées par les anciennes pratiques de planification », p.31). En 2004-2005, cette référence s'est renforcée. L'apartheid est mentionné à cinq reprises : en référence au modèle urbain (« les formes d'inégalités actuelles sont héritées à la fois de la ville d'apartheid et de l'économie globale », p.9), aux héritages spatiaux (« il faut s'attaquer aux séquelles de l'exclusion sociale et économique », p.62), et au régime politique, avec une majuscule (« les structures sociales que nous a léguées l'apartheid », p.64). Malgré sa place centrale, l'intégration spatiale concerne essentiellement la question du logement (p.63), peut-être parce qu'au niveau national, le gouvernement ANC était alors en butte à de fortes critiques du fait de la mauvaise localisation des programmes de logements RDP – programmes de logement populaire massifs –, financés par les pouvoirs publics dans le cadre du Programme de Reconstruction et de Développement.

Dès 2005, la référence spatiale cède la place au « développement régional ». On glisse vers le paradigme du régionalisme compétitif et de la lutte contre la pauvreté. À partir de 2006, les problèmes d'inégalités spatiale et sociale renvoient avant tout aux difficultés de l'environnement macro-économique et à la rapidité de la croissance urbaine (p.21), conformément à la perspective de la Banque mondiale et à l'influence des analyses de De Soto : « près du tiers des ménages sud-africains n'a pas encore pu bénéficier de notre relatif succès économique. En outre, tant qu'une grande partie de la population sera exclue de l'économie conventionnelle, notre potentiel de croissance sera considérablement restreint » (p.17). L'obsession d'intégration spatiale des années antérieures est dénoncée : « les plans qui existent actuellement mettent l'accent sur les enjeux purement spatiaux, ce qui les rend difficiles à mettre en œuvre » (p.21). On lui substitue des politiques sectorielles de création d'emploi ou d'amélioration de la mobilité des pauvres. En somme, « les besoins sociaux sont envisagés en fonction des gens et non pas des lieux » (p.128). Quand on parle d'enjeux spatiaux, c'est par rapport à la nécessité pour Le Cap de « se positionner stratégiquement sur les plans national et international afin de répondre aux besoins de tous ses habitants » (p.21) en choisissant stratégiquement où investir. L'État central et les gouvernements provinciaux ne recommandent-ils pas depuis longtemps « d'investir le capital dans les zones au fort potentiel de croissance tout en fournissant les services de base dans les zones qui en ont besoin » (p.128) ?

Depuis 2001, la rhétorique post-apartheid (déségrégation, déracialisation, compaction urbaine) a progressivement été reléguée au second plan, au profit d'un discours plus lisse et conforme aux prescriptions internationales sur la bonne gouvernance et la croissance, gommant de la sorte la tension entre compétitivité territoriale et rééquilibrage spatial. Dès 2002-2003, le discours sur la justice était associé à la croissance et à la compétitivité : « Une ville globale compétitive qui offre des chances à tous ses habitants, où nul n'est laissé pour compte ; où chacun a accès à un certain nombre de possibilités ». Le IDP a donc contribué à imposer le paradigme de la compétitivité territoriale, notamment porté par les bailleurs internationaux (Giraut, 2009), et qui reflète par ailleurs l'autonomisation accrue des gouvernements locaux sur le plan budgétaire. En effet, la construction métropolitaine participe aussi de cet objectif, dans le cadre de l'adhésion aux thèses du régionalisme compétitif (Dubresson et Jaglin, 2011). Avec le virage néolibéral du milieu des années 1990 aux échelles nationale et locale, les objectifs d'intégration spatiale ont peu à peu cédé le pas aux priorités budgétaires et fiscales et au désir d'attirer les investissements privés (Todes, 2006) notamment du fait des obligations constitutionnelles des métropoles en matière de création d'emplois. La Ville met donc en place des dispositifs de développement urbain territorial, parfois empruntés à des « *success stories* » et à des modèles de « *best practice* » internationale pris aux États-Unis ou en Europe (de type *Business Improvement Districts* ou zones franches urbaines). Ces dispositifs n'ont plus rien à voir avec les efforts de rééquilibrage spatial (création de nœuds de croissance dans les périphéries pauvres, attraction des investissements privés dans les *townships* et constitutions de corridors entre quartiers pauvres et riches comme dans les MSDF). Ils reposent sur le renforcement des capacités de croissance des territoires déjà opulents (par exemple les quartiers d'affaires des centres-villes). Watson (2002) montre comment les planificateurs ont été éclipsés par, et en partie intégrés dans, le service du *Economic and Social Development* et comment les *economic planners* et les *transport planners* (par opposition aux *spatial planners*), tout particulièrement, ont porté le discours de la croissance économique.

En théorie, l'intégration spatiale, sociale et raciale n'est pas abandonnée. En pratique, le problème est de savoir comment la rendre compatible avec les impératifs de compétitivité locale. Cette ambivalence est présente depuis les débats de la transition négociée (1991-1994) entre les urbanistes et planificateurs « alternatifs » (Harrison *et al.*, 2008, p. 53). Les injonctions à la compétitivité urbaine et à cultiver les avantages comparatifs locaux sont intégrées discursivement à un « régime de justice » soucieux de dépasser la ville d'apartheid (telle que modélisée dans les années 1980 (Davies, 1981) et de lutter contre la ségrégation et la fragmentation raciales : la compétitivité urbaine est présentée comme la seule manière d'accumuler des richesses à l'échelle métropolitaine pour obtenir, à terme, des effets positifs sur les territoires pauvres par effet de « ruissellement ». Mais les modalités et les temporalités de ce ruissellement demeurent

rent vagues. Il s'agit désormais de subordonner la redistribution à la croissance et non de redistribuer en s'attaquant directement aux inégalités héritées. Plus largement, les moyens de dépasser la tension entre compétitivité et justice sociale ne sont pas théorisés de manière claire. Une tentative de synthèse a été opérée par la notion « d'État développeur local ». Le rôle de l'État développeur local (déclinaison locale d'un concept national) est de concevoir des stratégies de développement appuyées sur le Développement Économique Local (DEL). Mais la conception du DEL n'a jamais été clairement tranchée. Entre affaire publique « visant à réduire la pauvreté » et affaire privée « visant à promouvoir les affaires et augmenter la croissance économique » (Nel et John, 2006, p.212), son articulation aux enjeux de justice demeure confuse et allusive.

Les élaborations du SOFA et des IDP traduisent la tension entre différentes visions de la planification urbaine. Le poids des visions libérales tendent à considérer la ville comme un facteur de production de la croissance économique tout comme sa résultante. La planification urbaine participe alors à promouvoir la compétitivité économique à l'échelle nationale, alors que les questions de justice sociale, que ce soit sous forme de la redistribution des richesses ou de la réparation des injustices passées, demeurent sans réponse. Si la dialectique croissance/justice sociale génère des contradictions dans la conception des politiques urbaines au Maroc et en Afrique du Sud, le cas de Maputo illustre l'exemple de contradictions au sein même des référentiels de la justice sociale au travers de la rhétorique du développement.

La promotion du « développement » pour une ville « juste » ?

La « dépolitisation » des énoncés développementalistes et leur mise en œuvre techniciste n'ont pas porté de nouveaux référentiels pour penser la ville au Mozambique. L'absence de références à la ville, notamment à la capitale, dans les politiques nationales semble contraster avec l'effervescence des années 2000, autour de la notion de la gouvernance à Maputo. Peu après la mise en place de la municipalisation en 1997, les bailleurs de fonds et le milieu de la coopération internationale ont fait de la capitale un laboratoire international de développement, leurs énoncés prenant corps dans l'action publique locale. Les références développementalistes, portés par la Banque mondiale et le milieu de la coopération internationale, notamment européenne, ont en effet rapidement structuré l'action publique, tant sur la forme (processus de décision) que sur le fond (orientations de la planification urbaine). Face à des pouvoirs publics locaux émergents, dont les cadres répondent de la même ligne politique que l'État (hégémonie du Frelimo), les référentiels des acteurs internationaux se sont imposés sans qu'apparaissent de débat public autour de l'existence de référentiels locaux. Pourtant, à la suite des réformes de décentralisation appuyées par

la Banque mondiale dans le cadre du PROL (*Projecto de Reforma dos Órgãos Locais*), la constitution en 1999 d'un nouveau *Plano de Estrutura Urbana* (PEUMM) est encouragée par les acteurs internationaux, succédant alors à celui de 1985 – même si le seul plan conçu par l'État-Parti socialiste ne fut jamais réalisé faute de ressources financières.

Élaboré principalement par le milieu académique, en particulier les professeurs de l'université d'Architecture, ayant appartenus ou naviguant encore dans les départements et institutions publiques d'Aménagement du territoire et d'Urbanisme, ce document directeur a vocation à guider les nouveaux pouvoirs publics locaux à penser la production de l'espace urbain à Maputo sur une période de 10 ans. Ce document semble s'inscrire dans la rhétorique postcoloniale sur la ville développée par le Frelimo dans la seconde moitié des années 1970 et les années 1980. Le poids des inégalités intra-urbaines, entre le centre ville et les quartiers périphériques, justifie la nécessité d'un interventionnisme public dans la production de l'espace urbain; ces inégalités étant considérées comme des injustices sociales héritées de la domination coloniale. L'argumentaire introductif du *Plano de Estrutura Urbana* fait alors étrangement écho aux discours socialistes du Frelimo sur les injustices associées à la production coloniale de la ville: « La structure spatiale de Maputo est fortement marquée par ses caractéristiques géographiques et par une forme urbaine qui fut conçue par une société basée sur des principes d'inéquité et d'inégalité de droits entre les personnes », tout en reconnaissant l'échec des politiques précédentes à produire une ville plus juste: « Avec les changements politiques qui se sont matérialisés depuis l'indépendance du Mozambique, une nouvelle structure socio-spatiale aurait déjà dû être adoptée qui correspond aux nouvelles idées d'équilibre social, d'inclusion et d'égale opportunité. Pour diverses raisons économiques, mais aussi techniques, administratives, politiques et idéologiques, ceci n'a pu être réalisé » (PEUMM, 1999, p. 12).

L'argumentaire autour de la responsabilité coloniale dans la production de l'espace urbain à la veille des années 2000 masque aussi l'absence de réflexion sur les logiques de production de l'espace urbain et de ses injustices depuis l'indépendance. L'analyse des politiques urbaines demeure en effet délibérément superficielle au regard de la permanence du personnel politique dans les différents rouages publics et politiques. L'introduction du PEUMM est toutefois marquée par une réelle vision politique du juste. Le document stipule que le PEUMM a vocation à assurer le plein exercice de la citoyenneté en promouvant le droit à être citoyen. La définition du droit à la ville renvoie à des référentiels distributifs (question de l'accès aux ressources urbaines déjà présente dans la rhétorique socialiste – mais aussi à la pratique de la ville et notamment de ses espaces publics. Jugé sûrement trop audacieux sur un plan financier mais surtout politique, la gouvernance de la ville de Maputo est devenue un enjeu de pouvoir au sein du Parti du Frelimo, le PEUMM était en 2008 toujours non effectif, en attente d'une « approbation municipale ».

Alors que le PEUMM demeure un document à usage indicatif, le PRO MAPUTO (Plan de Développement Municipal), élaboré après le PEUMM, est devenu le document de référence de construction de l'action publique. Défini pour une période de 10 ans, le PRO MAPUTO (2007-2016) est structuré autour de trois grandes « composantes » : Développement institutionnel et gouvernance municipale – Finances municipales – Planification, réhabilitation des infrastructures et amélioration de la prestation de services. La Banque mondiale a joué un rôle clé dans l'élaboration du document directeur dont la mission « [...] est d'aider le Conseil municipal de Maputo à améliorer considérablement sa gouvernance, sa stabilité financière et sa capacité institutionnelle, afin de créer un environnement propice à la fourniture de meilleurs services aux citoyens » (déclaration de K. Kuper, Chef d'équipe de la Banque mondiale, communiqué de presse N° 2007/214/AFR).

L'orientation du PRO MAPUTO sur le lien entre gouvernance et développement est ici totalement imposée par les bailleurs de fonds. Le concept de développement renvoie alors, *in fine*, à l'enjeu d'une réelle autonomie financière des municipalités et à l'amélioration de leurs prestations publiques, dont la fourniture de services publics fait partie, et non à la circulation d'une certaine conception de la justice sociale. La réduction du fait urbain à des questions de gouvernance dépolitise toute approche de la ville et de ses citoyens. C'est ainsi que la gouvernance des services publics – composante 3 et « finalité » du programme – apparaît comme un outil permettant l'introduction des acteurs privés dans la gestion de la ville, accélérant la marchandisation des biens publics et répondant à la nécessité de rendre attractive la ville aux investisseurs.

Le Maroc comme l'Afrique du Sud ou le Mozambique, en dépit de contextes socio-historiques forts différents se sont engagés au cours des années 1990/2000 dans de profonds processus de transformations. Ces changements n'en présentent pas moins un certain nombre de convergences autour d'idées et de normes communes dans la définition des politiques urbaines et ne manquent pas d'interroger le rapport aux constructions territoriales de la justice qui en découlent, et leur éventuelle homogénéisation, notamment au niveau local. La production publique de la ville longtemps dominante fait place à de nouvelles références doctrinales et à la mobilisation de standards internationaux portés par les bailleurs de fonds : une approche dite territoriale fondée sur la compétitivité entre territoires, des démarches stratégiques sous influence de partenariats public/privé... Cette rhétorique institutionnelle fondée sur de nouveaux principes et idéologie mondialisée, a été transposée dans des dispositifs qui consacrent les tensions entre les notions de compétitivité territoriale, de redistribution et de justice. La question du rééquilibrage des inégalités territoriales et l'atténuation de la segmentation socio-spatiale des villes demeure éternellement débattue. Cette circulation participe d'un mouvement d'ensemble mais on se tromperait à n'y voir qu'un transfert de modèles et de valeurs car leur traduction est bien le produit complexe de

réappropriations locales par les acteurs et de dynamiques socio-politiques tant individuelles que collectives.

Documents institutionnels

Banque mondiale, « Le Mozambique reçoit 30 millions de dollars EU pour le ProMaputo, le Programme de développement municipal de Maputo », Communiqué de presse N° 2007/214/AFR, Maputo, p.2
 Conselho Municipal de Maputo, 1999, *Plano de Estrutura Urbana do Município de Maputo*, Maputo.

Étude du SOFA, rapport définitif de la 1^{ère} phase, Dirasset, MATEE/DAT, Casablanca, octobre 2005,

PDES, Rapport définitif de la commission thématique « Aménagement du Territoire et Développement Durable », 1999-2003, MATEUH, 1999, p.10

Republica de Moçambique, 2006, *Plano de Accção para a redução da pobreza absoluta 2006-2009 (PARPA II)*, Maputo, p.164

Republica de Moçambique, 2005, *Boletim da republica* n° 19, Maputo, Impresa Nacional de Moçambique, p.39.

Territoires n° 2, 2005, *Revue de l'Aménagement du Territoire*, Rabat

Villes et injustices à l'heure postcoloniale

Karine GINISTY, Quentin MERCUROL,
Marianne MORANGE, Amandine SPIRE, Jeanne VIVET

Aux indépendances, les villes africaines ont souvent été décrites par les nouvelles élites politiques et intellectuelles comme une production coloniale servant les intérêts impérialistes d'une minorité. Au regard de la négation de la citoyenneté et plus largement du droit à la ville des urbains noirs ou africains : « [...] la ville peut être envisagée en tant que « construction coloniale », non dans le sens où elle n'existerait pas auparavant et ne se déploierait pas de manière autonome ou dans le sens où les colonisateurs en seraient les initiateurs, mais dans le sens où ils en monopolisèrent la définition officielle pendant quelque trois quarts de siècle » (Goerg, 2006, p. 16).

L'effervescence politique et critique des indépendances a ainsi soutenu un discours de rupture avec une ville inégalitaire et ségréguée, que l'on retrouve plus récemment dans le contexte sud-africain post-apartheid. Dans des contextes politiques postcoloniaux très différents, les injustices sociales associées à la « ville coloniale » ou « d'apartheid » ont généralement été condamnées, puis ont alimenté le discours d'une nécessaire « ville postcoloniale » ou « ville post-apartheid », plus juste. Cependant, la volonté politique de rompre avec le moment colonial entretient, encore aujourd'hui, des rapports ambivalents avec les anciennes pratiques gestionnaires de la ville en vigueur sous la colonisation ou l'apartheid. Ainsi, dans des villes comme Lomé, Maputo, Le Cap ou encore Nairobi et Kisumu, les argumentaires publics de la planification urbaine et du développement masquent la réactivation de mécanismes de domination, voire d'oppression, mis en place durant la colonisation.

Ce chapitre interroge le rôle de l'instrumentalisation de la mémoire et plus largement des temporalités urbaines dans la production de l'injustice en ville. Pour ce faire, nous nous intéresserons à la mobilisation de techniques discursives et de registres d'action dans la production de l'espace qui « [...] créent des expériences de durée, de passage, et de perte qui récri-

vent les histoires vécues des individus, des familles, des groupes ethniques et des classes sociales » (Appadurai, 1996, p.129). Selon Arjun Appadurai, ces « histoires » mettent en scène de façon visible les processus de (re)construction du « moment colonial », renseignant sur le rapport d'une société à son « passé ». Ce « passé » exprimé ici essentiellement sous la forme de la mémoire – mais existant aussi sous la forme de l'histoire, de la présence, voire de la trace – participe à la production de l'espace et à sa légitimation. Nous émettons l'hypothèse que la capacité des acteurs à construire et à mobiliser les différentes temporalités urbaines dans l'espace public est un indicateur des relations de domination et d'oppression de la production de l'espace. Pour comprendre le lien entre mémoire, production de l'espace et injustice en ville, nous nous référerons aux travaux d'Iris Marion Young abordant la domination comme : « Un phénomène structurel ou systémique qui empêche les individus de participer à déterminer leurs actions ou les conditions de leurs actions » et l'oppression comme « l'impossibilité de développer et exercer leurs compétences et exprimer leurs besoins, réflexions et sentiments » (2000, p.31-40).

La domination et l'oppression interrogent donc autant les processus de décisions que l'expérience de l'espace de la ville. Dans un premier temps nous reviendrons sur la place du « moment colonial » dans la construction des politiques publiques et des pratiques de l'action publique. Les temporalités urbaines construites autour de la dialectique colonial/postcolonial participent à légitimer une production de l'espace génératrice d'injustices sociales. Puis, dans une seconde partie, nous nous attacherons à interroger les formes de réappropriations citoyennes des temporalités urbaines dans le débat public. La maîtrise des temporalités urbaines dominantes et la capacité à construire des mémoires ou des histoires citoyennes alternatives interrogent les possibilités de négociation de la place de chacun en ville, étudiées ici à travers les trajectoires des commerçants informels, migrants, habitants des périphéries ou des quartiers non-légaux.

Il était une fois l'espace postcolonial ? La ville en histoires

Discours publics et nostalgies néocoloniales

La dialectique de la continuité et de la rupture constitue un puissant référentiel dans la construction des temporalités urbaines au Kenya et en Afrique du Sud. L'usage de cette dialectique est extrêmement visible dans l'espace public, où les pouvoirs publics font référence à une histoire « commune », reflétant les trajectoires de l'ensemble des citoyens, dans leurs discours programmatiques sur la ville. Le recours à l'histoire sert

une entreprise classique de légitimation en inscrivant des discours ou des décisions dans une cohérence d'action plus large. Dire l'histoire participe aussi à la (re)construction d'une mémoire collective, celle reconnue par le pouvoir en place. Produit social, l'histoire est en effet soumise à de constants remaniements et relectures, dont la finalité est rarement neutre (Le Goff, 1988). À Nairobi, Kisumu ou au Cap, l'usage du récit tend ainsi à mettre en exergue certains moments spécifiques, qui déconnectés de leurs réalités contextuelles par oubli, omission ou format du discours appuient une réinterprétation de la production de l'espace urbain. Le récit n'est pas le cadre dans lequel s'inscrit l'action des pouvoirs publics, mais l'instrument qui la rend possible. C'est ainsi que le modèle de la ville coloniale au Kenya, fortement critiqué par les forces politiques qui avaient émergé à l'indépendance, se retrouve aujourd'hui associé à un discours progressiste. En s'appuyant sur une nostalgie du moment colonial, les pouvoirs publics, l'État ou encore la « société civile » justifient la réactivation de modes gestionnaires coloniaux.

Retrouver la « gloire » perdue dans les villes kenyanes : néocolonialisme entrepreneurial ?

À Nairobi comme à Kisumu, des documents de planification stratégique – *City Development Strategy* – visent à promouvoir la compétitivité économique. Qu'ils présentent la ville comme un futur *hub* compétitif à l'échelle de l'Afrique de l'Est (Kisumu), ou comme la métropole globale africaine par excellence (la « Vision 2030 » pour Nairobi), ces textes s'appuient sur une vision moderniste teintée de nostalgie coloniale. Il s'agit dans les deux cas de « restaurer la gloire passée de Nairobi », « la gloire perdue de Nairobi » (NCBDA, 2001, p.4), slogan également en vogue à Kisumu. Cet horizon urbain repose sur la reconstruction du moment colonial, vu désormais comme un âge d'or, ce qui permet d'inscrire les politiques contemporaines de compétitivité urbaine sur une trajectoire historique linéaire et cohérente avec le temps colonial. Nairobi est en effet présentée comme une ville en déclin, sans que les mécanismes responsables de cette trajectoire ne soient clairement identifiés et donc datés ; le déclin aurait été amorcé autour des années 1970, 1980, voire 1990. En outre, le déclin est décrit en des termes néohygiénistes, assimilé à un « malaise », voire à une « maladie », qu'il conviendrait de « soigner » selon Festo Fadamula, ancien PDG de la *Nairobi Central Business District Association* – association de propriétaires privés qui promeut activement la régénération urbaine du centre-ville (NCBDA, 2005, p.2).

À Kisumu, cette même réécriture du « déclin » permet de légitimer la redéfinition du territoire d'action des pouvoirs publics, qui tend à être circonscrit au sein des frontières de l'ancienne Kisumu coloniale. Les politiques de régénération urbaine concerne le seul centre-ville, mais surtout promeuvent « l'assainissement » de ses espaces publics et de leurs activités : « Kisumu est maintenant déterminée à redorer et restaurer son image, celle d'une ville au bord du lac, avec sa brise fraîche » (*Daily Nation*, 13/07/2010). Dans les deux villes, le recours au registre de la nostalgie légitime la promulgation d'arrêtés municipaux à forte tonalité hygiéniste, parfois directement inspirés des textes

des années 1960. Les usages de l'espace public sont alors restreints, notamment dans les anciens centres villes coloniaux blancs (interdiction de l'ambulantage, de la circulation des vélo-taxis, moto-taxis et autres tricycles, etc.). Cette relecture a donc une fonction économique immédiate dans le projet entrepreneurial des deux villes.

[QM et MM]

Derrière la promotion d'une ville « rénovée », vitrine et porteuse du progrès, la réactivation de décrets coloniaux tend à régir le fonctionnement et surtout l'accès des espaces centraux. En effet, la nostalgie de la « gloire perdue » est aussi celle de la disparition d'un mode de gestion de l'urbain reconnaissant et appuyant certaines pratiques de l'espace, propres à certains groupes, tout en marginalisant d'autres pratiques de l'espace dans la ville. Pouvoir dire l'histoire, et surtout la construire, représente alors un instrument de domination de la production de l'espace urbain. Pour transformer un « passé » décrié et révolu en un horizon urbain progressiste, les pouvoirs publics procèdent à une mise en scène linéaire du temps. Il s'agit de masquer les incohérences, les omissions et les surinterprétations d'une réécriture partisane de l'histoire urbaine. Selon Jacques Le Goff, la mémoire se prête comme la « matière première » de l'histoire (1988). Pour autant, la mémoire n'est pas un ensemble d'images objectives et neutres, intactes et cohérentes entre elles, à partir desquelles se forme le récit ou l'histoire, mais est bien un construit social déjà porteur de « sens », car il faut comprendre que : « [...] Les cadres collectifs de la mémoire ne sont pas constitués après coup par combinaison de souvenirs individuels, qu'ils ne sont pas non plus de simples formes vides où les souvenirs, venus d'ailleurs, viendraient s'insérer, et qu'ils sont au contraire précisément les instruments dont la mémoire collective se sert pour recomposer une image du passé qui s'accorde à chaque époque avec les pensées dominantes de la société » (Halbwachs, 1925, p.VIII). Le « passé » n'a donc aucune réalité en dehors des pratiques sociales de la mémoire.

Du souvenir à la production de l'espace *légitime* au Cap

Au Cap, le discours des pouvoirs locaux joue avec l'idée de la restauration de la splendeur coloniale : Grand Parade par exemple est présentée dans les documents promotionnels de la ville comme l'une des plus anciennes places publiques d'Afrique du Sud, où des marchés se sont constitués au début du XIX^e siècle. L'ancienneté de ce type de commerce de rue – le marché – est mise en avant pour légitimer sa place en ville. À l'inverse, l'ambulantage est associé à un discours sur la prolifération anarchique de l'informel à la suite de la dérégulation des années 1980-1990 : « Grand Parade, autrefois la perle du centre-ville, a perdu de son charme au fil du temps et avec les progrès du développement urbain » (Cape Argus, 15 janvier 2002). À travers le discours sur la restauration de la vitalité perdue du centre-ville, il est alors question de gommer la présence de l'économie sous intégrée dans le centre-ville, en confi-

nant le commerce de rue dans des marchés, plus faciles à contrôler, et d'éradiquer le colportage et l'ambulantage.

La référence au déclin est ambiguë. Le plus souvent, elle ne renvoie pas aux dispositions anti-libérales de l'apartheid (1948-1991) – qui aurait, en quelque sorte, assassiné les marchés et l'espace public – mais à la période post-apartheid et à la montée de l'insécurité dans les centres-villes dans les années 1990. Une nostalgie inattendue de la période d'apartheid peut même surgir. Par exemple, le Capetowner (26 janvier 2006, p.4), un hebdomadaire gratuit distribué au centre-ville et fortement lié au CTP (agence de régénération urbaine parapublique), rapporte en ces termes l'histoire de Natasha Naicker, une commerçante menacée d'expulsion : « Natasha Naicker a commencé à travailler sur Grand Parade dans les années 1970... 36 ans plus tard... beaucoup des commerçants présents à cette époque continuent de gagner leur vie sur cette place patrimoniale... "c'était un plaisir de faire du commerce sur Grand parade (alors)... Il n'y avait pas d'enfants des rues, la place était propre et il n'y avait pas de criminalité à cette époque"... il n'y avait pas non plus de marchands ambulants comme il en passe aujourd'hui en plein milieu du marché pour vendre leur marchandises... à cette période, le maintien de l'ordre était assuré de manière stricte... il y avait moins de commerçants... alors qu'elle gagnait de quoi "survivre" il y a 25 ans... ». Ces témoignages sont courants dans la presse locale qui évoque fréquemment la dégradation des conditions de travail des commerçants qui ont commencé à travailler dans les années 1960 à 1980, sous l'apartheid, sans que cette période ne soit associée à la répression politique.

[MM]

À l'instar de Nairobi et de Kisumu, la construction discursive de la nostalgie coloniale (c'est-à-dire, d'une période pré-apartheid en l'occurrence) du Cap vise à justifier la nouvelle place des commerçants informels dans la ville. Tout d'abord, la promotion de la rationalité libérale dans la production de l'espace urbain s'accompagne d'une réactivation d'arrêtés municipaux coloniaux des années 1930 et 1940. Les politiques publiques menées masquent donc une radicalisation des modes de contrôle du commerce de rue dans le centre-ville, irrecevable sur un plan politique dans le contexte post-apartheid. Durant l'apartheid, le pouvoir avait bien accordé, à la fin des années 1980, par la déracialisation, l'ouverture des CBD aux activités commerciales informelles, renforcée par la suite avec le *Business Act* de 1991 (première loi nationale post-apartheid sur la liberté de commerce). Deuxièmement, l'action publique s'inscrit dans une double « vision » prospective. D'une part, la rhétorique de la régénération urbaine post-apartheid se place dans le registre de l'urgence, afin que le « déclin » observé dans les années 1980 ne devienne pas irréversible (Didier, Morange, Peyroux, 2012). D'autre part, elle fait référence au discours national portant sur la nécessité d'intégrer progressivement, et à plus long terme, le commerce informel (la « seconde économie ») dans l'économie formelle (la « première économie »). Ainsi, le commerce de rue est présenté comme un mal nécessaire, mais provisoire car la stratégie de crois-

sance le résorbera. C'est le principe du « continuum développemental », une vision linéaire de l'intégration de l'informel « de survie » dans le « commerce formel » via l'étape intermédiaire des « marchés ». La place du commerce informel dans la ville est donc envisagée dans le cadre de ce programme développemental à long terme dont le phasage n'est, bien sûr, pas explicite.

Dans tous les cas, les discours exposés dans l'espace public au Cap reposent sur des raccourcis historiques saisissants. Durant la période coloniale, le colportage était toléré sur les places – Green Market Square, Grand Parade et Trafalgar Square – et l'ambulantage est loin d'être une pratique post-apartheid, puisque l'on retrouve des décrets d'interdiction concernant le CBD en 1973, maintenus jusqu'en 1988 au Cap. À la fin des années 1980, la presse locale célébrait même la libéralisation de l'ambulantage comme une forme de renaissance urbaine :

« Voilà quelques années seulement, le colportage était découragé, conformément aux politiques de l'époque [allusion à l'apartheid qui n'est pas cité]. Aujourd'hui, les marchands ambulants et leurs cris de rue, autrefois familiers et typiques du Cap, sont de retour... Cette tendance a été encouragée par la politique de planification éclairée de la municipalité du Cap et par un engagement officiel à la dérégulation » (Cape Times, 14 juillet 1988).

Les reconstructions historiques, comme celle de la nostalgie du temps colonial, nous renseignent alors sur la capacité de certains acteurs à imposer une vision programmatique de la ville, servant la production d'un espace légitime et la mise en invisibilité des injustices sociales.

*La mémoire et ses réécritures :
dire l'espace légitime et taire l'injustice*

Par la mobilisation de la mémoire urbaine dominante, les acteurs qui définissent les politiques publiques produisent l'illusion d'un discours objectif, participant à la production d'un espace dit légitime. Déterminer le légitime et l'illégitime conduit à placer certaines pratiques, discours, représentations dans la marginalité, voire dans l'illégalité. Au Cap, Nairobi et Kisumu, l'action publique restreint l'usage des espaces centraux aux commerçants informels, et affaiblit la légitimité de leurs contestations et de leurs revendications. C'est aussi le cas à Lomé et à Maputo, où la construction de l'espace légitime appuie clairement le verrouillage de la sphère publique à certaines catégories de citoyens, comme les « pauvres » ou les « étrangers ». Par-delà la question des rapports de force entre les différents types d'acteurs, la fermeture du débat public renvoie à l'instrumentalisation de la mémoire dans la construction des registres de légitimation et de justification publics et collectifs. L'action publique cherche à s'inscrire dans une histoire urbaine où ses discours, décisions et pratiques

paraissent « justes », délégitimant toute autre forme de discours sur les pratiques de l'espace légitime en ville.

À Lomé, l'usage de la dialectique légitime/illégitime dans la production de l'espace urbain a renforcé la marginalisation des citoyens considérés comme étrangers, car habitant le quartier zongo (Spire, 2011 et *infra*, chapitre 7). Au lendemain de l'indépendance, la non reconnaissance des droits fonciers accordés aux étrangers par l'administration coloniale allemande a permis de justifier leur déguerpissement en 1977, ceci dans l'optique de reconquérir des terrains centraux. À la suite de leur départ forcé, le parti unique a mis en place une « vitrine » économique et politique de la modernité symbolisée par trois bâtiments imposants regroupant banques et institutions de la CEDEAO – Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest. Le déguerpissement s'inscrit dans l'histoire des quartiers zongos en Afrique de l'Ouest, marqué par une constante relégation aux marges de la ville (Agier, 1983). Le déguerpissement est d'ailleurs un terme forgé à l'époque coloniale puisqu'il est pour la première fois utilisé par l'administration coloniale française au Sénégal (au sujet du « recasement » des habitants du quartier de la Medina à Dakar dans la zone non viabilisée de Pikine). Quoi qu'il en soit, l'absence de rupture avec l'époque coloniale est visible à deux principaux égards, dans les discours (rhétorique hygiéniste) et dans les pratiques (recours à la violence). La relégation des zongolais aux limites de la ville, car traités comme des citoyens de « seconde zone », rejoint dans une certaine mesure les pratiques et discours politiques à l'égard des anciens déplacés de guerre à Maputo.

Espace légitime et injustices masquées à Maputo

Dans les quartiers de Polana Caniço et de Costa de Sol, acteurs privés et responsables politiques locaux organisent depuis la fin des années 1990, des opérations de déguerpissements de citoyens. La proximité du centre-ville et du littoral en font une zone convoitée. Des *condominios fechados* et de nouvelles résidences luxueuses remplacent progressivement, mais inéluctablement, les maisons modestes qui composent ces quartiers urbanisés à la fin des années 1980. Dans la ville coloniale comme postcoloniale, certaines zones de ces quartiers ont été déclarées inconstructibles, en raison des risques d'inondation et de glissement de terrain. Cependant, durant la guerre civile (1977-1992), les autorités urbaines ont autorisé leur occupation par les déplacés, en espérant qu'elle soit temporaire. À la fin du conflit, la majorité des déplacés n'est pas rentrée en zone rurale et l'installation d'autres citoyens ou migrants a contribué à densifier ces quartiers. L'urbanisation de ces quartiers a été progressivement reconnue de fait et tous les citoyens ont peu à peu construit en dur, remplaçant les paillotes par des maisons en parpaings, avec l'assentiment des représentants politiques locaux. Aujourd'hui, devant la pression immobilière et le jeu politique – promoteurs immobiliers, citoyens aisés appartenant aux élites politiques et économiques – les autorités locales réactivent le discours sur l'illégalité de cette occupation. Les déguerpissements sont légitimés par le recours aux différents plans d'urbanisme et à l'histoire de cette

urbanisation, alors qu'il s'agit bien d'appuyer publiquement un processus de gentrification des espaces péri-centraux, de remplacer des citoyens « pauvres » par des citoyens « riches », des « élites », en recourant à des discours et des pratiques autoritaires. Sans droit de propriété, les citoyens se voient contraints d'accepter une indemnisation ne permettant pas de se reloger et une relégation en dehors de la ville, là où il n'y a ni équipements, ni services publics, ni emplois. Les pouvoirs publics rompent alors avec les principes de justice sociale associés au choix de la nationalisation de la terre. Ils réactivent ainsi les logiques politiques et économiques qui durant la colonisation étaient responsables d'un droit à la ville inégal entre les citoyens.

[JV]

À l'instar de Lomé, l'intégration de la dialectique légitime/illégitime, et plus largement du registre de la normativité, dans la production de l'espace à Maputo, soutient la mise en invisibilité d'injustices sociales. À l'indépendance, la mise en place d'un régime socialiste par l'État-Parti du Frelimo répondait à la volonté politique de rompre avec les logiques de domination économique et sociale mises en place durant la colonisation portugaise. La ville représentait pour les nouvelles élites mozambicaines l'expression spatiale la plus visible des rapports de force entre colonisés et colonisateurs. Les différences de droit à la ville entre les citoyens s'exprimaient aussi bien dans la structuration de l'urbain que dans la conception de la citoyenneté. La nationalisation de la terre fut ainsi une des mesures phares de la promotion de l'égalitarisme dans la production de l'espace postcolonial. Les différents systèmes fonciers privés en vigueur furent abolis, pour laisser place à un droit unifié, égalitaire et valable pour tous dès 1975. Malgré l'abandon de la doctrine socialiste dans les années 1980 et l'ouverture au libéralisme, la terre demeure pourtant, encore aujourd'hui, la propriété de l'État.

Au regard du traitement des citoyens des quartiers de Polana Caniço et de Costa do Sol, les pouvoirs publics entretiennent des rapports ambivalents avec les discours et les pratiques de la production de l'espace postcolonial. Les frontières entre le légitime et l'illégitime semblent se brouiller selon les temporalités urbaines mobilisées pour légitimer l'action publique. Selon les contextes d'énonciation, le discours de la présence temporaire des déplacés de la guerre est réactivé, alors que ces quartiers sont désormais intégrés au tissu urbain et bénéficient d'infrastructures et de services publics (Vivet, 2012). La fabrique du discours de l'espace légitime repose sur l'illégalité de l'occupation du sol dans ces zones, inscrites dans les différents Plans d'aménagement et d'urbanisme de la ville de Maputo, et cela dès l'époque coloniale. Quoi qu'il en soit, à la suite des déguerpissements, il s'agit bien d'autoriser la construction de résidences sécurisées privées et luxueuses appelées *condominios fechados*, réalisées par de grandes entreprises ou par des joint-ventures associant mozambicains et étrangers. La rhétorique de l'espace légitime repose sur la condamnation de la pratique de ces espaces par les citoyens durant la

guerre civile et la réactivation des discours des autorités locales de cette même époque. La référence à ce moment de la construction de la ville permet en réalité de masquer l'abandon du projet d'une ville postcoloniale plus juste, rompant avec la ville coloniale, décriée comme la production du capitalisme et du racisme (Lachartre, 2000). La nationalisation de la terre qui permettait de protéger les citoyens d'une partie des logiques du capital et de ses injustices sociales devient un instrument de domination au service des élites politiques et de leurs logiques clientélistes.

À Lomé, Nairobi, Kisumu, Le Cap et Maputo, les acteurs de la production de l'espace légitime mobilisent tour à tour les registres de la continuité ou de la rupture avec le « moment colonial ». Dans la formation de ces histoires urbaines, l'usage de la dialectique légitime/illégitime appuie une inégale reconnaissance de la citoyenneté de certains groupes (commerçants, étrangers). Si à Maputo, l'espace public et le jeu politique, contrôlé par l'ancien Parti-unique – le Frelimo – ne permettent pas de contestations des discours et des pratiques des autorités locales et des pouvoirs publics (voir chapitre 9), les citoyens de Nairobi, de Kisumu et du Cap sollicitent d'autres temporalités urbaines, délaissant le moment colonial/postcolonial dans la revendication de leur place en ville.

Temporalités urbaines et résistances citoyennes

Mémoires citoyennes : l'occupation de l'espace comme ressource politique

Si la mémoire urbaine est instrumentalisée dans la construction de discours dominants sur la ville, légitimant des politiques ou des pratiques productrices d'injustices sociales, elle l'est aussi dans les formes de résistances citoyennes. À Nairobi et au Cap, les commerçants de rue sont victimes d'attaques répétées de la part des pouvoirs publics ou de coalitions de croissance public – privé. Au nom de l'entrepreneuriat urbain, ces acteurs s'efforcent de les évincer des centre-villes, devenues des vitrines modernes et lisses. Face à la réactivation des décrets coloniaux, les commerçants ne font pas appel à la mémoire dominante de la discrimination et de la répression coloniale et/ou d'apartheid. Pour négocier leur place dans la ville, les commerçants mobilisent dans leurs argumentaires différentes temporalités urbaines, oscillant entre temps long (qui renvoie à la période coloniale), passé récent et temps de la rupture (démocratisation ou transition post-apartheid), futur proche (temporalités électorales) ou lointain (planification à plusieurs décennies de la croissance urbaine). Ces temporalités urbaines sont invoquées tour à tour avec une grande fluidité par tous les acteurs en présence. Leur discours construits autour de la nécessité de la survie quotidienne sont ainsi arti-

culés à des enjeux sur la durabilité du fonctionnement urbain, sur un plan social (rôle de l'informel dans la paix sociale et la lutte contre la pauvreté urbaine) mais aussi économique (création de richesses et de ressources fiscales par l'informel, etc.) ou encore scalaire (bénéfice pour toute l'agglomération).

Reconstruire l'histoire pour un « droit à la ville » au Cap ?

Dans un contexte concurrentiel et sur un marché très compétitif (essor de l'informel combiné à un contingentement sévère des emplacements, notamment au centre-ville), les commerçants reprennent en charge le discours public sur la notion de « commerçant historique » contre les « autres commerçants ». Par exemple à Grand Parade, le commerçant « historique » est un Sud-africain, installé avant l'arrivée des migrants du Cameroun, Nigeria, Zimbabwe, Congo... (entretien avec un *planning manager*, juillet 2009). Ce discours remonte au moins au milieu des années 1990, quand une partie des commerçants sud-africains s'est ralliée à la municipalité autour d'un projet d'arrêté municipal limitant le commerce de rue face à « la menace que constitue l'arrivée de commerçants informels venus d'autres pays africains... Il faut comprendre l'histoire du commerce informel » (*Saturday Argus*, 28 septembre 1996); « nous faisons du commerce ici, en paix, et en toute harmonie, entre nous... mais ces gens-là sont arrivés, emmenant avec eux leurs tatas, leurs oncles et leurs cousins... Depuis le milieu des années 1990, l'arrivée de vendeurs et de marchandises venus "de plus loin au Nord" a augmenté » (*Mail & Guardian*, 16 février 1996).

Deux représentants des commerçants (entretiens réalisés durant l'été 2009) témoignent de reconstructions divergentes de l'histoire de Greenmarket Square :

– Jurayda, une femme *coloured* sud-africaine, vend des vêtements sur le marché depuis 1994. Elle décrit la situation du marché « avant » l'arrivée des migrants africains – qu'elle situe 18 ans en amont, soit en 1990 au moment du basculement post-apartheid – « il y avait beaucoup de choses, de l'artisanat, de la verrerie, des bijoux..., c'était des blancs, des métis et des gens habitués à faire de l'argent... Chabaan est arrivé et avec lui tous ces étrangers noirs... il a fait du business et les gens ont commencé à vendre leurs emplacements de stands, à les louer, puis les drogues sont arrivées... et les enfants des rues. » Si la mixité raciale est ici décrite en des termes positifs (discours politiquement correct en Afrique du Sud), ce n'est pas le cas du caractère cosmopolite et international du marché associé à une perte de contrôle de l'ordre public et d'une certaine aisance matérielle.

– Seyni, sénégalais, vend des souvenirs africains aux touristes. À l'instar de beaucoup de migrants africains, il a une vision totalement différente de l'histoire récente du marché. Selon lui, ce sont les migrants africains qui ont créé ce marché, là où n'existait qu'un marché hebdomadaire de petite taille – un « *Sunday market* ». C'est leur savoir-faire et la mobilisation de leurs réseaux internationaux qui auraient permis de créer l'atmosphère actuelle, celle d'un marché africain vivant, animé, chatoyant, en somme un environnement favorable au commerce pour tous. Les années 1990 sont associées non

pas au déclin mais à la nostalgie d'une prospérité perdue (depuis le durcissement des contrôles) même s'il n'est arrivé qu'en 2002 : « Ici ce qu'il faut c'est un marché africain... C'est l'Afrique non ?... le City Council, ils doivent comprendre que ici c'est un marché africain... un marché d'art... on l'a fait nous-mêmes... Il n'y avait rien... nous on sait comment faire du business... on sait où acheter... les Sud-africains, ils ne savent pas... il n'y avait rien ici... juste un gars ou deux qui vendaient des bijoux, des CD, des trucs comme ça ».

[MM]

Comme l'illustre le discours de Jurayda, les commerçants sud-africains évoquent le plus souvent le temps de la rupture post-apartheid et la relative liberté dont ils estiment avoir joui dans les années 1990 pour lire et justifier le changement de leur place en ville. La presse libérale appuie la construction de ces mémoires citadines, où le temps de la présence représente l'un des registres de légitimation de la place des commerçants en ville. Chaque portrait ou citation d'un entretien avec un commerçant s'accompagne, dans un exercice assez convenu, d'une estimation du nombre d'années que ce dernier a passé à vendre sur tel coin de rue ou sur telle place : « Ivor Kasimov, qui est vendeur ici depuis 40 ans » (*Cape Argus*, 16 août 2006) ; « Omar, représentant de la quatrième génération de propriétaires d'un kiosque de nourriture à emporter » (*Saturday Weekend Argus*, 12 octobre 2002). L'ancienneté jugée respectable correspond à une fourchette de 30 à 50 ans (chiffre qui renvoie à la durée d'une vie active). Cette ancienneté a deux sens pour les commerçants. D'une part, elle renvoie à leurs efforts économiques de constitution et de stabilisation de leur clientèle dans le temps. D'autre part, elle renvoie à l'idée de la concurrence déloyale par les nouveaux arrivants, assimilés à des étrangers (migrants africains arrivés en Afrique du Sud depuis l'ouverture post-apartheid) et jugés responsables de la dégradation des conditions de travail. La nostalgie prend ici un tour clairement xénophobe et renvoie à la perception d'un changement urbain négatif.

Au Cap, la réaction des commerçants face aux discours et aux pratiques des pouvoirs publics sur l'informalité appuie paradoxalement les logiques de production de leur exclusion spatiale. Les argumentaires citadins ne semblent pas être construits dans une logique de contestation de l'action publique, mais par rapport à l'évolution de leurs trajectoires économiques individualisées et ancrées localement. Ainsi, la mobilisation de la figure de l'étranger répond à la mise en concurrence des individus dans un cadre néolibéral et renseigne sur la réappropriation par les commerçants informels des discours sur le « continuum développemental » produits par les pouvoirs publics nationaux. La capacité à réussir en tant qu'entrepreneur façonne une nouvelle représentation du droit à la ville, qui demeurerait à acquérir ou à défendre. Les contestations des commerçants vis-à-vis de l'illégitimité des étrangers à être sur ces places marchandes participent de la reproduction et de la circulation de la rhéto-

rique de l'espace légitime. Par ailleurs, les formes de négociation des commerçants, étrangers comme sud-africains, mobilisent des registres de légitimation fondés sur le parcours individuel et la performance économique, parallèlement aux registres déjà existants du collectif et du politique. En Afrique du Sud, l'espace public permet l'expression d'une réelle opposition. Cependant, l'individualisation des discours contestataires, illustrée ici par la rhétorique de la présence légitime, expose l'émergence d'un processus de domination invisible et non-violent physiquement. Le débat public apparaît dépolitisé et se révèle biaisé, le citoyen s'étant transformé en un simple « agent économique ». Les réappropriations citadines de la mémoire urbaine dominante n'alimentent donc pas nécessairement des réactions collectives tournées vers la dénonciation de discours et de pratiques associés au moment colonial et les injustices sociales afférentes. L'usage de la dialectique légitime/illégitime dans les formes de contestations citadines tend à inscrire le débat public sur la place de chacun en ville dans les registres de reconnaissance établis et reconnus par les pouvoirs publics. Dans des contextes politiques où les rapports de forces s'avèrent profondément déséquilibrés, la mémoire urbaine dominante est alors délaissée par les citoyens au profit d'une résistance centrée sur d'autres temporalités urbaines.

Négocier sa place en ville : être là à temps

À Kisumu comme au Cap, la réactivation par les pouvoirs publics de la mémoire urbaine coloniale et l'idée de modernité urbaine qui lui est attachée ne sont pas contredites en tant que telles. La réécriture dominante de l'histoire de Kisumu nie la place des temporalités postcoloniales dans la production de l'espace urbain, posture que l'on retrouve dans les chronologies officielles. Si toutes s'accordent à situer la naissance de Kisumu au tout début du ^{xx}e siècle, aucune des trois chronologies publiées dans la presse à l'occasion de son centenaire (décembre 2001) n'évoque la ville après les années 1960. Ainsi, nulle mention n'est faite, par exemple, de l'extension des frontières municipales en 1972, responsable d'une multiplication par vingt l'aire de juridiction sur laquelle les pouvoirs locaux sont censés appliquer leur régulation et fournir leurs services. De façon plus générale, cette reconstruction historique s'accompagne d'une relecture de l'espace urbain : les espaces en dehors des anciennes frontières coloniales, comme Kogony, sont désignés comme ruraux – il en est ainsi des espaces périurbains aux paysages ruraux à l'activité agricole dominante – ou considérés comme la marque d'une urbanité « pathologique », comme c'est le cas de la ceinture de quartiers non planifiés entourant le centre-ville.

Les citoyens des quartiers périphériques de Kisumu ne contestent pas cette relecture de la production de l'espace, qui tend pourtant à légitimer leur mise à l'écart des ressources urbaines que constituent le centre-ville.

Bien au contraire, la place accordée au moment colonial dans l'histoire dominante de Kisumu sert l'élaboration d'une histoire alternative reposant sur les temporalités précoloniales. Ainsi, à Kogony (éponyme d'un clan Luo) – *sublocation* ou plus petite unité administrative au Kenya – dans la zone du projet de réaménagement de l'aéroport de Kisumu en *hub* international, la pression foncière et les expropriations sont concomitantes de la constitution d'associations de résidents utilisant le langage de l'autochtonie. À travers la mobilisation de registres identitaires claniques, ces citoyens revendiquent la mémoire de la conquête glorieuse de ces espaces et leur attachement ancestral à ces terres. Cette mémoire précoloniale, essentiellement mobilisée dans des processus judiciaires (audition de la *Kenya Truth, Justice and Reconciliation Commission* et procès contre les expropriations opérées par la *Kenya Airways Authority*) s'apparente à un outil d'insertion dans l'horizon urbain de Kisumu, dont les habitants de Kogony se sentent exclus. Il s'agit de marquer l'antériorité de la présence par rapport aux « urbains » et de dénoncer le caractère injuste des aliénations foncières passées et à venir. La construction mémorielle précoloniale participe alors à la construction d'une identité politique qui, au nom de la défense d'une autochtonie menacée, légitime les revendications autour de droits fonciers spécifiques pour les citoyens « autochtones ». La construction de cet argumentaire par des citoyens disposant du capital social et culturel nécessaire à l'imposition dans le débat public d'une mémoire alternative de l'espace de Kisumu renforce la négation des temporalités postcoloniales.

En effet, cette mémoire précoloniale contribue à renforcer le poids des catégories « rural » et « urbain » pour qualifier les différents espaces municipaux, catégories héritées de la colonisation (Mandani, 1996) et reprises par les pouvoirs publics dans la rhétorique de la nostalgie coloniale. Aussi, malgré l'urbanisation de ces espaces, l'affrontement entre argumentaires mettant en avant la mémoire précoloniale et la mémoire coloniale de Kisumu pose-t-il la question des ressources culturelles et symboliques que peuvent mobiliser les autres citoyens, comme les travailleurs migrants temporaires (ou désignés comme tels), majoritaires dans ces espaces périurbains, pour négocier leur place en ville. La capacité des citoyens à mobiliser une mémoire autre dans le débat public est déterminante dans l'entreprise de légitimation de leurs revendications et à terme dans la définition de leur place en ville. C'est ainsi qu'à Nairobi et à Kisumu, les commerçants informels ne présentent pas la même maîtrise des temporalités urbaines face aux acteurs de la production dominante de l'histoire urbaine. Ces citoyens négocient alors leur insertion dans l'horizon urbain de la capitale à partir de temporalités plus floues, jouant de la dialectique visible/invisible dans l'espace urbain.

Réussir en ville : horizons contradictoires à Nairobi

À Nairobi, un projet d'insertion durable dans la mondialisation économique, qui est inscrit dans les documents de planification (la *Nairobi Vision 2030*), et porté par de puissants partenariats public-privé, laisse peu de place pour le commerce de rue. L'avenir du centre-ville et du commerce de rue est envisagé en fonction de stratégies économiques à moyen terme (au moins 20 à 30 ans) tout en reconnaissant le recours à l'informel comme stratégie économique de survie immédiate (Morange, à paraître). Le « capital spatial » s'inscrit dans les deux cas sur des temps différents et des échelles distinctes : le temps de l'accomplissement entrepreneurial individuel, à l'échelle locale ; le temps du projet métropolitain de développement économique, à l'échelle métropolitaine. Ces deux rationalités s'avèrent conflictuelles. Le conflit est résolu grâce à un double jeu spatial et temporel : les commerçants tentent de rendre les modalités de leur présence en ville acceptables par la Ville et la NCBD, en négociant leur marge de manœuvre *spatiale* : ils acceptent, voire négocient un confinement spatial à plusieurs échelles pour gagner le droit de continuer d'exercer leur activité aujourd'hui. Leur activité est autorisée dans certains quartiers, sur certaines places, dans certaines rues, dans certains marchés et bannie dans les espaces vitrines de la modernisation entrepreneuriale. En outre, l'ambulantage est violemment réprimé de jour, mais relativement mieux toléré la nuit dans les parties jugées les plus interlopes du CBD, ce qui leur permet de jouer sur des temporalités quotidiennes (diurnes-nocturnes) qui rendent le confinement spatial plus acceptable et moins dur.

[MM]

À Nairobi et à Kisumu, les commerçants informels ne mobilisent pas la rhétorique de l'espace légitime pour négocier leur place en ville. Contrairement à la ville du Cap, la démocratisation se révèle plus limitée et la notion de réparation nettement moins opératoire dans le cadre des mobilisations politiques. La répression est ainsi beaucoup plus violente qu'au Cap (la police a tué à plusieurs reprises des commerçants manifestants ou des passants) et portée conjointement par les gouvernements national et local. En effet, la décentralisation est beaucoup plus limitée qu'en Afrique du Sud et en tant que vitrine nationale, Nairobi fait l'objet d'un strict contrôle de la part du pouvoir central. Quoi qu'il en soit, le temps long semble être davantage mobilisé par les pouvoirs publics que par les commerçants, qui ne perçoivent pas dans ces temporalités urbaines les moyens de leur reconnaissance dans le centre-ville. L'absence de mobilisation autour d'une histoire alternative pour légitimer leur place en ville renvoie au fonctionnement du jeu politique, mais aussi à la maîtrise de la mémoire urbaine dominante. En effet, si la réactivation des arrêts coloniaux ne suscite pas de rejet de la part des commerçants, c'est aussi parce que ces documents apparaissent comme nouveaux. Les capacités des commerçants à accéder à ces documents sont limitées ; ils disposent de peu de moyens financiers et techniques pour s'organiser et sont politiquement

faiblement structurés. Leurs associations se révèlent par ailleurs très volatiles. Face à la réactivation d'un passé qu'ils méconnaissent, les commerçants négocient leur présence en ville en fonction des temporalités politiques (période électorale/période post électorale), entre tolérances et répressions (affrontements avec les askaris et la ville) (Médard, 2006). Les commerçants sont alors amenés à négocier continuellement leur place en ville, faute de disposer des outils et des moyens de leur insertion dans l'horizon urbain dessiné par les pouvoirs publics.

La réaction des commerçants de Nairobi face à leur exclusion du centre-ville, nous renseigne sur l'arrangement comme stratégie d'insertion en ville, en jouant sur la dialectique visible/invisible à partir de temporalités plus floues et moins structurantes dans la défense de leur droit à la ville. L'instrumentalisation ou la reconstruction de l'histoire ou de la mémoire ne représente donc pas l'unique possibilité d'inférer dans la production dominante de l'espace, dont les citoyens sont généralement exclus. Enfin, si la mobilisation des temporalités urbaines par les citoyens manifeste une réappropriation des modes de généralisation et de légitimation discursifs utile dans la négociation avec les pouvoirs publics, elle ne permet pas toujours de contrecarrer les logiques de production des injustices sociales en ville. La reprise de la rhétorique de l'espace légitime par les commerçants du Cap illustre ainsi un renforcement de la logique néolibérale dans la détermination de la place de chacun en ville.

Les constructions discursives des pouvoirs publics visent à masquer la réactivation de cadres et de pratiques de gestion urbaine développés durant la colonisation. Les différentes réécritures de l'histoire urbaine proposent une relecture du « moment colonial » et, par là même, des injustices sociales associées au modèle de la ville coloniale. Les restrictions de l'usage des espaces centraux pour les commerçants informels à Nairobi, au Cap et Kisumu, ainsi que la relégation en périphérie des étrangers ou des citoyens les plus précaires à Lomé et Maputo apparaissent alors légitimes et en cohérence avec les politiques publiques, les discours et les pratiques des autorités locales. Par ailleurs, l'instrumentalisation de l'histoire urbaine par les pouvoirs publics limite les possibilités de contestations citoyennes. En effet, l'usage de la dialectique légitime/illégitime dans la production de l'espace urbain tend à construire le débat public autour des registres de légitimation et de justification produits et donc dominés par les pouvoirs publics.

La mobilisation à Kisumu des habitants de Kogony ou encore des commerçants du Cap illustre ainsi comment face à l'accaparement de l'histoire urbaine par les pouvoirs publics, la revendication de mémoires citoyennes ne portent pas pour autant de discours collectifs dénonçant les injustices sociales vécues. Face aux transformations du cadre de leur expérience quotidienne de la ville, les citoyens exclus de la production dominante de l'espace n'expriment pas nécessairement de sentiments d'injustice. Dans des contextes politiques autoritaires, la mobilisation des temporalités urbaines constitue en réalité une des stratégies de construc-

tion et de défense du droit à la ville, sans que ces citoyens épousent la figure de l'opposition ou de la dissidence politique souvent associée à la rhétorique du juste et de l'injuste.

Résistances quotidiennes à l'injustice en ville

Contrôle social local, opportunités politiques, et modes d'expression du sentiment d'injustice dans l'espace public urbain

Claire BÉNIT-GBAFFOU, Philippe GERVAIS-LAMBONY,
Karine GINISTY, Sam OWUOR

Les citoyens mobilisent les catégories du juste et de l'injuste ni spontanément, ni gratuitement. Ils les mobilisent dans des contextes locaux et politiques particuliers, dans des espaces différents selon les villes et les pays et en fonction d'objectifs qui déterminent souvent les catégories politiques utilisées à un moment donné, en un lieu donné, pour exprimer un sentiment d'injustice. Nous ne nous intéressons donc pas à une ontologie du juste et de l'injuste mais à l'expression publique ou du moins collective, d'un sentiment d'injustice qui peut prendre différentes formes (et où le terme d'injustice ou de justice n'est d'ailleurs pas souvent prononcé, même si les revendications exprimées sont fondées sur des sentiments de cette nature) : le moment, la manière et le lieu où le sentiment d'injustice s'exprime pour devenir instrument politique.

La justice avance masquée (quand elle avance), surtout dans les pays où les pratiques démocratiques sont fragiles, contestées ou absentes. La nature du régime politique est un élément de contexte crucial pour comprendre les usages (ou leur absence) de la notion de justice dans les mobilisations collectives, dans différents espaces, à différentes échelles. Plutôt qu'une dichotomie entre démocratie et régime autoritaire, il faudrait sans doute parler ici de différents degrés de démocratie (Afrique du Sud, Kenya, Maroc, Mozambique, Togo) – qui pourraient se mesurer à la manière dont l'usage de la violence est habituel, accepté et légitimé pour régler les différends politiques. L'importance de ces contextes dans les formes d'expression d'un sentiment de justice ou d'injustice est par exemple illustré dans les travaux de Bayat (1997, c'est-à-dire avant les manifestations qui ont suivi les dernières élections nationales) sur la résistance collective

urbaine des pauvres dans les villes iraniennes : peu de mobilisation collective, de mouvement social contestataire ou radical se manifestant dans les rues de Téhéran ; mais des formes de résistances quotidiennes et tranquilles, issues de ce que l'auteur appelle la « société incivile », qui s'opposent aux règlements urbains par des pratiques spatiales quotidiennes plutôt que par une opposition explicite et organisée. Certaines expressions collectives de sentiments d'injustice n'ont donc pas « droit de cité » – ne peuvent trouver d'espace (ni physique, ni politique) où se déployer dans la ville et dans la société. Au-delà de la peur de la répression, la manière dont le sentiment d'injustice est exprimé dans l'espace public est fortement influencée par les discours légitimes dominants. « Certains groupes ont un accès exclusif ou privilégié à ce que Nancy Fraser appelle les moyens d'interprétation et de communication au sein d'une société. En conséquence, les produits culturels dominants dans une société, les plus largement répandus, expriment l'expérience, les valeurs, les objectifs et les réalisations de ces groupes » (Young, 2000, p.59). Les systèmes de valeur, de « grandeur » (Boltanski et Thévenot, 1991), en cours dans une société urbaine donnée, et souvent matérialisés par un ensemble de lois et textes réglementaires, de constructions médiatiques, de jurisprudences et de pratiques publiques, influencent fortement la manière dont les individus et les groupes expriment leurs revendications dans l'espace public.

La question de la nature inégalement démocratique des régimes en place est donc cruciale pour comprendre les formes d'expression du juste et de l'injuste dans les mobilisations individuelles et collectives ; mais aussi celle de la configuration spatiale des villes et de ses espaces publics ; celle des cultures politiques héritées et émergentes, à la jonction de ces deux éléments ; celles enfin des politiques urbaines et électorales du moment.

Ce chapitre est structuré en deux parties. La première s'attache à montrer que parler de justice ou d'injustice dans et de la ville est tout sauf facile : tout le monde n'utilise pas ces notions de la même manière, ni en tous lieux, ni en toutes conditions. L'usage de ces catégories est éminemment contextuel. La seconde partie examine l'usage de différentes formulations, et même catégories (qui renvoient à des grilles de lecture et d'analyse du réel) pour exprimer le juste et l'injuste. Le choix de ces catégories correspond à des tactiques individuelles ou collectives, dans des contextes mouvants d'opportunités politiques ; ce qui n'implique pas nécessairement que ces catégories soient entièrement fluides, leur usage participant de la construction d'une culture politique pérenne.

Exprimer le juste et l'injuste dans l'espace public

Sans rentrer dans les débats sur universalisme ou relativisme de la notion de justice, ni sur la distinction ou les recouvrements entre justice

procédurale et justice distributive, sur laquelle on ne reviendra que brièvement, cette partie s'attache à montrer l'importance des contextes (spatiaux, sociaux, et politiques) dans l'expression publique du juste et de l'injuste. Un sentiment d'injustice peut être refoulé; il peut être exprimé de manière détournée, sublimée ou perversie, il peut être internalisé ou externalisé, dans la confession ou dans l'accusation. Nous souhaitons ici souligner la différence entre un *sentiment* de ce qui est juste et ce qui ne l'est pas, au moins en partie inné, si l'on suit les théories kantienne (mais ce n'est pas ici que nous voulons porter le débat); et l'*expression*, individuelle ou collective, du juste et de l'injuste pour décrire, analyser ou dénoncer une situation. Nous nous concentrons ici sur les expressions (non pas exclusivement, mais majoritairement, discursives) de ces sentiments d'injustice dans les lieux publics – parce qu'elles ont des effets sur les représentations collectives du juste et de l'injuste, et souvent engendrent des formes de réponses (de l'État mais aussi d'autres acteurs) – de justification, de clarification, de redéfinition ou de changement. L'expression du juste et de l'injuste dans l'espace public est éminemment politique, elle débouche sur une contestation de l'état des choses et de la structure du pouvoir.

Mais quelles expressions et quels espaces publics? La formulation d'un sentiment d'injustice, les mots et catégories employés pour l'exprimer, sont éminemment variables. Au-delà du capital social et culturel des individus et des groupes (et, dans des sociétés multi-culturelles, multi-raciales et multi-ethniques, la question de la langue d'expression et d'interaction), nous souhaitons analyser l'effet de trois éléments dans l'expression de l'injuste dans l'espace public:

- la citoyenneté (au sens large), ou la « citadinité » (Dorier-Apprill et Gervais-Lambony, 2007) de celui qui s'exprime – son degré d'inclusion dans la société urbaine locale, influe sur ce qu'il se sent en position de revendiquer avec succès, et la manière dont il le revendique;

- la géographie des espaces publics – les hauts lieux, espaces public symboliques, espaces du pouvoir ou de la contestation; mais aussi les espaces collectifs quotidiens, de quartier, d'agglomération, et la manière dont leur disposition, leur accessibilité, leur valeur symbolique, influe sur les expressions du juste et de l'injuste;

- le contrôle social et politique en ces espaces publics – qui varie dans sa nature et son degré; certaines expressions du juste et de l'injuste peuvent être admises, tolérées, légitimes en certains lieux et interdites ou dangereuses dans d'autres; elles se transforment pour s'adapter à l'espace public (entendu dans ses deux dimensions spatiales et politiques) dans lequel elles sont délivrées.

Signalons que la définition de l'espace public que nous mobilisons est large. Certains auteurs (Paquot, 2009; Levy et Lussault, 2003) proposent de renoncer à l'usage du terme « espace public » qu'ils remplaceraient par l'expression « espace commun » pour éviter la confusion entre sphère du débat public et espace. Nous suivrons plutôt Isaac Joseph (1995) qui, tout en étant parfaitement conscient de l'ambiguïté, propose de conserver l'ex-

pression « espace public » parce qu'elle permet précisément de réfléchir sur la relation entre espace matériel et espace du débat public. Cette relation est illustrée par les auteurs anglophones qui ne sont pas embarrassés par notre problème francophone de vocabulaire et considèrent simplement que le *public space* est important pour permettre l'existence d'une *public sphere*. Ceci suppose de définir l'espace public non seulement comme un espace matériel ouvert et relevant du domaine public, mais aussi comme un espace social au sens où il est accessible et ouvert à tous : « L'espace public est un espace auquel tout le monde a accès, un espace d'ouverture et d'exposition. L'espace physique ouvert des rues, des places, des jardins et parcs publics, est celui que j'ai en tête lorsque je parle d'espace public incarné. Ce sont de vastes espaces, qui permettent à une multitude d'individus d'y être présents ensemble, de voir, d'être vus, d'être exposés les uns aux autres. Dans ces espaces, l'on peut rencontrer aussi bien les citoyens résidant dans la ville ou la région, que les citoyens éphémères, qui ne font qu'y passer. Ces espaces contribuent profondément à l'intégration démocratique, parce qu'ils mettent en présence des individus étrangers l'un à l'autre, différemment positionnés ; ils manifestent concrètement le fait que des gens ayant différents intérêts, goûts, besoins, modes de vie, partagent de fait une ville ou une région » (Young, 2000, p.213-214).

Les mots (justes) pour le dire...

Société civile, société politique

Il paraît pertinent ici de travailler le concept de « répertoires » cher à Tilly dans son exploration des mouvements sociaux (Tilly, 2006) – les modalités de la contention politique, qui varient selon les régimes, époques et sociétés, mais aussi, au sein d'une société donnée, entre ses groupes sociaux et spatiaux. Différents groupes socio-spatiaux exprimeront à l'évidence différemment leur sentiment d'injustice, utilisant différents répertoires d'action collective et différents registres d'expression de leurs revendications. Ceci reflète aussi des « degrés » de citoyenneté tels que les propose Holston (2008) pour échapper à une lecture dichotomique de la société et rendre possible l'idée d'une progression et d'une révolte à travers notamment les mouvements sociaux (jusqu'à la citoyenneté « insurrectionnelle »). Gervais-Lambony (2003) y ajoute une dimension spatiale et urbaine, théorisant différentes formes ou degrés de « citadinité » (selon qu'on se sent, qu'on se revendique plus ou moins « de » la ville), construits sur les trajectoires résidentielles, familiales, et les expériences quotidiennes de la ville, et qui influent fortement sur ce qu'un individu ou un groupe se sent habilité à revendiquer. Chatterjee (2004) développe une analyse sans doute plus pessimiste, mais très pertinente pour l'analyse du quotidien des résistances à l'injustice, en refusant de parler de progression d'un degré à l'autre de la citoyenneté urbaine mais en posant deux formes de citoyenneté urbaine hétérogènes, inégales,

co-existantes et pérennes. Il oppose la « société civile » – qu'il restreint aux citoyens « pleins », ayant un statut légal leur donnant des droits qu'ils peuvent revendiquer ou mobiliser ; ayant aussi une meilleure connaissance de leurs droits et souvent un meilleur accès aux moyens de les défendre ; à ce qu'il appelle la « société politique » – la majorité des citadins dans les villes du Sud, ceux qui vivent au moins en partie dans l'informalité (logement, accès aux services, activité économique...), ce qui les condamne à la pratique permanente des arrangements et des négociations, et les prive généralement du recours à la notion de « droits » et au système judiciaire. Cette opposition doit être nuancée : certains ayant-droit peuvent avoir peur de les faire valoir dans des contextes politiques spécifiques – mais en général la réalité et la conscience d'un droit, inscrit dans une législation (locale, nationale, internationale) conduit à des formes de mobilisation autour de ce droit, même si c'est dans des espaces publics spécifiques.

**Les registres dominants du juste et de l'injuste
à l'épreuve du quotidien. Légalité, revendications
et pratiques d'accès aux services urbains à Maputo**

La précarité de l'accès à l'eau concerne la majeure partie de la population de la capitale. Dans les quartiers auto-construits, la vente de particulier à particulier rythme le quotidien. Tôt le matin, les citadins qui n'ont pas l'eau à domicile se rendent chez ceux qui possèdent un abonnement auprès de l'entreprise privée, *Águas de Moçambique* (ADM). Connus de tous, ces défilés de bidons jaunes et blancs qui caractérisent tant le paysage urbain, demeurent invisibles. En effet, ces pratiques qui permettent à la ville de fonctionner sont déclarées illégales et sont sanctionnées financièrement par ladite entreprise.

C'est ainsi qu'entre 2004 et 2008, Amélia, comme nombre de ses voisins, a fourni de l'eau quotidiennement à des familles voisines. Puis, l'eau lui a été coupée, après que la revente d'eau ait été constatée à son domicile. Amélia connaissait les risques de la revente d'eau et avait à ce titre adopté les mêmes pratiques que ses voisins : l'eau était vendue avant 7 h du matin, heure à partir de laquelle le personnel de l'entreprise ADM est sur le terrain. Une des familles ne respectait pas cette imposition et exigeait de pouvoir s'approvisionner jusqu'à 11 h, créant de récurrentes tensions. Cette famille, jugée responsable, a refusé de payer l'amende et s'est vue fermer toutes les portes voisines pour ses besoins en eau. Quant à Amélia, en attendant de pouvoir payer l'amende, ses enfants se lèvent désormais chaque jour plus tôt : il faut remplir et transporter 12 à 14 bidons d'eau avant d'aller à l'école.

Placés dans une situation de transgression, en marge des registres d'expression du juste et de l'injuste reconnus et légitimés dans l'espace public, les citadins se sentent impuissants, percevant ce qui est inscrit dans le registre du juridique/légalité comme incontestable. Le sentiment d'injustice est diffus ; point d'expression d'une revendication collective contestant la criminalisation des pratiques d'accès à l'eau par le cadre normatif, qui reste incontesté. Cette difficulté à exprimer l'injuste hors d'un cadre normatif légal se retrouve aussi à propos du service de ramassage des ordures ménagères. Depuis les années 2000, l'instauration par la municipalité d'une taxe mensuelle est critiquée par

les citoyens, car elle n'accompagne aucune amélioration du service. Paradoxalement, c'est dans les quartiers disposant d'un service minimum de ramassage que l'on constate l'émergence ponctuelle de revendications collectives. Lorsque les déficiences de ramassage des ordures conduisent à des crises sanitaires, les citoyens investissent alors la rue, déversent les déchets sur les axes principaux et bloquent la circulation, revendiquant le droit à un service pour lequel ils paient. La représentation d'un ordre public et légal incontestable tend encore à déterminer les représentations citoyennes du droit à la ville.

[KG]

En revenant au cadre conceptuel proposé par Chatterjee, l'on voit bien que le cadre normatif qui définit ce qui est juste, normal, et ce qui ne l'est pas (les manquements, qui exigent réparation), varie entre société civile et société politique. Le cadre normatif de la première est celui du droit, de la législation, appuyé sur un statut (de contribuable, de propriétaire notamment). Lorsque ce droit est bafoué, peut se développer l'expression de l'injuste, en ces termes. Dans le cas de la société politique, rares sont les cadres normatifs permettant la revendication d'un droit au sens étroit, et de manière explicite – sauf dans le cas de mouvements sociaux fortement structurés, politisés, légitimés notamment par leur inscription globale.

**Discours du juste et de l'injuste : un apprentissage politique.
Se reconnecter illégalement à l'eau,
complexes justifications morales à Phiri (Soweto)**

D'anciennes militantes anti-apartheid s'engagent dans une lutte contre la marchandisation de l'eau à Phiri, Soweto. Elles reconnectent (illégalement) le service d'eau lorsqu'il a été coupé pour défaut de paiement, considérant ces reconnections comme légitimes – et non pas criminelles comme l'affirme la municipalité. Une militante par exemple organise la reconnexion à l'eau d'une église – le prêtre « regarde ailleurs » : la reconnexion contredit les préceptes de son église, mais lui est très nécessaire. Les militantes cherchent à dépasser leur embarras en invoquant d'autres normes morales du juste et de l'injuste. Pour ce faire, elles s'appuient d'abord sur leur histoire de mobilisation anti-apartheid (culture de la « défiance » envers les lois raciales : il est parfois juste de s'opposer aux lois et d'entrer dans l'illégalité. Elles s'appuient aussi sur les discours et représentations du monde développés par les mouvements sociaux sud-africains : le *Soweto Electricity Crisis Committee*, l'*Anti Privatisation Forum* et la Coalition contre la Privatisation de l'eau (mouvements sociaux plus ou moins radicaux, d'échelle supra locale) – discours sur le « droit à l'eau » et à la ville que ces militantes s'approprient progressivement, et qui leur donnent le pouvoir et la légitimité de résister, comme cette militante qui revêt son t-shirt APF lors de l'arrivée de la police devant chez elle – un pouvoir, une légitimité, une justice contre l'autre.

[CBG, d'après Matlala (2009)]

Les mouvements sociaux urbains (Castells, 1983) restent toutefois relativement marginaux dans les formes quotidiennes de mobilisation de la société civile, même si leur action dépasse largement le seul nombre de leurs membres (dans les échos médiatiques, les répercussions politiques, les imaginaires); ils sont aussi inégalement développés selon les pays. La majeure partie des résidents à faible revenu (société politique) ont plus souvent recours aux arrangements avec les politiciens ou fonctionnaires locaux (tolérance temporaire, tacite, monnayée), qu'à des mobilisations ou des accusations explicites. Ils peuvent toutefois faire valoir une série d'arguments qui peuvent relever sinon du droit proprement dit, du moins d'une légitimité qui ouvre un droit – durée d'installation, accord précédent avec un politicien ou promesse, titres d'occupation divers (Glaser, 2009; Chatterjee, 2004).

Le cas des migrants étrangers en ville est sans doute encore plus flagrant – dans la difficulté à passer du stade de l'invisibilité à celui de la revendication collective et publique. Dans les grandes métropoles contemporaines, cette population migrante, invisible politiquement, vient grossir les rangs de la société politique qui cherche des arrangements plutôt que la confrontation. Là, la peur de la stigmatisation et de la violence xénophobe se mêle au statut légal précaire d'une grande partie des migrants. C'est seulement dans des cas extrêmes (lendemain des émeutes xénophobes sud-africaines par exemple) que les migrants en tant que groupe partageant des intérêts peuvent émerger dans l'espace public – de manière cependant souvent indirecte.

Droit des migrants et médiateur politique, quel rôle de l'art public à Johannesburg ?

Les environs de la Cour de justice dans le centre-ville de Johannesburg (Afrique du Sud) sont, depuis la fin des années 1990, un espace de regroupement des populations migrantes étrangères, notamment zimbabwéennes. Cette localisation s'explique à la fois par la proximité d'une église méthodiste accueillant ces migrants et par celle de la Cour de justice elle-même, perçue par les migrants, sur le plan symbolique, comme une présence protectrice. Si la majorité des migrants se connaissent et s'entraident, ils ne sont pas pour autant organisés en un groupe qui pourrait défendre leurs droits et faire entendre leurs voix au-delà de cet espace de survie. Au contraire, l'invisibilité est pour eux gage de protection contre les arrestations ou attaques dont ils pourraient être la cible.

C'est dans ce contexte, et en réponse aux émeutes xénophobes de mai 2008, qu'une performance d'art public a été organisée en mars 2009 par Ingrid Mwangi et Roberte Hutter, couple d'artistes germano-kenyan : une trentaine de personnes portant le même t-shirt revendiquant « un lieu de repos et d'ombre » pour tous, ont marché silencieusement depuis la Cour de justice jusqu'à une place proche, lieu de rassemblement habituel des réfugiés, et se sont allongés à même le sol. Au fur et à mesure que les participants se relevaient, s'instaurait un dialogue, plus ou moins véhément, entre les migrants,

les artistes et les passants – ces derniers exprimant leur peur d'une migration « envahissante », alors que l'Afrique du Sud peine à régler ses « propres » problèmes : les migrants ne portant pas de revendication spécifique, mais saisissant l'occasion pour raconter leur histoire et, pour une fois, être écoutés. La performance a ainsi servi de déclencheur à un échange entre migrants et passants, populations qui, bien que partageant quotidiennement le même espace, s'ignorent par crainte réciproque.

On peut cependant s'interroger sur la capacité mobilisatrice d'un tel événement qui, tout en ayant pour sujet les migrants, n'a pas été conçu *avec* eux. En outre, en attirant l'attention des médias, la performance a donné à ces migrants une visibilité au-delà de l'espace concerné. Mais cette visibilité n'est-elle pas aussi une mise en danger pour ces populations au statut précaire ? Que signifie se mobiliser à la place d'un autre, même s'il s'agit de défendre ses droits ?

[PG]

Cet exemple illustre aussi l'importance de considérer la différence entre une injustice matérielle (problème d'accès aux services urbains, problème de redistribution économique) et les questions de reconnaissance, dont il est question ici. Le rôle de l'espace public est dans ce second cas de permettre la mise en visibilité d'un groupe pour qu'il soit accepté dans sa différence. Dans le cas de questions de redistribution, on a plutôt affaire à une « invasion » d'un espace public (par exemple par une manifestation) pour revendiquer les droits d'un espace éventuellement très éloigné. Cette différence joue tout autant dans le cas de régimes politiques autoritaires que démocratique : il est essentiel de ne pas oublier que les espaces publics idéalisés des démocraties libérales sont aussi inscrits dans un contexte de contrôle social fort. Don Mitchell (2003) a de manière très convaincante dénoncé la doctrine libérale qui juge que l'espace public est l'espace dans lequel peut avoir lieu le débat entre citoyens égaux et que l'État a le devoir de protéger cet espace et ce débat démocratique entre égaux, selon le modèle de l'agora. Pourtant, jamais ni nulle part, l'espace public en tant que lieu de libre expression de tous n'a existé : « Que ce soit dans l'agora grecque antique, ou dans les débuts de la république américaine, le discours « libre » rationnel était protégé par l'exclusion de l'irrationnel. Dans les deux cas, l'agora et la sphère publique américaine, les femmes et la majorité des hommes étaient exclus – politiquement si ce n'est physiquement. Par définition, les exclus étaient considérés comme irrationnels et barbares : la rationalité était définie précisément en termes de genre, de classe, de catégorie raciale. Elle était détenue exclusivement par une minorité d'hommes » (Don Mitchell, 2003, p. 16).

Ne doit-on pas questionner alors le modèle de l'agora qui a pu être simplement utilisé pour imposer une conception de l'espace public ? Acceptons, en tous cas, le fait qu'il n'existe pas un modèle unique d'espace public ou de participation au débat public. C'est aussi une manière de ré-associer espace public et sphère du débat public : certains espaces,

quand ils sont investis par les dominés, deviennent publics et rendent alors possible la citoyenneté/citadinité.

Les lieux pour le dire :

espaces symboliques, espaces stratégiques

Chaque ville, chaque époque, chaque contexte a ses espaces symboliques, lieux du pouvoir – celui de l'État ou du parti, de la Cour de justice ou du parlement, du préfet, du maire, du gouvernement local ou central : les divers lieux du pouvoir officiel ; mais aussi les lieux mythifiés par l'histoire des mobilisations, des résistances, de leurs victoires mais aussi parfois de leurs répressions – contre-pouvoirs ou pouvoirs officieux. Les deux se confondent souvent, mais pas nécessairement. De tels lieux sont innombrables, de la place de la Bastille à Paris (toujours point de départ ou d'arrivée des manifestations contemporaines) à la place Tiananmen à Pékin ou Tahrir au Caire. Que nous apprennent ces lieux d'expression du juste et de l'injuste ? Ce qui nous intéresse plus particulièrement ici, ce sont les usages quotidiens de ces espaces à forte valeur symbolique et marqués par les luttes de pouvoir – comment l'« esprit des lieux » marque-t-il les pratiques ? Sur ce thème, nous souhaitons avancer plusieurs remarques.

La première, c'est que ces lieux ont leur propre symbolisme, construits par les acteurs qui y siègent ou y sont représentés ; par une localisation parfois stratégique ; par l'histoire des conflits politiques qui s'y sont déroulés (locaux, nationaux, parfois internationaux). Cependant tout le monde ne s'en inspire pas à tout moment – ces hauts-lieux sont aussi parcourus par des pratiques quotidiennes qui ne s'inscrivent pas nécessairement dans cette symbolique. Le symbolisme du lieu est mobilisable, mais s'impose-t-il toujours, peut-il aussi être congédié, dans un mouvement qui n'est pas toujours celui des mémoires mais aussi celui des amnésies urbaines ?

La deuxième, c'est que ces lieux font souvent l'objet de contrôles publics particuliers, voire de réaménagements physiques pour rendre plus difficiles l'accès et les circulations, tant leur pouvoir symbolique est puissant et potentiellement mobilisable par des mouvements de masse. Il n'est qu'à voir la fréquence des réaménagements spatiaux et des dispositifs de contrôle d'accès des hauts-lieux de mobilisation citadine pour comprendre l'importance accordée à l'espace.

« Il était un petit jardin... » : le réaménagement du Fréau Jardin à Lomé

On pourra être surpris, près du centre-ville de Lomé, au carrefour de l'avenue de la Libération, axe majeur remontant du centre vers le Nord de l'agglomération et de l'avenue du 24 janvier, de trouver un terrain clos occupé par les jeux de plein air pour enfants. L'entrée est payante, l'espace est surveillé, bien peu public, et d'ailleurs peu fréquenté dans une ville où le

concept même de « square » et de jeux d'enfants semble déplacé. Il s'agit en vérité de tout autre chose : cet espace naguère public (jusqu'en 2010) a été un lieu essentiel de réunion et de manifestation de l'opposition au régime de la famille Eyadéma pendant les années 1990 et 2000. Cette place, rebaptisée en 2006 Place Amarré Santos du nom d'un ancien avocat et politicien loméen, était appelée jusque-là par les citoyens le « Fréau Jardin », du nom du commandant de cercle et administrateur-maire de Lomé en 1933 et 1935. Ce square était en effet, avant son réaménagement, un héritage direct de la période coloniale : entouré d'un parapet, planté d'arbres et bordé de bancs publics, un square colonial à la Céline, doté même d'un kiosque à musique !

Un certain nombre de facteurs spatiaux avaient cependant fait de cet espace un lieu essentiel de la géographie politique de la ville. Bien situé sur des axes de circulation importants, le square était facile d'accès. C'était aussi un espace ouvert, rare dans un centre-ville dense, on pouvait donc s'y rassembler. À une centaine de mètres, sur l'Avenue du 24 janvier se trouve le siège de l'UFC (principal parti d'opposition au régime du Président Eyadéma), repérable aux nombreux vélomoteurs et teeshirt jaunes des militants qui en assurent la sécurité. Ce square colonial est donc devenu le point de rencontre « naturel » de l'opposition. En conséquence une présence militaire quasi permanente était observable aux abords de la place avant que l'on ne la transforme et la dépolitise.

L'opposition politique togolaise a ainsi su utiliser un espace public colonial détourné de son usage, mais si l'on remonte à l'origine même du Fréau Jardin on fait une autre découverte. Sur l'emplacement actuel du square, avant

Photographies 6 et 7. *Le « Fréau Jardin » à Lomé, d'un espace public colonial à un jardin public sécurisé socialement et politiquement* (Gervais-Lambony, 2004 et 2013)





son aménagement en 1933, se trouvait une forêt sacrée des groupes autochtones de Lomé. Pour permettre l'aménagement du quartier, l'administrateur Fréau a donc dû négocier : il s'est engagé à ne pas construire de bâtiment sur cet espace, d'où la mise en place du square. Il s'agit donc d'un peu plus que d'un simple conflit d'occupation d'un espace public, un peu plus aussi que d'une question seulement de politique : l'enjeu sous-jacent est aussi d'identification et symbolique territoriale. Les très rares enfants qui viennent jouer aujourd'hui dans ce « jardin » ne s'en doutent pas.

[PGL]

D'autres formes de mobilisation détournent les lieux, investissent ou inventent d'autres espaces – souvent en usant d'un pouvoir de blocage pour se rendre visible : blocage de routes ou d'autoroutes (à Casablanca, les émeutes du quartier périphérique de Larhaouiyyine en 1996 ont bloqué un axe régional majeur, ce qui a contribué à leur forte médiatisation et à leur vigoureuse répression) ; investissement des lieux de l'administration locale pour l'empêcher de travailler (au Cap, les femmes du quartier de 7 de Laan ont envahi les bureaux administratifs locaux en y étendant leur linge sale pour réclamer leur accès à l'eau) ; saccage d'espaces publics et commerciaux du quartier pour attirer l'attention des médias et des autorités politiques.

Plus quotidiennement, à l'échelle du quartier, les lieux de réunion publique ou collective (déclinés selon une gamme variée, entre espaces publics officiels et espaces publics informels) offrent des lieux d'expression du juste et de l'injuste plus ou moins contrôlés. On trouve souvent une salle publique, centrale au quartier, requérant une réservation, parfois

un paiement (et donc une certaine officialisation de la réunion). À l'opposé dans cette gradation, l'on peut trouver la courée d'un *leader* de quartier, espace privé devenant collectif, connu à l'échelle locale où se retrouvent des groupes sociaux choisis, plus restreints, moins visibles (voir les *yard*, *block* et *street committees* de l'ANC bannis sous l'apartheid) et souvent une plus grande liberté de discours (et de contre-discours). Et entre les deux, toute une gamme de lieux intermédiaires, espaces publics informels, ouverts, visibles mais moins encadrés par les pouvoirs publics (un parc, une église, etc.).

Quatre espaces de l'expression publique de l'injustice à Yeoville, Johannesburg

Dans ce quartier péricentral, coexistent plusieurs lieux de réunion, dont le nombre montre à la fois le dynamisme de la vie civique locale, et ses différents aspects, complémentaires.

Pour utiliser la salle publique du quartier, il faut réserver, parfois payer (même s'il existe une grande flexibilité, si l'activité est « d'intérêt public »). La salle est mobilisée notamment pour les réunions publiques organisées par l' élu local. Elle est ouverte à tous, lieu de dialogue (encadré) entre l' élu et les résidents, et marquée par forte présence ANC – s'y expriment des frustrations ponctuelles plus que des discours articulés sur la justice.

Le centre de conférences et d'apprentissage Elijah Barayi (du nom d'un leader syndical célèbre) accueille chaque mois le *sector crime forum*, partenariat local entre résidents et police. Formel (l'usage des locaux est conditionnel : soit payant, soit, dans ce cas, à vocation collective affichée) mais aussi éloigné du centre du quartier, la salle est relativement invisible, moins « publique » que la précédente (c'est d'ailleurs un espace privé au sens propre du terme). Au sein de ces forums, les questions de sécurité sont formulées en termes xénophobes.

L'église St. Aidans offre un lieu d'accueil pour réunion de comités en tout genre, notamment le Forum des Associations Locales qui s'y réunit mensuellement (le Yeoville Stakeholders Forum est parfois vu comme concurrent de l'ANC et de l' élu local, même si ses participants sont aussi membres de l'ANC). Cet espace se veut alternatif et soutien à la mobilisation des acteurs de la société civile ; mais il demeure peu contestataire.

Le parc, et les réunions « sous l'arbre » – où se réunissent chaque semaine les mécontents des trois autres fora, au sein du Yeoville Community Forum : ils y expriment une critique ouverte des élus, des pouvoirs publics, et appellent à « se faire justice eux-mêmes » : par exemple chasser les squatters, perçus comme exclusivement étrangers, des bâtiments abandonnés.

[CBG, d'après Mkwazi (2010)]

Espaces de liberté, espaces de contrôle
Les déguisements de l'expression du juste et de l'injuste

Inextricablement liée à leur dimension spatiale, le degré de liberté ou de contrôle social s'exerçant dans ces divers lieux publics sont déterminants dans l'expression individuelle ou collective du sentiment d'injustice : notamment le contrôle exercé à l'échelle locale par les agents de l'État ou du parti dominant. Sans surestimer la capacité de contrôle public sur les espaces urbains notamment dans les villes du Sud (Simone, 2004), il ne faut pas non plus sous-estimer le rôle des dynamiques partisanes dans les quartiers populaires : les branches locales des partis de masse peuvent être incontournables dans de nombreux aspects de la vie quotidienne en quartier populaire (Chatterjee, 2004). L'expression d'une revendication de justice dans des espaces publics (nécessairement critique envers le gouvernement ou le parti) peut alors être limitée par la peur d'être repéré comme opposant, et ostracisé par les agents du parti ou du gouvernement, de différentes manières, plus ou moins violentes : exclusion de contrats ou de services divers ; violence physique ; punition individuelle ou étendue à la famille ; etc. La forte interconnaissance et l'importance de la politisation en quartier populaire assure un contrôle social diffus et en partie invisible, qui peut limiter – selon le degré de tension politique local – la libre ou directe expression du sentiment d'injustice (Auyero, 1999).

Où dire le juste et l'injuste ?

Le *Quarteirao* ou l'espace public « verrouillé » à Maputo

« En vérité, jamais [je n'ai parlé au chef de *Quarteirao* et aux autres habitants de ces injustices]. Nous parlons entre nous, discutons entre amis, parce que ce sont des sujets... [...] il y a beaucoup d'injustices qui se produisent mais que faire ? À qui le crier ? Qui appeler au secours ? Il n'y a rien à en espérer. » (Extrait d'entretien, Borge, 19 février 2009)

Le *quarteirao*, le plus petit échelon administratif disposant d'un représentant élu, représente théoriquement un espace d'information et de discussion de proximité ouvert à tous les habitants. Formés à l'indépendance, le *quarteirao* était l'échelle privilégiée de l'encadrement de la population et de la mise en œuvre des politiques de l'État-Parti du Frelimo. Aujourd'hui, malgré les signes de profonds changements sociétaux – libéralisation de l'économie, instauration du multipartisme, promotion de la décentralisation et de la gouvernance – le fonctionnement du *Quarteirao* s'inscrit dans la continuité de pratiques politiques non démocratiques. Bien sûr, les citoyens qui ne viennent plus aux réunions ne sont plus sujets à la suspicion collective d'être l'ennemi intérieur ; la parole des chefs de *quarteirao* est désormais discréditée, surtout auprès des jeunes, etc., mais le maintien des cadres du Frelimo dans les espaces locaux d'expression participe d'un verrouillage de l'espace politique, déterminant ce qui peut être dit ou pas. Car au-delà du *Quarteirao*, la récupération des avatars de la participation démocratique et de la société civile par les cadres de l'ancien Parti-État est totale. L'ensemble des initiatives citoyennes

est phagocyté, qu'il soit question des associations professionnelles, artistiques ou sociales.

Ainsi, dans le domaine du ramassage des ordures ménagères se développent depuis les années 2000 des associations ou « micro-entreprises » intervenant à l'échelle des *Bairros*, échelons d'administration des *Quarteiroes*, et dirigés par des citoyens résidants dans le quartier. La municipalité a mis en place un système de contractualisation de ces structures locales pour le ramassage des déchets à domicile, dans la moitié des quartiers périphériques de Maputo, avec le soutien de la coopération allemande (GTZ). L'intégration des principes de « bonne » gouvernance n'est toutefois pas parvenue à contre-carrer les logiques de cooptation des membres de ces structures locales par les cadres du Frelimo. Ainsi, ces associations sont, à leur création, invitées à intégrer des cadres du Parti ou à affirmer clairement leur affiliation partisane (en ayant la carte du Parti par exemple), afin d'être appuyées par les autorités locales dans leur démarche de reconnaissance à l'échelon municipal. Reconnues et sous contrat avec la municipalité, ces structures sont alors articulées à l'échelon du *Bairro*, contrôlé par les cadres de l'ancien Parti unique.

Dans ce contexte, les citoyens demeurent extrêmement réticents à l'idée d'exprimer publiquement un sentiment d'injustice. Les représentants du *Quarteirao* comme les activistes locaux sont *de facto* des voisins, des personnes connues que l'on croise tous les jours. Dire l'injustice comporte le risque d'être mis à l'écart, isolé, mettant alors en péril l'ensemble des stratégies de solidarités, d'entraides et de survie développées tout au long de son parcours en ville.

[KG]

Les limites autorisées des discours dénonçant l'injustice varient selon les contextes spatiaux et temporaires – le jeu étant de tester ces limites. Jusqu'où peut-on aller dans la mise en cause du gouvernement, du parti dominant ou de l'État? Le jeu n'est pas seulement dans le degré de l'accusation portée, il est aussi dans les déguisements, les avatars, les détours qu'emprunte le discours critique. Celui-ci joue sur les échelles et le système de pouvoir emboîté, en accusant par exemple l'échelon local du pouvoir pour ne pas remonter plus haut. Il évoque la fragmentation de l'État, qui permet d'accuser l'agence ou la compagnie sous-traitante plutôt que la municipalité. Il évite de mettre en cause les acteurs responsables de l'injustice, mais biaise ou déplace l'accusation pour ne pas frontalement mettre en cause le pouvoir (Matlala et Bénit-Gbaffou, 2012).

Toutefois, l'expression déguisée de l'injuste (non frontale; masquée derrière un discours technique, ou le déplacement de l'accusation) n'est pas seulement, ni toujours, la résultante d'une peur de l'ostracisation. Elle peut aussi résulter d'une tactique: saisir les opportunités politiques offertes par le contexte, saisir le moment, en utilisant les catégories les plus efficaces dans un contexte donné pour obtenir que « justice soit faite ».

Opportunités politiques et catégories du juste et de l'injuste, avatars et permanences

L'expression du juste et de l'injuste repose sur une lecture spécifique de la société, et la mise en cause de mécanismes spécifiques pour dénoncer l'injustice dont un individu ou un groupe s'estime victime – et pour une même injustice « objective », la manière de la dénoncer en public peut varier considérablement, notamment dans la dénonciation des « responsables » : tel entrepreneur, telle catastrophe naturelle, tel groupe racial, groupe d'âge, une punition divine, les étrangers, la globalisation, la politique néolibérale de l'État. Lectures marxiste, religieuse, racistes ou xénophobes sont certainement le reflet de représentations du monde préexistantes, développées à travers l'histoire, l'éducation, les trajectoires personnelles et collectives. Ici, nous cherchons à mettre en lumière la manière dont ces catégories (et les grilles d'analyse du monde qu'elles révèlent) sont aussi, fréquemment, des tactiques, consciemment ou inconsciemment mises en œuvre pour répondre à une opportunité politique, offerte par un cadre législatif (national ou local), un débat public, un contexte électoral, etc. La mobilisation opportuniste de ces catégories « efficaces » a en retour un effet sur les représentations collectives dominantes ou légitimes – entrant dans le répertoire politique d'un groupe socio-spatial donné.

Les catégories utilisées pour exprimer le justell'injuste relèvent aussi de tactiques politiques

Ces catégories varient d'un groupe d'intérêt à un autre, en fonction de leur position, de leur intérêt mais aussi du contexte politique et de la probabilité qu'un type d'argumentaire a de se faire entendre – d'autant plus forte qu'il fait écho à une catégorie juridique ou politique existantes au sein d'une société donnée. Deux types d'exemples illustrent cette idée : la diversité de catégories utilisées par différents groupes qu'une bataille oppose ; et celle qu'utilise un même groupe pour dénoncer une même injustice, mais dans différents espaces publics.

La bataille pour le rond-point de Grogan (Nairobi) : différentes catégories, ou différentes dimensions de la justice ?

Le rond-point de Grogan, espace péricentral reliant une des grandes artères de la métropole au CBD, est occupé de manière informelle par des artisans-ouvriers (petite mécanique) depuis deux décennies. La parcelle a été achetée récemment par la Communauté Jamia (une organisation à but non lucratif), afin d'y construire un centre commercial et une mosquée. Soumis à un ordre d'expulsion, les ouvriers ont résisté, en une violente confrontation avec la

police, largement médiatisée sur les chaînes de télévision nationales, et qui a interrompu l'activité dans le centre-ville deux semaines entières. Ils arguaient d'abord que l'expulsion les privait de leur gagne-pain. Puis, à la suite de l'intervention d'un leader politique, avocat et ancien député local, ils prirent conscience de l'existence d'une loi kenyane (*adverse possession*), garantissant aux usagers d'un lieu, s'ils l'avaient occupé pendant plus de 12 ans sans contestation, un droit de rester sur place. Les ouvriers commencèrent donc à contester leur expulsion au nom de leur ancienneté sur ce rond-point.

Le député du moment (également évêque), qui allait être confronté à une élection dans sa circonscription, exprima son soutien aux ouvriers au Parlement, au nom de la lutte contre la pauvreté – soignant son image de « candidat des pauvres ». Quant à la Communauté Jamia, elle plaide pour son droit à acheter du terrain comme tout groupe ou organisation kenyane – indiquant implicitement qu'elle se sent discriminée en tant que groupe religieux minoritaire : de fait, les ouvriers accusent cette organisation d'avoir mis la main sur de nombreux espaces dans la ville, en particulier la grande mosquée du centre-ville. Finalement, la Cour a suspendu l'ordre d'expulsion.

[SO]

Ces différentes tactiques, mobilisant différentes catégories pour exprimer le juste et l'injuste en fonction d'opportunités politiques, font aussi référence à différentes dimensions de la justice, entre lesquelles il est parfois difficile de trancher tant chacune a sa légitimité, son système de référence et de valeurs (Boltanski et Thévenot, 1991 ; Glaser, 2009) : droit à la propriété contre droit d'usage ; protection des pauvres contre la spéculation contre libre entreprise et règles du marché ; droit des minorités (ethniques et religieuses) contre règle majoritaire. Ce qui nous intéresse ici est davantage la manière dont ces dimensions (différentes) sont exprimées et mises en avant en fonction de cadres politiques ou législatifs locaux et historiques plus ou moins propices. Dans l'exemple kenyan ci-dessus, l'argument de l'ancienneté de l'installation est mobilisé en réponse à l'existence (découverte tardivement) d'une réglementation statuant sur ce thème ; celui de la discrimination religieuse et ethnique, en réponse à un accent discriminatoire, dans le contexte des violences ethniques postélectorales.

Des situations similaires se retrouvent dans de multiples contextes : à Salé (Maroc), le réaménagement de la vallée du Bou Regreg en projet touristique royal a vu son « utilité publique » contestée par les usagers, agriculteurs et industriels locaux (Mouloudi, 2010). Le débat sur ce qui rend un projet d'utilité publique, la multiplication des contestations sur le projet usant de ces termes, ne sont pas le fait du hasard, ni d'un sens inné du domaine public, mais la réponse à une procédure légale d'origine française – la déclaration d'utilité publique, que le chef de projet a eu l'imprudence politique de prendre au pied de la lettre en diffusant beaucoup plus largement que de coutume l'enquête d'utilité publique, attirant un nombre

exceptionnellement élevé d'oppositions au projet, au nom d'une « utilité publique » contestée.

**Trois espaces publics, trois opportunités politiques,
trois catégorisations du juste et de l'injuste
(Bertrams, Johannesburg)**

Bertrams est un quartier populaire très dégradé, porte d'entrée pour migrants (sud africains et du reste du continent), jouxtant le stade Ellis Park qui a fait en 2008-2009 l'objet d'importants investissements publics pour l'accueil de la Coupe du monde de football en 2010. Le quartier n'a pas bénéficié directement de cette manne ; au contraire, il a subi une multiplication des expulsions, publiques et privées.

Les trois événements présentés ici se passent début 2009.

1) Meeting pré-électoral, salle des fêtes de Bertrams. La réunion est organisée par la branche locale de l'ANC, en présence du maire (qui habite la circonscription). Peu de questions portent sur le quartier (on pouvait attendre : « Pourquoi Bertrams n'a-t-il pas bénéficié de l'argent public, alors que des investissements massifs sont investis dans le stade juste à côté ? »). À la place, les questions portent sur les étrangers : « ils nous prennent nos femmes, nos boulots, nos logements, nos cliniques. Notre situation est intenable, que fait la Municipalité ? » Le maire répond en disant qu'il « faut être tolérant envers nos frères africains » ; « penser à tous les migrants sud-africains de par le monde » ; etc.

2) Le terrain de football municipal, jouxtant la salle des fêtes (point nodal du quartier, très visible pour les visiteurs du stade), fait l'objet d'investissements publics et privés : on le transforme en club de cricket destiné à l'entraînement des athlètes. Les résidents contestent cette transformation qu'ils dénoncent comme injuste (auprès de la Ville, par une pétition, puis auprès de la branche ANC). Quelle est la nature de l'injustice qui leur est faite ? Leur argument ne porte pas sur le remplacement d'un équipement collectif populaire (le terrain de football) par un équipement élitiste (un club de cricket) ; il est d'abord d'ordre racial (« le foot, c'est pour les Noirs, le cricket pour les Indiens »). Le deuxième argument est contextuel et joue des ressorts du nationalisme ambiant : « c'est la Coupe du Monde de football et vous nous privez de notre terrain ».

3) Juin 2009, début de la Coupe du Monde, sous l'œil des médias internationaux. Une activiste locale, résidante de longue date dans le quartier, parle au micro d'une radio internationale. Elle dit en substance que « c'est injuste, tout cet argent dépensé pour le foot, regardez notre quartier – on n'a rien reçu, on est pauvres, le chômage est partout, les besoins sont criants ».

Trois espaces, trois formes d'opportunité politique, trois formes d'expression de l'injustice :

– L'espace local (physique), contrôlé, de la réunion ANC de quartier, où personne n'a intérêt à critiquer de front l'ANC ni la municipalité. Les résidents révèlent leurs besoins, leurs soucis, crient leur sentiment d'injustice, par l'intermédiaire d'un bouc émissaire, les étrangers. Plus efficace qu'une attaque frontale ?

– L'espace (virtuel) des réseaux de pouvoir métropolitains : ceux de gouvernement local ne répondent pas ; ceux de l'ANC sont plus puissants.

Critiquer de front la politique urbaine (néolibérale ?) ne marcherait peut être pas, ou ne fait pas partie du répertoire local (pas de présence forte de mouvements sociaux) ; l'argument de discrimination raciale, de la construction nationale et de stigmatisation est plus familier.

– L'espace (virtuel) global des medias internationaux, où l'on peut parler plus librement et de manière plus critique du gouvernement ; où le répertoire politique efficace est celui de la dénonciation du néolibéralisme (même si le mot n'est pas prononcé), certainement pas de la xénophobie.

[CBG]

Il est difficile de démêler ce qui tient aux tactiques locales des acteurs (qui adaptent leurs discours et leurs catégories aux opportunités politiques), de ce qui tient du hasard ou encore de la sélection des informations (les médias internationaux ont peut-être censuré les propos xénophobes ; le récit du combat pour le terrain de foot a peut être été épuré à l'intention du chercheur). Toutefois, ces différences de catégories, de registres, de visions du monde, dans ces différents espaces publics, pour dénoncer une même injustice (l'inégalité criante dans le quartier, entre l'espace international luxueux et la misère de l'espace local du quartier), sont significatives.

*Malgré les jeux politiques,
il n'y a pas de fluidité absolue des catégories*

Malgré la variabilité des contextes d'opportunité politique qui font varier les catégories utilisées par les groupes pour être entendus, il semble important de souligner qu'il n'y a pas de fluidité absolue de ces catégories (comme le laisserait entendre une analyse simonienne des sociétés urbaines du Sud). D'une part, les conflits d'intérêts et les positionnements sociaux des groupes déterminent en partie des types de droits et les dimensions de la justice mobilisables (le droit de propriété contre le droit d'usage d'un espace ; le droit de poursuivre un mauvais payeur contre le droit à l'accès aux services de base ; ces droits étant inscrits – ou non – dans des documents et des législations de pouvoir variable). D'autre part, certaines structures d'opportunité politique ont une forte inertie temporelle – telle législation, tel recours, telle jurisprudence ne se construisent et ne sont remises en cause que dans un temps long.

Enfin, la mobilisation collective de catégories spécifiques du juste et de l'injuste dans différents espaces publics a aussi des effets, notamment par la répétition de grilles de lecture du réel – en leur donnant un statut de catégorie légitime ou dominante dans l'espace public, et en créant une culture politique qui sert de cadre ou de référent pour l'action collective future.

L'importance des catégories du juste et de l'injuste pour construire des collectivités (*communities*)

À Yeoville (Johannesburg), l'élue locale a adopté une position xénophobe dans ses meetings: par la tolérance qu'elle profère envers les discours xénophobes de ses électeurs (« il faut bien qu'ils s'expriment »); par le choix de langue opéré en réunion publique (« les étrangers n'ont qu'à apprendre notre langue, nos langues »; « les réunions sont trop longues, on n'a pas le temps de traduire »); enfin, dans chaque réunion elle pousse les limites un peu plus loin, en abordant de manière ambiguë les sujets brûlants (le manque de logement et la surpopulation; pourquoi les boutiques sont-elles tenues par les étrangers? etc.). Ces réunions mensuelles ont un effet d'accumulation, de répétition, et de légitimation de la compréhension des injustices spatiales locales en termes xénophobes. Ces catégories (eux et nous) deviennent alors naturalisées, approfondies, rigidifiées, et il devient difficile de déconstruire ces catégories même dans d'autres contextes d'opportunité politique.

Les réunions publiques régulières dans une circonscription de *township* de Vosloorus (Ekurhuleni, Gauteng) peuvent servir de contre-exemple. L'élue local a ici pour objectif de construire un discours sur le juste et l'injuste qui soit accepté par les citoyens et qui les conduirait à se reconnaître comme appartenant à une même communauté. Sa méthode est la mise en œuvre systématique d'une distribution spatiale des opportunités dans chaque quartier. Ainsi, lorsqu'un projet de construction d'un hôpital public est annoncé dans la circonscription, le conseiller lance des réunions publiques sur la question des emplois pour la construction du bâtiment. Les emplois non qualifiés sur le chantier seront en priorité réservés aux résidents, puis, chaque sous-quartier devra bénéficier du même nombre d'emplois. Des citoyens volontaires sont chargés d'établir les listes des candidats dans chaque sous-quartier à cet effet. C'est en argumentant sur le caractère « juste » de cette distribution, lors de réunions publiques (qui se tiennent toujours dans des espaces publics) que le conseiller parvient non seulement ici à éviter les conflits potentiels mais à fonder une identification commune à la circonscription qui tient compte aussi de l'existence d'identifications à plus petites échelles dans chaque quartier.

À Nairobi, le mouvement social Wanaviji, qui défend les habitants des bidonvilles de la métropole, développe un discours de légitimation des résidents informels à partir de la durée de résidence, en s'appuyant sur la loi de propriété alternative (*adverse possession*). Wanaviji conseille ainsi à ses membres de collecter tous les documents possibles prouvant la résidence. Catégorie de légitimation locale construite en réponse à la loi, possible garantie d'efficacité politique contre l'expulsion résidentielle, la notion d'ancienneté comme critère de légitimité de résidence dans un lieu a aussi ses dangers, dans des contextes métropolitains à forte mobilité résidentielle et diversité ethnique: il est possible que, d'un instrument politique pour lutter contre l'expulsion (par des agents municipaux ou privés), cette catégorie de légitimation de la résidence se « naturalise », et puisse un jour être utilisée par un groupe de résidents contre un autre, plus fraîchement arrivé.

[CBG, PGL, SO]

Ces trois exemples permettent aussi d'insister sur les recouvrements entre les questions de distribution et les questions de reconnaissance. La stigmatisation des étrangers dans le premier cas est bien un refus de reconnaissance de ce « groupe » qui sert à occulter la trop faible justice distributive dans un quartier. À l'inverse, dans le cas de Vosloorus, la reconnaissance des identités de quartier au sein d'une même circonscription permet de résoudre un problème de distribution. Dans le troisième cas, à Nairobi, on voit bien que la justice revendiquée est tout à la fois demande de reconnaissance des habitants des bidonvilles et demande de redistribution. Dans tous les cas, on est frappé par le lien fort entre production identitaire, catégories du juste et de l'injuste mobilisées, et type de justice (distributive et/ou de reconnaissance) revendiqué.

L'espace est bien souvent la clef du passage d'un sentiment d'injustice à une mobilisation collective. Le sentiment d'injustice peut être fort (dans des représentations individuelles, dans des discussions au sein de l'espace domestique; voire comme un non-dit dans l'espace public); le passage à la mobilisation collective requiert *l'expression* de l'injustice dans un espace public (au sens physique et au sens politique). Cette expression est une « traduction » du sentiment, et non sa reproduction: le degré de contrôle social local, mais aussi les formes d'opportunités politiques, jouent un rôle clef dans la formulation du sentiment d'injustice – la nature de l'injustice dénoncée et la manière dont l'injustice est dénoncée. Interroger les espaces de la mobilisation, espaces collectifs, publics, semi-publics... ou leur absence; leur nature dans chaque ville et la manière dont ils sont utilisés, sont révélateurs des cultures politiques propres à chaque espace – et au-delà d'une certaine universalité des injustices urbaines dans les villes du sud, la diversité des manières dont ces injustices sont contestées.

Mouvements sociaux urbains et injustice spatiale

La difficile mobilisation des « droits »

Claire BENIT-GBAFFOU, Sophie OLDFIELD,
Wafae BELARBI, Aziz IRAKI, Sam OWUOR

Les mouvements sociaux sont devenus une caractéristique incontournable du paysage politique urbain dans les villes africaines contemporaines – de la mobilisation urbaine contre l’apartheid aboutissant à rendre les villes « ingouvernables » en Afrique du Sud et contribuant à la chute du régime en 1994, au plus récent mouvement pour la démocratie qui a vu le jour au Maroc, lors du « printemps arabe » de 2011, en passant par les mobilisations politico-ethniques qui ébranlèrent notamment les villes kenyanes au milieu des années 2000. Ces mobilisations ont divers objets de revendication dans la ville, sur la ville, et s’articulent souvent, de manière complexe, autour de notions de justice et d’injustice ou de droits. Cependant, dans le contexte des études urbaines africaines, l’analyse dominante des mouvements sociaux urbains, de même que la rhétorique contemporaine du « droit à la ville », sous-estiment souvent la difficulté que représente le passage à un langage de droits (à la différence par exemple de ce que l’on peut observer dans les villes brésiliennes, voir Holston, 2008). Ces approches partent, peut-être un peu vite, du principe que la contrainte majeure rencontrée par les gens voulant mobiliser leurs « droits » est la répression d’État ou, plus largement, le manque d’opportunités politiques (Bayat, 1997). Dans ce type d’approche, les habitants sont condamnés à la stratégie de l’« empiètement silencieux » (*quiet encroachment*) ou de la « résistance au quotidien », car la revendication ouverte de leurs droits les mettrait en danger.

Notre approche ici est de considérer le « droit à la ville » dans la mesure seulement où il devient instrument de mobilisation des résidents, lorsqu’il est explicitement constitué en catégorie de l’action collective, de l’organisation de la société civile ou du débat public. Afin de prendre le « droit à la ville » au sérieux, nous suggérons qu’il est essentiel d’analyser la manière dont les revendications individuelles et collectives sont formu-

lées et dans quelle mesure elles s'articulent autour de la notion de droit. Pour comprendre autrement les formes de lutte pour la justice ou contre l'injustice spatiales, nous examinons dans ce chapitre la manière dont les mobilisations s'expriment ou non en termes de droits en nous appuyant sur des cas de mobilisations dans des quartiers pauvres du Cap, de Casablanca, de Johannesburg et de Nairobi. Dans les trois contextes nationaux, l'étude des stratégies de résistance quotidienne démontre également un autre niveau de complexité. La mobilisation d'un discours de droits s'affiche le plus souvent en rupture avec les systèmes locaux de gouvernance, de régulation et de redistribution urbaines, qui repose souvent sur des accords formels ou informels à l'échelle locale (de type clientéliste par exemple) : cette rupture a un coût politique, social et économique fort pour les résidents pauvres. Ce constat remet en cause l'idée que l'existence des lois (et de son corollaire les droits), au cœur des systèmes démocratiques, se traduit de manière simple ou linéaire dans les pratiques de mobilisation populaire en ville.

Les formes que prennent les mobilisations collectives pour affirmer cette rupture de l'ordre social et politique dépendent éminemment de leur contexte local. À Nairobi, pour protester contre la détention de leurs fils emprisonnés pour avoir manifesté contre l'État kényan à parti unique, un groupe de mères se déshabillent intégralement devant les policiers venus arrêter leur manifestation, déployée dans le parc Uhuru, lieu central et extrêmement fréquenté, voisin du très mondialisé quartier des affaires. À Casablanca, les habitants se mobilisent pour changer le nom de leur quartier, informel et périphérique de Casablanca et toujours considéré comme un « village » – soulignant le coût et l'impact social résultant de la stigmatisation du monde rural, et soulignant une dimension importante des injustices spatiales dans la ville marocaine. Dans un quartier périphérique du Cap, une mobilisation pour demander l'accès à l'eau rend visible – par le truchement de culottes (aussi grandes et usées que possible) accrochées aux grilles des bureaux de la municipalité installés dans le *township* – l'injustice spatiale que représentent le non-accès aux services, l'importance fondamentale de l'eau dans la vie du quartier et son corollaire, l'injustice flagrante que constitue la négation d'un accès à l'eau.

Ces exemples ne sont pas interchangeables. Il est difficile d'imaginer des Marocaines (ou des Marocains) accrochant leurs sous-vêtements dans l'espace public pour réclamer de l'eau, ou des femmes se déshabillant dans un parc en plein centre-ville du Cap ; les questions de changement de noms de quartier ou de rues prennent de toutes autres dimensions en Afrique du Sud (la relation de différents groupes à l'héritage de l'apartheid et de la lutte contre le régime). Mais dans chacun de ces contextes urbains, politiques et culturels, la revendication des droits prend la forme d'une rupture brutale de l'ordre social quotidien, « traditionnel », qui régit normalement la vie en ville.

Toutefois, loin de considérer que faire appel aux « droits » représente le recours principal ou évident pour réclamer (en général à l'État) la recti-

fication d'une injustice, notre argument est qu'il est souvent plus efficace pour les groupes populaires d'utiliser les relations de clientélisme ou les réseaux de gouvernance déjà existants, afin de revendiquer l'accès aux ressources (voir chapitre 11 pour une analyse des fonctionnements locaux du clientélisme). S'impliquer dans un mouvement social pour les droits n'est ni facile ni simple, ce genre d'action perturbant nécessairement, et parfois même rompant, l'ordre politique et social existant, plaçant les habitants en opposition directe et visible avec les pouvoirs dominants.

Le « droit » à manifester et les formes que prennent les mobilisations collectives

Entre les manifestations post-apartheid organisées dans une Afrique du Sud devenue démocratique, les violentes mobilisations qui secouent le Kenya au régime multipartite, ethniciisé et affaibli, et la révolution « tranquille » qui couve au Maroc, les contextes considérés ici varient considérablement. À cet égard, les différences légales et pratiques existantes dans la manière dont le droit à manifester est vécu et pratiqué respectivement au Maroc (notamment pendant le Printemps arabe), en Afrique du Sud et au Kenya sont un élément central pour notre réflexion.

Au Kenya, l'organisation d'une manifestation ou d'un rassemblement public ne requiert aucune autorisation. Il est cependant nécessaire d'avertir la police à l'avance ; celle-ci peut en effet avoir des recommandations sur les questions de sécurité. En pratique, cela peut se dérouler différemment, en fonction du contexte. Pendant les violences qui ont éclaté à Nairobi après les élections de 1997 par exemple, un parti d'opposition, l'ODM, avait prévu de tenir un meeting au parc Uhuru. Le jour du meeting, des policiers et des militaires formèrent une chaîne humaine tout autour du parc afin d'en empêcher l'accès des participants. Ils restèrent là jour et nuit pendant trois semaines.

En Afrique du Sud, il est nécessaire de demander une autorisation à la police métropolitaine avant d'organiser une manifestation (officiellement pour permettre l'organisation de la sécurité et de la circulation des véhicules et des piétons). De plus en plus de manifestations sont interdites « pour raisons de sécurité », ce qui entraîne une augmentation du nombre de manifestations « illégales » (non autorisées), souvent violemment réprimées par l'État, poussant parfois les manifestants à la violence. En 2007 par exemple, à Pretoria, le leader de la Communauté Ivoirienne d'Afrique du Sud (CIAS) avait organisé une manifestation devant l'ambassade de Côte d'Ivoire afin de protester contre les discriminations ethniques et régionales dont étaient victimes les citoyens ivoiriens (dans le contexte de la guerre civile en Côte d'Ivoire). L'autorisation demandée à la police métropolitaine de Pretoria fut accordée, à condition que l'ambassadeur

donne également son accord (ce qu'il ne fit pas, bien entendu). Grâce à ses liens avec l'Institut pour la liberté d'expression (FXI), une ONG de défense des droits, le représentant de la Communauté Ivoirienne fut conseillé par un avocat *pro bono* qui lui suggéra de faire un recours urgent à la Cour de justice. Il fit une requête auprès de la Haute Cour de Pretoria dans la matinée et reçut l'autorisation de manifester à midi – la manifestation étant initialement prévue à 13h00. Ces incertitudes et difficultés juridiques limitèrent l'ampleur de la mobilisation des membres du CIAS et la manifestation fut donc essentiellement symbolique. Néanmoins, le mouvement enregistra une importante victoire morale lorsque l'ambassadeur envoya ses agents de sécurité pour arrêter la manifestation : le leader du CIAS produisit l'autorisation de la Cour et la manifestation continua, sous l'œil des médias.

Au Maroc, il faut s'adresser aux autorités régionales (la préfecture) pour obtenir l'autorisation de manifester, comme cela a été établi dans une loi votée en 1958. Cependant, une décision de la Cour Suprême qui fait jurisprudence ne considère pas les « sit-ins » comme étant inclus dans cette catégorie, ceux-ci dépendant du droit de faire grève sur son lieu de travail. C'est pourquoi de nombreux mouvements sociaux utilisent les *sit-ins* dans leur lutte. Cependant, la police essaye souvent d'empêcher l'accès à l'espace public où le *sit-in* est prévu. En 2011, par exemple, le mouvement du 20 février ne demanda jamais d'autorisation dans ses différentes manifestations, et la réponse des pouvoirs publics fut fluctuante. La manifestation du 20 février fut tolérée, de même que celle du 20 mars (qui eut lieu juste après le discours du roi appelant à une réforme constitutionnelle), tandis que la manifestation du 22 mai fut au contraire violemment réprimée. La suivante, le 5 juin, ne le fut pas. La stratégie adoptée semble être d'entretenir l'incertitude, de ne pas faire savoir si les manifestations seront tolérées ou réprimées. Bien que techniquement les *sit-ins* ne soient pas illégaux, ces manifestations restent non autorisées ; les autorités ont donc le droit de « disperser » les rassemblements.

Notre objectif n'est pas de présenter ici une analyse comparative approfondie des dynamiques politiques et des processus de démocratisation à l'œuvre dans chaque pays, mais de souligner de quelle manière de tels contextes influencent les formes de mobilisation urbaines et l'articulation des droits, notamment en ce qui concerne les espaces urbains et l'accès au logement.

Trois histoires de mobilisation pour des « droits » au logement

Le logement n'est pas un droit de la même manière au Kenya, au Maroc et en Afrique du Sud. Dans la Déclaration des Droits sud-africaine

– incluse dans la Constitution rédigée après l'apartheid – « l'accès au logement » est désigné comme un droit reconnu explicitement par la loi (1996, Article 26.1), que l'État doit progressivement assurer en fonction de ses capacités et des ressources disponibles. La mise en œuvre de ce droit est à la base de nombreuses mobilisations – d'*Abahlali Basemjondolo* (Pithouse, 2008, et ci-dessous) à une série de procès gagnés par des ONGs juridiques contre des gouvernements municipaux et provinciaux, qui ont obligé l'État à changer ses politiques et ses pratiques relatives au logement (Wilson, 2011 ; Huchzermeyer, 2011). Au Kenya, la Constitution de 2010 affirme le droit à « un logement convenable à prix abordable » (Constitution kényane 2010, article 43.1.b), tout en prenant également en compte les ressources limitées dont dispose l'État et la mise en place nécessairement progressive de ce droit. Au Maroc, en revanche, le logement n'est pas un droit constitutionnel et peut difficilement être invoqué au cours d'actions en justice. Cependant, un discours sur le « droit collectif au logement » est en train d'apparaître dans les mobilisations collectives, encouragé par des revendications venant de zones d'habitation informelles et d'un mouvement plus large pour la démocratie. Trois histoires de mobilisations pour le logement sont développées ci-dessous.

Droit au logement et politique de l'injustice spatiale

A eThekweni (Afrique du Sud), un mouvement appelé *Abahlali Basemjondolo* (« les habitants des bidonvilles », en zoulou) a été créé en 2005 afin de résister aux tentatives de la municipalité d'« éradiquer » les bidonvilles, en accord avec une interprétation particulière des Objectifs du Millénaire pour le Développement de la part de l'État sud-africain – qui met l'accent sur la répression (Huchzermeyer, 2011). Basé dans le bidonville de Kennedy Road, le mouvement compta rapidement des membres dans de nombreux autres bidonvilles de la métropole. Quand une Loi Provinciale facilitant l'expulsion des habitants de bidonvilles au nom du développement urbain fut votée, le mouvement, utilisant le droit au logement inscrit dans la Constitution comme fondement de son action, attaqua la loi devant la Cour Constitutionnelle, avec le soutien d'universitaires et d'ONGs de défense des droits. Alors que le dossier était en cours de traitement, les leaders du mouvement furent physiquement attaqués à Kennedy Road : ils furent obligés de quitter le quartier et de se cacher. L'ANC est fortement soupçonné d'avoir organisé et coordonné l'attaque au niveau local et provincial, avec l'aide de la police municipale et nationale. Bien que le mouvement ait gagné le procès – la Cour déclara la loi anticonstitutionnelle – ses dirigeants ne peuvent toujours pas retourner à Kennedy Road, l'ANC ayant établi un bastion dans le quartier en ayant recours à l'intimidation et au clientélisme. La bataille légale pour le « droit au logement » a été remportée, la loi abrogée, et le nombre d'expulsions violentes a baissé. Cependant, le mouvement a été considérablement affaibli par les exactions commises à son encontre et les intimidations exercées en permanence dans le quartier.

À Casablanca, après la rébellion du 20 février et dans la foulée du Printemps arabe, les jeunes et les chômeurs se mobilisèrent pour « un logement

décent ». Le mouvement fit son apparition en dehors des mouvements sociaux traditionnels comme les syndicats et les partis politiques, et à un niveau très local. Cette mobilisation vit le jour lorsque les habitants de deux quartiers informels, Skouila et Thomas, organisèrent un sit-in devant les bureaux de la préfecture. Le déclencheur fut un fort sentiment d'injustice non pas parce que la municipalité planifiait la relogement des habitants des quartiers informels, mais parce qu'un certain nombre de ces habitants n'apparaissaient pas sur la liste des personnes devant être recasées. Deux facteurs ont permis que ce sit-in originel se transforme en un mouvement de plus grande envergure : la présence de deux syndicalistes résidant dans un quartier informel (Sidi Moumem) et également membres d'une association marocaine de défense des droits de l'homme, ATTAC (un mouvement anti-mondialisation) ; l'adoption par un parti politique radical (Annahj Eddimocrati) d'une stratégie de mobilisation axée autour du droit au logement, en accord avec son souci d'ancrer le parti dans les problèmes quotidiens de la population pauvre. Leur implication mena à la création d'un « Comité pour le logement à Sidi Moumem Lakdim », chargé de centraliser et de coordonner toutes les revendications des habitants liées au logement et de les faire parvenir à l'administration. Le Comité assurait le suivi des doléances soumises par les habitants (contre les expulsions ou l'échec des inscriptions sur les listes pour le relogement par exemple) et organisait des manifestations et des sit-ins devant les bureaux de la préfecture. Travaillant à l'origine au niveau local, le Comité est désormais actif dans tout Casablanca, au niveau de la commune, sous le nom de « Comité régional pour le soutien social aux victimes de logements indécents ». Plus récemment, il est devenu le partenaire officiel des pouvoirs publics pour gérer les problèmes de logement à Casablanca. Ce changement a également entraîné une modification du vocabulaire employé pour revendiquer des logements décents : les gens protestant par l'intermédiaire du Comité utilisent désormais des slogans comme « C'est vous qui devez vous assurer que vos droits sont respectés » ; « Pas de logement, pas de citoyenneté ». Par ailleurs, ils utilisent internet pour faire circuler et rendre visibles des vidéos de leurs manifestations.

À Nairobi, la question du logement est centrale et a été au cœur de certains des épisodes de violence politique et ethnique qui ont affecté la ville après les élections contestées de 2007. De Smedt (2009) affirme, par exemple, que le recours à la violence fit son apparition à Kibera, un bidonville densément peuplé, à cause de conflits opposant propriétaires et locataires, cette différence de statut ayant également une dimension ethnique et politique. Bien que les revendications concernant le logement fassent rarement appel au langage des droits et favorisent en général les compromis clientélistes à l'échelle locale ou les solutions informelles traditionnelles (Lamba, 2005), la multiplication des expulsions, menée principalement par des promoteurs privés, a conduit à la création de Muungano wa Wanavijiji (la « Fédération des habitants des bidonvilles »), d'abord lancée à Nairobi en 1996. La Fédération, affiliée à l'organisation mondiale *Slum Dwellers International* (Fédération internationale des habitants de bidonvilles), soutient que les expulsions forcées violent des lois et des normes internationales bien établies, qui obligent le gouvernement à fournir à la communauté concernée un avertissement adapté et raisonnable, de vrais forums consultatifs, des informations concernant les expulsions prévues et des solutions de relogement adaptées. Cependant, la Fédération adopte rarement une attitude conflictuelle envers l'État, ou une approche juridique de ces

questions, recherchant plutôt la coopération et le compromis avec l'État, ce qui a permis le développement de solutions *ad hoc* basées sur les modalités d'épargne des résidents ou des projets de consolidation *in situ*.

[CBG, WB, SO]

Ces exemples montrent tous une intensification des mobilisations pour le logement des plus pauvres au niveau municipal et parfois même national, dépassant l'échelle du quartier où elles ont émergé. Les raisons, ou les conditions de cette montée en échelle sont liées à la mondialisation de la question du logement (au travers d'événements, de conférences, d'accords internationaux); à l'influence de mouvements globaux (comme *Slum Dwellers International* et ATTAC); ou, indirectement, à l'influence des institutions globales sur les politiques nationales (comme les Objectifs du Millénaire pour le Développement, souvent utilisés comme prétexte pour raser les bidonvilles et légitimer des lois répressives à leur encontre).

Ces trois cas illustrent également l'émergence du langage du « droit au logement », même si le contexte sud-africain est particulier: les droits y sont considérés comme une catégorie légale et sont utilisés pour lutter contre des politiques répressives devant les tribunaux. Au contraire, dans les cas du Maroc et du Kenya, le recours au « droit » est plus abstrait et sans doute moins répandu chez les habitants des quartiers informels. Peut-être que sous cette forme il est inoffensif – sans grande portée politique,

Photographie 8. *Manifestation au Cap pour obtenir les services urbains de base* (S. Oldfield, 2012)



utilisé non pour contester l'État mais plutôt pour s'approprier le langage international des droits de l'homme et des institutions et ONGs internationales (dont on espère vaguement qu'elles feront pression sur l'État). Enfin, la vie politique locale et les pratiques de clientélisme impliquant des représentants de partis ou des leaders traditionnels sont présentes dans chacun des cas, mélange de politique formelle et informelle (parfois violente) permettant d'arriver à des compromis sur les conflits liés au logement. Dans les trois cas, l'articulation entre cette pratique quotidienne du clientélisme et la mobilisation émergente d'individus variés, à l'échelle de la ville, et basée sur des droits est complexe. C'est cette articulation que nous analyserons maintenant : comment peut-on traduire, transférer, ou exprimer en termes de « droits » un sentiment d'injustice spatiale partagé localement et lié à l'accès à des biens urbains (comme le logement, les services, les espaces centraux, les transports et équipements urbains, etc.) ?

**De la honte individuelle aux revendications collectives :
remettre en cause les normes dominantes
et les discours discréditant « l'informel »**

Pour analyser le passage d'une stratégie politique de l'arrangement informel à une stratégie formelle de revendication des droits, nous articulons ici deux dimensions essentielles. La première repose sur le fait de renverser le stigmat (Goffman, 1963) : passer de la honte de son statut ou de son activité informelle, que l'on essaye de cacher aux autres aussi bien qu'à l'État, à l'expression ou au débat publics, de manière à ce qu'elle devienne une revendication, un droit, un appel à la justice. La deuxième dimension est le rapport complexe entre les relations clientélistes au niveau local, qui rendent la vie quotidienne possible, et la politique des droits, en général plus extérieure, éphémère et conflictuelle – et qui bien souvent rejette, dénonce ou remet en cause les liens de clientélisme, courant le risque de perdre des ressources au cas où le nouveau réseau de mobilisation ne durerait pas ou ne réussirait pas.

Nous aborderons ici trois exemples de mobilisations nous permettant d'examiner la manière dont le sentiment de honte rend la mobilisation difficile, et à quelles conditions l'on peut passer de l'expérience individuelle de la honte à la revendication collective d'un droit. Au cœur de ces questions se trouve la manière dont les mobilisations défient les normes et les discours dominants qui discréditent et délégitiment les formes dites « informelles » de vie quotidienne et de vie en ville. Nous évoquerons les coupures d'eau et le « droit » de se reconnecter au réseau de manière illégale au Cap et à Casablanca, la manière dont la reconnaissance du statut « urbain » d'un quartier ouvre la voie à de nouvelles revendications sur

les services, et enfin, de nouveau au Cap, comment ce qui est réputé honteux – l'impossibilité d'être propre – peut être retourné en une stratégie visant à faire honte à l'opresseur et permettant d'affirmer et de revendiquer un droit à l'eau.

Comment un résident passe d'un sentiment de honte et d'humiliation à la conviction d'être dans son droit ? Cette évolution n'est ni universelle, ni facile. Il est crucial, mais aussi difficile, de redéfinir ce qui est privé afin de permettre l'émergence de nouveaux débats et de nouvelles mobilisations autour des droits et de l'accès aux services publics, dans l'espace dense du voisinage populaire.

Le « droit » à l'eau ? Gérer la honte et les droits dans le Parc de Valhalla, Le Cap

En Afrique du Sud, la Déclaration des Droits, incluse dans la Constitution de 1996, affirme le droit à l'eau. Néanmoins, les municipalités sont autorisées par la loi à couper l'alimentation en eau des habitants en cas de non-paiement mais elles sont tenues par la loi de maintenir « un accès de base gratuit », soit une quantité minimum par foyer et par mois (Peters et Oldfield, 2005).

Ainsi, en cas de coupure, un véhicule de maintien de l'ordre, accompagné de l'entreprise sous-traitante chargée de couper l'eau, se gare le long du trottoir, devant une maison du *township*. Ils sortent leur équipement, ouvrent le compteur d'eau qui se trouve dans la rue, et, à la vue de tous, y insèrent un « bouchon » : surnommé « compte-goutte », c'est un objet en métal semblable à une pièce de monnaie, percé d'un petit trou, qui laisse passer seulement un mince filet d'eau. Les voisins et les habitants du quartier observent, la famille se sent humiliée. Ils n'ont pas les moyens de rembourser leur impayé de factures d'eau, ou de payer les frais de réouverture. Doivent-ils se rebrancher de manière illégale ? Ils ont peur, conscients des possibilités de poursuite en justice et de criminalisation. Peuvent-ils survivre uniquement avec l'eau coulant dans le seau, lentement, goutte à goutte, toute la journée ? La première conséquence est une pénurie d'eau : l'impossibilité de faire la lessive, de cuisiner, l'obligation d'arrêter de nettoyer ; ce changement d'habitudes est difficile à vivre au sein du foyer, et est visible par les voisins. À long terme, leur jardin, dont ils sont si fiers, qui les rend si heureux, dépérit. Planté et entretenu par la grand-mère, propriétaire originelle de la maison, désormais décédée... La famille est déchirée, blessée par l'outrage fait à la mémoire de la grand-mère, et publiquement humiliée, tandis que le jardin meurt, à la vue de tous, chaque jour un peu plus. En privé ils vivent du filet d'eau, limités à un ou deux seaux par jour.

Dans le quartier, on se demande ce que ces familles doivent faire. Presque tout le monde a des impayés de factures d'eau, et rares sont ceux qui ont les moyens de se rebrancher formellement et légalement en réglant leurs arriérés et les frais de reconnexion au réseau. Certaines familles choisissent de vivre du filet d'eau, mais de compléter. Il faut alors baisser la tête et se rendre au bidonville juste à côté – où il y a des fontaines publiques. Il faut demander la permission, supplier les habitants d'avoir accès au robinet et enfin ramener l'eau jusque chez soi, avec au cœur l'humiliation de cette régression dans

l'échelle sociale. Certaines familles pensent que tous devraient se contenter de l'alimentation gratuite en eau garantie par le service minimum, rationner leur consommation d'eau, incarnant ainsi de manière individuelle la logique publique défendue par la ville: la consommation « attentive »; vivre de manière « responsable », en fonction de vos moyens, comme tout « bon citoyen » doit le faire. Pour les militants des mouvements sociaux du quartier, c'est évident: « reconnectez-vous, c'est tellement facile. Soyez informés de vos droits. Vous avez juste besoin d'une grosse clé à molette et d'un militant-plombier pour rétablir l'eau ». La dirigeante de l'organisation de quartier évoque « les longues histoires que racontent les gens », déclarant qu'ils « ne devraient pas avoir honte ». Cependant, elle est prise au piège dans une situation où elle ne peut pas effectuer les réouvertures publiquement; elle envoie donc les habitants à d'autres personnes pour qu'elles les aident. Au conseil municipal, elle peut signaler des problèmes d'entretien ou des fuites, mais ne peut pas remettre directement en cause la politique municipale de gestion de l'eau.

[SOI]

Mobiliser des droits n'est pas facile. Cela exige une solidarité de groupe, une force collective – ici pour rendre publique la bataille (cachée) des particuliers pour avoir accès à l'eau. Mais il ne s'agit pas seulement d'une hésitation entre la publicité de la mobilisation et l'invisibilité de l'arrangement informel: la difficulté de mobilisation tient à l'existence d'un discours dominant à l'échelle de la ville entière, qui désigne les pauvres comme criminels s'ils ne payent pas, comme citoyens irresponsables s'ils ne sont pas « économes » dans leur consommation d'eau. A l'évidence ici, la signification et le coût social d'une mobilisation sont ancrés dans la culture et le contexte (local, métropolitain et national) dans lesquels ils s'inscrivent. Au Maroc, par exemple, une caractéristique décisive est celle de l'environnement urbain ou rural. Ainsi, vivre dans un quartier informel est fortement stigmatisé (Zaki, 2010): leurs résidents sont méprisés, considérés comme illégitimes dans la ville et incapables de comprendre la sophistication de la vie urbaine – le « paysan » étant souvent la cible de moqueries et de caricatures. Les habitants des quartiers informels, tout comme les habitants des campagnes, sont souvent décrits comme des « animaux ». Cette stigmatisation a été détournée à certaines occasions et réutilisée comme accusation contre l'État, pour son échec à régulariser ou à développer ces quartiers. Ainsi, l'expression « on vit comme des animaux » est parfois utilisée par les habitants des quartiers informels eux-mêmes pour souligner ce qu'ils considèrent être des conditions de vie inhumaines. Ces tactiques n'impliquent cependant pas une confrontation directe ou juridique avec un régime autoritaire et les revendications peuvent être biaisées afin d'en atténuer le caractère d'opposition. En particulier, la question du statut du quartier et sa reconnaissance par l'État aident parfois les résidents à définir les attentes collectives afin de revendiquer des droits.

Comment un changement de nom modifie la nature des revendications à la ville – Hay Watani, Casablanca

Hay Watani, à Lissasfa, est une zone d'habitation informelle (consolidée) dans la banlieue ouest de Casablanca, qui date des années 1970 et comprend environ 750 maisons. Elle a peu à peu obtenu l'accès aux services tels que l'électricité et l'eau. En 1996, des propriétaires ont créé une association, appelée Lissasfa Li Hay Lhaj Bouchaib El Watani. Ils se sont mobilisés à travers des pétitions adressées à la municipalité, l'envoi d'une délégation au prestataire de service, l'organisation de sit-in devant les bureaux de la municipalité et du prestataire de services, et une campagne interne au quartier afin de convaincre les propriétaires de permettre la mise en place d'infrastructures sans versement de compensations. En 2002, cette association a demandé à la municipalité de pouvoir changer de nom, *douar* Haj Bouchaib étant considéré trop « campagnard » (douar signifiant « village »). Cette demande fut acceptée en 2010 et le quartier fut renommé *Hay* Watani, Hay signifiant « zone urbaine ». Pour les habitants ce changement de nom équivalait à un changement de statut social. Il leur permet notamment d'adresser de nouvelles revendications à l'État, en particulier concernant le logement : « comment une zone urbaine (« hay »), qui est devenue si complètement urbaine, peut-elle afficher des conditions de logement si terribles ? », demande un leader de l'association des locataires.

[AI]

Au Maroc, l'appartenance à l'urbain ou au rural (ou la classification comme telle) a des conséquences en matière de droits et de mobilisations. Les notions de légalité-illégalité, d'urbain et de rural, de formel et d'informel reflètent différentes logiques et significations sociales dans chacun des cas considérés ici. La stigmatisation et la honte ne sont pas toujours, toutefois, des obstacles à la mobilisation. Parfois, ils représentent également des instruments que les mouvements utilisent pour perturber le *statu quo*, remodeler le débat public, attirer l'attention et défier le pouvoir, comme le montre l'exemple des luttes pour le droit à l'eau au Cap. Dans cette métropole sud-africaine, les luttes pour le logement, y compris parfois l'occupation de terres du quartier par des familles sans domicile, ont fortement marqué les relations que les habitants entretiennent avec la municipalité. Dans le bidonville de 7 de Laan, le comité de quartier, interdit par la ville à cause des occupations foncières, coordonna l'entrée des habitants dans la bataille judiciaire, défendant l'affaire devant la Haute Cour pendant quatre ans. Ils gagnèrent le procès. La ville fit appel. Ils remportèrent l'appel : le juge décida que les occupants avaient droit à la terre, ainsi qu'à la mise à disposition immédiate des services de base (eau, électricité et sanitaires communs) et, à plus long terme, à l'établissement de logements supplémentaires dans le quartier. La lutte ne prit cependant pas fin au tribunal : une mobilisation pour assurer le droit à l'eau fut nécessaire.

Faire honte à la ville pour obtenir le droit à l'eau L'affaire des culottes

Pour obtenir de la municipalité qu'elle fournisse eau et assainissement au quartier de 7 de Laan, et pour protester contre sa réponse – « il n'y a pas d'argent pour cela » – alors que la décision du tribunal lui avait imposé de mettre ces services en place, le comité de quartier concocta une stratégie percutante : utiliser les bureaux locaux du Conseil municipal pour satisfaire tous les besoins en eau de la zone – toilettes, eau potable, eau pour cuisiner et pour se laver. Les quelques cent familles de ce bidonville apportaient leur lessive, utilisaient les toilettes du Conseil pendant la journée, venaient chercher de l'eau pour faire la cuisine, étendaient leur linge sur les grillages du Conseil. Les femmes notamment étaient encouragées à étendre leurs culottes (les plus grandes et les plus usées possible) afin de dénoncer les humiliations d'une vie sans eau et de conjurer la honte ressentie par les gens condamnés à vivre dans des vêtements sales. Ce faisant, ils retournèrent la stigmatisation dont ils étaient victimes, poussant les employés municipaux à avoir honte à leur tour. Le Conseil s'arrêta, la crèche fut fermée. Poussés à leurs limites, les responsables appelèrent leurs supérieurs au Centre Civique du centre-ville. Le jour suivant, littéralement, ce qui n'avait à l'origine aucun financement possible devint réalisable : des points d'eau furent installés dans le quartier.

[SOI]

Les mobilisations peuvent remettre en cause le sentiment de honte et lancer un débat public, autant de processus qui changent la manière dont la ville est vécue. Dans tous les cas abordés ici, les mobilisations lancent des débats de manière provocatrice et, bien souvent, remettent en cause les pratiques clientélistes liant la société et l'État, les mouvements et les hommes politiques, mais aussi les habitants et leurs droits, dans des zones périphériques pauvres.

Mettre fin aux « faveurs » : s'opposer au clientélisme à travers la mobilisation des droits

Parfois les mobilisations mènent à l'élargissement du débat politique et à la reconnaissance de certains droits par l'État. Souvent, cependant, en mobilisant des droits, les mouvements ébranlent des pratiques clientélistes locales, des relations qui permettaient la réalisation de certaines choses, qui facilitaient la vie quotidienne ; tout un système de faveurs accordées à un individu ou un groupe, en général à l'échelle du quartier qui permet le mieux ces relations interpersonnelles (voir chapitre 10). Les exemples locaux sur lesquels nous basons notre réflexion illustrent différents aspects de la complexité de ces pratiques, en commençant par le cas de Mukuru à Nairobi.

**Aller au tribunal pour lutter contre un promoteur privé,
bidonville de Mukuru, Nairobi :
quand une administration informelle ne peut pas faire face**

Mukuru kwa Njenga, bidonville périphérique de Nairobi, possède un système de gestion de l'espace complexe : une partie est gérée par un chef traditionnel, qui nomme un certain nombre de « chefs de villages » pour chaque zone. Ces chefs adjoints sont chargés de gérer les terres, de garder une trace écrite (registre informel) des ventes de terrains et de résoudre les conflits (Lamba, 2002). Ce système de gestion de l'espace quotidien a des limites cependant, et notamment des limites internes, quand différentes factions se battent et que la légitimité du chef ou d'un chef adjoint est remise en cause. Ses limites sont aussi externes : Mukuru se trouvant sur des terres privées, la zone est également régie par d'autres lois, et est en conséquences régulièrement soumise à des tentatives d'expulsion. Début 2012, quand les expulsions ordonnées par un promoteur commencèrent à être appliquées, les habitants ne pouvaient pas se tourner vers leur chef ou leur chef adjoint. La résistance aux expulsions et la répression policière firent trois morts parmi les résidents du quartier. Peu après, un groupe d'habitants, soutenu par Muungano wa Wanjikaji (organisation métropolitaine pour le logement), organisa une manifestation devant le tribunal le plus proche. Ils adressèrent une plainte au tribunal pour qu'il prenne des mesures contre le promoteur pour les avoir expulsés violemment, enfreignant une injonction de la cour publiée auparavant qui lui interdisait toute action tant que leur plainte ne serait pas étudiée et résolue. Il est intéressant de constater que la mobilisation ne s'est pas faite autour du droit au logement mais du droit à la dignité humaine : « les habitants ont déclaré que les expulsions forcées enfreignaient le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et que le Pacte affirme le droit de se défendre contre toute intervention arbitraire contre sa vie privée, sa famille ou son logement » (Ogemba, 2012).

L'affaire fit grand bruit et le Premier ministre, Raila Odinga, qualifia les expulsions d'« inhumaines et insupportables », et affirma que cela « envoyait un signal négatif aux citoyens qui avaient espéré l'avènement d'une meilleure gouvernance avec l'adoption de la nouvelle Constitution ». Il souligna que « la Constitution garantit le droit au logement », et que les expulsions devaient être arrêtées jusqu'à ce que des mesures assurant le relogement des habitants concernés soient prises.

[CBG, SO]

La politisation du « droit au logement » est liée à un grand nombre de facteurs que nous ne pouvons exposer ici de manière exhaustive. La multiplication des mouvements sociaux pour le logement, qui bénéficient d'un large soutien et d'une audience mondiale ; l'importance d'obtenir l'aide et le respect de la communauté internationale (suivant les critères de la « bonne gouvernance ») ; le contexte politique (la construction de la nation autour de la nouvelle Constitution) et la dénonciation de la brutalité de la répression policière en réponse à l'action des habitants au tribunal, sont autant d'éléments qui créent un contexte favorable au passage d'un

langage de faveurs et d'arrangements locaux à un langage de droits, de lois et de politiques adaptées. Il est intéressant de constater que ce langage ne remet pas nécessairement en cause les arrangements informels avec les chefs locaux et qu'il apparaît plus comme une stratégie complémentaire et parallèle en période de crise. La notion de « droit au logement », qui n'a pas encore été totalement mobilisée par les résidents de Mukuru (ils font plutôt référence à la notion plus abstraite de dignité humaine), est entrée dans le domaine public. La manière dont ce « droit au logement » influencera l'accès au logement pour les plus pauvres reste à mesurer, mais cet exemple et sa politisation ont certainement renforcé la capacité des habitants des bidonvilles à y faire référence et à l'utiliser dans leur répertoire d'action collective.

Les deux « histoires » développées brièvement ci-après illustrent au contraire des cas où la mobilisation des « droits » par les habitants contredit et éventuellement nuit aux relations de clientélisme existant entre résidents et patrons locaux. Dans les deux cas, la mobilisation d'un discours de droit fait son apparition après que l'accord clientéliste a été trahi par le patron.

L'échec d'un discours de droits face à d'influents réseaux clientélistes à Bertrams (Johannesburg) et Chechnya (Casablanca)

Durant les préparatifs pour la Coupe du Monde de football 2010 qui devait se tenir à Johannesburg, la modernisation du stade Ellis Park faisait planer la menace d'expulsions sur les quartiers voisins. Un groupe d'habitants de Bertrams (un quartier proche du stade, voir carte 5, chapitre 7) se mobilisa et, étant constitué d'anciens militants anti-apartheid (pouvant donc s'appuyer sur les réseaux de l'ANC), ils contactèrent une ONG juridique (CALS, le Centre pour les études légales appliquées), afin qu'elle les défende contre les expulsions que la rumeur annonçait imminentes. Le CALS adressa une lettre à la municipalité, réclamant le droit d'être informé et menaçant d'agir en cas d'expulsion illégale. Peu après, les habitants du quartier mirent brusquement fin à leurs relations avec le CALS, parce que, expliquèrent-ils, le CALS « faisait du tort au gouvernement et à la nation » ; ils avaient obtenu la promesse de la municipalité qu'ils ne seraient pas expulsés et qu'au contraire leurs maisons seraient rénovées. Les promesses informelles obtenues par le biais du réseau clientéliste suffirent à désamorcer la démarche juridique (Bénit-Gbaffou, 2011).

Le quartier périphérique non réglementé de Lahraouiyyine était constamment menacé de destruction par la ville de Casablanca jusqu'à ce que d'importantes émeutes éclatent en 1996. Les émeutes n'étaient pas tant une réponse à la politique généralement répressive de la municipalité, qu'une protestation contre les démolitions ciblées qui affectaient les habitations des résidents n'ayant pas versé de pots-de-vin suffisants aux élus locaux. Des sit-ins devant les bureaux des élus locaux, mais aussi de violentes émeutes et le blocage de la principale route régionale furent organisés par les habitants et attirèrent efficacement l'attention des médias. Ils furent également réprimés

de manière brutale par l'armée. Lahraouiyine fut surnommée « Tchétchénie », symbole à la fois de rébellion violente et de répression brutale de la part de l'État. L'État répliqua de différentes manières, y compris en remaniant les frontières administratives locales afin de fragmenter le mouvement. Il cessa également de délivrer les « certificats de résidence », documents cruciaux qui permettent aux habitants d'avoir accès aux services publics. Les habitants réagirent en revendiquant leur « droit » à ces documents, « en tant que citoyens » du pays. Le problème administratif ne fut résolu qu'avec les élections législatives de 2002 et les élections municipales de 2003 : les hommes politiques du quartier prirent clairement position pour que des papiers soient fournis aux habitants de leurs circonscriptions électorales – afin qu'ils puissent simplement voter ! À plus long terme, cependant, et notamment suite aux attentats de 2003 à Casablanca (les terroristes étaient originaires de bidonvilles similaires), la municipalité répondit plus positivement et lança un programme de développement pour Lahraouiyine, en donnant la priorité au logement et aux infrastructures.

[CBG, WB]

Dans le premier cas (Bertrams, Johannesburg), les relations clientélistes ont prévalu sur la mobilisation des droits et ont entraîné l'échec d'un mouvement collectif émergent contre les expulsions. Dans le second toutefois (Lahraouiyine, Casablanca), même si la mobilisation des droits n'a pas totalement remis en cause le système clientéliste à l'échelle du quartier, il l'a tout de même perturbé. Des mobilisations comme celle de Lahraouiyine, combinées aux bouleversements politiques qui ébranlent le pays, à la peur du gouvernement face à une violence croissante (en particulier liée à l'islamisme radical et au terrorisme) notamment dans les bidonvilles, à la pauvreté, à l'abandon par l'État et à la dégradation, ont mené finalement à d'importants investissements dans des zones périphériques.

Enfin, s'inspirant du travail de Lamia Zaki (2011) dans un bidonville de Casablanca, Carrières Centrales, on peut illustrer une autre configuration possible du lien entre arrangements clientélistes et mobilisation des droits. Zaki rapporte qu'à Carrières Centrales les pouvoirs publics ont longtemps fermé les yeux sur les branchements illégaux au réseau électrique, par pragmatisme et pour préserver la paix sociale – compromis qui permettait aussi aux autorités de disposer d'un moyen de pression sur les habitants. La privatisation de l'approvisionnement en électricité a mis fin à ce système, l'entreprise chargée d'exploiter le réseau étant plus préoccupée par des questions économiques de pertes et de recouvrement que par des questions politiques et sociales. Sa position rigide sur le sujet des branchements illégaux à l'électricité poussa les habitants du quartier à passer d'un langage de faveurs et d'arrangements discrets à une opposition publique et bien visible – en s'opposant physiquement aux débranchements devant être effectués par les employés de l'entreprise, à travers l'organisation collective d'un branchement illégal de masse, et à travers

des manifestations contre la compagnie, devant les bureaux de la municipalité, au nom des droits (droits de l'homme, comme le droit à la dignité ; droit à cet espace, mais aussi, de plus en plus, à ce que « l'éclairage public revienne dans nos rues »). Paradoxalement, les pouvoirs publics ont été appelés à l'aide des habitants à faible revenus par la « méchante » compagnie privée. Celle-ci, ne sachant pas comment faire face à des confrontations toujours plus violentes et aux pertes économiques, finit par soutenir le lobbying des habitants pour l'électrification du quartier (qui devait permettre de payer la consommation de manière individuelle). Cette manœuvre était nécessaire pour que les habitants passent d'un arrangement à un droit de connexions illégales mais tolérées à une électrification officielle – le tout sans affronter directement les pouvoirs publics. Mais, comme Benjamin (2004) l'a montré, accéder aux « droits » a un coût pour la « société politique » : les habitants qui n'ont pas les moyens de payer un accès individuel à l'électricité voient leur accès réduit.

Remarques conclusives

La mobilisation des droits, un défi de taille

L'articulation complexe entre les stratégies quotidiennes des habitants pauvres pour avoir accès aux ressources et les mobilisations collectives revendiquant la reconnaissance de certains droits est souvent négligée. Elle est considérée comme évidente (et donc peu l'objet d'attention) dans les études formalistes du « droit à la ville » et de l'affirmation de la démocratie dans des contextes africains à la fois urbains, en développement et postcoloniaux.

Son importance et son impact sont également sous-estimés lorsque l'analyse se concentre avant tout sur la reproduction de la « société politique » (Chatterjee, 2004 ; Benjamin, 2004). Chatterjee (2004) part ainsi des notions de droits et de citoyenneté pour opposer la « société civile » à ce qu'il appelle la « société politique », c'est-à-dire « la majorité des gens », ceux qui vivent dans des conditions informelles, que ce soit pour l'accès au logement, aux services ou à l'emploi. Pour lui la « société politique » ne peut pas revendiquer des droits car elle n'en a pas, étant informelle et n'étant en conséquence pas reconnue par l'État – elle peut en revanche négocier des faveurs avec l'administration locale et les hommes politiques (Benjamin, 2004) ; discrètement bien sûr dans la mesure où ces arrangements informels contreviennent très clairement à la loi.

Chatterjee, cependant, ne réfléchit pas à la transition entre sociétés politique et civile, entre une politique clandestine et une politique de droits, peut être parce qu'il juge cela impossible dans la société indienne urbaine contemporaine. Ce type d'analyse est cependant contesté, notamment en Afrique du Sud où les démunis mobilisent activement leurs droits

(Benit-Gbaffou, Piper, 2012), souvent en même temps qu'ils ont recours à d'autres stratégies (Oldfield, 2007), ou au Brésil, où la référence aux droits s'est démocratisée et est largement utilisée dans le domaine public (Holston, 2008).

Mobiliser des droits, ou, pour le dire avec un vocabulaire chatterjien, passer d'une société politique à une société civile dans un contexte encore marqué par une forte informalité, comporte certainement des risques, si cette pratique contourne ou détruit les réseaux quotidiens de patronage, importants au niveau local. Benjamin (2004) a montré comment des habitants de quartier informels, faisant appel au droit au logement dans des villes indiennes avec le soutien d'ONGs bien intentionnées, ont en fait entraîné l'expulsion des plus pauvres; la politique clandestine, moins voyante, s'est au contraire révélée *de facto* plus efficace pour empêcher les plus pauvres d'être expulsés. Dans ce chapitre, nous avons analysé quels éléments sont nécessaires pour réclamer justice et mobiliser des droits, actions liées entre elles, mais qui se distinguent des négociations quotidiennes permettant d'accéder aux ressources. Ces négociations dépendent de différents réseaux et, parfois, de nouveaux acteurs qui émergent dans la gouvernance urbaine et ouvrent de nouvelles opportunités permettant aux habitants des zones périphériques d'accéder aux ressources. Dans quelles circonstances ces nouveaux acteurs ou réseaux prennent-ils la place des « protecteurs » traditionnels? Est-ce lorsque le patronage au niveau local n'arrive plus à assurer le service promis, ou lorsqu'il est considéré comme ayant rompu le « contrat » informel assurant l'approvisionnement en échange de la loyauté politique? À moins que les patrons ne puissent être eux-mêmes acteurs dans cette mobilisation des droits (comme Auyero et al. l'ont affirmé en 2009 avec l'exemple de Buenos Aires)? Il est impossible d'apporter une réponse générale à ces questions, et de les imposer de manière normative. Au contraire, il est nécessaire de prendre en compte chaque cas, son contexte et sa spécificité, afin d'analyser les mouvements sociaux et leur rapport à la justice et l'injustice, la spatialité de leurs pratiques, intégrées dans des mobilisations de quartier, et les ambiguïtés – les succès et les échecs – de la mobilisation des droits. Des « révolutions du jasmin » d'Afrique du Nord aux mobilisations d'Uhuru Park à Nairobi et aux manifestations contre les privatisations en Afrique du Sud, les mouvements sociaux populaires revigorent et perturbent le paysage politique africain.

Références bibliographiques

- AGIER M., 1983, *Commerce et sociabilité: les négociants du quartier Zongo de Lomé (Togo)*, Paris, ORSTOM.
- AGNEW J., 1997, The dramaturgy of horizons: geographical scale in the "reconstruction of Italy" by the new Italian political parties, 1992-1995, *Political Geography*, 16 (2), p.99-121.
- AHOLOU C., 2009, Les Comités de Développement du Quartier à Cotonou et à Lomé. Par le « haut », pour le « bas », in Biase (de) A. et Coralli M. (éd.), *Espaces en commun*, Paris, L'Harmattan, p.150-173.
- AMABLE B., PALOMBARINI S., 2005, *L'économie politique n'est pas une science morale*, Paris, Liber Raisons d'agir.
- APPADURAI A., 2001 (éd originale 1996), *Après le colonialisme*, Paris, Payot.
- AUYERO J., 1999, "From the client's point of view": how poor people perceive and evaluate political clientelism, *Theory and Society*, 28, p.297-334.
- AUYERO J., LAPEGNA P., PAGE POMA F., 2009, Patronage politics and contentious collective action: a recursive relationship, *Latin American Politics and Society*, 51 (3), p.1-31.
- BALLARD R., 2008, Between the community hall and the city hall: five research questions on participation, *Transformation*, n°66/67, p.168-188.
- BANÉGAS R., WARNIER J.-P., 2001, Nouvelles figures de la réussite et du pouvoir, *Politique africaine*, n°83, p.5-23.
- BARTHEL P.-A. et PLANEL S., 2010, Tanger-Med and Casa-Marina, Prestige Projects in Morocco: New Capitalist Frameworks and Local Context, *Built Environment*, special issue *Arab Mega-Projects*, vol.36, n°2, p.176-191.
- BAYAT A., 1997, "Un-civil society": The Politics of Informal People, *Third World Quarterly*, 18 (1), p.53-72.
- BEAVON K., 2004, *Johannesburg: the making and shaping of the city*, Pretoria, University of South Africa Press.
- BEKKER S., THERBORN G. (éd.), 2012, *Power and Powerlessness. Capital Cities in Africa*, Cape Town, HSRC Press et Codesria.
- BÉNIT C., GERVAIS-LAMBONY P., 2003, La mondialisation comme instrument politique local dans les métropoles sud-africaines (Johannesburg et Ekurhuleni): les « pauvres » face aux « vitrines », *Annales de géographie*, n°634, p.628-645.

- BÉNIT-GBAFFOU C., GERVAIS-LAMBONY P., 2008, Les formes de la démocratie locale dans les villes sud-africaines, *Revue Tiers Monde*, n° 196, n° 4, p. 733-739.
- BÉNIT-GBAFFOU C. et PIPER L., 2012, Party politics, the poor and the city : reflections from the South African Case, *Geoforum*, 43 (2), p. 173-177.
- BÉNIT-GBAFFOU C., 2011, "Up close and personal", How does local democracy help the poor access the state? Stories of accountability and clientelism in Johannesburg, *Journal of Asian and African Studies*, 46 (5), 453-464.
- 2008, In the shadow of 2010 – a fast tracked local democracy, or how to get rid of the poor in Greater Ellis Park Development Project, Johannesburg, in BASS O, PILLAY U, TOMLINSON, R. (éd.), *Development and Dreams : Urban Development Implications of the 2010 Soccer World Cup*, Pretoria, HSRC Press, p. 200-222.
 - 2008, Démocratisation et participation locale à Johannesburg : la voix et les voies de la société civile face à des institutions participatives dysfonctionnelles, *Revue Tiers Monde*, 196 (4), p. 759-778.
 - 2008, The place of participation in South African local democracy, *Transformation*, 66/67, p. i-viii.
- BENJAMIN S., 2004, Urban land transformation for pro-poor economies, *Geoforum*, 35, p. 177-187.
- BENKO G., LIPIETZ A. (éd.), 2000, *La richesse des régions ; la nouvelle géographie socio-économique*, Paris, Presses Universitaires de France.
- BICKERSTAFF K., AGYEMAN J., 2009, Assembling Justice Spaces : The Scalar Politics of Environmental Justice in North-east England, *Antipode*, 41 (4), p. 781-806.
- BIEHLER A., 2010, *Enjeux et modes de constitution des espaces publics à Ouagadougou (Burkina Faso)*, thèse de géographie, Université Paris 1.
- BLAKELEY, G., 2010, Governing Ourselves: Citizen Participation and Governance in Barcelona and Manchester, *International Journal of Urban and Regional Research*, 34.1.
- BOLTANSKI L., THEVENOT L. 1991, *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- BOST F., 2011, Les zones franches sont-elles des outils et des leviers efficaces du développement ?, *Enjeux ouest-africains*, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE, n° 4.
- BOUDREAU J.-A., 2004, Territoire vécu, territoire stratégique et territoire institutionnalisé : de la redéfinition de la solidarité sociale à Los Angeles, *Lien social et Politiques – RIAC*, 52, Automne, p. 107-118.
- BRENNER N., 1998, Between fixity and motion: accumulation, territorial organization, and the historical geography of spatial scales, *Environment and Planning D : Society and Space*, 16 (4), p. 459-481.
- 2001, The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration, *Progress in Human Geography*, 25 (4), p. 591-614.
 - 2004, *New States Press, Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.

- BRENNER, N., J. PECK, *et al.*, 2010, Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways, *Global networks*, 10 (2), p. 182-222.
- BRET B., 2000, *Justice et Territoire, essai d'interprétation du Nordeste du Brésil*, Thèse d'État, Université Paris I Panthéon-Sorbonne.
- 2009, Interpréter les inégalités socio-spatiales à la lumière de la *Théorie de la Justice* de John Rawls, *Annales de géographie*, 665-666, p. 16-34.
- BRET B., GERVAIS-LAMBONY P., HANCOCK C., LANDY F. (éd.), 2010, *Justice et injustices spatiales*, Presses universitaires de Paris Ouest.
- BRIQUET J.-L. et SAWICKI F., 1998, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses Universitaires de France.
- BUIRE C., 2011, Bringing Government Closer to the People? The Daily Experience of Sub-councils in Cape Town, *Journal of Asian and African Studies*, n° 46 (5), p. 465-478.
- CAMERON R., 2006, South African local government boundary reorganisation, in PILAY U., TOMLINSON R., DU TOIT J. (éd.), *Democracy and delivery. Urban policy in South Africa*, Le Cap, HSRC, p. 76-106.
- CASTELLS M., 1983, *La question urbaine*, Paris, Anthropos.
- CATUSSE M., CATTEDRA R., IDRISSE-JANATI M., 2004, Municipaliser les villes? Le gouvernement des villes à l'épreuve du politique et du territoire au Maroc, in LEBRIS E. (éd.), *Les Municipalités dans le champ politique local. Effets de l'importation des réformes de décentralisation dans la gestion de villes d'Afrique et du Proche Orient*, programme PRUD, GEMDEV/ISDED, p. 211-292.
- CEPOGI INTER AFRIQUE, 1996, *Enquête socio-économique Lomé*, vol. 2.
- CHATTERJEE P., 2004, *The Politics of the Governed: Popular Politics in Most of the World*, New York, Columbia University Press.
- CHEYNIS E., 2008, *L'espace des transformations de l'action associative au Maroc*, Thèse de doctorat, Université de Paris I.
- COGGIN T., PIETERSE M., 2012, Rights and the City: An Exploration of the Interaction Between Socio-economic Rights and the City, *Urban Forum*, 23, p. 257-278.
- COHEN S., 2004, *Searching for a Different Future: The Rise of a Global Middle Class in Morocco*, Durham, Duke University Press.
- COLLINGE C., 1999, Self-organisation of society by scale: a spatial reworking of regulation theory, *Environment and Planning D: Society and Space*, 17, p. 557-574.
- COQUERY-VIDROVITCH C., 1993, *Histoire des villes d'Afrique noire, des origines à la colonisation*, Paris, Albin Michel.
- COWELL R., 2003, Substitution and scalar politics: negotiating environmental compensation in Cardiff Bay, *Geoforum*, 34, p. 343-358.
- DARRACQ V., 2008, Dans le parti, dans le quartier: les branches locales de l'African National Congress (ANC), *Revue Tiers Monde*, n° 196, p. 779-796.
- DAVIES R.J., 1981, The spatial formation of the South African City, *Geojournal*, vol. 2, supplement 2, p. 59-72.

- DE SMEDT J., 2009, "No Raila, No Peace !" Big Man Politics and Election Violence at the Kibera Grassroots. *African Affairs*, vol. 108, Issue 433, p.581-598
- DELANEY D., LEITNER H., 1997, The political construction of scale, *Political Geography*, 16 (2), p.93-97.
- DELPEUCH T., 2009, Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique: panorama des policy transfer studies, *Critique internationale*, 43, p.153-165.
- DETIENNE M., 2000, *Comparer l'incomparable*, Paris, Le Seuil.
- DI MEIO G., 1998, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan.
- DIDIER S., MORANGE M., PEYROUX E., 2012, The spreading of the City Improvement District model in Johannesburg and Cape Town: urban regeneration and the neoliberal agenda in South Africa, *International Journal of Urban and Regional Research*, 36 (5), p.915-935.
- 2012, The adaptative nature of neoliberalism at the local scale: fifteen years of City Improvement Districts in Cape Town and Johannesburg, *Antipode*, 45 (1), p.121-139.
- DORIER-APRILL E., 2001, *Vocabulaire de la ville, notions et références*, Paris, Éditions du Temps.
- DORIER-APRILL E., GERVAIS-LAMBONY P. (éd.), 2007, *Vies citadines*, Paris, Belin.
- DUBRESSON A., JAGLIN S., 2011, Le Cap, ou l'épuisement d'une transition négociée, in LORRAIN D., *Métropoles XXL en pays émergents*, Paris, Presses de Sciences Po, p.215-299.
- FAINSTEIN S., 2009, Spatial Justice and Planning, *justice spatiale | spatial justice* | n°01.
- FERGUSON, J., GUPTA A., 2002, Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality, *American Ethnologist*, 29 (4), p. 981-100.
- FOUCAULT M., 1997, *Il faut défendre la société*, Paris, Gallimard/Seuil.
- 2004, *Naissance de la biopolitique*, Paris, Gallimard/Seuil.
- FRASER N., 2005, *Qu'est-ce que la justice sociale? Reconnaissance et distribution*, Paris, La Découverte.
- 1998, Penser la justice sociale: entre redistribution et revendications identitaires, *Politique et sociétés*, vol. 17, 3, p.9-36.
- GARCIA CANCLINI N., 1987, *Políticas culturales en América latina*, México, DF, Grijalbo.
- GERVAIS-LAMBONY P. et NYASSOGBO G. (éd.), 2008, *Lomé, dynamiques d'une ville africaine*, Paris, Karthala.
- GERVAIS-LAMBONY P., DUFAUX F., 2009, Justice... spatiale!, *Annales de Géographie*, 665-666, p.3-16.
- GERVAIS-LAMBONY P., 1993, *De Lomé à Harare, le fait citoyen*, Paris, Karthala.
- 2003-a, *Territoires citadins, 4 villes africaines*, Paris, Belin.
- 2003-b, Quelques remarques générales sur la comparaison en sciences sociales en général, et en géographie en particulier, in GERVAIS-LAM-

- BONY P., LANDY F., OLDFIELD S. (éd.), *Espaces arc-en-ciel. Identités et territoires en Afrique du Sud et en Inde*, Paris, Karthala, p.29-40.
- 2008, Space matters: identity, justice and democracy at the ward level in South African cities, *Transformation*, 66-67, p.83-97.
 - 2012, Nostalgies citadines en Afrique du Sud, *EspacesTemps.net* [<http://www.espacestems.net/articles/nostalgies-citadines-en-afrique-sud>].
- GIRAUT F., 2009, Les ambiguïtés de la nouvelle doctrine spatiale de la Banque mondiale, *Cybergeog* [<http://cybergeog.revues.org/index22695.html>].
- GLASER D., 2009, Finding space in normative theory: Preliminary thoughts about principles for adjudicating spatial competition, Unpublished paper presented at the CORUS seminar *The Voice of the Poor in Urban Governance*, Cape Town.
- GOERG O., 2006, Domination coloniale, construction de « la ville » en Afrique et dénomination, *Afrique & histoire*, vol.5, p.15-45
- GOFFMAN E., 1963, *Stigma: Notes on the Management of a Spoiled Identity*, New York, Simon and Shuster.
- GREMION C., 1979, *Profession décideurs: pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthier-Villars.
- GUARNEROS-MEZA V., GEDDES M., 2010, Local Governance and Participation under Neoliberalism: Comparative Perspectives, *International Journal of Urban and Regional Research*, 34.1
- HALBWACHS M., 1950, *La mémoire collective*, Paris, Presses universitaires de France.
- 1925, *Les cadres sociaux de la mémoire*, Paris, Librairie Félix Alcan.
- HARRISON J. L., 2006, Accidents and invisibilities: scaled discourse and the naturalization of regulatory neglect in california's pesticide drift control, *Political geography*, 25, p.506-529.
- HARRISON P., TODES A., WATSON V., 2008, *Planning and transformation. Learning from the post-apartheid experience*, Londres, Routledge.
- HARVEY D., 1973, *Social Justice and the City*, Londres, Edward Arnold.
- 1990, *The condition of Postmodernity*, New York, Blackwell.
 - 1992, « Social Justice, Postmodernism and the City », *International Journal of Urban and Regional Research*, 16, 4, p.588-601.
 - 2000, *Spaces of Hope*, Berkeley, University of California Press.
 - 2005, *A brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press
- HEROD A. et WRIGHT M. W., 2002, *Geographies of power, placing scale*, Oxford, Blackwell Publishers.
- HEROD A., 1997, Labor spatial praxis and the geography of contract bargaining in the US east coast longshore industry, *Political Geography*, 16 (2), p.145-169.
- HOLSTON J., 2008, *Insurgent Citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil*, Princeton, Princeton University Press.
- HONNETH A., 2006, *La société du mépris, vers une nouvelle théorie critique*, Paris, La Découverte.

- HUCHZERMAYER M., 2011, *Cities with Slums*, Le Cap, University of Cape Town Press.
- IRAKI A., 2010, Réformes institutionnelles récentes et refonte des territoires politico-administratifs dans les périphéries des grandes villes, *Les Cahiers de l'EMAM*, n° 19, p. 79-87.
- ISIN E., 2007, City-State: Critique of Scalar Thought, *Citizenship Studies*, n° 11 (2), p. 221-228.
- JAFFRELOT C., 1999, La stratégie de bienfaisance des nationalistes hindous, *Critique Internationale*, 4, p. 139-154.
- JESSOP B., 2002, Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State Theoretical Perspective, in BRENNER N., THEODORE N. (éd.), *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Londres, Blackwell, p. 105-125.
- JEWSIEWICKI B., 2004, Héritages et réparations en quête d'une justice pour le passé ou le présent, *Cahiers d'études africaines*, n° 173-174, p. 7-24.
- JOBERT B., MULLER P., 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France.
- JONAS A., 1994, The scale politics of spatiality, *Environment and Planning D: Society and Space*, 12 (3), p. 257-266.
- JOSEPH I. (éd.), 1995, *Prendre Place. Espace public et culture dramatique*, Paris, Recherche/IPRAUS.
- JOUBE B., 2007, Le "political rescaling" pour théoriser l'État et la compétition territoriale en Europe, in FAURE A. et al. (éd.), *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, p. 45-55.
- KURTZ H. E., 2002, The Politics of Environmental Justice as the Politics of Scale: St James Parish, Louisiana, and the Shintech Siting Controversy, in HEROD A. and WRIGHT M. W., *Geographies of power, placing scale*, Oxford, Blackwell Publishers, p. 187-216.
- LACHARTRE Brigitte, 2000, *Enjeux urbains au Mozambique. De Lourenço Marques à Maputo*, Paris, Karthala.
- LAINEZ VEGA V. M., 1974, *El pueblo de Sutiava ante el decreto de anexión a León. Vicisitudes Económico-Jurídico del Pueblo de Sutiava desde su Origen Municipal en la Colonia Hasta Nuestros Días*, León, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Tesis de licenciatura en derecho.
- LAMBA A., 2005, *Land tenure management systems in informal settlements: case study of Nairobi*, Masters thesis, Enschede, International Institute for Geo-information Science and Earth Observation. available at [http://www.itc.nl/library/Papers_2005/msc/gim/lamba.pdf].
- LASCOUMES P., LE GALES J.-Y. (éd.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po.
- LE GOFF J., 1988, *Histoire et mémoire*, Paris, Gallimard.
- LEFEBVRE H., 1972, *Espace et politique, le droit à la ville II*, Paris, Anthropos.
- 1974, *La production de l'espace*, Paris, Anthropos.

- LEVY J., LUSSAULT M. (éd.), 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin.
- MACLEAVY J., HARRISON J., 2010, New State Spatialities : Perspectives on State, Space, and Scalar Geographies, *Antipode*, 42, 5, p. 1037-1046.
- MANDANI M., 1996, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism* Princeton, Fountain Publishers.
- MARCUSE P., 2009, La justice spatiale : à la fois résultante et cause de l'injustice spatiale, in *Justice Spatiale/Spatial Justice*, n° 1 [<http://www.jssj.org/01/05.php>]
- MARCUSE P., CONNOLLY J., NOVY J., OLIVO I., POTTER C., STEIL H. (éd.), 2009, *Searching for the Just City: Debates in Urban Theory and Practice*, Abingdon, Routledge.
- MARSTON S., 2000, The social construction of scale, *Progress in Human Geography*, n° 24 (2), p. 219-242.
- MASSIAH G., TRIBILLON M., 1988, *Villes en développement*, Paris, La Découverte.
- MATLALA B., 2010, *Going beyond access : paddling waters of socio political mobilisation. Women's resistance to pre-paid water meters in Phiri, Soweto*, Wits University, School of Architecture and Planning, unpublished Masters Thesis.
- MATLALA B., BÉNIT-GBAFFOU C., 2012, Against ourselves – local activists and the management of contradictory political loyalties: the case of Phiri, Johannesburg, *Geoforum*, 43 (2), p. 207-218.
- MÉDARD C., 2006, Nairobi : acteurs et enjeux d'une planification détournée, in CHARTON-BIGOT H., RODRIGUEZ-TORRES D., *Nairobi contemporain. Les paradoxes d'une ville fragmentée*, Paris, IFRA-Karthala, p. 51-99.
- MILLER B., 1994, Political empowerment, local-state relations, and geographically shifting political opportunity structures: Strategies of the Cambridge; Massachusetts peace movement, *Political Geography*, 13 (5), p. 393-406.
- MITCHELL D., 1995, The End of Public Space ? People's Park, Definitions of the Public, and Democracy, *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 85, 1, p. 108-133.
- MKWANAZI E., 2010, *In search of spaces of public participation : a study of three public fora in Yeoville, Johannesburg*, Wits University, School of Architecture and Planning, unpublished Honours thesis.
- MORANGE, 2006, *La question du logement à Mandela City (ex-Port Elizabeth)*, Paris, Karthala.
- 2011, Droit à la ville, néolibéralisation et État développemental au Cap, *Justice Spatiale/Spatial Justice*, 4.
- à paraître, Hawking, spatial inequalities and the control of space: Nairobi's CBD in the era of neoliberal urbanism, in Omenya M. A., Huchzermeyer M., Lubaale G., Obala L. (éd.), *Unveiling urban development challenges in contemporary Nairobi*.
- MOULOUDI H., 2009, L'aménagement de la Corniche de Rabat (Maroc) face au défi de l'environnement et du développement durable : quand

- la société civile prend le devant de la scène publique, *Les Cahiers d'EMAM*, n° 17, p. 11-28.
- 2010, La réaction de la société civile dans la production des grands projets urbains au Maroc, *Les Annales de la recherche urbaine*, 106, p.48-62.
- MULLER P., SUREL Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchretien.
- NCBDA, 2001, *Organized hawking in the CBD*, Nairobi, NCBDA.
- NEL E., JOHN L., 2006, The evolution of local economic development in South Africa, in PILLAY U., TOMLINSON R., DU TOIT J., *Democracy and delivery. Urban policy in South Africa*, Pretoria, HSRC Press.
- NIEFTAGODIEN N., GAULE S., 2012, *Orlando West Soweto: An Illustrated History*, Johannesburg, Witwatersrand University Press.
- OGEMBA P, 2012, Slum dwellers protest at evictions, article en ligne, Muungano wa Wanavijiji [<http://muunganosupporttrust.wordpress.com/2012/02/14/slum-dwellers-protest-at-evictions/>].
- OKOTH S., 2003, *Kenya National Street Vendors Forum, Workshop report* (workshop held at the comfort hotel on 27th October 2003), IDS, University of Nairobi, report for the NCBDA.
- OLDFIELD S., 2008, Participatory Mechanisms and Community Politics: Building consensus and conflict, in PARNELL S. *et al.* (éd.) *Consolidating Developmental Local Government: Lessons from the South African Experiment*, Le Cap, University of Cape Town Press.
- PACQUOT T., 2009, *L'espace public*, Paris, La Découverte.
- PARNELL S., PIETERSE E., 2010, The "Right to the City": Institutional imperatives of a developmental state, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.34, 1, p.146-162.
- PDU/STCC, 1997, *Etude sur l'inventaire du stock d'infrastructures et de niveau de services publics*, Lomé, repr.
- PECQUEUR B., 2005, Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud, in ANTHEAUME B., GIRAUT F. (éd.), 2005, *Le territoire est mort, vive les territoires! Une (re)fabrication du développement au nom du développement*, Paris, IRD Éditions, p.295-316.
- PECQUEUR B., ZIMMERMANN J-B., 2004, *Economie de proximités*, Paris, Lavoisier Hermès.
- PETERS K. and OLDFIELD S., 2005, The Paradox of "Free Basic Water" and Cost Recovery in Grabouw: Increasing Household Debt and Municipal Financial Loss, *Urban Forum*, 16 (4), 311-334.
- PHILIFERT, 2008, Gouvernement de la ville et gestion urbaine à Lomé: paralysie ou impasse?, in GERVAIS-LAMBONY P., NYASSOGBO K.G. (éd.), *Lomé, dynamiques d'une ville africaine*, Paris, Karthala, p.43-64.
- PITHOUSE R., 2008, A Politics of the Poor: Shack Dwellers' Struggles in Durban, *Journal of African and Asian Studies*, 43, 63-94.
- PLANEL S., 2011, Mobilisations et immobilisme dans le Nord du Maroc. Un effet des contradictions de la réforme de l'État, *Revue Tiers-Monde*, hors-série n°2, p.189-208.

- PURCELL M., 2006, Urban democracy and the local trap, *Urban Studies*, vol.43, 11, p.1921-1941.
- RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Genève, LITEC.
- RALLET A., TORRE A. (éd.), 1995, *Economie industrielle et économie spatiale*, Paris, Economica.
- RAWLS J., 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- REYNAUD A., 1981, *Société, espace et justice*, Paris, Presses Universitaires de France.
- SEN A., 2009, *L'idée de justice*, Paris, Flammarion.
- SILVERN E. S., 1999, Scales of justice: law, American Indian treaty rights and the political construction of scale, *Political Geography*, 18, p.639-668.
- SIMONE A., 2004, *For the City Yet To Come: Changing African Life in Four Cities*, Durham, Duke University Press.
- SMITH David M., 2000, *Moral Geographies: Ethics in a World of Difference*, Edinburgh, Edinburgh University Press.
- SNOW D., BENFORD R., 1992, Master frames and cycles of protest, in MORRIS A. and MUELLER C. (éd.), *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven, Yale University Press, p.133-55.
- SOJA E. W., 2000, *Postmetropolis, Critical Studies of Cities and Regions*, Oxford, Blackwell.
- 2010, *La ville et la justice spatiale*, Justice Spatiale/Spatial Justice, 1.
 - 2010, *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- SPIRE A., 2011, *L'étranger et la ville en Afrique de l'Ouest, Lomé au regard d'Accra*, Paris, Karthala.
- URD-DGSCN, 2002, *Famille, migrations et urbanisation au Togo*, fascicule 4.
- SWILLING M. (éd.), 1997, *Governing Africa's Cities*, Johannesburg, Witwatersrand University Press.
- SWYNGEDOUW E., 1997, Excluding the other: The production of scale and scaled politics, in LEE R. et WILLS J. (éd.), *Geographies of Economies*, Londres, Arnold, p.167-176.
- 2004, Globalisation or "glocalisation"? Networks, territories and rescaling, *Cambridge Review of International Affairs*, 17, p.25-48.
- SWYNGEDOUW E., HEYNEN N. C., 2003, Urban Political Ecology, Justice and the Politics of Scale, *Antipode*, 35 (5), p.898-918.
- TALLERCIIO P., 2008, Un déguerpissement exemplaire à Ouaga (Burkina Faso), *Revue Agone*, 38-39, p.89-107.
- TARROW C., 1994, *Power in Movement: Social movements, collective action and politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TAYLOR P. et FLINT C., 2000, *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality*, New York, Prentice-Hall.
- THOMPSON FULLILOVE M., 2004, *Root Shock. How tearing up neighborhoods hurts America, and what can we do about it*, New York, Ballantine Books.

- TILLY C., 2006, *Regimes and repertoires*, Chicago, University of Chicago Press.
- TODES A., 2006, Urban spatial policy, in PILLAY U., TOMLINSON R., DU TOIT J. (éd.), *Democracy and delivery. Urban policy in South Africa*, Pretoria, HSRC Press.
- TOULABOR C., 1999, Violence militaire, démocratisation et ethnicité au Togo, *Autrepart*, 10, p. 105-115.
- TOWERS G., 2000, Applying the political geography of scale: Grassroots strategies and environmental justice, *Professional Geographer*, 52, p. 23-36.
- VARELA CANHANGA N.J., 2008, Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas locais, in DE BRITO L., CASTEL-BRANCO C., CHICHAVA S., FRANCISCO A. (éd.), *Cidadania e governação em Moçambique*, Maputo, IESE, p. 90-118.
- VIVET J., 2012, *Les déplacés de guerre dans la ville : l'exemple de Maputo*, Paris, Karthala-IFAS.
- WALZER M., 1997, *Sphères de justice. Une défense du pluralisme et de l'égalité*, Paris, Seuil.
- WARD S., 2002, *Planning in the twentieth century: the advanced capitalist world*, Londres, Wiley-Academy.
- WATSON V., 2002, *Change and continuity in spatial planning. Metropolitan planning in Cape Town under political transition*, Londres, Routledge.
- WILSON S., 2011, Planning for Inclusion in South Africa: The State's Duty to Prevent Homelessness and the Potential of "Meaningful Engagement", *Urban Forum*, 22, p. 265-282.
- YOUNG I.-M., 1990, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press.
- 2000, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- ZAKI L., 2010, L'électrification temporaire des bidonvilles casablancais : aspects et limites d'une transformation « par le bas » de l'action publique. Le cas des Carrières Centrales, *Politique africaine*, 120, p. 45-66.

Les terrains

Nous présentons ci-après brièvement, pour faciliter la lecture des chapitres, chacune des villes dans lesquelles des recherches du programme Jugurta ont été réalisées et qui sont mobilisées comme exemples dans l'ouvrage.

Casablanca

Avec 3 729 000 habitants (2004) répartis sur 1 615 km², la Région du Grand Casablanca correspond à peu près à l'agglomération de Casablanca, même si celle-ci tend maintenant à la déborder. La ville de Casablanca (2 950 000 habitants) en constitue la plus grande part. L'instauration du protectorat français (1912) et la construction du port (1913) ont assuré la fortune de ce qui n'était auparavant qu'une petite ville. Vite devenue le grand centre économique et industriel du Maroc, Casablanca en est aujourd'hui la métropole et ambitionne désormais le développement de services de haut niveau. Elle est aussi la ville où les problèmes sociaux sont les plus aigus du pays, une ville où la complexité de la situation a retardé les grands projets du gouvernement central. Ceux-ci sont désormais importants, surtout après quelques attentats qui ont inquiété la monarchie. Le programme « Villes sans bidonvilles » tend à la résorption de ce type d'habitat. L'INDH (Initiative Nationale pour le Développement Humain) intègre aussi des programmes d'amélioration de l'habitat illégal qui est en fait toléré. Les programmes destinés à renforcer la compétitivité de la ville sont très importants : tramway, réhabilitation du port, quartiers d'affaires, parcs industriels et tertiaires, infrastructures touristiques.

Ekurhuleni

Ekurhuleni est une entité administrative et politique récente, fondée en 2000 par la fusion de neuf anciennes municipalités d'une région urbaine voisine de Johannesburg. Avec une population de 3 millions d'habitants en 2013, elle est la quatrième « ville » d'Afrique du Sud après Johannesburg, Le Cap et Durban. Elle est située dans la province du Gauteng à laquelle appartiennent aussi Johannesburg et Pretoria. Ekurhuleni est née dans le cadre d'une vaste réforme du gouvernement local sud-africain visant à surmonter le poids de l'héritage de l'apartheid et à mettre en place un

mode de gouvernement efficace et démocratique, apte à assurer la redistribution économique vers les plus pauvres tout autant que le développement économique. Cette « autorité métropolitaine » réunit des espaces qui pèsent pour plus de 8 % du produit intérieur brut national. Il s'agit de la première région industrielle du pays avec 20 000 emplois, mais les activités tertiaires se développent dans certaines parties de l'agglomération et emploient plus de 300 000 salariés. Cependant, avec un taux de chômage estimé à 40 % de la population active, Ekurhuleni est aussi une région marquée par des problèmes sociaux considérables. Enfin, la structuration spatiale de l'aire métropolitaine est particulièrement complexe, polycentrique mais articulée sur les oppositions d'une part entre les quatre grands ensembles de *townships* noirs et le reste de l'agglomération, d'autre part entre une vaste zone économiquement dynamique centrée sur l'aéroport international Oliver Tambo (qui dessert Johannesburg et Pretoria aussi) et le reste de l'aire métropolitaine aux bases économiques moins prometteuses. Sur le plan politique, Ekurhuleni est gouvernée par l'ANC qui réalise là ses meilleurs scores électoraux métropolitains.

Johannesburg

Johannesburg est la première métropole d'Afrique du Sud à plusieurs titres. D'un point de vue démographique, elle compte 4 millions d'habitants (2012) et constitue le cœur de la région urbaine du Gauteng qui regroupe au total près de 12 millions d'habitants. D'un point de vue économique, la ville produit 16 % du PIB national. Elle abrite le plus grand centre boursier d'Afrique et est considérée comme la capitale économique du pays. D'un point de vue politique enfin, Johannesburg est le siège des institutions provinciales du Gauteng et remplit des fonctions nationales, notamment à travers la Cour Constitutionnelle ainsi que par le bureau national de l'ANC. Johannesburg n'échappe toutefois pas aux contradictions post-apartheid. Le centre-ville illustre les trajectoires spatiales complexes qui font suite au démantèlement des lois de ségrégation. Les gratte-ciels construits dans le faste de la décennie 1960-1970 ont été abandonnés dès les années 1980 par les entreprises et les résidents de la classe moyenne blanche. Dans les années 1990, les immeubles vides ont servi de refuge aux populations les plus vulnérables et ont abrité les réseaux d'une économie informelle souvent illicite qui a nourri la peur et le repli sécuritaire dans les zones résidentielles. Depuis quelques années, la municipalité encourage les capitaux privés à réhabiliter les immeubles. L'heure est à la gentrification, les expulsions se multiplient. Dans les périphéries également, la ville se transforme. Le plan métropolitain intitulé *Growth Management Strategy* mis en place depuis 2006 passe par l'identification de zones urbaines prioritaires, mais les grands projets réalisés ces dernières années ont soulevé de nombreuses critiques. La rénovation du stade de Soweto dans le cadre de l'organisation de la Coupe du Monde de Foot-

ball en 2010 et la construction du train rapide reliant les quartiers d'affaire de Pretoria et de Johannesburg à l'aéroport international sont des exemples de méga-projets souvent perçus comme contraires à l'intégration socio-spatiale.

Kisumu

La municipalité de Kisumu est la troisième ville kényane avec 400 000 habitants (2009) répartis sur un territoire de 297 km². Située sur les rives du lac Victoria, au cœur d'un des bassins de population les plus denses d'Afrique, la ville fut fondée en 1901 en tant que terminus du chemin de fer reliant le lac à la côte de l'océan Indien via la capitale du protectorat, Nairobi. Point nodal de l'armature logistique de l'impérialisme britannique en Afrique de l'Est, Kisumu connaît une relative prospérité dans les premières décennies de la colonisation, pour ensuite souffrir d'une trajectoire de développement plus saccadée du fait de la concurrence d'autres routes commerciales, et surtout de la progressive désintégration régionale qu'a entraînée les indépendances. La ville a donc peu à peu tourné le dos au lac Victoria, tout en organisant davantage l'espace économique de son arrière pays, et en devenant une véritable capitale ethno-régionale, ce qui est aussi une marque de son infortune. Bastion historique de l'opposition aux différents avatars du pouvoir central post-colonial, la municipalité sera marginalisée au sein des initiatives de développement dirigée par un État centralisé. Kisumu est ainsi devenue l'un des symboles de la crise urbaine kényane. Les perspectives de réintégration régionale et une situation politique nationale nouvelle, après les violences postélectorales qui ont ébranlé le pays en 2007/2008 et dont Kisumu a été l'un des épicentres, offrent aujourd'hui un contexte nouveau d'opportunités. Sous le patronage d'UN-Habitat et de la Banque mondiale, Kisumu est devenue la première « Ville du Millénaire pour les Objectifs du Millénaire pour le Développement », et est appelée officiellement à devenir « un *hub* logistique et commercial de premier plan dans la région des Grands Lacs ».

Le Cap

Port d'entrée de la pénétration coloniale en Afrique du Sud, Le Cap s'enorgueillit d'une population cosmopolite constituée de groupes africains dont certains sont présents depuis plus de 20 000 ans, des descendants d'Européens (Hollande, Grande Bretagne mais également France, Allemagne, Portugal, etc) et de populations venues du pourtour de l'océan indien en tant qu'esclaves aux ^{xvii}e et ^{xviii}e siècle. Cette variété démographique confère à la ville un profil particulier par rapport aux autres métropoles sud-africaines, puisque les « Noirs africains » y représentent moins

de 40 % de la population totale. Cette spécificité se traduit politiquement par une forte concurrence vis-à-vis à l'ANC aux élections locales. Depuis 2002, Le Cap fait figure de bastion du principal parti national d'opposition et est le lieu d'une grande instabilité politique en raison des alliances changeantes entre les partis. Vitrine touristique du pays, centre de production pour la mode et le cinéma et destination de choix des investissements étrangers dans le tertiaire, Le Cap veut être un modèle de réussite économique néo-libérale capable de concurrencer d'autres villes mondiales. Avec une population estimée à 3,8 millions d'habitants en 2012, Le Cap enregistre la plus forte croissance parmi les métropoles sud-africaines et peine toutefois à améliorer les conditions de vie des plus pauvres qui vivent dans des quartiers sous-équipés situés à des dizaines de kilomètres du centre-ville où se concentrent la richesse et les emplois.

León

Peuplé de 174 000 habitants (dont 80 % dans la zone urbaine) sur un territoire de 862 km², León est la capitale du département du même nom, sur la côte Pacifique du Nicaragua. La partie ouest de la ville est composée par le quartier indigène de Sutiaba. La communauté indigène dispose d'une représentation institutionnelle (*Junta directiva de la comunidad indigena*) et d'un conseil des Anciens chargé de faire respecter la coutume et de protéger les traditions (en particulier dans le domaine de l'usage des terres communautaires). Le régime municipal nicaraguayen est régi par la Loi municipale (*Ley de Municipios*) de 1988, réformée en 1995 et en 1997, pour accorder plus d'autonomie politique, administrative et financière aux pouvoirs locaux dans le cadre des programmes de décentralisation mis en place par la droite libérale arrivée au pouvoir en 1990. Le jeu politique a été compliqué depuis 2006 avec l'élection de Daniel Ortega (Front sandiniste de libération nationale) à la présidence de la République. Sous prétexte de favoriser une démocratie participative de base, le pouvoir a créé des Conseils du Pouvoir Citoyen (CPC), contrôlant, entre autres, la distribution de l'aide vénézuélienne. Les CPC visent à court-circuiter les pouvoirs locaux (municipalités) au profit de l'exécutif centralisé, à l'image des Comités de Défense de la Révolution à Cuba – ce qui pose un problème de gouvernance à l'échelle locale.

Lomé

Capitale du Togo, Lomé rassemble 850 000 habitants dans les limites communales et certainement 1,5 million à l'échelle de l'agglomération. Les migrations (nationales et internationales), le croît naturel et l'absorption des noyaux villageois situés en périphérie de la ville expliquent la rapide croissance démographique et spatiale de la ville, posant de multi-

ples problèmes en l'absence d'une autorité métropolitaine. Devenue capitale durant la période coloniale (allemande puis française), Lomé s'est affirmée très largement comme la première ville du pays. L'évolution récente du tissu urbain, de plus en plus différencié, est d'abord caractérisé par l'étalement et les contrastes socio-spatiaux entre vieux quartiers et périphéries sont forts. La base économique formelle de la ville est aujourd'hui nettement articulée sur les activités du Port Autonome, secondairement sur celles de la zone franche qui l'entoure. Depuis la disparition d'Étienne Gnassingbé Eyadéma en 2005 (leader historique du RPT), l'accession à la présidence de son fils Faure Gnassingbé dans un climat violent marque globalement la continuité du système politique. Malgré la relative ouverture à l'opposition lors des législatives de 2007, la situation politique reste tendue et la démocratisation fort relative. L'impasse de la décentralisation se traduit à l'échelle locale dans la mesure où les équipes municipales ne sont pas élues mais nommées par décret présidentiel depuis 2001. Le parti historique du RPT a été dissous en avril 2012 pour « renaître » sous l'acronyme « UNIR » (Union pour la République) sous l'autorité du président de la République.

Nairobi

Nairobi, avec 3 138 295 habitants (2009) répartis sur près de 700 km², est le principal centre urbain kenyan et de l'Afrique de l'Est. Fondée *ex nihilo* en 1899 sur la route de l'*Uganda Railway* entre la côte de l'océan indien (Mombasa) et le lac Victoria (Kisumu), et située sur les contreforts Est de la Rift Valley dans les *Highlands* fertiles et tempérées, Nairobi s'impose devant Mombasa comme la capitale du protectorat puis de la colonie du Kenya. Elle est avant tout la ville des colons, conçue pour eux et par eux. La « *green city under the sun* » doit tout de même s'accommoder de la présence d'autres communautés : les communautés indiennes, mais aussi et surtout africaines, qui viennent occuper les interstices de la ville officielle. La ségrégation d'hier, principe de l'organisation spatiale de la ville coloniale, fait aujourd'hui écho à une géographie urbaine fragmentée. Se côtoient dans la mosaïque urbaine des espaces fortement connectés au flux de la mondialisation – Nairobi est devenu un centre économique et financier d'échelle africaine, et le siège de nombreuses organisations internationales – et des espaces de concentration de la pauvreté, tout aussi globaux. Dans une stratification complexe des pouvoirs et des territoires, le nom de Nairobi renvoyant autant à une autorité urbaine au devenir incertain (*Nairobi City*) qu'à une zone métropolitaine pilotée par un ministère dédié (*Ministry of Nairobi Metropolitan Development*) ou à une nouvelle entité décentralisée (*Nairobi County*), elle est aujourd'hui appelée à devenir pour ses gestionnaires « a World Class African Metropolis » (Nairobi Metro 2030).

Maputo

Capitale du Mozambique, Maputo est située à l'extrême sud du pays, à 120 km de la frontière sud-africaine et 70 km du Swaziland. Maputo est très connectée à l'Afrique du Sud avec qui elle entretient des liens économiques puissants depuis la fin du XIX^e siècle, qui expliquent le développement d'infrastructures portuaires et ferroviaires. L'agglomération d'1,8 millions d'habitants est composée de Maputo (1 100 000 habitants répartis sur 347 km²) et de Matola (675 400 habitants), soit plus de 20 % de la population urbaine totale (2007). Ville vitrine de la nouvelle ère mozambicaine post-socialiste depuis la fin de la guerre en 1992, Maputo concentre l'essentiel des richesses et des investissements étrangers, mais de très fortes inégalités socio-économiques demeurent. L'augmentation du coût de la vie a engendré de violentes manifestations en 2010, qui traduisent la paupérisation des citadins et leur mécontentement. Les réformes de décentralisation amorcées au milieu des années 1990 sous l'égide des bailleurs de fond ont permis la création en 1997 de municipalités, dotées d'organes de pouvoirs exécutifs et législatifs ainsi que de compétences et de ressources propres. Mais Maputo demeure financièrement dépendante des bailleurs de fonds et de l'État, et doit composer avec une multitude d'acteurs. Structuellement, l'ancien système pyramidal d'administration et d'encadrement de la population, créé à l'indépendance par le Frelimo, coexiste en partie avec le nouveau système de gouvernance, issu des réformes de démocratisation et de décentralisation. L'espace politique local est verrouillé et les possibilités de contestation et de participation politique des citadins sont limitées, ce qui s'explique aussi par la faiblesse de la société civile.

Rabat

Rabat (628 000 habitants dans la commune, 1 021 000 dans l'agglomération) et Salé (823 000 habitants), de part et d'autre du fleuve Bou Regreg, forment la deuxième agglomération du Maroc. L'ensemble, situé à une centaine de kilomètres de Casablanca, est le deuxième pôle de la métropole centrale du pays. Rabat et Salé sont deux villes anciennes, la première ayant été autrefois durant un temps capitale du sultan, toutes deux ayant été longtemps, à l'époque moderne, des républiques de pirates. Choisie par Lyautey comme capitale du protectorat français (1912), devenue capitale du Maroc (1956), Rabat est une ville moderne marquée par la fonction politique et administrative. C'est d'abord la ville du Roi, à la tête d'un État central aux pouvoirs considérables. Le contraste est énorme avec Salé, devenue banlieue de Rabat, ville ouvrière et rigoriste, dépourvue de vrai centre moderne. Le lancement d'un grand projet royal, peu de temps après l'avènement de Mohammed VI (1999), tend avec l'aménagement de la vallée du Bou Regreg (infrastructures touristiques, développement de la fonction tertiaire) et la construction de deux lignes de tramway, à la réuni-

fication de l'ensemble Rabat-Salé et à la création d'un centre moderne à Salé. Exemple remarquable d'une justice beaucoup plus distributive que procédurale ! De même, la contrepartie de l'importance du pouvoir royal est la faiblesse des autorités décentralisées.

Tanger

Tanger est dotée d'un site exceptionnel sur le détroit de Gibraltar, à la plus courte distance entre l'Afrique et l'Europe et à l'entrée de la mer Méditerranée. Cette ville, qui fut un comptoir antique, connut une prospérité interlope à l'époque du statut international, de 1923 à 1956. Si la pleine réincorporation au Maroc, puis la méfiance du roi Hassan II, ont entraîné un certain marasme, le choix du nouveau roi Mohammed VI d'en faire le lieu d'un grand projet destiné à valoriser sa situation de porte d'Europe (2000) lui a redonné un dynamisme considérable. Centré sur la construction d'un grand port d'éclatement de conteneurs et l'aménagement d'une « Zone Spéciale de Développement », situés à l'est de la ville, le projet comprend également infrastructures routières et ferroviaires, parcs industriels et zones franches. Deuxième pôle industriel du Maroc, Tanger est la ville qui connaît le développement le plus fort en ce domaine. L'importante croissance démographique (670 000 habitants en 2004) s'est faite sous la forme d'immenses quartiers « clandestins », surtout en direction du sud. Ils sont conduits par des agences directement liées au pouvoir royal, agissant de manière dérogatoire par rapport aux règles en vigueur. Les déséquilibres sociaux jouent un rôle essentiel dans l'importance du vote islamique.

Les auteurs

Sont présentés ici brièvement les 27 enseignants-chercheurs et chercheurs qui ont contribué au présent ouvrage, soit comme co-auteurs de chapitres, soit en fournissant des encadrés insérés dans les chapitres (signés de leurs initiales telles qu'indiquées ci-après). Nous souhaitons par ailleurs saluer et remercier nos collègues qui ont activement participé au programme Jugurta, à un moment particulier ou depuis son commencement, mais n'ont pas pu intervenir dans l'ouvrage : Sophie Didier, Daryl Glaser, Alan Mabin, Winnie Mitullah, Susan Parnell, Denis Rogers, Margot Rubin, Tania Winkler.

Cyprien Coffi AHOLOU [CA]

Sociologue, enseigne la sociologie urbaine à l'Université de Lomé (Togo) et à celle d'Abomey-Calavi (Bénin). Parallèlement à l'enseignement, il est le responsable du Projet d'Élaboration de la Stratégie de Développement Urbain du Grand-Lomé (CDS Greater Lomé), qui vise à doter l'espace géographique dénommé Grand-Lomé d'une vision de développement à long terme, assortie d'un plan d'action.

Claire BÉNIT-GBAFFOU [CBG]

Géographe, est professeur associée à l'Université du Witwatersrand (Johannesburg), École d'Architecture et d'Urbanisme. Elle est directeur intérimaire du laboratoire CUBES (Center for Urbanism and the Built Environment Studies) et chercheur associée à l'UMR LAVUE. Ses recherches portent sur Johannesburg et sur les questions de gouvernance urbaine, participation, clientélisme, politique en ville.

Wafae BELARBI [WB]

Architecte et géographe, est professeur à l'École Nationale d'Architecture de Rabat, Maroc. Elle travaille sur les mobilisations associatives dans la périphérie de Casablanca et sur les stratégies économiques des habitants dans les quartiers d'habitat non réglementaire.

Honoré Kodjo BIAKOUYE [HB]

Géographe au département de géographie de l'Université de Lomé. Il est doctorant en co-tutelle aux universités de Paris Ouest Nanterre La Défense et de Lomé; ses recherches portent les dynamiques péri-urbaines et sur les questions de territoires et de gouvernance urbaine liées à la métropolisation.

François BOST [FB]

Géographe, est professeur à l'Université de Reims-Champagne Ardennes et spécialiste de géographie économique et industrielle. Ses travaux portent sur la mondialisation de l'économie et sur l'insertion des pays en développement – et tout particulièrement de l'Afrique subsaharienne – dans cette dynamique.

Chloé BUIRE [CB]

Géographe, a soutenu son doctorat en 2011 à l'université Paris Ouest Nanterre La Défense sur les formes de citoyennetés citadines au Cap (Afrique du Sud). Elle poursuit aujourd'hui ses travaux sur le « droit à la ville » à partir d'une analyse des transformations géographiques et politiques de Luanda, capitale de l'Angola, dans le cadre d'un contrat post-doctoral à l'université du Witwatersrand (Johannesburg, laboratoire CUBES).

Bernard CALAS [BC]

Professeur de géographie à l'université Michel de Montaigne-Bordeaux. Il appartient à l'UMR CNRS-IEP Bordeaux « Les Afriques dans le Monde » et dirige le Master professionnel interdisciplinaire et interuniversitaire « Dynamiques africaines » (Midaf). Ses travaux portent sur les dynamiques métropolitaines de l'Afrique orientale, sa géographie politique mais aussi son émergence économique. Dépassant les frontières de la région, il travaille actuellement à une géographie des roses coupées, à l'échelle mondiale.

Monica CORALLI [MC]

Architecte-urbaniste et géographe, elle enseigne à l'UCAO (Unité Universitaire de Cotonou), au Département Environnement et Aménagement de la Faculté des Sciences de l'Agronomie et de l'Environnement. En tant que consultante, ses expertises portent sur l'élaboration de schémas d'aménagement et d'autres documents de planification à plusieurs échelles (quartier, ville, territoire). Cette pratique et les recherches qu'elle mène au sein du Laboratoire Architecture/Anthropologie (UMR LAVUE) se rejoignent dans une réflexion autour des ques-

tions méthodologiques liées à l'audiovisuel, visant la mise au point d'un outil de concertation entre acteurs dans le cadre de l'amélioration des conditions de participation des habitants à la gestion urbaine.

Alain DUBRESSON [AD]

Géographe, professeur à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense et chercheur à l'UMR LAVUE (équipe Mosaïque). Il travaille sur le développement local urbain en Afrique subsaharienne et les relations entre dynamiques économiques et transformation des espaces urbanisés. Ses recherches récentes portent sur la gouvernance métropolitaine en Afrique australe, les rapports entre élites économiques et politiques et la question de la ville entrepreneuriale.

Philippe GERVAIS-LAMBONY [PGL]

Géographe, travaille sur l'urbain. Ses recherches portent sur les questions de citoyenneté, de construction des identifications territoriales et de politique urbaine, à partir de ses terrains (Lomé, Harare, Johannesburg, Ekurhuleni). Plus récemment il a développé des recherches sur le thème de la justice spatiale et des nostalgies citadines. Professeur à l'Université de Paris Ouest Nanterre la Défense, dont il est vice-président en charge de la Recherche, membre de l'Institut Universitaire de France, chercheur à l'UMR LAVUE (équipe Mosaïques), Philippe Gervais-Lambony est aussi rédacteur en chef de la revue *Justice spatiale/Spatiale justice*.

Karine GINISTY [KG]

Doctorante en géographie à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense. Ses recherches portent sur la place de l'espace dans la production de la justice et l'injustice sociale à Maputo (Mozambique) en s'appuyant sur l'étude des services urbains.

Pauline GUINARD [PG]

Agrégée de géographie. Docteur depuis 2012, elle enseigne à l'ENS Ulm. Ses recherches portent sur les espaces publics à Johannesburg, étudiés à la lumière de l'art. L'enjeu est de comprendre dans quelle mesure l'art installé dans la métropole permet ou non de favoriser des processus de « publicisation » – au sens de rendre public ce qui ne l'était pas ou plus – des espaces, alors que ceux-ci sont héritiers des ségrégations passées et soumis à des logiques contemporaines de sécurisation et de privatisation.

Aziz IRAKI [AI]

Architecte-géographe, professeur à l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme de Rabat. Il y coordonne la formation doctorale « Urbanisme, gouvernance urbaine et territoires ». Ses travaux de recherche portent sur la gestion urbaine et l'émergence de nouveaux acteurs dans le champ urbain ainsi que sur les mobilisations collectives autour de l'habitat social.

Sylvy JAGLIN [SJ]

Géographe, professeur à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée, chercheuse au Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTS) et directrice de l'école doctorale Ville, Transports et Territoires de l'Université Paris-Est. Dans ses recherches récentes, elle s'intéresse aux enjeux sociospatiaux de la gestion des services en réseaux dans les villes africaines et à la gouvernance métropolitaine dans les pays en développement.

Quentin MERCUROL [QM]

Doctorant en géographie à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense et enseignant à l'Université Paris Diderot. Ses recherches portent les enjeux spatiaux de la construction métropolitaine à Kisumu, troisième ville kényane. S'inspirant de la théorie de la structuration scalaire, il tente d'analyser les restructurations politiques et spatiales qu'opère le renforcement d'un échelon métropolitain de gouvernance.

Marianne MORANGE [MM]

Maître de conférences à l'Université Paris Diderot, membre de l'Institut Universitaire de France et chercheuse au SEDET. Géographe et urbaniste, elle est spécialiste des villes sud-africaines où elle étudie les recompositions de l'action publique sous les effets de la néolibéralisation. Elle travaille actuellement sur la néolibéralisation, le droit à la ville et la justice spatiale, au Cap et à Nairobi.

Alain MUSSET [AM]

Directeur d'études à l'EHESS, il dirige le master « Étude Comparative du Développement » et la formation doctorale « Territoires, Sociétés, développement ». Géographe spécialiste de l'Amérique latine et des études urbaines, il a travaillé sur les relations ville-environnement dans une perspective historique. Ses champs de recherche actuels portent sur l'expression, la représentation et la perception des inégalités territoriales en milieu urbain, plus particulièrement au Mexique et au Nica-

ragua. Dans le domaine des représentations, il s'intéresse aux villes imaginaires et de science-fiction.

Gabriel Kwami NYASSOGBO [GN]

Géographe, maître de conférences-CAMES au département de géographie de l'Université de Lomé. Il travaille sur les villes africaines, notamment du Togo.

Sophie OLDFIELD [SOI]

Professeure associée à l'Université du Cap (*Department of Environmental and Geographical Sciences*) où elle enseigne la géographie urbaine et la géographie du développement. Elle est présidente de la *South African Geographical Society*. Ses recherches portent sur les mouvements sociaux et le changement socio-spatial en ville, particulièrement à l'échelle du quartier.

Sam OWUOR [SO]

Géographe, il enseigne à l'Université de Nairobi, au Kenya. Il est spécialiste de géographie urbaine et a publié abondamment sur les villes kényannes.

Pascale PHILIFERT [PP]

Géographe et urbaniste, elle est professeur à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense, directrice du Master « Aménagement, urbanisme et durabilité des territoires » et membre de l'UMR LAVUE. Ses travaux portent sur les effets des reconfigurations des politiques publiques urbaines et de leurs instruments sur le système des acteurs et les pratiques des professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme (savoirs et savoir-faire, pratiques des urbanistes, valeurs mobilisées dans l'action) au Maroc.

Jean-Luc PIERMAY [JLP]

Professeur à l'Université de Strasbourg, membre du CRESS (Centre d'Études et de Recherches en Sciences Sociales, EA) et membre associé du Laboratoire LAVUE-Mosaïques (UMR). Il travaille sur les villes africaines (Afrique centrale, Namibie, Sénégal, Maroc...). Ses thèmes de recherche sont les questions et la gestion foncières dans les milieux urbains mal maîtrisés par les pouvoirs publics, sur les transformations territoriales, ainsi que sur la frontière comme figure mutante des espaces d'aujourd'hui.

Sabine PLANEL [SP]

Géographe, chercheur à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), et membre du laboratoire PRODIG. Ses travaux portent sur les changements de la territorialité des États, au Maroc comme en Éthiopie, à travers les questions de gouvernance locale ou d'encadrement de l'espace.

Aurélien QUENTIN [AQ]

Géographe, est maître de Conférences à l'Université de Paris Ouest Nanterre La Défense et membre de l'UMR LAVUE, équipe Mosaïques. Après avoir coordonné l'ANR Jugurta dans le cadre d'un postdoctorat, elle a travaillé plusieurs années au GRET. Elle travaille aujourd'hui sur les liens entre la construction de l'action publique et le système d'aide international dans les pays en développement.

Amandine SPIRE [AS]

Géographe, maître de conférences à l'Université Paris Diderot et membre du laboratoire SEDET. Sa thèse de doctorat, à la croisée des études urbaines et migratoires, portait sur la figure de l'étranger en ville à partir de la confrontation de deux terrains, Lomé et Accra. Elle poursuit actuellement ses recherches dans une perspective de géographie politique et sociale, en prêtant attention aux opérations de déguerpissements.

Jean-Fabien Steck [JFS]

Maître de conférences à l'Université de Paris Ouest Nanterre La Défense et membre de l'UMR LAVUE, équipe Mosaïques. Ses travaux portent sur les enjeux de la gouvernance de l'espace public urbain en prenant pour objet privilégié les activités de rue.

Jeanne VIVET [JV]

Géographe, maître de conférences à l'Université Michel de Montaigne-Bordeaux. Elle appartient à l'UMR CNRS-IEP Bordeaux « Les Afriques dans le Monde ». À la croisée de la géographie urbaine et de la géographie des migrations, ses recherches portent sur les migrants forcés et la ville, et plus largement sur la citoyenneté, le droit à la ville, les questions foncières et les déguerpissements (Mozambique, Angola).

Table des encadrés

Sylvy JAGLIN

La réforme de la distribution électrique en Afrique du Sud : solidarités régionales versus solidarités métropolitaines ? Une clef de lecture.....	33
---	----

Sabine PLANEL

Décentrement et dédoublement des pouvoirs de l'État : les nouvelles règles du jeu d'échelle dans l'arrière-pays de Tanger-Med	35
---	----

Alain DUBRESSON – Sylvy JAGLIN

Disjonction entre échelles de gouvernance et de régulation au Cap.....	38
--	----

Chloé BUIRE

<i>Subcouncils</i> du Cap : découpage territorial et logiques partisanes.....	47
---	----

Monica CORALLI

L'invention d'un niveau scalaire : le <i>City Development Strategy</i> de Lomé	49
--	----

Marianne MORANGE

Les CID du Cap, une initiative scalaire privée	51
--	----

Marianne MORANGE

Le contrôle du commerce informel au Cap et à Nairobi : localisme contre <i>upscaling</i>	61
--	----

Chloé BUIRE

<i>Proudly Manenberg</i> , quand une ONG locale instrumentalise la compétition politique entre les échelles métropolitaine et provinciale (Le Cap).....	63
---	----

Aziz IRAKI

La relation entre le président de l'arrondissement et le président du Conseil de la Ville au Maroc : des négociations au cas par cas	65
--	----

Chloé BUIRE

Pastor et la bureaucratisation des réflexes participatifs locaux au Cap	66
---	----

Cyprien AHOLOU

Le Comité de Développement de Bè (Lomé): contournement des échelles imposées	68
--	----

Philippe GERVAIS-LAMBONY

Réunions publiques, identités et territorialisation	90
---	----

Bernard CALAS

Kibera: l'enfer pavé de bonnes intentions	94
---	----

Wafa BELARBI

La justice spatiale par « bienfaisance » dans les périphéries de Casablanca	109
---	-----

Alain DUBRESSON

Les City Improvement Districts d'affaires au Cap	122
--	-----

Jeanne VIVET

Les déguerpissements à Maputo: les paradoxes de l'argument de l'illégalité	131
--	-----

Jean-Fabien STECK

« Bon moment » politique et politicien pour déguerpier les commerçants à Lomé	133
---	-----

Amandine SPIRE

Ordonner le départ de l'Ancien zongo à Lomé en 1977	137
---	-----

Cyprien AHOLOU – Honoré BIAKOUYE

Lieu de mémoire et réparation des injustices passées: la place de l'indépendance à Lomé	150
---	-----

Philippe GERVAIS-LAMBONY

Le <i>Stirtonville pub</i> , un lieu de mémoire du quotidien	156
--	-----

Pascale PHILIFERT

Maroc: une élite réformiste aux commandes	174
---	-----

Marianne MORANGE

Des réformistes et des libéraux pour penser la ville post-apartheid ... 178

Pascale PHILIFERT

Le Schéma d'Organisation Fonctionnelle et d'Aménagement ou la (SOFA) recherche de croissance économique au détriment de la justice sociale ? 182

Marianne MORANGE

Les *Integrated Development Plans* (IDP) : l'espace, enjeu d'une justice post-apartheid ? 183

Quentin MERCUROL – Marianne Morange

Retrouver la « gloire » perdue dans les villes kenyanes : néo-colonialisme entrepreneurial ? 193

Marianne MORANGE

Du souvenir à la production de l'espace *légitime* au Cap 194

Jeanne Vivet

Espace légitime et injustices masquées à Maputo 197

Marianne MORANGE

Reconstruire l'histoire pour un droit à la ville au Cap ? 200

Marianne MORANGE

Réussir en ville : horizons contradictoires à Nairobi 204

Karine GINISTY

Les registres dominants du juste et de l'injuste à l'épreuve du quotidien. Légalité, revendications et pratiques d'accès aux services urbains à Maputo 211

Claire BÉNIT-GBAFFOU

Discours du juste et de l'injuste : un apprentissage politique. Se reconnecter illégalement à l'eau – complexes justifications morales à Phiri (Soweto) 212

Pauline GUINARD

Droit des migrants et médiateur politique – quel rôle de l'art public à Johannesburg ? 213

Philippe GERVAIS-LAMBONY

« Il était un petit jardin... » : le réaménagement du Fréau Jardin à Lomé 215

Claire BÉNIT-GBAFFOU

Quatre espaces de l'expression publique de l'injustice à Yeoville, Johannesburg..... 218

Karine GINISTY

Où dire le juste et l'injuste ? Le *Quarteirao* ou l'espace public « verrouillé » à Maputo 219

Sam OWUOR

La bataille pour le rond-point de Grogan (Nairobi) : différentes catégories, or différentes dimensions de la justice ? 221

Claire BÉNIT-GBAFFOU

Trois espaces publics, trois opportunités politiques, trois catégorisations du juste et de l'injuste (Bertrams, Johannesburg) 223

Claire BÉNIT-GBAFFOU – Philippe GERVAIS-LAMBONY – Sam Owuor

L'importance des catégories du juste et de l'injuste pour construire des collectivités (*communities*) 225

Claire BÉNIT-GBAFFOU – Wafae BELARBI – Sam OWUOR

Droit au logement et politique de l'injustice spatiale 231

Sophie OLDFIELD

Le « droit » à l'eau ? Gérer la honte et les droits dans le Parc de Valhalla, Le Cap..... 235

Aziz IRAKI

Comment un changement de nom modifie la nature des revendications à la ville – Hay Watani, Casablanca 237

Sophie OLDFIELD

Faire honte à la ville pour obtenir le droit à l'eau – L'affaire des culottes 238

Sam OWUOR

Aller au tribunal pour lutter contre un promoteur privé, bidonville de Mukuru, Nairobi : quand une administration informelle ne peut pas faire face 239

Claire BÉNIT-GBAFFOU – Wafae BELARBI

L'échec d'un discours de droits face à d'influents réseaux clientélistes à Bertrams (Johannesburg) et Chechnya (Casablanca)..... 240

Table des cartes et des photographies

Cartes

Carte 1. Trois générations de CID au Cap	52
Carte 2. Les wards d'Aérodrome et de Kogony À Kisumu	92
Carte 3. Les quartiers de Lomé	100
Carte 4. Déplacements successifs du Zongo de Lomé au cours du xx ^e siècle	131
Carte 5. Greater Ellis Park area, Johannesburg	135
Carte 6. Dynamiques des relégations urbaines à Maputo	144

Photographies

Photographie 1. Place de l'Indépendance Lomé	151
Photographies 2 et 3. La mise en scène de l'injustice à Sutiaba	158
Photographies 4 et 5. Soweto : une mise en mots et en art des émeutes de 1976	160
Photographies 6 et 7. Fréau Jardin, Lomé	216
Photographie 8. Manifestation au Cap	233

Table des matières

Introduction. De Jugurtha à Jugurta	5
--	----------

P. GERVAIS-LAMBONY

PREMIÈRE PARTIE

Échelles et justice spatiale

Introduction	23
---------------------------	-----------

S. PLANEL

1. Échelle, partage des pouvoirs et partage de l'espace.....	27
---	-----------

S. PLANEL, S. JAGLIN

2. Rééquilibrage scalaire et justice spatiale : l'échelle comme ressource politique	41
--	-----------

S. PLANEL, C. BUIRE, M. CORALLI, A. IRAKI
Q. MERCUROL, M. MORANGE.

3. Jeux d'échelles : les stratégies des acteurs dans la quête d'une ville plus juste	57
---	-----------

C. BUIRE, C. AHOLOU, A. IRAKI, M. MORANGE

DEUXIÈME PARTIE

Justice et territorialisation

Introduction	75
A. MUSSET, J.-L. PIERMAY	
4. Programmes participatifs et territorialisation de l'action publique : à la recherche de la justice procédurale.....	79
A. QUENTIN, P. GUINARD, Q. MERCUROL	
5. Services urbains, territorialisation des politiques urbaines et justice spatiale (Casablanca, León et Lomé)	97
H. BIAKOUYÉ, A. MUSSET, G. NYASSOGBO	
6. Pratiques d'acteurs et justice spatiale. Le cas des chefs d'entreprises	113
J.-L. PIERMAY, F. BOST	
7. Localisation forcée en ville : injustice spatiale et politique de déguerpissements	127
A. SPIRE, C. BÉNIT-GBAFFOU, P. GERVAIS-LAMBONY M. MORANGE, J.F. STECK, J. VIVET	
8. La réparation des injustices du passé : une approche territoriale	149
A. MUSSET, P. GERVAIS-LAMBONY, P. GUINARD	

TROISIÈME PARTIE

**Expressions du juste et de l'injuste
et mobilisations collectives**

Introduction	167
C. BÉNIT-GBAFFOU	
9. Productions institutionnelles du juste et de l'injuste dans les villes du Sud	173
P. PHILIFERT, K. GINISTY, M. MORANGE	
10. L'injustice à l'heure postcoloniale	191
K. GINISTY, Q. MERCUROL, M. MORANGE, A. SPIRE, J. VIVET	
11. Résistances quotidiennes à l'injustice en ville. Contrôle social local, opportunités politiques et modes d'expression du sentiment d'injustice dans l'espace public urbain	207
C. BÉNIT-GBAFFOU, P. GERVAIS-LAMBONY, K. GINISTY, P. GUINARD, S. OWUOR.	
12. Mouvements sociaux urbains et injustice spatiale. La difficile mobilisation des « droits »	227
C. BÉNIT-GBAFFOU, S. OLDFIELD, W. BELARBI, A. IRAKI, S. OWUOR	
Références bibliographiques	245
Les terrains	255
Les auteurs.....	263
Table des encadrés	269
Table des cartes et des photographies	275

ÉDITIONS KARTHALA

*Villes et métropoles du monde**

Brazzaville, une ville à reconstruire, *Ziavoula Robert Edmond (éd.)*
Cap après l'apartheid (Le), *Dubresson A. et Jaglin S.*
Casablanca, figures et scènes métropolitaines, *Peraldi M. et Tozy M.*
Cayenne, ville créole et polyethnique, *Cherubini Bernard*
De Bamako à Accra, *Bertrand Monique*
De Dar es-Salaam à Bongoland – Mutations urbaines en Tanzanie,
Calas B. (coord.)
De Lomé à Harare : le fait citadin en Afrique, *Gervais-Lambony P.*
Durban – Les Indiens, leurs territoires, leur identité, *Mainet-Valleix H.*
Énergie sociale à Abidjan (L'), *Le Pape Marc*
Exclusion et politique à São Paulo, *Dabene Olivier*
Johannesburg – Géographies de l'exclusion, *Guillaume Philippe*
Justice spatiale (La), *Gervais Lambony Philippe (et al.)*
Lomé – Dynamiques d'une ville africaine, *Gervais-Lambony et alii*
Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ? *Chaliard J.L.*
Nairobi contemporain, *Charton-Bigot H. et Rodriguez-Torres D.*
Nouakchott – Au carrefour de la Mauritanie et du monde, *Choplin A.*
Nouméa, ville océanienne ? *Dussy Dorothée*
Nouvelle scène urbaine (Maghreb, France USA), *Baduel Pierre*
Petites et moyennes villes d'Afrique noire, *Bertrand Monique*
Saint-Louis du Sénégal, *Dozon Jean-Pierre*
Touba – La capitale des mourides, *Guèye Cheikh*
Ville de Bobo-Dioulasso, *Werthmann Kathia*
Villes afghanes, *Boyer Béatrice*
Villes du Delta du Nil, *Pagès Delphine.*
Villes précoloniales d'Afrique, *Igué John*
Vivre à Tananarive, *Fournet-Guérin Catherine*
Vivre et survivre à Mexico, *Pérez López Ruth*
Windhoek, capitale de la Namibie, *Peyroux Elisabeth*

* Vous pouvez nous demander aussi notre liste thématique « **La ville et ses enjeux** » (plus de soixante titres).

Fonds *Afrique du Sud*

Essais et recherches

Afflictions. L'Afrique du Sud, de l'apartheid au sida, *Fassin D. (dir.)*
Afrique du Sud (L'), *Lory G.*
Afrique du Sud dix ans après (L'). Transition accomplie ?,
Guillaume Ph., Péjout N. et Wa Kabwe-Segatti A. (dir.)
Afrique du Sud musulmane (L'), *Germain E.*
Après-Mandela (L'). Enjeux sud-africains et régionaux, *Darbon D. (dir.)*
Cap après l'apartheid (Le), *Dubresson A. et Jaglin S. (dir.)*
Connaître les médias d'Afrique subsaharienne, *Lenoble-Bart A.*
et Tudesq A.-J.
Durban. Les Indiens, leurs territoires, leur identité, *Mainet-Valleix H.*
Dynamiques religieuses en Afrique australe, *Faure V. (dir.)*
École en Afrique du Sud (L'), *Carpentier Cl.*
Économie sud-africaine au sortir de l'apartheid (L'), *Cling J.-P.*
Espace hydraulique sud-africain (L'), *Blanchon D.*
Ethnicité et nation en Afrique du Sud, *Darbon D. (dir.)*
Figure ouvrière en Afrique du Sud (La), *Hayem J.*
Football en Afrique du Sud (Le), *Cubizolles S.*
France et l'Afrique du Sud (La), *Bach D. C. (dir.)*
Immigration africaine en Afrique du Sud (L'), *Bouillon A. (dir.)*
In Township Tonight ! Musique et théâtre dans les villes noires d'Afrique
du Sud, *Coplan D. B.*
Johannesburg. Géographies de l'exclusion, *Guillaume Ph.*
Migrants du Mozambique dans le Johannesburg de l'après-apartheid.
Travail, frontières, altérité, *Vidal D.*
Question du logement à Mandela-City (ex-Port Elizabeth) (La), *Morange M.*
Question urbaine en Afrique australe. Perspectives de recherche (La),
Gervais-Lambony P., Jaglin S. et Mabin A. (éds)
République sud-africaine (La). État des lieux, *Darbon D. (et al.)*
Rivages zoulous, *Guyot S.*
Vivre avec le sida après l'apartheid, *Le Marcis Fr.*

Littérature

Chant des Bushmen Xam (Le), *Watson S.*
Femmes écrivent l'Afrique australe (Des), *Daymond M. J., Driver D.,*
Meintjes S., Molema L., Musengezi C., Orford M. et Rasebotsa N. (dir.)
Littératures d'Afrique du Sud, *Sévry J.*
Nadine Gordimer. La femme, le politique et le roman, *Brahimi D.*
Oiseau meurtrier (L'), *La Guma A.*

Collection *Terrains du siècle*

- Afrique des Chinois (L'), *Richer Ph.*
Au Cameroun de Paul Biya, *Pigeaud F.*
Biodiversité et développement durable, *Guillaud Y.*
Chemin faisant dans le siècle chinois, *Leclerc J.*
Chrétiens dans la mouvance altermondialiste (Les), *Grannec Ch.*
Clientélisme et patronage dans l'Algérie contemporaine, *Hachemaoui M.*
Coupeurs de route (Les), *Issa Saïbou*
Cybercafés de Bamako, *Steiner B.*
Défi des territoires (Le). Comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du Centre, *Alvergne C.*
Élections générales de 2007 au Kenya (Les), *Lafargue J. (dir.)*
Enjeux urbains et développement territorial en Afrique contemporaine, *Diop A.*
Entre délocalisations et relocalisations, *Mercier-Suissa C.*
Implanter le capitalisme en Afrique, *Godong S.*
Islam et démocratie dans l'enseignement en Jordanie, *Nasr M.*
Islam, nouvel espace public en Afrique (L'), *Holder G. (éd.)*
Juge et le dialogue des cultures juridiques (Le), *Otis G.*
Laurent Nkunda et la rébellion du Kivu. Au cœur de la guerre congolaise, *Scott S. A.*
Le Hamas et l'édification de l'État palestinien, *Danino O.*
Luttes autochtones, trajectoires postcoloniales (Amériques, Pacifique), *Bosa B. et Wittersheim É. (dir.)*
Mali. Une crise au Sahel, *Perret T.*
Métamorphoses du Hezbollah (Les), *Samaan J.-L.*
Niger 2005. Une catastrophe si naturelle, *Crombé X. et Jézéquel J.-H. (dir.)*
Paradoxes de l'économie informelle (Les), *Fontaine L. et Weber F.*
Retour de l'esclavage au XXI^e siècle (Le), *Deveau J.-M.*
Réveils amérindiens. Du Mexique à la Patagonie, *Rudel C.*
Soins de santé et pratiques culturelles, *Bellas Cabane C. (dir.)*
Un autre monde à Nairobi. Le Forum social mondial 2007 entre extra-versions et causes africaines, *Pommerolle M.-E. et Siméant J. (dir.)*
Université en chantier en RD Congo (L'). Regards croisés sur la réforme de l'enseignement supérieur et universitaire, *Maindo M. Ngonga A. et Kapagama Ikando P. (dir.)*
Violences sexuelles et l'État au Cameroun (Les), *Abega S. C.*

Collection *Signes des Temps*

dirigée par Robert Dumont

- Alberto Ramento, évêque des ouvriers et des paysans, *Segbers Fr., Ben Smit P. (dir.)*
- André Mandouze. Un chrétien dans son siècle, *Mandouze A.*
- Aventure intérieure (L'), *Musset J.*
- Catholicisme et société dans la France du XX^e siècle, *Tranvouez Y.*
- Conversion des Églises latino-américaines, *Saavedra L. M.*
- De la faute et du salut. Dans l'histoire des monothéismes, *Avon D. et Rizk K. Ch. (dir.)*
- De la subversion en religion, *Cavalin T., Suaud Ch. et Viet-Depaule N. (dir.)*
- Des Monts d'Aubrac au cœur des Andes, *D'Alteroche Fr.*
- Destins croisés. Vivre et militer à Limoges, *Dussartre-Chartreu J.*
- Dominicains ouvriers d'Helemmes, *Leprieur F.*
- Écrire l'histoire du christianisme contemporain, *Becker A. et al.*
- Émancipation d'une religieuse (L'), *Rousseau S.*
- En Amazonie, *Petites Sœurs de Jésus*
- Françoise Vandermeersch. L'émancipation d'une religieuse, *Rousseau S.*
- Guy-Marie Riobé, Helder Camara, *Lefeuvre Fr. (dir.)*
- Je crois autrement, *Rigal J.*
- Jésuites et ouvriers. La mission ouvrière jésuite de 1944 à la fin des années 60, *Barre N.*
- Jeunesse de l'Église, 1936-1955, *Keck T.*
- Joseph-Mukassa Somé. Mon combat pour la terre, *Bourron Y.*
- Mémoires d'un prêtre-ouvrier. Regard sur l'Église et sur le monde, *Dumont R.*
- Michel Jeanne. Prêtre français en terre ouvrière de Colombie : 1970-2003, *Fuquen J. et Legrand M.*
- Mission de Paris (La). Cinq prêtres-ouvriers insoumis témoignent, *Viet-Depaule N. (dir.)*
- Prêtre français au Chili (Un), *Dubois P.*
- Prêtre-ouvrier forgeron. Ce que c'est qu'obéir, *Anglade P.*
- Prêtres et ouvriers : Une double fidélité mise à l'épreuve, *Suaud C. et Viet-Depaule N.*
- Résistances chrétiennes dans l'Allemagne nazie. Fernand Morin, compagnon de cellule de Marcel Callo, *Morin D.*
- Transmettre la foi, est-ce possible ?, *Swerry J.-M.*
- Un chrétien dans son siècle. De résistance en résistances, *Mandouze A.*
- Une histoire de la Mission de France. La riposte missionnaire 1941-2002, *Cavalin T. et Viet-Depaule N.*
- Vie et lutte des sans-terre au Brésil, *Bleil S.*

Collection *Recherches internationales*

dirigée par Jean-François Bayart

Adieu aux armes ? (L'), *Nathalie Duclos*
A la recherche de la démocratie, *Javier Santiso (dir.)*
Ambedkar !, *Guy Poitevin (en collaboration avec Hema Rairkar)*
Après la crise... Les économies asiatiques face aux défis de la mondialisation,
J.-M. Bouissou, D. Hochraich et Ch. Milelli (dir.)
Architecture, pouvoir et dissidence au Cameroun, *D. Malaquais*
Atlantique multiracial (L'), *Andrew J. Diamond et al.*
Aux origines du nationalisme albanais, *Nathalie Clayer*
Chine vers l'économie de marché (La), *Antoine Kernén*
Clubs politiques et perestroïka en Russie, *Carole Sigman*
Démocratie à pas de caméléon (La), *Richard Banégas*
Démocratie et fédéralisme au Mexique (1989-2000), *Magali Modoux*
Démocratie mexicaine en terres indiennes (La), *David Recondo*
État colonial, noblesse et nationalisme à Java, *Romain Bertrand*
Être moderne en Iran, *Fariba Adelkhak*
Faire parti. Trajectoires de la gauche au Mexique, *Hélène Combes*
Fragments d'une guerre inachevée, *Fr. Mengin*
Gouvernance (La), *G. Hermet, A. Kazancigil et J.-Fr. Prud'homme*
Gouvernement des catastrophes (Le), *S. Revet et J. Langumier (dir.)*
Guerres et sociétés, *Pierre Hassner et Roland Marchal (dir.)*
Identité en jeu (L'), *Denis-Constant Martin (dir.)*
Indiens et la nation au Mexique (Les), *Paula Lopez Caballero*
Indonésie : la démocratie invisible, *Romain Bertrand*
Internet et politique en Chine, *Séverine Arsène*
Itinéraires aborigènes, *B. Bosa*
Mafia, justice et politique en Italie, *Jean-Louis Briquet*
Mairie dans la France coloniale (Une), *Benoît Trépied*
Matière à politique, *Jean-François Bayart et Jean-Pierre Warnier*
Milieux criminels et pouvoir politique, *Jean-Louis Briquet*
et Gilles Favarel-Garrigues (dir.)
Penser avec Michel Foucault, *Marie-Christine Granjon*
Politique de Babel (La), *Denis Lacorne et Tony Judt (dir.)*
Régner au Cameroun. Le roi-pot, *Jean-Pierre Warnier*
Sécurité privée en Argentine (La), *Federico Lorenc Valcarce*
Sultanat d'Oman (Le), *Marc Valeri*
Sur la piste des OPNI, *Denis-Constant Martin (dir.)*
Trajectoires chinoises. Taiwan, Hong Kong et Pékin, *F. Mengin*
Vie quotidienne et pouvoir sous le communisme, *Nadège Ragaru (et al.)*
Violence politique en Turquie. L'État en jeu (1975-1980), *Benjamin Gourisse*
Voyages du développement, *Jean-François Bayart et Fariba Adelkhak (dir.)*

Composition :
Michel SOULARD
35250 Chevaigné
michel-soulard@orange.fr

Achevé d'imprimer en novembre 2018
sur les presses de la Nouvelle Imprimerie Laballery
58500 Clamecy
Dépôt légal : juin 2014
Numéro d'impression : N170036 / 3171

Imprimé en France

La Nouvelle Imprimerie Laballery est titulaire de la marque Imprim'Vert®

L'injustice sociale se traduit dans l'espace ; réciproquement l'organisation de l'espace est productrice d'injustice sociale. C'est ce que traduit le concept de justice spatiale, c'est-à-dire l'approche spatiale de la justice sociale entendue dans ses différentes dimensions, tant de distribution équitable que de reconnaissance. Il est appliqué ici à des espaces urbanisés des pays des Suds, principalement africains.

Cet ouvrage est le fruit d'un travail original de recherche et d'écriture collective, et non une collection de chapitres individuels, mené dans le cadre du programme *Jugurta* en référence au roi de Numidie, considéré comme un dangereux barbare par les Romains qui le laissèrent mourir dans leurs prisons en 104 avant J.-C. Barbare en Occident, héros en Afrique, il représente un schéma classique de l'histoire coloniale des territoires dits aujourd'hui des « Suds », et à ce titre correspond à nos objectifs dans cette recherche : adopter un regard sur les questions urbaines depuis les Suds.

Il s'agit bien ici d'affirmer le droit plein et entier des villes des territoires post-coloniaux, où vivent aujourd'hui la majorité des citadins de la planète, à servir d'exemples dans des débats théoriques sur l'urbain en général. Si contribuer à « distribuer » la recherche urbaine équitablement entre les Suds et les Nords, tout en « reconnaissant » les différences des Suds, était en soi un objectif de justice spatiale, la portée générale du propos de cet ouvrage reste l'essentiel : les auteurs réunis ici, géographes et urbanistes, s'appuyant sur leurs bagages disciplinaires, leurs terrains et des travaux de philosophie politique, veulent montrer que la compréhension des interactions entre espace et société est indispensable à celle des injustices sociales en ville et donc à la réflexion appliquée sur les politiques territoriales visant à réduire les injustices.

Philippe Gervais-Lambony est géographe, professeur à l'Université de Paris Ouest Nanterre la Défense et rédacteur en chef de la revue Justice spatiale/Spatial justice. Il a déjà publié plusieurs ouvrages à Karthala ; Claire Bénit-Gbaffou est géographe, professeure associée à l'Université du Witwatersrand (Johannesburg) ; Alain Musset est géographe directeur d'études à l'EHESS, spécialiste de l'Amérique latine et des études urbaines ; Jean-Luc Piermay est professeur à l'Université de Strasbourg ; Sabine Planel est géographe, chercheur à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD).

Ont également contribué à cet ouvrage : Cyprien Coffi Aholou, Wafae Belarbi, Honoré Kodjo Biakouye, François Bost, Chloé Buire, Bernard Calas, Monica Coralli, Alain Dubresson, Karine Ginisty, Pauline Guinard, Aziz Iraki, Sylvie Jaglin, Quentin Mercurol, Marianne Morange, Gabriel Kwami Nyassogbo, Sophie Oldfield, Sam Owuor, Pascale Philifert, Aurélie Quentin, Amandine Spire, Jean-Fabien Steck, Jeanne Vivet.



9 782811 110833

ISBN : 978-2-8111-1083-3