

Appel à propositions en sciences sociales 2000
FAC-CODESRIA



***Projet « Territoires, marges et dynamiques urbaines :
les enseignements sud africains »***

*Rapport d'exécution,
septembre 2003*

Responsable Frédéric Giraut (en accueil IRD)

*Avec la collaboration de Benoît Antheaume (Représentant IRD)
et Pr. Brij Maharaj (Natal University, Head of the Geography Department)*

1) L'enrichissement « chemin faisant » du programme initial	2
a) L'identification et la mobilisation d'universitaires sud-africains isolés travaillant dans le champ du programme	2
b) L'arrimage du Demarcation Board au projet de recherche et la Base de données	5
c) Deux nouveaux appels d'offres pour l'organisation de rencontres internationales et la constitution d'un réseau pérenne	8
d) L'équipe et la production scientifique sur la thématique	10
2) "L'effet chef-lieu", d'un placage incongru à une réalité tangible	18
a) La bataille des capitales provinciales	19
b) Les rivalités urbaines au second plan pour la mise en place des municipalités	20
c) Le retour de la question de l'intermédiation territoriale au niveau des districts	21
Publications et communications du programme sur le thème	25
3) Les confins ou l'expérimentation en marche	27
a) Les confins au cœur de la réorganisation territoriale sud-africaine	27
b) Les « confins vides » et les « confins pleins »	28
c) Les innovations « post-modernes » : Des entorses aux principes d'emboîtement et de pavage	32
Publications et communications du programme sur le thème	35
4) La Post modernité territoriale à l'épreuve de l'Afrique du Sud	37
a) Pour une définition de la post-modernité territoriale	37
b) L'ingénierie territoriale sud-africaine post-coloniale : retour de la modernité et reformulation de la post modernité	40
c) Un jeu d'acteurs complexifié ou rehiérarchisé ? Qui est in, qui est out ?	44
d) La tentation de l'enfermement privé et communautaire et ses images	49
Publications et communications du programme sur le thème	64
En guise de conclusion, trois positionnements	67

Responsable du programme et rédacteur du rapport :

Frédéric Giraut (IRD, UR « développement localisé urbain »)

fgiraut@wanadoo.fr

I) L'enrichissement « chemin faisant » du programme initial

Le programme tel qu'il était défini a rapidement évolué dans deux directions : élargissement du partenariat sud-africain et constitution d'un réseau international de confrontation, ceci sans abandonner ses objectifs scientifiques initiaux.

Une première série de rencontres en Afrique du Sud a permis de renforcer et élargir le partenariat vers des universitaires isolés d'une part et vers le principal décideur (*Chairman du Demarcation Board*) en matière de constitution de la nouvelle carte municipale sud-africaine d'autre part. L'ensemble de ces partenaires devenant des participants réguliers au séminaire du programme.

Par ailleurs, l'opportunité d'un appel d'offre franco-sud africain de recherche a permis d'ajouter une dimension comparative ou de confrontation au programme en organisant des rencontres internationales en France et en mobilisant des spécialistes français et marocains des questions de recompositions territoriales.

a) L'identification et la mobilisation d'universitaires sud-africains isolés travaillant dans le champ du programme

Le projet était défini dans le cadre d'un partenariat avec le Professeur Brij Maharaj, directeur du département de géographie de l'Université de Durban-Westville, par l'intermédiaire du représentant IRD en Afrique du Sud, Benoît Antheaume. Ce partenariat s'est avéré particulièrement fécond. Au petit groupe de chercheurs juniors (doctorants et étudiants en géographie et sociologie) initialement mobilisé à l'Université de Durban-Westville sont venus s'agréger deux universitaires isolés qui travaillaient directement sur notre thématique des recompositions territoriales.

Dr. Pakima Siyongwana rencontrée lors d'une mission à Umtata, privilégiait l'entrée « effet chef-lieu » avec une thèse puis des travaux réalisés sur les conséquences de la perte des fonctions de capitale pour Umtata. Dans le cadre de notre programme, elle a pu valoriser ces travaux et les étendre à la question du choix de la nouvelle capitale de l'Eastern-Cape ;

Dr. Maano Ramutsindela a été associé rapidement à notre programme à l'invitation du Professeur Maharaj. Il avait alors réalisé et encadré un ensemble de travaux remarquables concernant les recompositions territoriales dans les bantoustans situés dans l'ex-province du Transvaal et à leurs bordures (parcs nationaux et villes blanches). Notre rencontre correspondait à la sortie d'un livre de synthèse sur ses travaux¹ et à la publication de plusieurs articles² proposant une réflexion d'ensemble sur le processus de redécoupage territorial et la gestion des héritages spatiaux de l'Apartheid³.

L'évolution de l'appartenance institutionnelle de nos partenaires durant le programme illustre les changements contemporains dans l'organisation de la Recherche et de l'enseignement supérieur sud-africain. En effet, les universités dites historiquement défavorisées vers lesquelles étaient orienté l'appui international ont vu leurs meilleurs éléments dans le domaine de la recherche se diriger vers les équipes et les départements des ex-universités blanches qui bénéficient de réseaux internationaux et sont engagés dans des programmes collectifs de premier plan. Ainsi, le Professeur Maharaj, après avoir dirigé le département de géographie de l'Université de Durban-Westville (ex-Université indienne de Durban) est devenu le Directeur de celui de l'Université du Natal-Pietermaritzburg et le Directeur scientifique du *Center for Civil Society* basé à l'Université du Natal-Durban. Le Professeur Maharaj a considérablement étoffé l'équipe en géographie humaine et en Systèmes d'Information géographique notamment en recrutant des doctorants et étudiants avancés de Durban-Westville et de Vista University, ceci en maintenant les collaborations avec les collègues et étudiants de Durban-Westville, notamment ceux engagés dans notre programme. Docteur Pakima Siyongwana a été recrutée comme *Senior lecturer* par l'Université de Port Elizabeth, tandis que l'Université du Transkei où elle enseignait fermait nombre de ses départements. Son recrutement s'est effectué notamment sur la base de son inscription dans notre programme ; notre prochain séminaire (13 et 14 octobre 2003) se déroulera d'ailleurs à Port Elizabeth et constitue l'une des premières manifestations internationales de son Département de géographie. Docteur Maano Ramutsindela, *Senior lecturer* à la Northern

¹ RAMUTSINDELA M.R., 2001, *Unfrozen Ground : South Africa's Contested Spaces*, Aldershot : Ashgate, 102 p.

² RAMUTSINDELA M.R., 2001, "Down the post-colonial road : reconstructing the post-apartheid state in South Africa", *Political Geography* 20, 57-84.

RAMUTSINDELA M.R. & DONALDSON R. (eds.), 2001, *The Imprint of Bantustans and Transformation*, The South African Geographical, vol.83, n°1.

³ Nous choisissons de considérer le terme d'Apartheid comme un nom propre désignant un système politique ségrégatif et raciste singulier et donc de l'écrire systématiquement avec une majuscule en première lettre.

University (Pietersburg), fut de son côté recruté par l'Université de Cape Town au cours de notre programme.

Ainsi, sans qu'il s'agisse d'un objectif affirmé, l'une des réussites de ce programme aura été d'anticiper un processus d'identification et d'intégration des chercheurs de niveau international issu des communautés défavorisées.

Notons qu'une nouvelle phase de fusion et de restructuration d'universités est maintenant en œuvre en Afrique du Sud. Conséquence logique de ces évolutions spontanées qui ont amorcé des restructurations et des spécialisations par établissement. Les meilleures universités qui ont capitalisé leur notoriété, leurs réseaux et leurs moyens en intégrant les bons chercheurs marginalisés et en recrutant les meilleurs étudiants issus de toutes les communautés constituent des pôles d'excellence soit indépendants, soit inscrits dans de vastes campus multi-sites qui intègrent les ex-universités défavorisées dévolues au développement de l'enseignement supérieur, notamment de premier cycle, en direction des populations marginalisées.

b) L'arrimage du Demarcation Board au projet de recherche et la Base de données

La participation au programme du principal décideur dans le redécoupage de l'Afrique du Sud

Le *Demarcation Board* est un organisme créé au niveau national pour l'application des objectifs de la Constitution de 1996 en matière de gouvernement local. Nommé directement par le Président Mandela en 1998 et placé sous son autorité, il avait pour fonction la réalisation de la nouvelle carte municipale sud-africaine⁴. Son cahier des charges (*Municipal Demarcation Board Act* et *Municipal Structures Act*) lui attribuait les fonctions d'étude, de consultation, de proposition et d'arbitrage pour l'élaboration d'une carte municipale intégrale (*Wall to wall*) à deux niveaux (districts et municipalités de base) ou un seul pour les aires métropolitaines, plus un niveau électoral infra-municipal (les *wards* pour l'élection des conseillers). Depuis la validation du découpage et la mise en place des municipalités élues (2000), le *Demarcation Board* a d'une part, un rôle d'appui aux municipalités élues pour l'élaboration de leur plan de développement intégré et d'autre part la tâche d'harmoniser et d'aligner les différentes frontières administratives.

Un partenariat scientifique avec cet organisme était crucial pour notre programme qui outre les travaux de terrains au KwaZulu-Natal et la mobilisation de travaux réalisés ou en cours sur l'ensemble du pays, entendait exploiter les archives du *Demarcation Board* et notamment les différentes générations de propositions et contre-propositions cartographiques, les lettres officielles de réactions aux propositions, les procès-verbaux des réunions de concertation, et les dossiers de presse. Ceci pour produire des analyses des débats, des controverses, des argumentaires et des arbitrages selon les types de situations.

D'emblée le contact avec le responsable national (Dr. Michael Sutcliffe, *Chairman* du *Demarcation Board*) s'est traduit par un réel intérêt pour notre démarche scientifique et pour l'opportunité d'échanges avec une expertise extérieure (notamment française) sur ces questions. A partir de là, le partenariat est allé bien au-delà de la facilitation de l'accès aux sources et de recommandations auprès des acteurs de terrain que nous souhaitions rencontrer ; il s'est traduit par une participation régulière du *Chairman* à nos sessions sud-africaines de séminaire, par des auditions accordées aux étudiants du programme, et par le parrainage et

⁴ Le nouveau dispositif municipal correspond aux troisième tiers (celui du gouvernement local) de la Constitution situé à un niveau d'égalité avec les pouvoirs provincial et national. Ce système prévoit trois types de municipalités. Les aires métropolitaines bénéficiant d'un statut municipal unique (municipalité de type A), tandis que le reste du territoire est administré par deux niveaux emboîtés : la municipalité de district (de type C) qui regroupe entre 2 et 7 municipalités locales (de type B).



MUNICIPAL DEMARCATION BOARD
MUNICIPAL ELECTIONS - DECEMBER 2000



MUNICIPALITIES OF SOUTH AFRICA

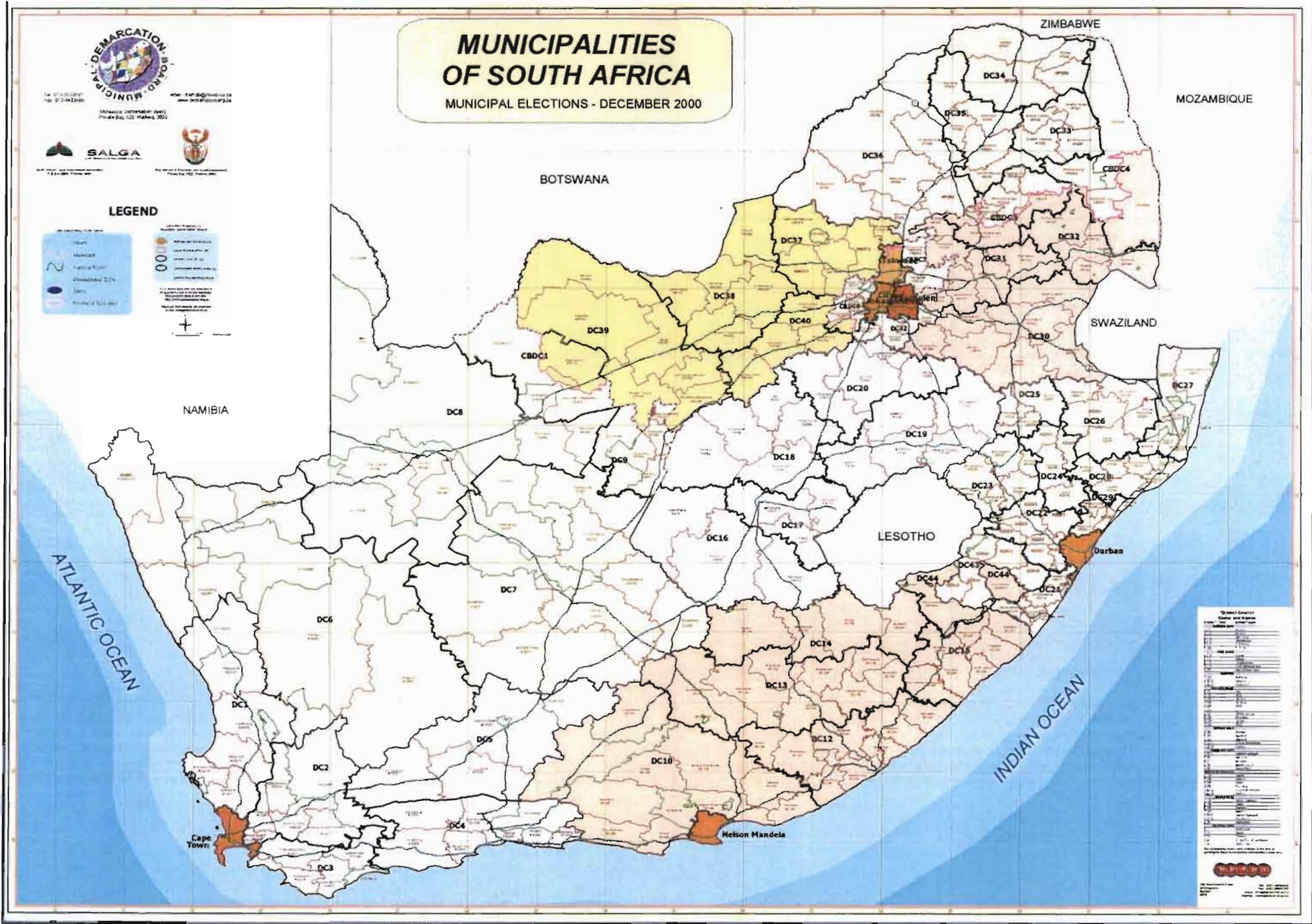
MUNICIPAL ELECTIONS - DECEMBER 2000

LEGEND

Legend

- Province
- Municipality
- Local Council
- Ward
- Electoral District
- Metropolitan Council
- City Council
- Local Council
- Ward
- Electoral District

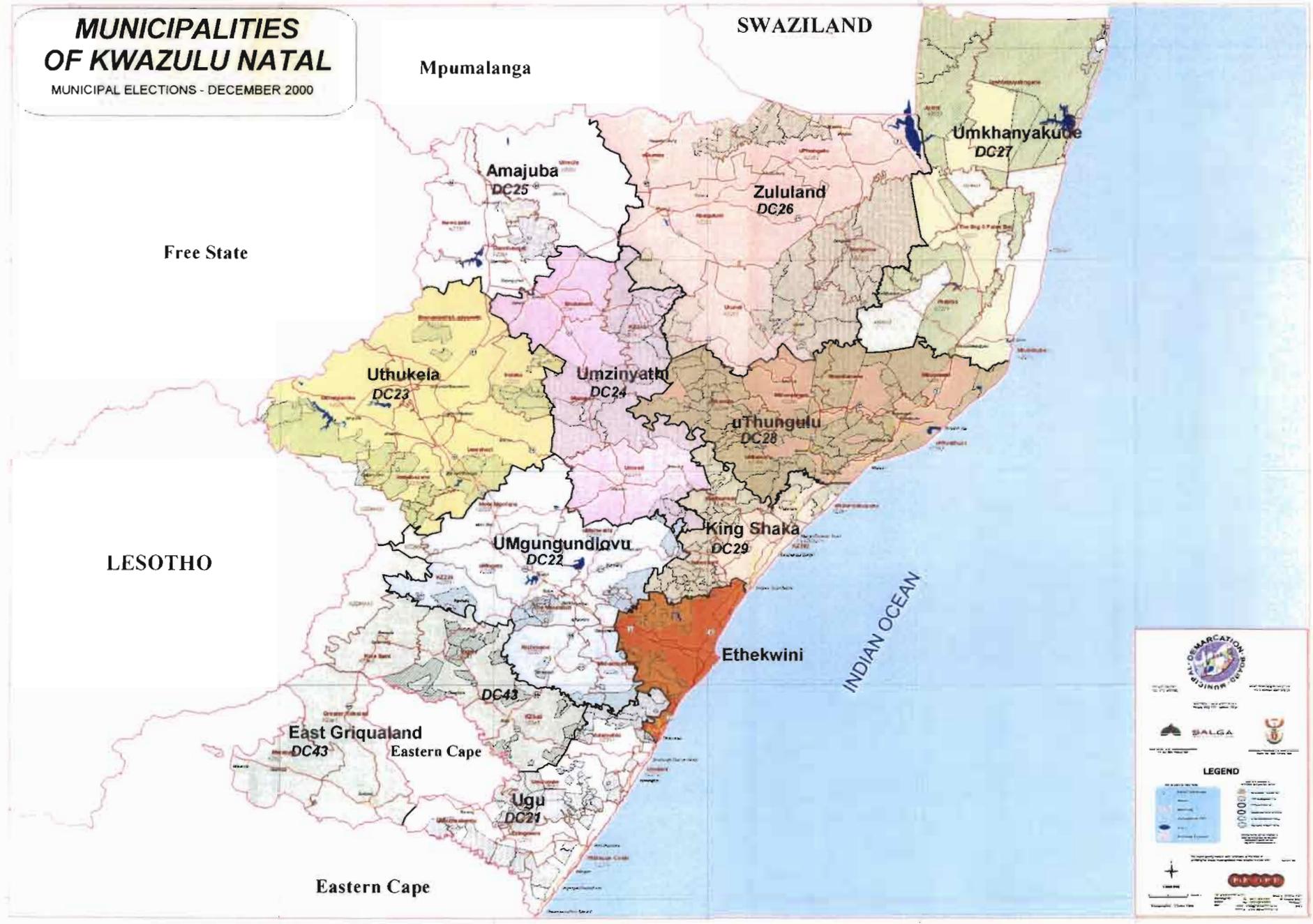
Scale: 1:1,000,000



Province	Municipality	Local Council	Ward	Electoral District
Western Cape	Cape Town	Cape Town	1	DC1
			2	DC2
			3	DC3
			4	DC4
			5	DC5
			6	DC6
			7	DC7
			8	DC8
			9	DC9
			10	DC10
Eastern Cape	Nelson Mandela	Nelson Mandela	1	DC11
			2	DC12
			3	DC13
			4	DC14
			5	DC15
			6	DC16
			7	DC17
			8	DC18
			9	DC19
			10	DC20
Free State	Bloemfontein	Bloemfontein	1	DC21
			2	DC22
			3	DC23
			4	DC24
			5	DC25
			6	DC26
			7	DC27
			8	DC28
			9	DC29
			10	DC30
Northern Cape	Kimberley	Kimberley	1	DC31
			2	DC32
			3	DC33
			4	DC34
			5	DC35
			6	DC36
			7	DC37
			8	DC38
			9	DC39
			10	DC40
KwaZulu-Natal	Durban	Durban	1	DC41
			2	DC42
			3	DC43
			4	DC44
			5	DC45
			6	DC46
			7	DC47
			8	DC48
			9	DC49
			10	DC50
Mpumalanga	Johannesburg	Johannesburg	1	DC51
			2	DC52
			3	DC53
			4	DC54
			5	DC55
			6	DC56
			7	DC57
			8	DC58
			9	DC59
			10	DC60
North West	Pretoria	Pretoria	1	DC61
			2	DC62
			3	DC63
			4	DC64
			5	DC65
			6	DC66
			7	DC67
			8	DC68
			9	DC69
			10	DC70
Northern Province	Polokwane	Polokwane	1	DC71
			2	DC72
			3	DC73
			4	DC74
			5	DC75
			6	DC76
			7	DC77
			8	DC78
			9	DC79
			10	DC80

MUNICIPALITIES OF KWAZULU NATAL

MUNICIPAL ELECTIONS - DECEMBER 2000



DEMARCATION BOARD

SALGA

LEGEND

- City
- Town
- Village
- Ward
- Municipality
- Province
- Country

Scale

North Arrow

Source

Map Date

une participation active aux rencontres franco-sud africaines. Lors de ces rencontres, principalement scientifiques, des échanges ont pu être organisés entre décideurs, puisque des tables rondes ont réuni le *Chairman du Demarcation Board* avec des élus de différents niveaux (Mairie de Grenoble, Conseil général du Vaucluse, Conseil régional de Rhône Alpes) des opérateurs (Projet EuroMéditerranée à Marseille et responsables d'intercommunalités sur différents sites) et des conseillers de la DATAR.

DYSTURB, réorientation et articulation de la base de données

L'un des objectifs initiaux du programme était de développer avec François Moriconi-Ebrard (créateur de la base de données Géopolis) une base de données géoréférencée sur les localités et les territoires administratifs et d'études sud-africains. Il s'est avéré qu'au cours de l'année 2000, le *Demarcation Board* a produit et diffusé un remarquable SIG Municipal « SA Explorer »⁵. Ce fut l'occasion de préciser les objectifs de notre base et de la concevoir comme un complément de recherche articulé à "SA Explorer".

Une version encore provisoire (reconstitution des périmètres urbains fonctionnels et morphologiques et connexion aux couches cartographiques non encore achevées) est jointe à ce rapport, et la présentation de la base définitive sera faite officiellement au Caire en février 2004 lors d'une rencontre internationale⁶ organisée pour le lancement d'un projet voisin concernant l'Egypte. A noter que cette présentation s'effectuera en parallèle de celle de SA Explorer avec la venue pour cela du *Chairman du Demarcation Board*.

DYSTURB (Dynamics of South-African Territories and Urbanization)

Une base de données géoréférencée pour un siècle de suivi démographique et administratif de l'ensemble des localités et territoires sud-africains

Dans le contexte sud-africain, de remarquables séries statistiques sont disponibles depuis le début du siècle concernant la distribution de la population. Cependant la compilation et la présentation de ces données s'est effectuée dans le contexte très particulier et surtout prolongé du système de l'*Apartheid*. Système qui se caractérisait par une stricte ségrégation à tous les niveaux : des espaces publics et moyens de transports (l'« *Apartheid* mesquin ») aux Provinces et Bantoustans (le « grand *Apartheid* ») en passant par les quartiers urbains (les *townships*-ghettos). Ce système mis en place juridiquement dans ses principes ségrégatifs dès le début du siècle mais revendiqué et perfectionné après 1948 a engendré une manie classificatoire aggravée se traduisant par une profusion de catégories, de barrières, de limites

⁵ Voir la présentation qui en est faite par Céline Vacchiani-Marcuzzo dans l'Espace Géographique n°3 2003.

⁶ Conférence : Les outils de l'analyse spatiale dans les stratégies d'action et de recherche. Analyse spatiale, coopération, stratégie, décision et action organisée au Caire par le CEDEJ à l'occasion de la publication du Cédérom « Un Siècle de Recensements »

et de subdivisions sans cesse changeantes dans lesquelles le régime tentait de compter, de contrôler et d'assigner strictement les individus en les déplaçant statistiquement et physiquement.

La base est réalisée en collaboration avec le laboratoire de Systèmes d'Information Géographique de l'Université du Natal (Pietermaritzburg) qui mobilise une démarche « orientée objet » et à partir de Géopolis (base conçue et développée par François Moriconi-Ebrard, collaborateur du programme). Elle compile, harmonise et met en relation dans le temps, d'une part l'ensemble des cartes politiques et administratives des districts, municipalités et aires urbaines, et d'autre part les données démographiques et administratives concernant l'ensemble des localités sud-africaines depuis 1911. Au total ce sont les environ 15 000 localités géoréférencées du recensement de 1996 qui sont ainsi mises en perspective spatio-temporelle. Par ailleurs, les périmètres urbains morphologiques et fonctionnels pour chaque recensement sont déterminés.

Les séries de données démographiques et administratives par localité peuvent donc être traitées sur la longue durée et réagréées dans les cadres spatiaux fonctionnels et administratifs constants, actuels ou anciens. Par ailleurs, c'est l'ensemble de l'archéologie spatiale et territoriale de l'Afrique du sud dans la diversité de ses modalités que cet outil permet d'appréhender.

Dans le cadre du programme, l'élaboration de cette base a permis de :

- **préciser et alimenter l'analyse rétrospective de l'ingénierie territoriale de l'apartheid (voir partie 4 du rapport) ;**
- **situer les dynamiques démographiques et territoriales des études de cas ;**
- **mesurer « l'effet chef-lieu » dans la dynamique de l'urbanisation sud-africaine (travaux en cours de finalisation pour la situation des agglomérations « déplacées » et travaux de Céline Vacchiani-Marchuso à partir de son extension de la base sur les agglomérations).**

Enfin, le suivi exhaustif des changements de dénomination de localités sera exploité dans le cadre du programme CORUS qui constitue un prolongement du présent programme.

c) Deux nouveaux appels d'Offres pour l'organisation de rencontres internationales et la constitution d'un réseau pérenne

Le programme de recherche « *Territories, borderlands and urban dynamics. Lessons from the South-African experience* » retenu par l'Appel à proposition FAC-CODESRIA en Sciences sociales consistait en un ensemble de travaux sur les recompositions territoriales menés en Afrique du Sud (terrains essentiellement, mais non exclusivement, répartis au KwaZulu-Natal et travaux sur les archives du *Demarcation Board* à l'échelle nationale). La méthodologie consistait en une analyse des débats, des controverses, des argumentaires et des arbitrages autour des questions de redécoupage administratif et de construction de périmètres d'intervention et de mobilisation. Il privilégiait deux entrées thématiques, l'une concernait le cœur des nouvelles entités avec la question du choix des chefs-lieux, et l'autre concernait leurs marges avec la question de l'appartenance et du traitement des confins provinciaux et métropolitains.

Une réponse couronnée de succès à l'appel d'offre franco-sud-africain de recherche lancé par le MAE en 2000 fut l'occasion d'accroître les moyens du programme et surtout de lui adjoindre une dimension internationale avec les « Rencontres scientifiques franco-sud africaine de l'innovation territoriale », organisée en janvier 2002 par l'IRD à Avignon et Grenoble en partenariat avec deux universités sud-africaines (Natal et Durban-Westville), la National Research Fundation, le Demarcation Board, la Datar, le CNRS et deux universités françaises (Joseph Fourier et Avignon). Il s'agissait d'un temps de confrontation des réalités et des travaux français et sud-africains et de la constitution d'un réseau international de spécialistes et d'étudiants avancés sur les questions d'innovation territoriale.

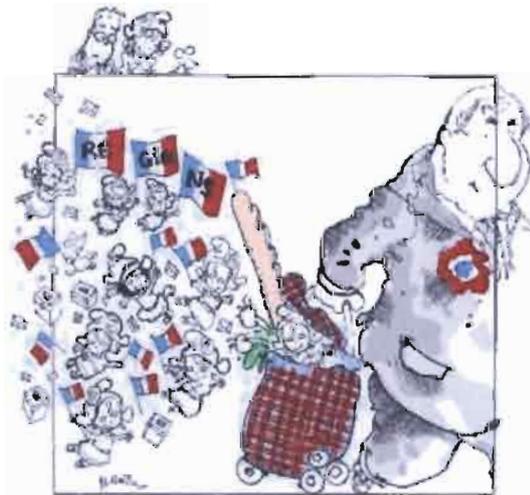
**Afrique du Sud et France :
deux cas limites pour appréhender la complexité territoriale contemporaine**

L'Afrique du Sud après avoir réformé la carte de ses provinces et effacé les anciens pseudo-États qu'étaient les bantoustans, s'est engagée dans une municipalisation intégrale de son territoire. Le principe d'équité territoriale guide cette refonte radicale qui joue à différentes échelles sur l'association d'espaces privilégiés et d'espaces laissés pour compte. Il s'agit d'une rupture avec un ordre révolu qui sacralisait et organisait la différence, rupture qui nécessite le recours à une rationalisation de type moderne. Cependant, le raccommodage d'espaces profondément marqués par l'ingénierie territoriale ségrégationniste de l'Apartheid bute sur l'inertie spatiale des formes et représentations produites par ce système que la nouvelle carte administrative et politique ne peut suffire à effacer. Par ailleurs, les tendances universelles à la complexité sont présentes et la rationalisation doit aussi tenter de trouver les articulations nécessaires entre des réseaux d'acteurs qui se nourrissent d'appartenances multiples, ainsi qu'entre les nombreux projets et opérations de territoire qu'ils soient de type « *bottom up* » ou « *top down* ».



Dessin de Zapiro paru le 27 janvier 2000 dans le quotidien national « The Sowetan »
(KZN= Province du KwaZulu-Natal)

La France connaît quant à elle sa troisième révolution territoriale. Après celle à chaud et radicale du département égalisateur, puis celle à froid et non encore achevée de la région moderne et décentralisatrice, voici venu le temps de la troisième révolution territoriale, celle de l'intercommunalité de projet avec le pays mobilisateur et l'agglomération solidaire. Ces derniers mois ont vu la mise en veille de cette révolution de la coopération intercommunale au profit d'un débat sur le transfert de nouvelles compétences aux régions, montrant, si besoin en était, l'interpénétration des deux bouleversements que constituent d'une part la coopération de gestion et de projet entre communes et d'autre part la régionalisation.



Dessin de Plantu paru le 5 octobre 2002 dans le quotidien national « Le Monde »

Dans les cas français comme sud-africain, il est donc question de refonte radicale de l'organisation territoriale de l'Etat et des communes. Dans le cas français, la création de la carte départementale et l'uniformisation du statut communal fut un acte géo-historique fondateur vieux de deux siècles qui rompait avec la dimension territoriale de la société d'Ancien Régime. Sa refonte territoriale a fonctionné comme référence pour nombre d'États-nations en construction. La refonte sud-africaine est contemporaine et elle apparaît comme le dernier et spectaculaire avatar d'une démarche de mise en place d'une carte administrative correspondant à l'avènement d'une République démocratique sur les décombres d'un ordre ségrégationniste d'origine coloniale. Il ne s'agit pas pour autant de se focaliser exclusivement sur ce décalage et de convoquer l'expérience française au titre de l'antériorité, ou du modèle qu'elle a pu constituer pour des États-nations en (re)construction. L'enjeu de la confrontation de ces deux expériences nous paraît davantage relever de l'analyse comparée des formes que revêtent les interférences entre, d'une part l'impératif d'homogénéisation territoriale du projet politique national (largement hérité dans le cas de la France et en cours de constitution dans le cas de l'Afrique du Sud) et d'autre part la recherche de différenciation territoriale qui marque la production contemporaine des territoires du développement. Autrement dit, c'est la question de l'articulation des principes modernes et post-modernes en matière de recomposition territoriale, que posent chacun à leur manière, mais de façon virulente, les cas français et sud-africain. Dans cette démarche comparative, nous reprenons à notre compte le principe qui guide Alain Bourdin dans son étude de la question locale (2000) : « Penser la complexité (...) nécessite la mise en place de cadres d'analyse simples, partageables et utilisables de multiples façons, qui peuvent rendre compte en même temps de ce qui dans une situation est général, universalisable, comparable et de ce qui est spécifique, totalement singulier. »

Outre le séminaire sud africain (voir IIc), deux moments privilégiés de confrontation et de synthèse ont permis d'animer le réseau international ainsi constitué. Ce furent tout d'abord « les Rencontres scientifiques franco-sud africaine de l'innovation territoriale » organisée en janvier 2002 à Avignon et Grenoble puis le Congrès de l'Union Géographique Internationale qui s'est tenu à Durban en août 2002.

Le réseau ainsi constitué dans le cadre de ce programme perdure et développe même ses activités en cette fin d'année 2003. En effet, une réponse collective à l'appel d'offres CORUS du MAE, a été retenue par le comité de sélection, elle lie l'équipe sud -africaine constituée dans le cadre du programme FAC-CODESRIA à l'équipe IRD constituée dans le même cadre mais également au LERMA de l'Université de Marrakech et à l'Equipe Territoire de l'Université Joseph Fourier. Il s'agit d'un programme de recherche-formation qui prolonge les investigations et confrontations dans le champ des recompositions territoriales en s'intéressant aux référents historiques, culturels et environnementaux mobilisés dans la production de territoires locaux (Nouvelles municipalités sud-africaines et marocaines, ensembles intercommunaux en France, périmètres de mobilisation pour le développement local). Intitulé, "Référents historico-culturels et environnementaux dans les recompositions territoriales sud-africaines, françaises et marocaines", ce programme ouvre simultanément de nouveaux chantiers sur les processus de dénomination de nouveaux territoires (néotoponymie) pilotés par les équipes nationales sur lesquels chercheurs et étudiants des autres sites seront amenés à intervenir.

d) L'équipe et la production scientifique sur la thématique

Du noyau dur a un réseau élargi de recherche et de confrontations

Au noyau dur constitué par l'équipe engagée dans les travaux en Afrique du Sud (voir l'évolution de sa constitution en Ia et Ib), le programme adjoint un second cercle de collaborateurs constitué de grands témoins et de correspondants. Ils sont spécialistes de la question (géographes mais aussi politologues ou historiens, éventuellement conseillers ou impliqués dans les processus de redécoupage) en France, au Maroc, en Afrique de l'Ouest et centrale, voire ailleurs (Etats-Unis), ou encore chercheurs investis dans des travaux connexes en Afrique australe.

Participant(e)s au programme 2000-2003

avec adresse email et inscription indicative dans un groupe de travail thématique

Coordination scientifique (Institut de Recherche pour le Développement)

- Frédéric Giraut, (CR, IRD) fgiraut@wanadoo.fr, "Effet Chef-lieu" et "Marges et confins"

en collaboration avec

- Benoit Antheaume, (DR, IRD), irdafsud@iafrica.com, "Marges et confins"

- Brij Maharaj, (PR, U. of Natal), MaharajB@nu.ac.za, "Effet Chef-lieu" et "Marges et confins"

- François Moriconi-Ebrard (CR, CNRS), francois.moriconi@univ-avignon.fr, "Effet Chef-lieu"

Chercheurs et Doctorants (PHD) impliqués dans les travaux de recherche

- Benoit Allanic, (Université de Pretoria ; CRIAA), criaajhb@wn.apc.org, "Marges et confins"

- Fabrice Folio, (Doctorant Université de la Réunion), folio_f@hotmail.com, "Effet Chef-lieu"

- Fatima Gebrati (Doctorante, Universités de Marrakech et Grenoble I) ; "Marges et confins"

- Sylvain Guyot, (Doctorant IRD ; Lecturer Université du Zululand puis Pierre Mendès-France-Grenoble), sylvainafrika@free.fr, "Effet Chef-lieu" et "Marges et confins"

- Sultan Khan, (Lecturer University of Durban Westville), skhan@pixie.udw.ac.za, "Effet Chef-lieu"

- Romain Lajarge, (Mcf, Université d'Avignon), Romain.Lajarge@univ-avignon.fr; "Marges et confins"

- Inbasagren Narsiah, (Lecturer Vista University puis Natal University; Doctorant Clark university) inarsiah@clarku.edu, "Effet Chef-lieu" et "Marges et confins"

- Pakima Siyongwana (Lecturer University of Port Elizabeth), ggapqs@upe.ac.za, "Effet Chef-lieu"

- Celine Vacchiani-Marcuzzo, (ATER U. Paris VII ; Doctorante Paris I), vacchiani@parisgeo.cnrs.fr "Effet Chef-lieu"

Etudiants (Maitrise DEA, Masters)

- Mthandeni Dlungwana, "Marges et confins", dlungwaname@yahoo.com

- Ryad Ismail, (University of Durban-Westville), ismail@aqua.ccw.ac.za, "Effet Chef-lieu"

- Nuthan Maharaj, (University of Natal), "Marges et confins", 203518359@stu.und.ac.za

- Benoit Rey, (Université Joseph Fourier, Grenoble I), benoitrey@yahoo.co.uk, "Marges et confins"

- Sylvie Hessel, (Université de Provence), shessel@wanadoo.fr

Grands témoins interlocuteurs privilégiés invités aux séminaires réguliers et rencontres

- Michael Sutcliffe (Chairman du Demarcation Board), msmdb@mweb.co.za

- Kevin Cox (Pr, Ohio State University), kcox@geography.ohio-state.edu

- Armand Frémont (Pr, Ancien recteur, Conseil Scient DATAR), armand.fremont@wanadoo.fr

- Said Boujrouf, (Mcf, Université de Marrakech), boujrouf@hotmail.com

- Alan Mabin, (Pr, Wits University), Mabin.A@mgmt.wits.ac.za, mabina@sn.apc.org,

- Roland Pourtier, (Pr, Université de Paris I) ; Roland.Pourtier@univ-paris1.fr

- Maano Ramutsindela (Dr, University of Cape Town), maano@enviro.uct.ac.za,

- Martin Vanier (Pr, Université de Grenoble I, martin.vanier@ujf-grenoble.fr

La mise en discussion, la présentation et la valorisation des travaux

Les travaux réalisés dans le cadre du programme par des étudiants, des doctorants ou des chercheurs français ou sud-africains ont fait l'objet de présentations quasi-systématiques dans le cadre du **séminaire régulier**, en parallèle avec des présentations de grands témoins. Huit séances de séminaire ont eu lieu entre octobre 2000 et octobre 2003, ces séances se sont tenues à :

- WITS University-School of Public & Development Management), Johannesburg (2 fois)
- Natal University, Pietermaritzburg (2 fois)
- IFAS (Institut Français d'Afrique du Sud) Johannesburg
- Zululand University (Richard's Bay)
- University of Durban-Westville, Durban
- University of Port Elizabeth

Les grands témoins intervenants ont été Achille Mbembe, Alan Mabin, Michael Sutcliffe (Demarcation Board), Maano Ramutsindela.

Les intervenants et animateurs du programme ont été Benoît Allanic, Benoît Antheaume, Brij Maharaj, Sylvain Guyot, Pakima Siyongwana, Ryad Ismail, Sultan Khan, Frederic Giraut, Nuthan Maharaj, François Moriconi-Ebrard.

Ces séminaires ouverts ont par ailleurs vu la participation aux discussions de membres français et sud-africains du programme « Three cities » basé à l'Université de Durban-Westville et de chercheurs basés ou de passage à l'IFAS.

Par ailleurs certains aspects des travaux du programme ont fait l'objet de **communications scientifiques dans des colloques internationaux**

Lusaka, Zambie (University of Zambia/IFAS), 21-23 novembre **2001**, International symposium on « Government, Governance and Urban Territories in Southern Africa »

F. GIRAUT, B. MAHARAJ et F. MORICONI-EBRARD: *Territorial engineering : Secondary cities and displaced urban areas in South-African local government restructuring*

S. GUYOT, *Evolution of political territories and post-apartheid challenges of the Port Shepstone area*

Honk-Kong (IASTE : University of California-Berkeley/University of Honk-Kong), 12-15 décembre **2002**, « [Un]bounding Tradition : the Tensions of Borders and Regions »

B. MAHARAJ : *Post-Apartheid metro boundaries :conflicts, contestations and compromises in Durban*

B. ANTHEAUME et F. GIRAUT : *Territorial Innovations and 'Traditions' behind Socio-Political Disputes*

Libreville, Gabon (Universités de Libreville, Metz et Ottawa), 6-10 mai **2003**, « Colloque international de géopolitique urbaine »

*Projet « Territoires, marges et dynamiques urbaines : les enseignements sud africains »
Rapport d'exécution, septembre 2003*

F. GIRAUT & S. GUYOT S. : *La redistribution des fonctions de chefs-lieux : tendances sud-africaines et stratégies locales au KwaZulu-Natal*

Mâcon (Lyon II-Institut de Recherche du Val de Saône-Maconnais), 25-26 septembre 2003, Colloque national « Territoires institutionnels, territoires fonctionnels »

F. GIRAUT : *Héritages, contraintes et choix opérés pour la municipalisation sud-africaine post-apartheid*

Clermont-Ferrand (DATAR-ENGREF), 15-16 janvier 2003, Séminaire « Territoires qui se dessinent »

F. GIRAUT : *Les figures du « projet » d'enfermement territorial post-apartheid*

Des publications individuelles ou collectives ont été réalisées dans des revues à comité de lecture. Le détail des publications est donné dans chacune des parties thématiques du présent rapport. Parties thématiques qui correspondent aux deux axes du programme : « effet chef-lieu » et « effet confins » et aux réflexions transversales sur les logiques contemporaines à l'œuvre dans les recompositions territoriales sud-africaines.

Deux événements scientifiques majeurs évoqués précédemment et organisés dans le cadre du programme ont également permis aux membres de présenter individuellement et collectivement des résultats et des avancées et de les confronter avec les présentations et les approches des grands témoins ainsi que de nombreux spécialistes des recompositions territoriales principalement en France et au Maroc. Il s'agit à nouveau et pour mémoire des « Rencontres scientifiques franco-sud africaine de l'innovation territoriale » organisée en janvier 2002 par l'IRD à Avignon et Grenoble en partenariat avec deux universités sud africaines (Natal et Durban-Westville), la National Research Foundation, le Demarcation Board, la Datar, le CNRS et deux universités françaises (Joseph Fourier et Avignon), et du Congrès de l'Union Géographique Internationale qui s'est tenu à Durban en aout 2002. et au cours duquel nombre de membres et de partenaires du programme ont communiqué dans la Commission « Geography of public policies » dont le coordonnateur était le Professeur Maharaj. Les communications aux rencontres retenues par le comité scientifique ainsi quelques contributions de membres du programme au congrès de l'UGI sont éditées sous le titre : *Recompositions territoriales, confronter et innover. Actes des rencontres scientifiques franco-sud africaines de l'innovation territoriale / Territorial restructurings, comparisons and innovations. Proceedings of the French-South African meeting on territorial innovation*, ANTHEAUME B., GIRAUT F. & MAHARAJ B. (eds.), 2003,

En ligne sur le site de l'UMR TEO (<http://ga.ulf-grenoble.fr/teo/innovation/introduction.htm>)
et à paraître sous forme de CD Rom (Coll Séminaires et colloques), Paris : IRD

Cette édition bilingue dont la table des matières suit, constitue la publication majeure du programme, elle est jointe sous forme de CD Rom à ce présent rapport.

Recompositions territoriales, confronter et innover

Actes des rencontres scientifiques franco-sud africaines de
l'innovation territoriale

Territorial restructurings, comparisons and innovations

Proceedings of the French-South African meeting on territorial innovation

<http://iga.ujf-grenoble.fr/teo/Innovation/introduction.htm>

Editeurs scientifiques : **Benoît Antheaume (IRD), Frédéric Giraut (IRD) & Brij Maharaj (University of Natal)**

Table des matières

Frédéric Giraut & Benoît Antheaume (IRD), Introduction, Recompositions territoriales :
confronter et innover

I Les expériences françaises et sud-africaines dans le mouvement universel de recomposition territoriale

Préambule : Réflexions critiques sur les recompositions territoriales des États

Kevin Cox (Ohio State University) : *The territorial structure of the state: some critical reflections*

Roland Pourtier (Université de Panthéon-Sorbonne) : *La production des territoires de développement, concepts modèles et innovations*

Afrique du Sud : Fabriquer un système de gouvernement local post-apartheid

Michael Sutcliffe (Demarcation Board) : *The South African municipal demarcation process & Which doctrines, which patterns?*

Brij Maharaj (University of Natal) : *Local Government Challenges in post apartheid South Africa*

Frédéric Giraut & Sylvain Guyot (IRD) : *Qui est in ? Qui est out ? Insiders et outsiders dans le nouveau jeu des acteurs sud africains*

Elizabeth Deliry-Antheaume : *Représentations géographiques populaires en Afrique du Sud*

France : rénover par la coopération entre collectivités locales

Armand Frémont (DATAR) : *La France et ses territoires*

Frédéric Giraut (IRD) : *The contemporary territorial restructuring in France*

Nicolas Portier (DATAR) : **Les pays enjeux de cadastre ou d'organisation ?*

Pierre-Antoine Landel (Université Joseph Fourier) : *Où en est-on de la recomposition des territoires locaux français ? Un état des lieux en 2002*

L'innovation territoriale dans le Monde en quête de modèles

Said Boujrouf (Université Cadi Ayyad, Marrakech) : *Innovation et recomposition territoriale au Maroc. Une mise en perspective géo-historique*

Fiches pays: Béatrice Collignon (Université de Paris I, IUF) : *Nord du Canada et Nunavut*

Anne-Laure Amilhat-Szary (Université Joseph Fourier, UMR TEO) : *Chili Mali (Stéphanie Lima), Namibie (Olivier Graefe), Maroc (Saïd Boujrouf, Frédéric Giraut et Fatima Gebrati), Israël (Eran Razin), Chine (Thierry Sanjuan), Québec et Ontario (François Hulbert), Brésil (Hervé Théry et Nelly de Mello).*

Les dimensions territoriales de la gouvernance et du développement durable: défis et enseignements sud africains

Alain Dubresson (Université de Paris X) et **Sylvy Jaglin** (IFU-Paris VIII-LATTS) : *Urban Governance in Sub-Saharan Africa. For a geography of regulation*

Brij Maharaj (University of Natal) : *Urban governance and management of cities in post apartheid South Africa*

Maano Ramutsindela (University of CapeTown) : *Statements on governance and sustainability: the territorial logic of apartheid and the (South) African challenge*

Sargie Narsiah (VISTA University) : *Statements on Governance territorialities and sustainability*

Mthandeni Eric Dlungwana (University of Natal) : *Traditional leaders and new local government dispensation in South Africa*

Nuthan Maharaj (University of Natal) : *The Experiences of Women in Local Government – A Case-study in the Durban Metropolitan Area*

Ingrid Bamberg (IFAS) : *L'éducation au niveau local en Afrique du Sud : enjeux de la gouvernance scolaire*

II Villes secondaires, confins et métropoles : l'innovation au cœur ou à la périphérie ?

Villes secondaires : de l'effet à l'enjeu chef-lieu

Céline Vacchiani-Marcuzzo (UMR PARIS) : *Fonctions centrales et fonctions administratives des villes petites et moyennes sud africaines*

Pakima Siyongwana (University of Transkei) : *The selection of the capital city of the Eastern Cape province &*

The fall of a former capital city: Umtata

Fabrice Folio (Université de la Réunion) : *Fonctions politiques et dynamique d'une ville au KwaZulu-Natal: Empangeni*

Sylvain Guyot (IRD) : **Political territories and challenges of development of the Port Shepstone area (KwaZulu-Natal)*

Frédéric Giraut (IRD), **Brij Maharaj** (University of Natal) & **François Moriconi-Ebrard** (CNRS-UMR Espace) : *The demarcation of the cities' jurisdictions, Teachings from the SA municipal boundaries delineation process*

Les confins: du handicap à l'innovation ?

Jean-Luc Piermay (Université Louis Pasteur) : *Des confins aux villes-frontières : l'innovation à la marge*

Marie-Christine Fourny (Université Joseph Fourier) : *Hypothèses sur les productions identitaires et territoriales en situation de confins*

Emmanuelle Bonérandi (ENS Lyon) : *Confins et contexte institutionnel – Etude de cas d'un renversement paradoxal : La Thiérache (France)*

Sylvain Guyot et Benoît Rey (IRD) : **Conflits spatiaux et jeux d'acteurs au Maputaland (KwaZulu-Natal), entre conservation d'un patrimoine naturel et développement communautaire*

Benoît Rey (IRD) : *Une nouvelle territorialité pour une nouvelle conservation de la Nature au KwaZulu-Natal ?*

Des métropoles aux marges incertaines, ou la difficile régulation des rapports centre-périphérie

Michael Sutcliffe (Chairperson of Demarcation Board) : *Creating cities of Hope*

Projet « Territoires, marges et dynamiques urbaines : les enseignements sud africains »
Rapport d'exécution, septembre 2003

Myriam Houssay-Holzschuch (ENS Lyon): *Ségrégation, déségrégation, reségrégation ? Perspectives de recherche*

Felicity Kitchin (World Learning): *Desegregation, resegregation and centre/periphery relationships in Durban*

Philippe Guillaume (IFAS) : *Race, groupe, communauté, township, suburb, territoire. Retour sur quelques concepts complexes et sur leur application à l'Afrique du Sud*

Christophe Sohn (Université Louis Pasteur) : **La construction des territoires de la gestion urbaine Windhoek (Namibie)*

Elisabeth Peyroux (Universität Bayreuth): *Innovation et régulation territoriale dans les quartiers périphériques de Windhoek (Namibie)*

Sylvy Jaglin (IFU-Paris VIII-LATTS): *Diversifier pour intégrer ? La difficile régulation des modes d'approvisionnement en eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne*

Brij Maharaj (University of Natal): *Post Apartheid Metro Boundaries: Conflicts, Contestations and Compromises in Durban*

Sultan Khan (University of Durban-Westville) & **Benoit Lootvoet** (IRD) : **Tribal Authority and Service Delivery in the Durban Uni-City*

Benoit Allanic (Universités de Pretoria et de Paris I): *From dumping grounds to attractive residential settlements*

Romain Lajarge (Université d'Avignon, UMR Espace) : *La résistance du tiers espace sud avignonnais à la constitution d'un gouvernement métropolitain de confins*

Martin Vanier (Université Joseph Fourier-UMR TEO) : *Métropolisation et tiers espace, quelle innovation ?*,

Les enseignements d'une confrontation: pistes pour l'innovation territoriale

Anne de Beaufort, Ntombi Gasa, Lliane Loots, Neliswa Rushualang: *From place to place, Territoires et mouvement* (textes de **Jean-Jacques Gleyzal**, Lliane Loots et **Valérie Thfoin**)

Benoit Antheaume et Frédéric Giraut : **Margins at the Heart of Territorial Innovation? A Comparative Look at Administrative Borderlands (South Africa, France, Morocco, Niger and Togo)*

Frédéric Giraut : *The geographical logic of public policies: Trends and comprehensive pattern from the South African & French experiences*

Henri Chamussy : *Autour des concepts de territoire, de durabilité, d'innovation et de confins*

Maano Ramutsindela : *Notes on territorial restructuring in South Africa and France*

Armand Frémont : *L'Afrique du Sud, la France et leurs territoires*

* Les titres précédés d'une étoile correspondent à des contributions de participants aux rencontres qui ont déjà fait l'objet d'une présentation ou d'une diffusion.

Enfin signalons la commande par les éditions de l'IRD d'un ouvrage thématique pour 2004 qui dépasse le champ de ce programme, bien que les actes ci-joints en soient à l'origine et que plusieurs des chapitres soient basés sur des contributions issues du programme.

Document de travail pour un synopsis en cours de finalisation
(Commande du comité éditorial de l'IRD juin 2003)
Du Sud au Nord, Les territoires au nom du développement

ANTHEAUME B. & GIRAUT F. (dirs.) Introduction

L'ouvrage propose un ensemble d'analyses critiques et prospectives sur le mouvement universel de recombinaison et de multiplication des territoires créés désormais au nom du développement. En partant de ce qui émerge au nord et au sud et de ce qui percole entre les deux, ce n'est pas une revue des théories sur le développement territorial, mais un ensemble d'analyses pluridisciplinaires et complémentaires qui vient éclairer les différentes déclinaisons de la production contemporaine des territoires. Que l'on qualifie ce mouvement général de « post moderne » ou de « l'âge de la complexité » ou du « tout territorial », il s'effectue sur fond de globalisation, de métropolisation et d'adhésion identitaire et allie impératif de décentralisation-mobilisation avec la multiplication des acteurs du développement local.

Une double hypothèse sous-tend cet ouvrage :

- l'engouement territorial généralisé, lorsqu'il est à la recherche d'un hypothétique optimum, gomme la complexité grandissante des rapports sociaux aux territoires et des spatialités fonctionnelles et ne permet pas de penser les nécessaires articulations ;
- le détour par les périphéries (le sud excolonial ou à une autre échelle les confins) informe le questionnement et la compréhension du processus général qui affecte le centre et permet de penser ou d'identifier les modèles émergents et innovants post-modernes.

Pré-Post Sud-Nord. Temps méridiens, temps parallèles

POURTIER R., Le temps des territoires

MBEMBE A., Post-colonie, post-modernisme et territorialités innovantes

SOUBEYRAN O., A la recherche de la durabilité territoriale, dernier acte de la longue histoire des retours du sud

NARSIAH S. & MAHARAJ B., La création des "espaces réels": régions et régionalisme dans la nouvelle Afrique du Sud.

Dérisoires territoires ou l'impossible cloisonnement de la fluidité

COX K., Les limites de la territorialité publique

RETAILLE D., Rigidité de la zone, fluidité du réseau

JOLIVET M.-J. Le principe des communes ethniques confronté à l'impossible bornage culturel et identitaire

GHIOTTI S., Au delà de l'évidence bassin-versant

L'innovation à la Marge...

ANTHEAUME B. et GIRAUT F., Les confins entre relégation et innovation

PIERMAY J.-L., Les ressources de la frontière

COLLIGNON B., Après la reconnaissance territoriale, les peuples premiers à nouveau piégés par la territorialisation ? Peuples premiers, derniers territoires

BOUJROUF S., Le Maroc : Pavage obligé, territoire forcé

Les territoires du développement local en quête de régulation et de mobilisation

PECQUEUR B., Le Sud peut-il enrichir les modèles de développement local du nord ?

FAURE Y.-A. & LABAZEE P., Au delà des modèles, la nécessaire prise compte des configurations productives locales

DUBRESSON A. et/ou JAGLIN S., La régulation est-elle soluble dans le territoire ?

FREMONT A., L'Etat, le développement et les territoires en France, leçons pour ailleurs

2) « L'effet chef-lieu », d'un placage incongru à une réalité tangible

Cette partie est constituée d'une synthèse qui renvoie aux différentes publications du programme sur cet axe (voir en fin de partie) et notamment aux articles du CD Rom joint.

L'axe « effet chef-lieu » du programme consistait à étudier les modalités de choix des chefs-lieux dans les nouvelles mailles provinciales et municipales et à saisir les enjeux contemporains de l'obtention de telles fonctions pour les différentes cités sud-africaines. Les travaux à l'échelle de l'Afrique du Sud et sur différents cas au KwaZulu-Natal ont porté sur les argumentaires, les arbitrages et le poids historique de ces fonctions sur la longue durée des dynamiques urbaines.

L'approche était hypothético-déductive avec l'hypothèse de départ suivante :

L'engouement contemporain pour les fonctions de chef-lieu repose sur la possibilité donnée par ces fonctions à une localité et à ses représentants d'exister comme intermédiaires obligés ou comme intercesseurs pour toute relation extérieure avec l'arrière-pays. Autrement dit, tout projet de développement local ou régional initié ou financé par des organisations non-gouvernementales ou une agence internationale, ou encore par la coopération décentralisée aura pour centre logistique le chef-lieu et pour interlocuteurs privilégiés ses représentants. Dans un contexte de globalisation et de multiplication des acteurs du développement, le chef-lieu a ainsi accès à de nouvelles ressources susceptibles de prendre le relais des dotations publiques nationales.

Cette hypothèse, forgée à partir de travaux dans les contextes français et ouest-africains est susceptible d'éclairer un apparent paradoxe universel :

Le désengagement des Etats, qui accompagne le processus universel de décentralisation, n'assure plus aux nouveaux chefs-lieux des dotations substantielles en fonctionnaires et en équipements publics ; à l'inverse, les charges de centralité s'alourdissent et pèsent sur toute capitale locale. L'«effet chef-lieu», qui garantissait partout un bonus dans la croissance démographique des localités dotées de telles fonctions durant la phase de croissance urbaine alimentée par l'exode rural, semble révolu ; pourtant la course aux fonctions de chef-lieu,

loin de s'amoinrir, est au cœur des positionnements des localités dans les processus de redécoupage.

L'éventuelle transcription dans le contexte très spécifique de l'Afrique du sud de notre hypothèse d'une stratégie de captation des ressources d'intermédiation territoriale entre les partenaires externes et l'arrière-pays permettrait de valider son éventuel caractère général. Or nos premières investigations et la mobilisation de spécialistes du sujet en Afrique du Sud infirmaient plutôt l'hypothèse. En effet, la question du chef-lieu s'avérait cruciale au niveau provincial, mais l'enjeu de l'obtention du statut de capitale provinciale reposait sur des facteurs classiques de l'effet chef-lieu, à l'inverse, les débats au niveau municipal semblaient ignorer la question du chef-lieu pour se focaliser sur les questions de frontière et de composition des entités. En revanche, les travaux à ces deux échelles permettaient d'approfondir la connaissance des modalités de raccomodage spatial autrement dit des conditions du regroupement, en terme de gouvernement local, de parties complémentaires mais séparées de l'espace de l'Apartheid : provinces blanches et bantoustans ; cités, townships, urbanisation déplacée et « aires coutumières ».

C'est l'échelon intermédiaire du district (regroupement de municipalités non métropolitaines) qui a finalement permis d'identifier les formes sud-africaines de l'enjeu chef-lieu contemporain, confirmant ainsi la valeur de l'hypothèse à une certaine échelle et en milieu non métropolitain et permettant de la préciser et de la relativiser.

a) La bataille des capitales provinciales

Dans le cadre du redécoupage provincial et du choix des nouvelles capitales la bataille a fait rage pour le maintien d'anciennes capitales de bantoustans (Umtata et Bisho vs East-London et Port Elizabeth dans l'Eastern Cape ; Ulundi vs Pietermaritzburg au KwaZulu-Natal). Par ailleurs, des villes moyennes, anciennes capitales (Mafikeng) ou non (Kimberley, Pietersburg et Nelspruit) se sont vues dotées de fonctions de capitales provinciales après les avoir revendiquées.

Les travaux menés sur le choix de Bisho effectué au détriment de Umtata (Siyongwana, 2002 et 2003) pour l'Eastern-Cape et sur le choix d'une double capitale (Pietermaritzburg et Ulundi), puis sa remise en cause, pour le KwaZulu-Natal (Maharaj, 2002)

ont fait apparaître à cette échelle des facteurs classiques de revendication du maintien d'un statut de chef-lieu, soit :

1. *La volonté de conserver ou de développer une base économique liée à l'activité administrative.*
2. *La reconnaissance symbolique du primat d'une communauté territorialisée qui s'incarne dans une localité. Ainsi, la promotion administrative d'une capitale historique et culturelle locale peut être recherchée par une communauté comme une opportunité pour faire reconnaître son droit à l'autonomie ou améliorer sa visibilité politique.*

b) Les rivalités entre cités au second plan lors de la mise en place des municipalités de base

Après la phase intérimaire d'extension des municipalités existantes (*Transitional local councils* qui dans la plupart des cas associaient le périmètre restreint de l'ancienne municipalité blanche aux townships formels de l'agglomération), les débats et les enjeux principaux du redécoupage intégral en municipalités de base ont concerné la définition des aires fonctionnelles et de leurs hinterlands en lien avec le traitement de l'urbanisation déplacée (au delà des frontières des ex-bantoustans) et avec les aires sous autorités tribales. N'oublions d'ailleurs pas que dans les systèmes d'inspiration anglo-saxonne, la territorialité publique n'est pas fondée sur le principe d'un territoire défini par un centre unique de contrôle, de pouvoir et de représentation, au point que l'expression «chef-lieu» n'a pas réellement d'équivalent en anglais et que les capitales multiples ne sont pas rares. C'est peut être à cette échelle municipale que cette conception s'est le plus exprimée en Afrique du Sud

Ainsi l'analyse des cas de contestation des arbitrages du *Demarcation board* pour la période 2000/2001 ne recense qu'un seul cas de contestation de chef-lieu municipal par une autre localité.

La branche locale de l'ANC de Middelburg qui se retrouve en position de confins dans l'Eastern Cape au contact du Northern-Cape refuse la fusion municipale avec Cradock dont l'agglomération est voisine en taille mais le passé administratif plus étoffé et antérieur. Cradock fut d'ailleurs un éphémère chef-lieu de *Regional Services Council* sur un ressort qui englobait Middelburg.

Les contre-propositions des plaignants jouent sur la position médiane (comme son nom Afrikaans l'indique) de Middelburg entre les cités pionnières et antérieures qui l'entourent à

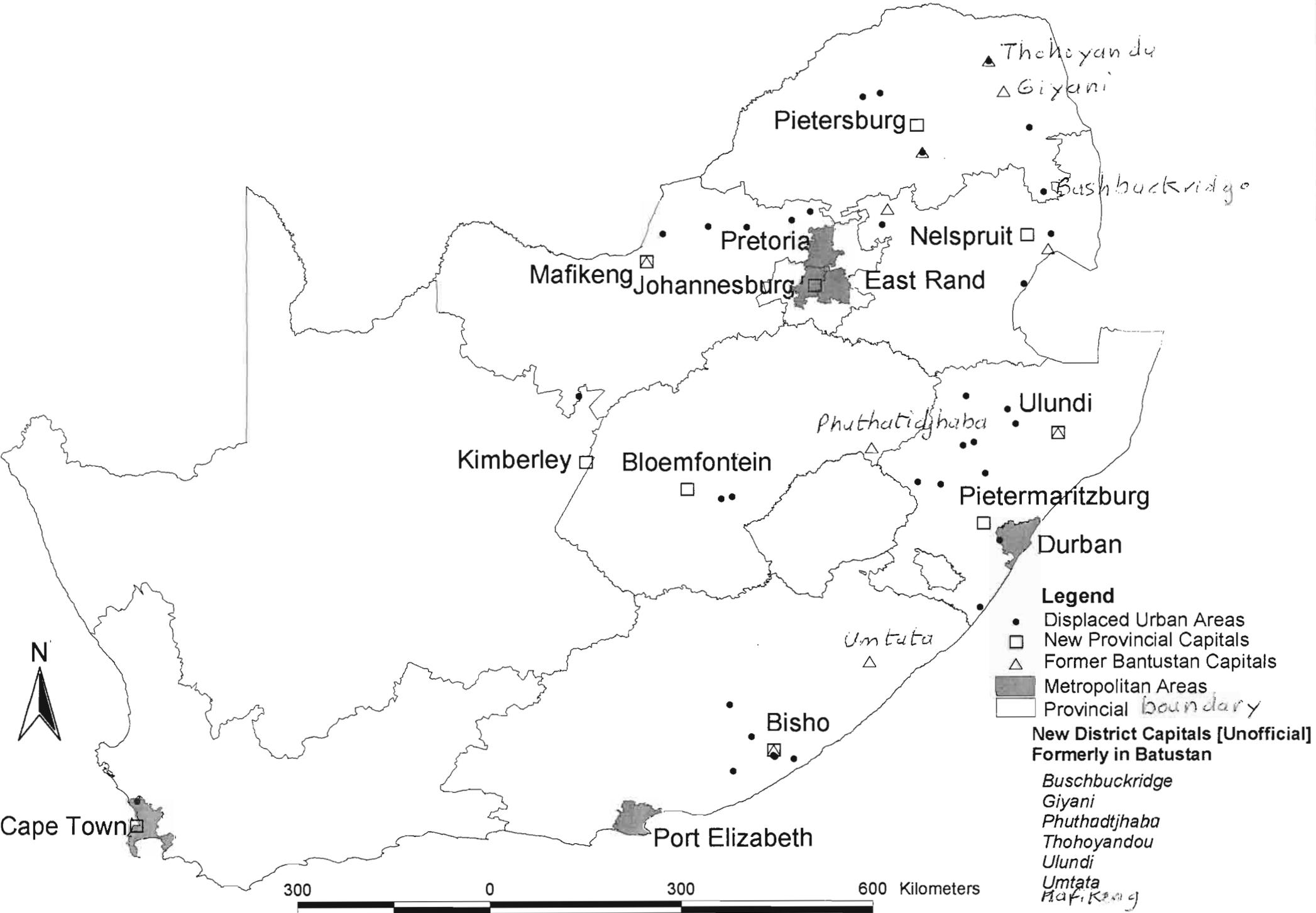
une petite centaine de kilomètres (Cradock, Colesberg, Richmond, Graaf Reinet). Ces contre-propositions remettent en cause les nouvelles frontières provinciales entre Eastern et Northern Cape, en revendiquant soit l'association avec le bourg de Noupoort au Nord en direction de Colesberg, soit l'association avec la cité de Steynsburg et le bourg de Hofmeyer à l'Est. Dans les deux cas les centres choisis, parmi les TLC's et chefs-lieux de *Magisterial districts* voisins sont à la fois plus petits et plus récents, assurant ainsi potentiellement une certaine domination à Middelburg, qui doit donc pour se tailler un arrière-pays administratif regarder au delà de la frontière provinciale.

En fait les cas de contestation d'allégeance municipale de la part de certaines cités déchues administrativement dans le nouveau dispositif sont plus courantes que les protestations officielles ne le suggèrent. Cependant, le rapport de forces peut décourager toute velléité de démarche formelle de contestation (Nieuwoutville vs Calvinia), ou des compromis politiques peuvent intervenir, comme nous le voyons avec Empangeni/Richard's Bay (Folio, 2003). Cette dernière situation renvoie d'ailleurs aux quelques cas d'incorporation de villes différentes dans une même municipalité de base : Richard's Bay and Empangeni (uMhlatuze Municipality); King William's Town and East London (Buffalo City); Welkom & Virginia (Matjhabeng Municipality), Nelspruit & White River (Mbombela Municipality)...Mais tous ces cas sont en voie de constituer des conurbations et ont été créés dans cet esprit pour se voir attribuer à terme le statut d'aire métropolitaine (Sutcliffe, 2002)

c) Le retour de la question de l'intermédiation territoriale au niveau des districts

Les rivalités autour de l'enjeu chef-lieu semblent devoir s'exprimer davantage au niveau des districts.

Dans le nouveau système de gouvernement local et d'administration territoriale sud-africain, le niveau du district est dévolu à l'encadrement du développement rural et leurs chefs-lieux seront amenés à être les places de médiation avec les acteurs externes de ce développement (services de l'Etat, ONG, agences nationales et internationales...), perspectives politico-économiques non négligeables pour nombre de petites et moyennes villes.



Si le *Demarcation Board* a consciencieusement évité de décider quels seraient les chefs-lieux effectifs, laissant le choix aux conseils, ses arbitrages et décisions relatives à la configuration de chaque maille induisent ou indiquent les places centrales hégémoniques ou en rivalités.

City	Agglomeration	State's capital	Metropolitan municipality	Province's capital	Previous Province's capital	Former Homeland's capital	Magisterial District Seat	District Municipality Headquarter
Bisho	King William's Town-East London			Eastern Cape		1972 Ciskei		
Bloemfontein	Bloemfontein	1910		Free State	1910 Orange Free State		1904 Bloemfontein	DC17
Johannesburg	Witwatersrand		1996	Gauteng			1902 Johannesburg	JHB Metro
Pietermaritzburg	Pietermaritzburg			Kwazulu-Natal	1838 Natal		1838 Pietermaritzburg	DC22
Ulundi	Ulundi			Kwazulu-Natal		1977 KwaZulu	1900 Mahlabatini	DC26
Nelspruit	Nelspruit			Mpumalanga			1930 Nelspruit	DC32
Pietersburg	Pietersburg			Northern			1902 Pietersburg	DC35
Kimberley	Kimberley			Northern Cape			1929 Kimberley	DC9
Mafikeng	Mafikeng-Mmabato			North West	1885-1968 Bechuanaland	1972 Bophuthatswana	1896 Mafikeng	DC18
Cape Town	Cape Town	1800	1996	Western Cape	1806 Cape		1652 Cape Town	CT Metro
Pretoria	Pretoria	1910	1996		1860 Transvaal		1860 Pretoria	Pretoria Metro
Durban	Durban		1996				1894 Durban	Durban Metro
East-Rand	Witwatersrand		2000				1909 Germiston	East Rand Metro
Port Elizabeth	Port Elizabeth		2000				1932 Port Elizabeth	PE Metro
Umtata	Umtata					1963 Transkei	1929 Umtata	DC15
Phuthaditjhaba	Phuthaditjhaba					1974 Qwaqwa	1971 Phuthaditjhaba	DC19
Giyani						1973 Gazankulu	1972 Giyani	DC33
Thohoyandou						1973 Venda		DC34
Lebowakgomo						1971 Lebowa		
Louieville						1977 KaNgwane		
Siyabuswa						1984 KwaNdebele		

F. Giraut, 2003

Tab. Permanences et redistribution des fonctions de chef-lieu aux niveaux national, provincial et districal

L'analyse des chefs-lieux tels qu'indiqués par les lieux des premières réunions officielles organisées en avril 2001 par le *Demarcation board* dans chacun des districts, laisse apparaître des choix forts et quelques surprises. On assiste notamment à la promotion de plusieurs anciennes capitales de bantoustans sans autre réelle histoire urbaine et administrative, qui supplante ainsi d'anciens chefs-lieux de *Magisterial districts* depuis plus d'un siècle : Thohoyandou domine le district de Vhembe devant Louis Trichard ; Giyani domine le district de Mopani devant Tzaneen ; et Phuthaditjhaba domine le district de Thabo Mofutsanyane devant Harrismith et Bethlehem. Au KwaZulu-Natal, Ulundi dirige un vaste district du Zululand dans lequel se situe la cité éloignée de Vryheid et une partie du bassin charbonnier, mais dans le même temps la riche chambre de commerce de Richard's Bay utilise la même référence au Zululand pour nommer son ressort qui correspond davantage à deux districts côtiers dominés par le complexe industriélo-portuaire et les parcs nationaux

dont celui de Saint Lucia « patrimoine de l'humanité ». Cette opération renvoie ainsi de fait Ulundi et son district au statut de confins ou de "marche", doté d'une annexe minière. Loin des ex-bantoustans, on pourrait aussi citer le vaste district du Namaqualand aux confins de la Namibie dans le Northern Cape dont la capitale est l'agglomération minière de Springbok. En effet, ce district dans le nouveau découpage englobe l'ex *Magisterial district* de la lointaine petite ville de Calvinia. Celle-ci résiste et affirme une autonomie notamment sur un plan touristique en faisant resurgir un Hantam Karoo symbole de sa région ce qui lui permet de se distinguer dans un ensemble dont l'extension est due aux faibles densités, celles-là même qui créent une véritable coupure entre les deux cités du district qui s'ignoraient jusqu'à l'assemblage que constitue cette création.

De nouvelles rivalités et oppositions entre villes secondaires de différentes générations émergent donc qui révèlent la dynamique de la géopolitique urbaine post-Apartheid et confirment dans le contexte sud-africain l'existence d'une lutte pour la captation des ressources d'intermédiation territoriale que confèrent les fonctions de chef-lieu sur un arrière-pays rural.

Liste des publications, ouvrages et communications Directement liées au programme

Effet chef-lieu

Articles dans des revues avec comité de lecture

FOLIO F. & GUYOT S., 2003, « Les villes du KwaZulu-Natal, entre différenciations et compétition, quels enjeux territoriaux ? », article accepté pour publication à l'*Espace Géographique*, Belin.

GIRAUT F. & MAHARAJ B., 2003 (A paraître mais téléchargeable en prépublication sur le site de la revue <http://www.kluweronline.com/issn/0343-2521/contents> , rubrique « forthcoming papers »), "Contested terrains. Cities and towns in post-apartheid boundaries delimitations", *GeoJournal* (Ontario, Canada).

GUYOT S., FOLIO F., LAMY A., 2001, " Réussites, enjeux et contradictions du développement à Richards Bay, Afrique du Sud ", *L'Espace Géographique*, n°2-2001, pp 140-151, Belin.

LAMY(A., FOLIO F., 2003, "La ville nouvelle portuaire de Richards Bay en Afrique du Sud : un destin assujéti à la métropole de Durban" in **Travaux et Documents**, spécial géographie ; pp 147-170.

MAHARAJ B., 2001, "A Tale of Two Capitals: Pietermaritzburg versus Ulundi", *The South African Geographical Journal* 83(3), 198-207.

VACCHIANI-MARCUZZO C., 2003 (A paraître), « Mondialisation et système des villes sud-africaines », *Géographie et Cultures*, n° spécial, à paraître.

Articles dans des revues sans comité de lecture (SCL)

FOLIO F., 2001, "Structuration et armature urbaines au Kwazulu-Natal", *Newtown Zebra* (Cahier IFAS Recherche) 20, 8-9.

Communications en colloques

Libreville, Gabon (Universités de Libreville, Metz et Ottawa), 6-10 mai **2003**, « Colloque international de géopolitique urbaine »

F. GIRAUT & S. GUYOT S. : *La redistribution des fonctions de chefs-lieux : tendances sud-africaines et stratégies locales au KwaZulu-Natal*

Durban, Afrique du Sud (Union Géographique Internationale), 4-7 aout **2002**, Congrès mondial « A New Geography at the Dawn of the Millenium », Commission de Géographie des politiques publiques :

P. SIYONGWANA : *South African Integration : The Political and Socio-économique Dynamics of Development in Umtata since the Onset of Democracy*

C. VACCHIANI-MARCUZZO : *Globalization and Evolution of the South African Urban System*

Lusaka, Zambie (University of Zambia/IFAS), 21-23 novembre **2001**, International symposium on « Government, Governance and Urban Territories in Southern Africa »

F. GIRAUT, B. MAHARAJ et F. MORICONI-EBRARD: *Territorial engineering : Secondary cities and displaced urban areas in South-African local government restructuring*

S. GUYOT, *Evolution of political territories and post-apartheid challenges of the Port Shepstone area*

Avignon, Le-Pradel, Grenoble (IRD, Universités d'Avignon, du Natal et Joseph Fourier), 8-10 janvier **2002**, « Les rencontres franco-sud africaines de l'innovation territoriale »

C. VACCHIANI-MARCUZZO : *Fonction centrales et fonctions administratives des villes petites et moyennes sud-africaines*

Projet « Territoires, marges et dynamiques urbaines : les enseignements sud africains »
Rapport d'exécution, septembre 2003

P. SIYONGWANA : *The selection of the capital city of the Eastern Cape province & The fall of a former capital city: Umtata*

Publication dans des actes

FOLIO F., 2003, " La localité d'Empangeni au Kwazulu-Natal" in *Recompositions territoriales, confronter et innover. Actes des rencontres scientifiques franco-sud africaines de l'innovation territoriale* Antheaume B., Giraut F. et Maharaj B. (dirs), 13 p. <http://iga.ujf-grenoble.fr/teo/Innovation/introduction.htm>

GIRAUT F., MAHARAJ B. & MORICONI-EBRARD F., 2003, "Cities and hinterlands in Post-apartheid boundaries delimitations" in *Government, Governance and Urban Territories in Southern Africa*, Proceedings of the International Symposium, M. Mulenga & A. Dubresson (eds.), Lusaka : University of Zambia and French Embassy, 249-257.

GUYOT S., 2003, "Evolution of political territories and post-apartheid challenges of the Port Shepstone area" in *Government, Governance and Urban Territories in Southern Africa*, Proceedings of the International Symposium, M. Mulenga & A. Dubresson (eds.), Lusaka : University of Zambia and French Embassy, 237-248.

SIYONGWANA P., 2003, " The selection of the capital city of the Eastern Cape province" & "The fall of a former capital city: Umtata" in *Recompositions territoriales, confronter et innover. Actes des rencontres scientifiques franco-sud africaines de l'innovation territoriale* Antheaume B., Giraut F. et Maharaj B. (dirs), 26 p. <http://iga.ujf-grenoble.fr/teo/Innovation/introduction.htm>

VACCHIANI-MARCUZZO C., 2003, " Fonction centrales et fonctions administratives des villes petites et moyennes sud-africaines" in *Recompositions territoriales, confronter et innover. Actes des rencontres scientifiques franco-sud africaines de l'innovation territoriale* Antheaume B., Giraut F. et Maharaj B. (dirs), 16 p. <http://iga.ujf-grenoble.fr/teo/Innovation/introduction.htm>

Information et culture scientifique

GIRAUT F., 2003, "Le non en Corse et « l'effet chef-lieu »", **Libération (Rebonds)**, mercredi 9 juillet. <http://www.liberation.fr/page.php?Article=123476>

Mémoire et thèse soutenus

HESSEL S., 2003, *La dimension géographique des violences politiques au KwaZulu-Natal. Une base de données géoréférencée et ses premiers enseignements.*, Mémoire de maîtrise, Aix-en-Provence, Université de Provence.

FOLIO F., 2003, *Les villes du Kwazulu-Natal en Afrique du Sud : entre diversité héritée et évolution récente* ;Thèse de doctorat, Université de la Réunion, 457 p.

3) Les confins ou l'expérimentation en marche

Cette partie est constituée d'une synthèse qui renvoie aux différentes publications du programme sur cet axe (voir en fin de partie) et notamment aux articles du CD Rom joint.

a) Les confins au cœur de la réorganisation territoriale sud-africaine

L'un des défis lancé à la réorganisation sociale, politique et territoriale de l'Afrique du Sud post-Apartheid est le traitement de ses marges internes. Celles où l'on confinait des citoyens de "seconde zone" dans des espaces relégués loin des cœurs économiques et politiques. Il s'agit donc de réhabiliter et de réintégrer, et pour atteindre cet objectif, deux impératifs éventuellement contradictoires se présentent : abolir les différences de statut et introduire une solidarité, et donc une mixité, au sein des nouvelles entités et institutions. Dès lors la question du traitement des marges ou des confins hérités devient cruciale et après avoir dominée les débats concernant le redécoupage provincial, elle se retrouve pour les découpages municipaux. Cette focalisation des débats sur les marges internes plutôt que sur les centres potentiels s'est successivement traduite par :

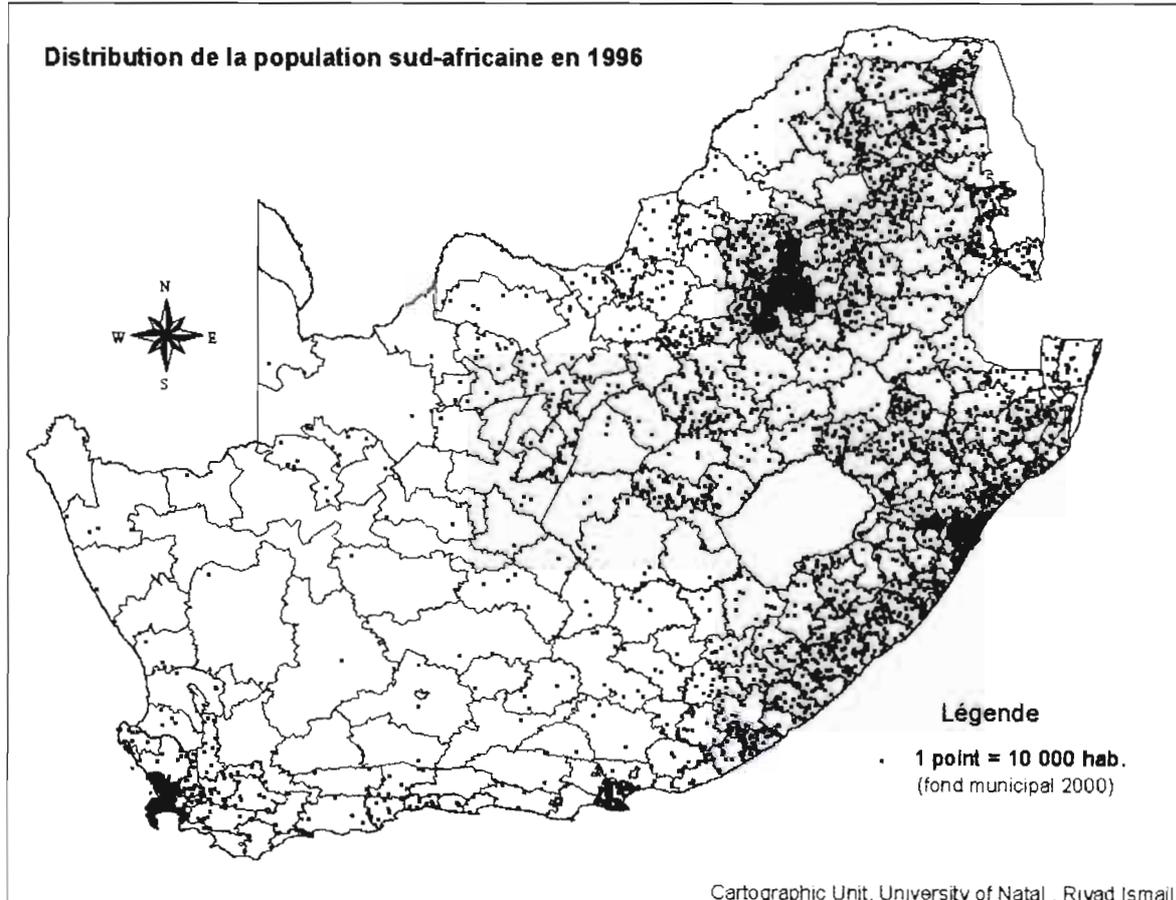
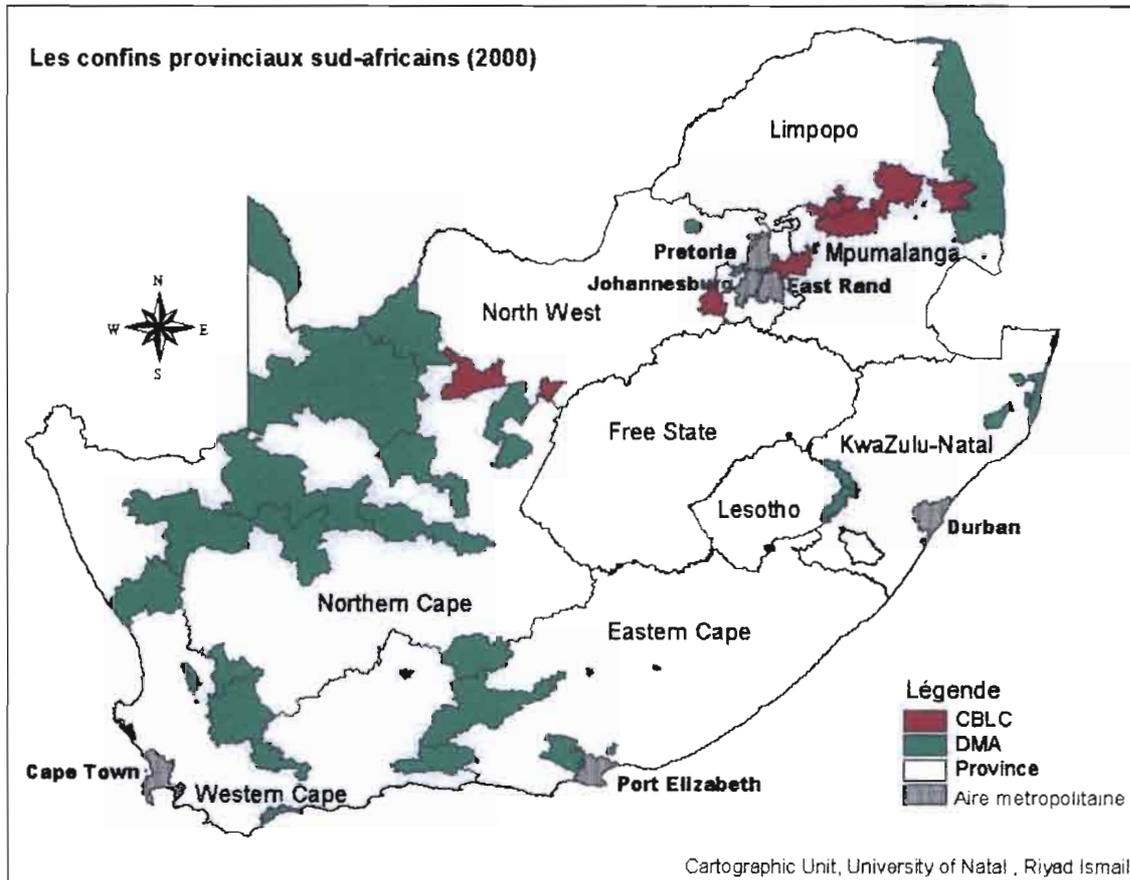
- l'inscription dans la constitution intérimaire de 1994 d'une liste nominative de quatorze conflits frontaliers potentiels issus du découpage en neuf provinces. Ceux-ci devaient trouver une solution par voie référendaire et/ou dans le nouveau système de gouvernement local. Certains de ces "conflits" frontaliers ont fait l'objet d'études détaillées de la part des membres de l'équipe ;
- la critique des "*transitional local councils*". Conçus dans l'urgence comme une extension du statut municipal réservé jusque là aux parties blanches des cités, à leurs périphéries noires, "métisses" et indiennes, celles des *townships*, ceci au nom de la solidarité socio-spatiale. Ces TLC furent souvent contestés comme ignorant les périphéries informelles ou semi rurales des villes ainsi que l'urbanisation déplacée au delà des limites des anciens bantoustans, une analyse rétrospective de cette question a été proposée par l'équipe de recherche ;
- le retour de la question des autorités coutumières et plus généralement de la revendication d'une autonomie des périphéries rurales dans le pavage intégral du territoire sud-africain en municipalités, aires métropolitaines et districts. Sur fond du

slogan de "l'African renaissance" lancé par le président Mbeki et réinterprétable à souhait, les revendications des autorités coutumières menacées et marginalisées dans le nouveau dispositif en gouvernement local ont pu trouver un écho et un soutien populaire. Effaçant parfois l'enjeu de la redistribution des richesses au sein d'entités municipales composites, ces revendications ont pu déboucher sur des entités municipales dépourvues de moyens et donc marginales mais homogènes socio-économiquement. Par ailleurs, les autorités de gestion des Parcs, notamment au KwaZulu-Natal ont pu prendre au mot les nouveaux impératifs d'association des communautés riveraines pour mettre en place des comités locaux bipartites qui contournent les nouvelles autorités municipales. Autant de facettes abordées par les travaux de terrains menés dans le cadre du programme (Guyot, Ramutsindela, Rey).

Les débats sur les enjeux d'une réforme radicale de l'organisation territoriale de l'État se sont ainsi focalisés sur le traitement des marges internes. Il faut dire qu'en Afrique du Sud, à toutes les échelles, les contrastes aux limites des entités héritées sont extrêmes et que les phénomènes de discontinuité furent exacerbés par la politique du "Grand Apartheid".

b) Les « confins vides » et les « confins pleins »

Aux échelles nationale et régionale on peut cependant distinguer deux types très différents, voire opposés, d'espaces marginaux ou de confins. En effet, il y a d'un côté les « **confins vides** », souvent également en position de frontière internationale, ils sont marqués par de très faibles densités de population et des formes de mise en valeur dominées par des mesures de protection de l'environnement de type parc ou réserve, ex "*Buffer zones*" entre une Afrique du Sud isolée et les pays de la "ligne de front". D'un autre côté, il y a des « **confins pleins** », sorte de spécialité sud-africaine, ils sont les héritiers directs des politiques d'urbanisation déplacée réalisées dans le cadre du "Grand Apartheid" et de la mise en place des bantoustans avec leurs "*dumping grounds*" périphériques.



Le traitement administratifs des confins vides et des confins pleins

La mise en parallèle de ces deux cartes (réalisées d'après "SA Explorer") permet de constater qu'une partie des "confins pleins" bénéficie du statut de Municipalité transprovinciale (*Cross Boundaries Local Municipality*). C'est notamment le cas autour de la conurbation Johannesburg-Pretoria et aux confins des provinces du Limpopo et du Mpumalanga pour la très disputée région du Bushbuckridge, mais la formule n'a pu être appliquée aux limites sud du KwaZulu-Natal suite au refus des autorités provinciales. Les "confins vides", nombreux en position de frontière internationale et dans la province du Cap du Nord, constituent pour leur part des aires administrées par les districts (*District Management Area*), ainsi ils dépendent du second niveau de gouvernement local et échappent à la municipalisation intégrale du territoire sud-africain.

Outre les centres des aires métropolitaines et les pays ruraux denses (zulu, venda et xhosa notamment), la carte de la répartition de la population met ainsi également en exergue ces "dumping grounds" (Mc Carthy & Bernstein, 1998). Placés aux limites des anciens bantoustans ces espaces se retrouvent également en position de confins administratifs dans la nouvelle carte provinciale

C'est particulièrement le cas des limites de la Province du Nord et du Nord West avec Gauteng et Mpumalanga, trois cas de figure s'y présentent :

- *Settlement* péri-métropolitain :Périphérie nord de Pretoria (City of Tshwane) dont le dernier périmètre intègre les principaux « *dumping grounds* » de l'Odi Moretele.
- Bassin de la ressource humaine des petites villes :Groblersdal et Marble Hall qui intègrent leurs "*displaced urban areas*" de l'ex Lebowa (Ramutsindela).
- Bassin résidentiel aux marges nationales : Bushbuckridge aux portes du Kruger et au nord de Nelspruit (Maharaj)

Dans d'autres cas, ces « ex-confins pleins » de bantoustans sont intégrés dans une province composite et constituent désormais des isolats urbains pauvres aux marges des métropoles (Mpumalanga au nord de Durban, Botshabello à l'est de Bloemfontein, Mdantsane au nord-ouest d'East London). On les retrouve alors en position de confins au sein des nouvelles municipalités qu'elles soient métropolitaines comme Durban (Municipalité de type A) ou non comme East London/King William's Town et Bloemfontein (Municipalités de type B).

Il existe des situations composites où coexistent les situations de confins vides et pleins : notamment Nord et Ouest du KZN avec leurs complexes de parcs et réserves (Maputaland, Drakensberg) qui bénéficient d'une reconnaissance internationale (Patrimoine mondial de l'Unesco) et voisinent avec des aires rurales denses (Zululand) ou assimilables aux "*dumping grounds*" (Piémont du Drakensberg).

Les frontières provinciales sud-africaines, qui entérinent les discontinuités de l'Apartheid à l'échelle régionale, sont remarquables sur le plan de la distribution de la population. Elles présentent une succession non régulière de vides humains et de concentrations de populations déplacées.

Il serait tentant d'essayer de régler les problèmes institutionnels et identitaires des confins (notamment des confins pleins) par des rectifications de frontières provinciales allant dans le sens d'un rapprochement des confins peuplés et dépendants d'avec leurs pôles de proximité principaux. Rectifications qui satisferaient d'ailleurs certaines revendications locales. Il s'agit là d'une option déjà prise en considération dans le cadre du découpage municipal et qui pourrait constituer les prémisses d'une réforme des limites provinciales. Les problèmes socio-spatiaux de ces marges ne seraient pas pour autant réglés, dans la mesure où ils relèvent des relations qu'ils entretiennent d'une part avec les pôles voisins, sorte d'avant-pays dont ils sont parfois coupés administrativement, mais aussi avec les arrière-pays ruraux auxquels ils sont provincialement rattachés et avec lesquels les relations socio-économiques peuvent aussi être importantes et complémentaires dans l'économie des ménages.

Une des conséquences d'un traitement séparé de ces confins une fois rattachés à leurs pôles fonctionnels pourrait être un découplage d'avec le monde rural africain et de ses marchés non tendus. Il s'agit en effet de relations socio-économiques et non exclusivement politiques. Ainsi si le découplage vis-à-vis des pouvoirs traditionnels et de l'influence d'une chefferie plaquée et largement réinventée par le régime de l'Apartheid peut apparaître comme un progrès de la démocratie aux dépens du legs colonial qu'est la chefferie dite coutumière. En revanche, la projection d'espaces marginaux dans l'économie métropolitaine peut venir rompre des équilibres qui finalement ont assuré la pérennité de ces « *dumping grounds* » au lendemain du démantèlement de l'Ancien régime, car ces aires d'urbanisation déplacée ne doivent plus être vus uniquement comme des espaces de relégation, c'est le sens des analyses que présente Benoît Allanic membre du programme, chercheur et consultant spécialiste de ces espaces (voir actes joints).

Dès lors les vrais enjeux pour ces espaces seraient : Comment concilier certains avantages de localisation semi-rurale, (marché immobilier non tendu, polyactivité pouvant inclure maraîchage et petit élevage) avec ceux souvent associés à la centralité (meilleure accessibilité et qualité des services) ? Comment articuler les grands projets métropolitains et d'aménagement du territoire national (politique des Corridors notamment) à la dynamique

socio-économique de ces espaces? C'est une problématique assez voisine qui se pose pour les nouvelles marges métropolitaines incluses dans les périmètres élargis (« Le tiers espace » de Martin Vanier ?). L'exemple de Getaway est représentatif, ce grand développement commercial, de loisirs, de bureau et résidentiel bouleverse la dynamique urbanistique et la centralité de l'agglomération durbanite à partir de sa périphérie nord. Développé à l'initiative des compagnies sucrières qui disposaient du foncier, ce gigantesque programme constitue une rénovation de l'économie métropolitaine en provenance de sa périphérie. Cette recomposition territoriale affecte l'ensemble de l'aire métropolitaine plus qu'elle ne bénéficie à ses marges où pourtant elle opère (voir la contribution de Felicity Kitchin dans les actes joints).

c) Les innovations « post-modernes » : Des entorses aux principes d'emboîtement et de pavage

Dans le cadre du nouveau dispositif sud-africain de gouvernement local, le *Demarcation Board* a d'emblée inventé les formules des *District Management Areas* pour les « confins vides » et des *Cross Boundaries Municipalities* pour les « confins pleins », (les CBLC's de la carte page 29 auxquelles il faut ajouter l'aire métropolitaine transprovinciale de Tshwane (Pretoria)).

Dans le premier cas, les DMA, il s'agit de ne pas doter de municipalités de base les espaces de très faible densité (parcs, réserves, mais aussi marges arides peu peuplées aux confins de la Namibie) en confiant leur gestion directement au second niveau de gouvernement local que sont les districts. La revendication récurrente des fermiers d'échapper à la municipalisation a ainsi trouvé un écho favorable pour des aires où la dispersion et la rareté extrême du peuplement interdisent toute tentative de gestion de services et d'équipements selon des normes municipales.

Les municipalités transprovinciales aux nombres de 15 (8 municipalités locales sur 231, soit près de 4% ; 6 municipalités de district sur 47 soit près de 13% ; et 1 aire métropolitaine (City of Tshwane-Pretoria) sur 6), ont, quant à elle, été créées pour tenter de résoudre les problèmes nés de l'adoption antérieure (1994) du découpage provincial.

A l'issue d'un long débat, le choix s'est porté sur un découpage en 9 provinces qui reprend un dispositif économique et technique réalisé à l'époque de l'Apartheid mais qui s'affranchissait des limites politico- raciales du "Grand Apartheid" pour composer des blocs d'espaces polarisés. Cependant trois contraintes furent imposées pour la réalisation de ce découpage :

- il devait s'agir d'une agrégation de *Magisterial districts* entiers ;

- les bantoustans devaient dans la mesure du possible relever d'une même province (sauf pour le très dispersé Bophutatswana) ;
- il fallait essayer de limiter au maximum les trop petites provinces en termes de population et d'extension.

Le respect de ces contraintes a engendré des frontières contestées localement par les ressortissants des territoires marginaux. Inscrits dans un ensemble provincial, ceux-ci sont parfois coupés administrativement de leur principale aire d'attraction, des problèmes de sentiments d'appartenance et/ou de contestation de l'inscription provinciale sont alors apparus. Une liste de quatorze contentieux frontières provinciales a été inscrite dans la constitution intérimaire et la formule des « *Cross Boundaries Municipalities* » constitue une tentative de solution à certains de ces problèmes de la part des pouvoirs publics.

Il s'agit donc de deux adaptations ou dérogations aux principes du pavage continu et de l'emboîtement des mailles qui par ailleurs prévalent dans la rationalisation d'un système de gouvernement local désormais solidaire. Ces innovations institutionnelles ne concernent pas l'ensemble des confins qui ont posé problème dans le cadre du redécoupage, notamment au KwaZulu-Natal dont les autorités provinciales sont rétives à toute transgression de leur intégrité territoriale. Inversement la question de l'intégration municipale d'un espace péri urbain fait de fragments urbains projetés au loin ainsi que de fiefs de la chefferie dite tribale sont cruciaux dans cette province d'opposition.

On peut voir dans la focalisation des débats autour de la réorganisation territoriale de l'Afrique du Sud sur les marges, les bords et les frontières internes, la résurgence du thème de la frontière cher aux pays neufs et aux ex-colonies de peuplement, mais aussi bien sûr l'héritage d'un système ségrégatif poussé à l'extrême à différentes échelles qui resurgit ainsi.

Nous pensons pour notre part qu'il faut voir également dans l'importance que revêtent les confins et leur traitement, le symptôme, ici très marqué, d'un processus universel de recomposition et de complexité territoriale croissantes. Dans le jeu institutionnel qui affecte les confins et qui les fait apparaître comme des espaces privilégiés d'articulation et d'innovation dans la gestion de la complexité territoriale contemporaine, le positionnement relatif des échelons supérieurs ne doit pas être oublié.

Une loi peut d'ailleurs être énoncée qui régit le jeu territorial des échelons administratifs emboîtés les uns par rapport aux autres. Cette loi du "1-3 / 2-4" veut qu'un

niveau de pouvoir en cours d'affirmation structure son territoire en cherchant des relais susceptibles de court-circuiter le niveau inférieur contre lequel il tend à s'affirmer. Il y aurait donc une sorte de "casino territorial" où s'opèrerait l'association objective des niveaux de maillage de rang pairs ou impairs entre eux en se passant délibérément des services du niveau le plus proche.

Appliquée au contexte de l'Afrique du Sud, cette loi rend sans doute compte du rôle important que l'État entend donner aux nouveaux districts entre « municipalités locales » et « provinces », et pour les confins qui nous intéressent, elle est sans nul doute à l'origine de l'innovation majeure que constituent les municipalités transprovinciales (d'ailleurs refusées par le KwaZulu-Natal province d'opposition la plus sensible à l'intégrité de ses frontières). De même faut-il voir une autre manifestation de cette loi dans les *Local boards* dont il a été question ci-dessus et qu'ont étudiés Benoît Rey et Sylvain Guyot au KwaZulu-Natal. Aux abords des nombreux parcs et réserves du KwaZulu-Natal ils permettraient de court-circuiter les nouvelles municipalités au profit du tandem éprouvé du niveau de l'ex-homeland (province actuelle) et des "autorités tribales".

Des observations et travaux en Afrique de l'Ouest, du Nord et en France, c'est-à-dire dans des contextes très différents, nous font donc envisager les confins comme des lieux privilégiés d'invention et d'articulation où dérogations, compromis et agencements souples sont expérimentés tant sur le plan des pratiques individuelles et collectives que sur celui des montages institutionnels. Ce second niveau d'analyse provient des échanges et confrontations que le programme de recherche a également suscités dans le cadre cette fois d'un réseau élargi de recherche.

Liste des publications, ouvrages et communications Directement liées au programme

Confins

Articles dans des revues avec comité de lecture (ACL)

ANTHEAUME B. & GIRAUT F., 2002, "Les marges au cœur de l'innovation territoriale ? Regards croisés sur les confins administratifs (Afrique du Sud, France, Maroc, Niger, Togo ...)", *Historiens et géographes*, N° spécial Congrès de l'UGI de Durban aout 2002 : *Regards sur l'Afrique*, F. Bart, J. Bonvallet & R. Pourtier (eds.), 39-58.

GUYOT S., 2003, « Les conflits environnementaux à St Lucia (Afrique du Sud), entre protection et exclusion », article accepté pour publication aux *Annales de Géographie*, Sedes

GUYOT S., DAUTAIS R., 2003, « Des confins mozambicains annexés par la puissante Afrique du Sud: Ponto da Ouro », article accepté pour publication à *Mappemonde*, Belin.

GUYOT S., 2002-1, "Spatial competition and the new governance framework in Mabibi (Maputaland): implications for development", *Geographical Journal*, Vol. 168, n°1, pp 18-32, Carfax publishers.

GUYOT S., 2003, "Environmental Conflicts in Kosi Bay (South Africa). Nature Conservation Versus Competition For Development. A New Governance Context In Question", article évalué par le *Journal of Southern African Studies*.

Articles dans des revues sans comité de lecture (SCL)

GIRAUT F., 2001, "Borderlands : remote areas or cutting edge ? Les confins : du handicap à l'innovation.", *Newtown Zebra* (Cahier IFAS Recherche) 20, 14-15.

Communications en colloques

Honk-Kong (IASTE : University of California-Berkeley/University of Honk-Kong), 12-15 décembre 2002, « [Un]bounding Tradition : the Tensions of Borders and Regions »

B. ANTHEAUME et F. GIRAUT : *Territorial Innovations and 'Traditions' behind Socio-Political Disputes*

B. MAHARAJ : *Post-Apartheid metro boundaries :conflicts, contestations and compromises in Durban*

Durban, Afrique du Sud (Union Géographique Internationale), 4-7 aout 2002, Congrès mondial « A New Geography at the Dawn of the Millenium », Commission de Géographie des politiques publiques :

S. GUYOT: *Spatial Conflict Analysis in Maputaland : a Kosi Bay Case Study*

Avignon, Le-Pradel, Grenoble (IRD, Universités d'Avignon, du Natal et Joseph Fourier), 8-10 janvier 2002, « Les rencontres franco-sud africaines de l'innovation territoriale »

Toutes ces communications sont **éditées en ligne** (<http://iga.ujf-grenoble.fr/teo/Innovation/introduction.htm>) et sont à paraître dans la collection « colloque et séminaire » des Editions de l'IRD.

J.-L. PIERMAY : *Des confins aux villes-frontières : l'innovation à la marge*

M.-C. FOURNY : *Hypothèses sur les productions identitaires et territoriales en situation de confins*

E. BONÉRANDI : *Confins et contexte institutionnel – Etude de cas d'un renversement paradoxal :*

La Thiérache (France)

B. REY : *Une nouvelle territorialité pour une nouvelle conservation de la Nature au KwaZulu-Natal ?*

E. PEYROUX : *Innovation et régulation territoriale dans les quartiers périphériques de Windhoek*

S. KHAN & B. LOOTVOET : *Tribal Authority and Service Delivery in the Durban Uni-City*

*Projet « Territoires, marges et dynamiques urbaines : les enseignements sud africains »
Rapport d'exécution, septembre 2003*

B. ALLANIC : *From dumping grounds to attractive residential settlements*

R. LAJARGE : *La résistance du tiers espace sud avignonnais à la constitution d'un gouvernement métropolitain de confins*

M. VANIER : *Métropolisation et tiers espace, quelle innovation ?*,

Grenoble (Université Grenoble I-UMR TEO et Université AbdouMoumouni, Niamey), 5 mars 2003, Séminaire international "Milieux et sociétés dans les marges semi-arides d'Afrique, Ruptures, remodelage et/ou continuité ?"

F. GIRAUT : *Eléments sur les tentatives de municipalisation des marges semi-arides (Niger, Afrique du Sud)*

La Rochelle (DYMSET-Université Bordeaux III) *Journées de Géographie Tropicale de la Rochelle "Patrimoines et développement"*, septembre 2001

S. GUYOT & B. REY : *De la conservation du patrimoine naturel à une tentative de développement communautaire ? Le cas du Maputaland, Afrique du Sud*

Publication dans des actes

ALLANIC B., 2003, "From dumping grounds to attractive residential settlements" in *Recompositions territoriales, confronter et innover. Actes des rencontres scientifiques franco-sud africaines de l'innovation territoriale* Antheaume B., Giraut F. et Maharaj B. (dirs), 10 p.

<http://jga.ujf-grenoble.fr/teo/Innovation/introduction.htm>

ANTHEAUME B. & GIRAUT F., 2002, "South african provincial borderlands: Territorial innovations and « traditions » behind socio-political disputes" (abstract), in *Traditional Dwellings and Settlements Review* (Berkeley) XIV(1), 50-51.

GUYOT S., REY B., 2003, "De la conservation du patrimoine naturel à une tentative de développement communautaire ? Le cas du Maputaland, Afrique du Sud" in *Patrimoines et développement dans les pays tropicaux* (actes des Journées de Géographie Tropicale de la Rochelle, septembre 2001), P. Cosaert et F. Bart (dirs.), Pessac : Dymset/Cret (Espaces tropicaux n°1), pp.235-246.

MAHARAJ B., 2002, "Post-Apartheid metro boundaries :conflicts, contestations and compromises in Durban"(abstract), in *Traditional Dwellings and Settlements Review* (Berkeley) XIV(1), p. 60.

Mémoire soutenu

REY-SOULINGEAS, B., 2001, *La redéfinition des interfaces des parcs naturels au KwaZulu-Natal, Afrique du Sud*, mémoire de maîtrise, Grenoble, Institut de Géographie Alpine.

4) La Post modernité territoriale à l'épreuve de l'Afrique du Sud

Une lecture complémentaire de la recomposition territoriale doit se faire en terme de « post-modernité », au sens du dépassement de la modernité territoriale, celle amorcée par la mise en ordre administratif des États-nations européens et de leurs empires coloniaux, puis continuée avec la généralisation de l'État-nation. Cette modernité territoriale avec ses variantes unitaires et fédérales se caractérisait par la rationalité et le fonctionnalisme. Elle correspond à « l'âge de la géométrie » selon l'expression de Roland Pourtier (voir contribution aux actes joints). La rationalité s'exprimant par les principes de pavage et d'emboîtement des maillages territoriaux, et le fonctionnalisme par le principe de chef-lieu et de ressort associé⁷. Ces principes inventés par les empires dès la période antique furent systématisés et perfectionnés à la période moderne.

Encore faut-il noter que ce qui relève de la « modernité » territoriale n'est pas exempt d'hétérogénéité et de différenciation. Ainsi, les États-nations post-coloniaux, et notamment africains, ont systématisé le principe de pavage homogène hérité de l'époque coloniale (ex-cercles et gouvernorats) aux échelons infra nationaux (régions, provinces, arrondissements, départements, Etats, districts...), mais ils ont également dans bien des cas conservé une opposition juridique entre espace urbanisé bénéficiant du statut municipal et espace rural sous l'emprise du droit et du pouvoir local dit coutumier⁸.

a) Pour une définition de la post-modernité territoriale

Lorsque l'on analyse les nouveaux dispositifs sous l'angle de leurs caractéristiques ou de leurs tendances postmodernes, c'est la géométrie variable régionale et locale qui retient l'attention, ainsi que la dimension culturelle des choix politiques. Force est de constater qu'après la dernière vague de modernisation/rationalisation des réformes menées à l'apogée des États-nations dans les années 1950 à 1970, voici venu le temps de la dérogation et de l'adaptation souple :

⁷ Les centralités administratives peuvent cependant être cumulées ou dissociées selon les traditions. Le terme de chef-lieu qui renvoie au cumul des centralités administratives et fonctionnelles est difficilement traduisible en anglais. Chez les anglo-saxons en effet le principe fonctionnaliste, qu'il corresponde à des impératifs de contrôle ou de développement, s'accommode, voire recherche, une répartition des fonctions centrales sur plusieurs centres au sein d'une même entité territoriale.

⁸ MANDANI M., 1996, *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton University Press, 353 p.

- aux défis de la gestion des territoires ruraux ou métropolitains ;
- aux impératifs de mobilisation des sociétés locales ;
- aux principes de valorisation économique des environnements patrimoniaux et sociaux ;
- aux revendications régionalistes et localistes.

Ces adaptations s'effectuent par :

- la création d'échelons supra-communaux non systématiques notamment pour les aires métropolitaines, et l'organisation d'une coopération liée à des projets territoriaux temporaires ;
- l'octroi de statuts particuliers pour la reconnaissance de spécificités fonctionnelles (aires métropolitaines, quartiers) ou culturelles et politiques : « nations celtiques » au Royaume Uni ; « nationalités historiques » au sein des communautés autonomes espagnoles ; statut de la Corse ; « Nunavut canadien » (voir la note de Béatrice Collignon dans les actes ci-joints), création d'Etats et provinces à références précoloniales lors des redécoupages associés aux décentralisations africaines... ;
- le recours aux référents culturels dans la détermination des nouveaux territoires du développement ou de l'encadrement local : "pays" français, "comarque" catalane, nouvelles communes maliennes non strictement bornées (voir la note de Stéphanie Lima, actes ci-joints)...

Ces tendances expriment un certain retour à ce que Marie-Claude Maurel (1984) appelle les "mailles concrètes" par opposition aux "mailles abstraites" fondées d'un point de vue fonctionnel, mais qui souffriraient d'un déficit d'adhésion et de sentiment d'appartenance. Le phénomène est illustré dans l'ex-Allemagne de l'Est par le spectaculaire effacement des éphémères *Bezirke* au profit des *Länder*⁹, tandis que l'attachement aux petites communes s'y exprime toujours avec vigueur.

Parallèlement, avec la création de territoires spécialisés et le traitement institutionnel différencié de l'espace, c'est l'idée même de maillage qui est battue en brèche. On s'éloigne en effet des pavages intégraux (« *wall to wall* » comme disent les anglo-saxons) et systématiques propres à la logique moderne du politique (Lévy, 1994).

Il semblerait que l'Afrique du Sud soit plutôt un contre-exemple dans ce contexte. Le "Grand Apartheid", avec ses provinces blanches et ses bantoustans pourrait apparaître par certains aspects comme un modèle monstrueux de post-modernité en matière d'ingénierie

⁹ Même si ce découpage réalisé au sortir de la guerre dans les zones d'occupation n'a eu qu'une très courte existence, il renvoie à un mode de définition d'institutions territoriales qui s'inspirent des entités historiques et fondent leur légitimité sur le sentiment d'appartenance. A l'inverse, les *Bezirke* avec leur rationalité fonctionnelle qui démantelait les entités historiques furent d'abord des instruments de domination du parti unique et furent rejetés en tant que tels.

territoriale (hétérogénéité des mailles à toutes les échelles ; primat des critères culturels, en réalité raciaux). Il s'agissait d'un système mis en place à des fins purement politiques et ségrégatives, qui devait d'ailleurs être doublé d'un système beaucoup plus rationnel fait d'entités qui transcendaient les frontières raciales : grandes régions économiques de planification et petites régions pour la desserte des services. L'actuelle refonte intégrale peut a contrario apparaître comme un modèle de rationalisation appliquée à un système hétérogène, mais au delà de la normalisation qui le caractérise, il autorise des innovations hardies (municipalités transprovinciales) et a recours à des emprunts (gouvernement métropolitain) qui constituent autant de dérogations à la rationalité et l'homogénéité du nouveau dispositif. Dans le même temps, des territoires d'intervention et de projet apparaissent ponctuellement (les périmètres des Spatial Development Initiatives notamment, dont l'un a été étudié au Nord du KwaZulu-Natal par Sylvain Guyot) ils ignorent les mailles municipales et contribuent à la mise en place d'une architecture spatiale d'une complexité chronique.

Le cas sud-africain invite donc à une certaine prudence. Les tendances contemporaines à l'introduction de géométrie variable dans les systèmes d'administration territoriale ne doivent en effet pas être trop vite réunies sous les expressions de "new medievalism" (Anderson, 1996) ou "fin des territoires" (Badie, 1995) ou encore "renouveau de la Cité-État". En ouverture du recueil de textes du programme joint, Roland Pourtier nous dit ainsi qu'elles ne correspondent pas à un retour à « l'âge initial de la fluidité », mais plutôt au passage au troisième âge « celui du modèle biologique », celui des entre-deux et des espaces flous. On peut bien sûr noter ici ou là, la reproduction, l'adaptation ou la revendication de formes médiévales, pré-étatiques ou impériales de la territorialité et du pouvoir, davantage basées sur des appartenances communautaires et des liens d'allégeance (limites floues, hétérogénéité des mailles, enclaves) que sur la maîtrise de l'étendue. Elles peuvent être les signes de résurgences ou émergences de particularismes et de tentations identitaires. La plupart des tendances "post-modernes" traduisent cependant davantage des tentatives de gestion décentralisée démocratique et/ou partenariale de la complexité territoriale faite d'appartenances multiples, de réseaux et de limites floues. Elles peuvent correspondre aussi à une volonté ou une nécessité de la part des Etats désengagés et sous pression d'approcher les espaces de mobilisation potentielle, ceux de certaines « coalitions territoriales » selon l'expression de Kevin Cox (voir texte original pour le programme dans les actes ci-joints) et de ce que Gilles Sautter appelait la dynamique spatiale du développement économique¹⁰.

¹⁰ "La dynamique spatiale du progrès économique conjugue la propagation de proche en proche, souvent dans une direction préférentielle, avec l'essaimage à distance, lui même sous le contrôle de facteurs complexes (l'éloignement, l'accessibilité,

Paradoxalement, ce sont d'ailleurs les systèmes centralisés qui semblent aujourd'hui les plus enclins à introduire les innovations territoriales "post-modernes". En Europe, c'est le cas de l'Espagne des décennies 1980 et 90, du Royaume-Uni de l'administration Blair ou de l'Italie¹¹ des années 1990, mais la France n'est pas en reste. En effet, les arrangements institutionnels opérés pour gérer les territoires d'Outre-Mer, et notamment la Nouvelle-Calédonie, prolongés par le "Processus de Matignon" et puis l'infortuné référendum sur l'avenir de la Corse, ou à une autre échelle, le primat du projet et de la mobilisation partenariale dans la politique des "pays" apparaissent comme des modèles en matière de "post-modernité" territoriale. En Afrique du Sud comme au Mali, c'est bien d'un projet rationnel et unitaire que semblent émerger des innovations territoriales radicales (respectivement des municipalités transprovinciales et des municipalités non strictement délimitées) qui nécessitent d'être contextualisées mais qui peuvent faire école dans d'autres situations.

b) L'ingénierie territoriale sud-africaine post-coloniale : retour de la modernité et reformulation de la post modernité

Après avoir revu le découpage provincial et éliminé les anciens bantoustans, la Nouvelle Afrique du Sud s'est appliquée à mettre en place un système municipal égalitaire et rationnel. Le principe de mixité socio-spatiale associés à ceux de pavage intégral ("Wall to wall") et d'emboîtement (Province, Municipalité de district et Municipalité locale) sont les maîtres mots du projet. Cependant, des exceptions notables confirment la règle et dérogent aux principes de cette rationalité. Elles concernent d'une part les aires métropolitaines qui s'autonomisent au sein du système municipal et provincial, et d'autre part les espaces aux marges du nouveau découpage provincial ; pour lesquels ont été créés les formules hybrides du *District Management Area* (DMA) et de la *Cross Boundaries Municipality* (CBLC et CBDC). Sont-ce les premiers signes de post-modernité faisant suite à des décennies d'ingénierie territoriale marquées par le double sceau du colonialisme et de la construction de l'Etat ségrégué ? Un retour sur un siècle de techniques employées pour encadrer le territoire sud-africain s'impose. L'étude rétrospective des ingénieries territoriales successives est rendue possible par le travail de constitution de la base DYSTURB qui a permis de répertorier et d'interpréter les différentes modalités d'application ainsi que les dérogations ou

l'homologie des situations). Toutes ces raisons interdisent aux espaces du développement de se plier à la logique du territoire. Ils sont cernés de marges imprécises, lacunaires, déformables et parfois chevauchantes." (SAUTTER, 1990)

¹¹ Il est ici question des innovations introduites par les lois de 1990, puis par celle récente sur la régionalisation, acceptée par référendum, et non des outrances de La ligue lombarde, parti avant tout xénophobe et raciste qui s'est d'ailleurs opposé à ces lois de décentralisation.

aménagement des principes généraux opérés pour rendre effective les partitions spatiales successives du régime colonial puis de celui de l'Apartheid.

Rappelons que jusqu'à la fin du régime d'Apartheid la partition politico-administrative de l'espace sud-africain (Colonies britanniques et Républiques boers puis Union) s'est effectuée dans le cadre de districts judiciaires connus sous différentes dénominations jusqu'en 1911, puis sous celle unique de *Magisterial districts*. Chaque unité était associée à un chef-lieu local (*the seat*) dont elle constituait le ressort (*jurisdiction*). Les recensements de population et les organigrammes des administrations locales se sont calés sur cette trame, avec toutefois quelques décalages temporels, qui eut valeur de division fondamentale pour l'encadrement colonial et post-colonial local.

On distingue trois grandes phases de *districting* qui se chevauchent partiellement. Elles ont accompagné le façonnement colonial de la mise en valeur et de la (re)distribution du peuplement et constituent le legs territorial de l'Apartheid.

Il s'agit ici d'une synthèse, le développement de cette analyse, la grille de lecture de l'histoire de la territorialité publique sud-africaine accompagnée de l'inventaire précis de chaque modalité seront livrés avec la version finale de la base DYSTURB qui doit être présentée en février prochain au Caire (symposium international pour le lancement d'une base similaire en Egypte voir I b du présent rapport) et en Afrique du Sud.

1) La constitution d'un maillage initial en districts qui accompagne la progression de l'espace colonisé

Les modalités sont différentes selon la nature de l'espace colonisé. Un modèle initial se dégage cependant : les nouveaux districts de la Colonie du Cap sont créés à cheval sur le précédent et sur les nouveaux territoires intégrés. L'opération s'effectue à partir d'un chef-lieu qui était en position de tête de pont ou de front dans le district précédent. Le district précédent se voit alors progressivement réduit autour de son chef-lieu. Ainsi une cité passe de tête de pont sur un front pionnier ou une frontière militaire à chef-lieu base arrière du front puis à chef-lieu d'un petit district colonisé qui n'est plus au contact du front. Les meilleurs exemples sont Stellenbosh, Graaf Reinet et Somerset.

Des variantes nombreuses à ce modèle interviennent à partir du premier tiers du XIX^e siècle, lorsque le front pionnier est au contact d'occupations antérieures denses et organisées qui se voient reconnues (protectorat) ou combattues et annexées ou encore réduites et constitutives d'un espace autochtone avec le modèle des réserves élaboré dans la Colonie du Natal. Les chefs-lieux peuvent alors être créés ex nihilo pour accompagner une colonisation de gestion (dans ce cas apparaît un petit isolat blanc qui gardera son statut de chef-lieu en s'autochtonisant éventuellement comme pour les *Transkeian territories* ou qui pourra sortir du territoire lorsque celui-ci deviendra un *Bantoustan* si il est position bordière, exemples KingWilliam'sTown ou Matatiele autour desquelles une colonisation de peuplement s'étaient mise en place).

Parallèlement, la conquête boer est menée tambour battant dans l'intérieur et engendre une course à la domination territoriale par création de grands blocs peu organisés d'un côté (les Républiques) puis un bornage de l'Afrique australe de l'autre avec de grands protectorats britanniques et l'extension de la Colonie du Natal.

2) Le resserrement de la maille par subdivision des mailles initiales avec quelques réorganisations

La subdivision des mailles initiales est amorcée dès le premier tiers du XIX^e siècle. Ses moteurs seront le resserrement de l'encadrement administratif combiné d'abord avec la promotion de nouvelles localités centres ruraux, puis d'agglomérations minières et de périphéries métropolitaines qui acquièrent simultanément des statuts municipaux. Les modalités de création de nouveaux districts peuvent relever de la simple subdivision d'une maille antérieure ou de la création d'un nouveau périmètre par amputation de plusieurs districts existants. Ainsi l'évolution du maillage territorial reflète autant qu'il accompagne l'évolution de la distribution de la population et de l'armature urbaine sud-africaine profondément remaniée par le développement de l'activité minière et l'industrialisation (Vacchiani-Marcuzzo).

3) La création des circonscriptions ethniques pour la constitution des homelands ou le charcutage du Grand Apartheid

La création de districts ethniques et non plus fonctionnels dans les années 70 relève de la politique du "Grand Apartheid" qui vise la constitution des *homelands* indépendants. Les premières étapes sont d'abord la fabrication des blocs territoriaux constitutifs et la

THE ATLAS OF APARTHEID

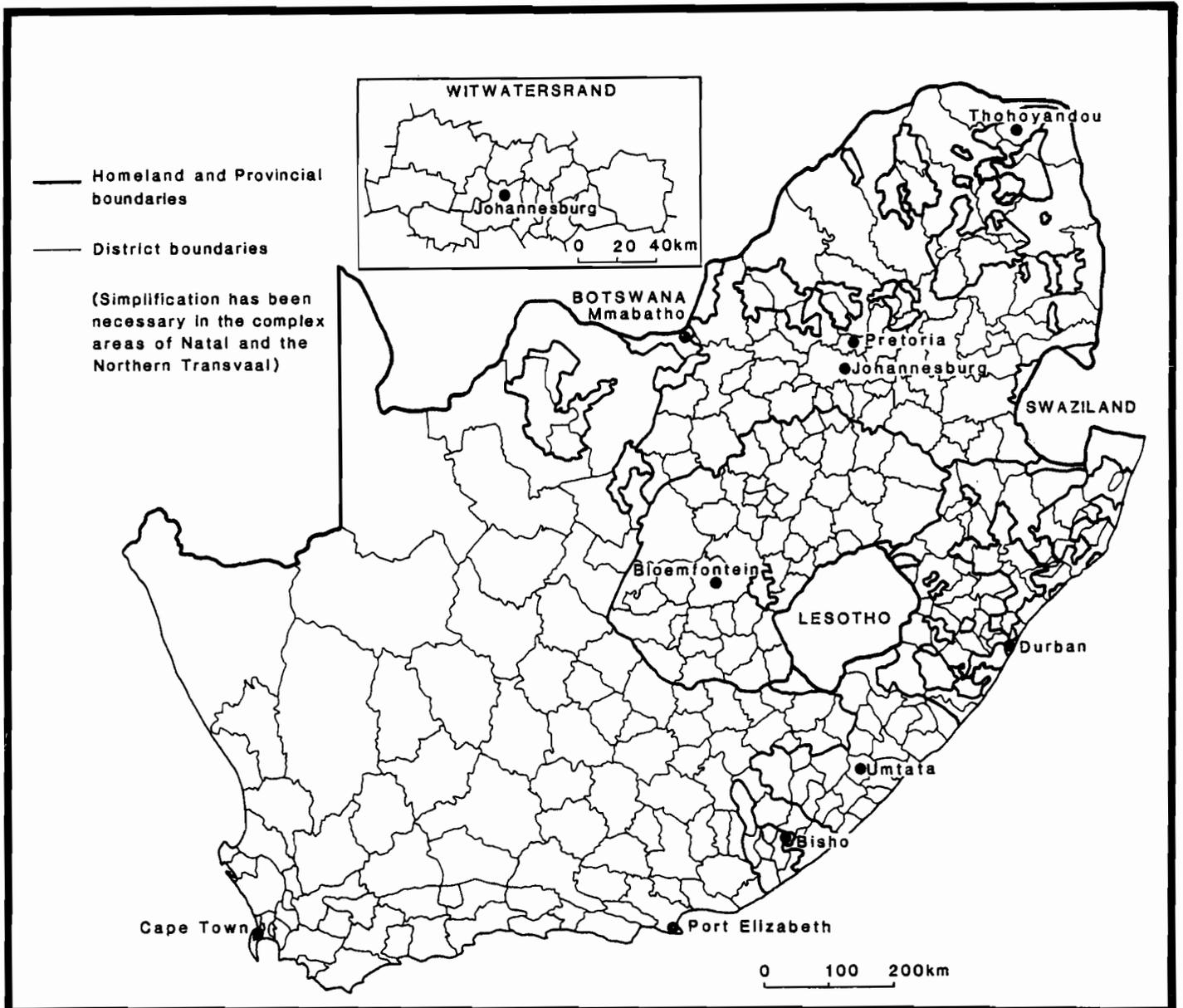


Figure 2.2 Magisterial districts and homelands, 1985

Source After South Africa (1986) *Population Census 1985*, Pretoria: Government Printer and maps of the four independent homelands

seconde les expulsions massives de populations citadines noires vers ces espaces en fonction de leur appartenance aux différents groupes linguistiques. Dans la plupart des cas, il s'agit d'exciser les espaces des *ex-native reserves* des districts polarisés par les municipalités blanches. Le processus concerne les bantoustans autres que le Ciskei et le Transkei déjà pavés en districts polarisés et qui passent tels quels au statut de *homeland* avec tout de même quelques arrangements à la marge. La réorganisation administrative des périphéries métropolitaines est également affectée par cette ingénierie territoriale raciste puisque grands townships (Umlazi à Durban), et/ou périphéries informelles (Mdantsane à East London, Zwelisha à King William's Town, Odi-Moretele à Pretoria ou encore Mpumalanga entre Durban et Pietremaritzburg), accèdent au rang de districts avant de participer à la création d'un homeland ou de le rejoindre. Ainsi les homelands sont structurellement des espaces aux cœurs ruraux, éventuellement denses, dont les principales agglomérations se situent aux marges.

La réorganisation territoriale de la politique du "Grand Apartheid" renforce la dualité des espaces sud-africains déjà organisée par le système municipal et les régimes fonciers. Cette dualité envahit désormais l'ensemble des sphères politiques et administratives et fonde la totalité de la territorialité publique qu'elle soit administrative, judiciaire ou technique. Cette territorialité est désormais définie tantôt sur critères fonctionnels, tantôt sur critères raciaux dans une carte pourtant toujours dominée par les principes modernes et rationnels de pavage et d'emboîtement, mais qui devient une mosaïque d'espaces discontinus et profondément hétérogènes. La territorialité du "Grand Apartheid" apparaît ainsi par certains aspects comme un modèle monstrueux de post-modernité en matière d'ingénierie.

Les réformes provinciales et municipales actuelles constituent une rupture dans le processus de longue durée que nous venons de présenter, celui d'une complexification territoriale engendrée par une modernité coloniale délirante. L'heure n'est pourtant pas à la simplification territoriale, mais plutôt à une néomodernité (principe de rationalité et d'équité) complexe emprunte de post-modernité (formules dérogatoires pour traiter les spécificités métropolitaines et marginales, recherche de compromis). La dynamique territoriale contemporaine est en fait intimement liée la dynamique du jeu d'acteurs. Dans le cas de l'Afrique du sud, celle-ci est d'abord rehiérarchisée avant d'être marquée par la complexité qu'introduit la multiplication des acteurs dans le champ du développement et de l'aménagement.

c) Un jeu d'acteurs complexifié ou rehiérarchisé ? Qui est in, qui est out ?

Qui est in ? Qui est out ? Telles sont les questions que l'on doit bien se poser lorsque l'on s'intéresse à la dynamique du jeu des acteurs à compétence territoriale en Afrique du Sud. Depuis la fin de l'Apartheid, la redistribution des rôles, la disparition de certains acteurs et l'apparition de nouveaux rendent caduques toute tentative de lecture en termes de complexification progressive qui sied pourtant à de nombreuses situations de par le globe.

Au chapitre des **disparitions**, on trouve bien sûr les piliers du système (les principaux insiders) du grand Apartheid : les pseudo Etats qu'étaient les bantoustans "indépendants" ou "autonomes", et à l'échelle locale les anciens conseils municipaux des cités blanches assortis des éphémères et très contestées *black local authorities* pour les *townships*.

Au chapitre des **relégations** se trouvent aussi bien des *insiders* qui participaient pleinement du système, que des *outsiders* qui représentaient les seuls interlocuteurs des partenaires internationaux respectueux du boycott du régime de l'apartheid. Ainsi côté "*ex-insiders*", la chefferie coutumière (*tribal authorities*) constituait un relais politique fondamental dans l'administration des bantoustans, ces mêmes autorités coutumières se trouvent reléguées aujourd'hui au rang de simples représentants de la société civile parmi d'autres. Elles font cependant de la résistance face aux nouvelles municipalités par le biais notamment de leur pouvoir foncier en milieu rural "africain". Ainsi, au KwaZulu-Natal, l'ensemble du foncier sous "l'ancienne responsabilité" des Autorités tribales est géré par *l'Ingonyama Trust*, garant des droits traditionnels à l'utilisation de la terre. Son accord est obligatoire pour tout nouveau projet de développement concernant ces espaces. Il existe donc encore des entraves juridiques à la libre action des nouvelles municipalités qui sont aussi parfois dénuées de ressources dans les zones rurales périphériques.

Du côté "*ex-outsiders*", se trouvent les Civics ou autres ONG qui représentaient, notamment dans les *townships*, les seules formes d'encadrement collectif alternatif aux structures créées ou récupérées par le régime d'apartheid. Parmi ces institutions qui ont acquis une légitimité historique, certaines se retrouvent marginalisées face à la relégitimation de l'Etat et à la mise en place de municipalités élues. La coopération internationale, principal bailleur de fonds de

ces organisations au temps de l'Apartheid, s'est d'ailleurs tournée vers les institutions officielles de la nouvelle Afrique du Sud.

Au chapitre des **mutations**, on trouve des acteurs publics et privés qui vont de l'administration des parcs et réserves aux grandes entreprises et aux chambres de commerce qui en émanent. Les neuf nouvelles provinces sont des subdivisions des anciennes. Elles intègrent les ex-bantoustans et se retrouvent coincées entre un Etat tout à la fois libéral et interventionniste et un nouveau système de gouvernement local qui autonomise les grandes métropoles. Au total le dispositif constitutionnel et le système de gouvernement local sont finalement moins régionalisés que les concessions aux aspirations fédéralistes auraient pu laisser penser.

Les parcs et réserves qui gèrent directement environ 7% du territoire sud-africain s'adaptent tant bien que mal aux nouveaux principes du développement participatif et, surtout lorsqu'ils sont liés au pouvoir provincial comme au KwaZulu-Natal, ont tendance à essayer d'établir une relation directe avec les communautés voisines en court-circuitant le gouvernement local. C'est ainsi que dans cette province, l'organisme provincial de gestion des parcs et réserves a mis en place des *local boards* qui réunissent des acteurs "représentatifs" de la société civile locale et ont pour mission, entre autres, de gérer une taxe communautaire prélevée sur les entrées touristiques dans les parcs. Enfin les grandes entreprises et les chambres de commerce qu'elles contrôlent se redéployent et deviennent les acteurs essentiels de l'urbanisme contemporain, parallèlement elles interviennent dans le champ du développement local à proximité de leurs implantations.

Au chapitre des **apparitions** enfin, il faut citer les nouvelles municipalités qui obéissent au principe de pavage ("*wall to wall*") et d'emboîtement (*fitting together*) mais dont les statuts sont différenciés et adaptés aux situations métropolitaines avec des gouvernements métropolitains très puissants (*metropolitan area*) et de confins avec des municipalités transprovinciales (*cross-boundaries municipality*) et des secteurs peu ou non peuplés sous administration directe des districts (*districts management area*).

Issues du retour de l'Etat sur le terrain de la politique d'aménagement du territoire sud-africain les *Spatial Development Initiatives* doivent promouvoir l'ouverture du territoire et de l'économie sud-africaine. Ce sont donc les "corridors", et notamment celui reliant la conurbation Johannesburg-Pretoria à Maputo, ainsi que les secteurs côtiers éventuellement transfrontaliers, qui bénéficient de ces programmes touristiques et/ou de développement

d'infrastructures de transport essentiellement. Pilotés à partir de la Banque de développement de l'Afrique australe, ces SDI ignorent parfaitement les nouvelles institutions municipales et leurs périmètres et ne sont pas liées aux provinces. Ils s'apparentent ainsi aux “ missions ” chargées de mener à bien les grands projets régionaux d'aménagement du territoire dans la France des années 60 tels que l'aménagement de la côte du Languedoc-Roussillon. Ils en diffèrent aussi sensiblement dans la mesure où ils s'appuient sur des initiatives privées pour lever des fonds, concevoir et gérer des projets de développement qui seront ensuite transférés à la puissance publique à l'issue du temps contractuel de la concession (système BOT : *build, operate, transfert*).

Ce jeu des “ in ” et des “ out ”, des ex “ in ” devenus “ out ” ou vice versa s'exprime dans des situations locales complexes tant rurales qu'urbaines.

Prenons un premier exemple avec le Maputaland. Cette région est située au Nord-est de la Province du KwaZulu-Natal. C'est une région aux enjeux multiples (conservation, développement, industrialisation...) et aux jeux d'acteurs complexes.

Durant l'Apartheid, cet espace de confins stratégique était contrôlé par trois grands groupes d'*insiders*: l'*Inkhata Freedom Party* et la chefferie traditionnelle zouloue aux rênes du bantoustan KwaZulu, dont le Maputaland constituait le plus gros morceau d'un seul tenant ; les Anglophones de la Province du Natal responsables des grands parcs naturels (St Lucia, Kosi Bay, Hluhluwe, Umfolozi...) et les Afrikaners ayant réalisé en quelque sorte leur rêve d'accès à l'Océan Indien avec le village de pêcheurs de St Lucia et la ville nouvelle industrielle et portuaire de Richards Bay (Guyot, Folio, Lamy, 2001).

Les *outsiders* de l'époque étaient des militants de l'ANC, qui cherchaient à promouvoir un développement local en rupture avec les intérêts hégémoniques de la chefferie et de l'organisme de conservation provincial. L'ANC est aujourd'hui à la tête du gouvernement. Celui-ci intervient indirectement par le Lubombo SDI (*Spatial development initiative*) doté d'un budget conséquent pour son projet transnational de développement essentiellement à base touristique centré sur le complexe de parcs et réserves, dont celui de St Lucia, reconnu Patrimoine mondial de l'Humanité depuis l'an 2000. Le niveau provincial, représenté par l'organisme de conservation (*Ezemvelo KZN Wildlife*), relégué à une stricte mission de gestion de la faune et de la flore, fait de la résistance avec ses *local boards* pour associer, fait nouveau, les populations voisines des réserves à sa gestion. Les nouveaux districts et

municipalités sont très pauvres, mise à part celle de Richard's Bay-Empangeni, et, aux mains de l'IFP, elles apparaissent comme autant de fiefs d'opposition de même que les quelques isolats côtiers majoritairement afrikaners et notamment le bourg touristique de St Lucia et la ville industrielle de Richard's Bay (Guyot, 2002)..

Au total, la chefferie traditionnelle dispose donc encore d'une large influence auprès des populations et des développeurs, mais le domaine du développement local des acteurs importants "grands" et "petits" évoluent en marge du système institutionnel en s'affranchissant des nouveaux cadres territoriaux. Il s'agit des grands groupes industriels basés à Richards Bay, qui contrôlent une grande partie du foncier sous forme de forêts de plantation, de concessions minières et industrielo portuaire, et qui promeuvent un certain investissement social sous forme de projets en direction des « communautés », projets coordonnés par des fondations (*Zululand Chamber of Business Foundation* et *Richard's Bay Mineral Foundation* notamment) et des acteurs plus isolés qui tentent de promouvoir un développement local touristique participatif et s'opposant au dirigisme étatique qui transparaît dans les méthodes du SDI. Cette multitude d'acteurs et de cadres spatiaux d'intervention sur fond d'enjeux économiques transnationaux font de cet espace de confins un laboratoire des problèmes de gouvernance contemporain en Afrique du Sud.

Prenons cette fois le cas d'une ville du Sud du KwaZulu-Natal, Port Shepstone, petite ville majoritairement anglophone, industrielle et endormie. A la réputation relativement libérale durant l'Apartheid, elle se retrouve aujourd'hui dirigée par une coalition municipale (*Democratic Alliance*, parti plutôt "blanc" au KZN, et *Inkhata Freedom Party*, parti zoulou, soit les deux principaux partis d'opposition à l'ANC au niveau national) unique au KwaZulu-Natal, du fait de ses nouvelles limites municipales (incluant des villes côtières blanches, des *townships*, des zones périurbaines noires et des zones rurales noires). En effet, les anciens *outsiders* de l'ANC pensaient prendre cette nouvelle municipalité mais se retrouvent à égalité de nombre d'élus avec les anciens *insiders* municipaux de DA (*Democratic Alliance*) et *insiders* (de l'ex-bantoustan) de l'IFP. En revanche, les chefs traditionnels voient ici leur influence laminée par une municipalité capable de fournir des services de base, grâce aux taxes prélevées sur la zone côtière touristique.

Enfin à Durban, les grandes compagnies sucrières sont à l'origine de l'immense complexe commercial, résidentiel et d'affaire situé sur les champs de cannes à sucre à la périphérie nord du côté des banlieues balnéaires chics mais proches du grand township indien et de sa classe

moyenne. Echappant à toute planification urbaine des nouvelles autorités métropolitaines, l'opération baptisée *Gateway* dont il a déjà été question remodèle l'agglomération mais bénéficie cependant de la bienveillance des pouvoirs publics compte tenu des investissements privés colossaux qu'elle draine.

Ce cas particulier illustre le rôle également déterminant des acteurs privés dans le remodelage territorial de la nouvelle Afrique du Sud métropolitaine et oblige à relativiser l'entrée de la territorialité publique. En effet si le projet politique de raccommodage social et spatial domine les recompositions territoriales aux échelles provinciales et municipales, la tendance individuelle et communautaire à l'enfermement peut être analysée comme un véritable contre-projet.

d) La tentation de l'enfermement privé et communautaire et ses images

Préambule : « No Go Zones » ou la reconstitution de barrières virtuelles

Matrix
VEHICLE TRACKING

YOU ARE HERE

YOU SHOULDN'T BE HERE

With NoGo Zones from Matrix, if you're not supposed to be there, we'll know about it.

For a second, imagine that you are hijacked and kidnapped with your car. Imagine that you are tied up and have no way of reaching a police station. It's terrifying, isn't it? Now imagine that you are with Matrix. With our flagship NEX, Matrix introduces NoGo Zones, pre-government areas that we have identified as dangerous or unsafe for you to go to. When you are in take any one of these areas, the Matrix unit sends a signal to our National Control Center and we immediately send out the country - without you having to lift a finger! Because Matrix's NEX is constantly comparing the location of your vehicle against its database of known NoGo Zones, this is the ideal safety system for you and your family. So call on 0800 202 616 and allow us to supply your peace of mind.

IT'S YOUR LIFE. IT'S YOUR CHOICE. CALL MATRIX 0800 202 616 FOR NOGO ZONES. WWW.MATRIX.CO.ZA

“Vous devriez être là et vous êtes ici.

Avec NoGo Zones si vous n'avez rien à faire là nous le saurons“.

Voici une publicité pour un produit sud-africain innovant : NoGo Zones est un appareil embarqué de programmation de zones d'exclusion. En cas d'incursion de votre véhicule dans des aires interdites prédéfinies, le central est prévenu avec possibilité de localisation précise et d'envoi de secours.

Pour les besoins de la démonstration de l'utilité du produit, l'espace métropolitain est mis en scène et vous y êtes projeté en situation de risque fantasmé. C'est en fait un beau modèle centre/périphérie que propose cette représentation.

Vous êtes supposé¹² être à proximité du *Central Business District* (arrière-plan) reconnaissable par la *Skyline*, mais vous avez été enlevé et vous vous retrouvez à l'autre bout de l'agglomération, après même les *townships* (deuxième plan) reconnaissables aux interminables alignements de « *matchboxes* ». Le quartier d'habitat informel dans lequel vous avez été emmené avec ses *shacks* et ses voies non goudronnées fréquentées par des piétons et des vélos est apparemment paisible et même sympathique. Il y règne une ambiance villageoise ou rurale, et c'est bien là le problème ! Vous êtes dans un autre monde, celui des bantous, c'est à dire des ex-réserves puis des bantoustans, qu'aujourd'hui plus aucune frontière policière ne délimite.

Mais heureusement NoGo Zones pallie virtuellement¹³ ce manque, c'est un substitut qui vous permet de vous auto-enfermer par la programmation de zones interdites !

A priori, il ne s'agit certainement pas là de la représentation ou de la figuration d'un projet collectif avoué. On sait bien que dans le domaine de l'organisation spatiale, le projet national sud-africain affirmé, revendiqué, figuré et admiré est tout autre puisqu'il vise au raccommodage socio-spatial à toutes les échelles nationale, provinciale et municipale pour se défaire de l'héritage de l'Apartheid. Ce projet national s'est imposé définitivement face aux tentations séparatistes sur base ethnique que prônaient certains groupes coalisés. Ceux-ci ont échoué dans leur tentative qui mobilisait pourtant des représentations culturelles, historiques et politiques présentes et encore efficaces dans la société sud-africaine contemporaine. Cependant, l'invitation de NoGo Zones à recréer virtuellement certaines barrières abolies politiquement participe d'un ensemble de représentations et de suggestions omniprésentes et qui s'avèrent puissantes en matière d'organisation et de marquage de l'espace. Les processus ségrégatifs qu'elles encouragent prennent finalement le contre-pied du projet public et nous oblige à en constater les limites.

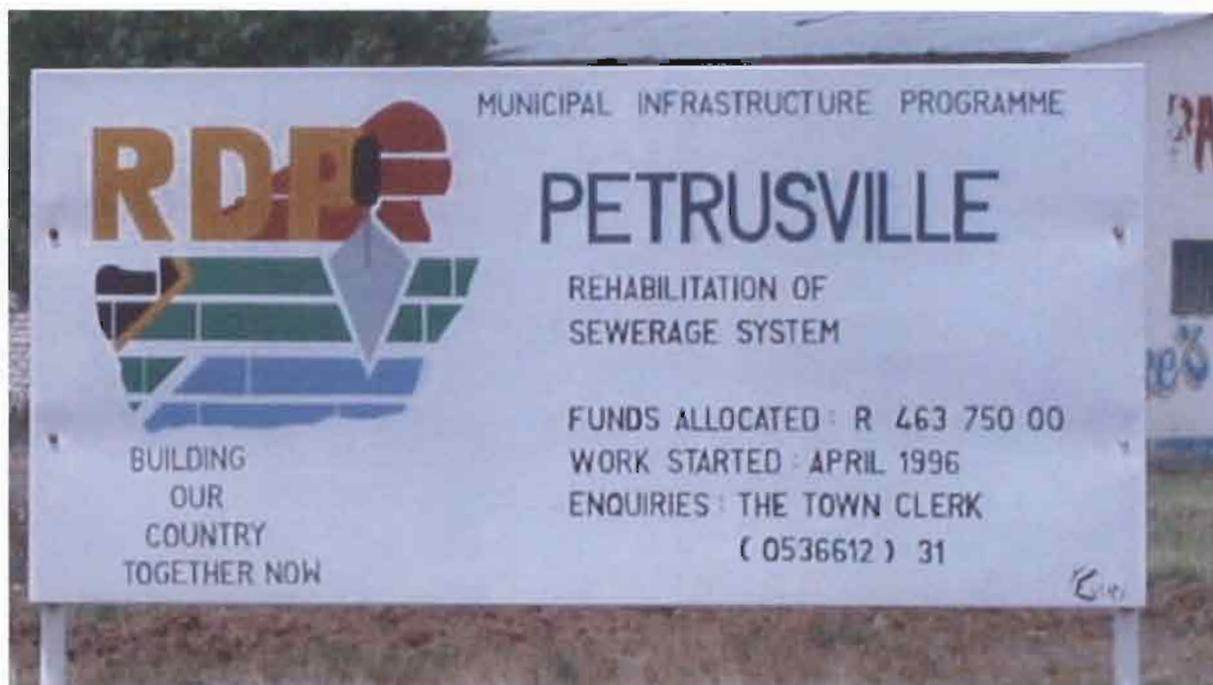
1 Le projet national sud-africain et ses figures religieuses et constructivistes

Le projet national sud-africain depuis la fin de l'Apartheid est celui du raccommodage social et spatial. Une formule d'origine religieuse, « la nation arc-en ciel », qui exalte en fait une cohabitation-juxtaposition paisible de communautés, symbolise ce projet (Darbon, 1996). La formule se décline aisément sous forme graphique et inspire différents logos qui accompagnent la présentation des politiques publiques. C'est notamment le cas pour les

¹² Dans la réalité, les populations auxquelles s'adresse cette publicité réside dans les *suburbs* cossues et fréquente davantage les nouveaux quartiers de bureau et les *shopping malls* qui en sont proches.

¹³ Il s'agit là d'une création virtuelle non pas au sens de « futur probable ou potentiel », mais de réalité opérationnelle immatérielle.

interventions associées au processus de municipalisation dont les objectifs ambitieux de solidarité socio-spatiale vont au delà de la simple cohabitation paisible.



Document 2 : Le logo du *Reconstruction and Development Programme* annonce un chantier d'infrastructure municipale à l'entrée d'une localité, ici la réhabilitation du système d'égouts de Petrusville (Photo F. Giraut 2002)

Briques, ciments et bandes de la nation arc-en-ciel sont ainsi convoqués pour constituer une Afrique du sud en reconstruction dans le Logo du *Reconstruction and Development Programme* au service du *Municipal Infrastructure Programme*. Logo présent à l'entrée de nombre de localités sud-africaines (ici Petrusville dans le Northern Cape).

La figure de la "nation arc-en-ciel" peut aussi être reprise spontanément par certaines communautés désireuses d'affirmer leur adhésion et leur participation au projet national, de même que la figure proche du puzzle est présente dans certains *Murals* (Antheaume & Deliry-Antheaume, 1999). Ainsi aux confins namubiens, la communauté « coloured » de Pella (l'une des six ex-« reserves » du Namaqualand) groupée autour de la mission catholique affiche cette volonté de se projeter dans un avenir solidaire sur le panneau d'accueil de la localité.



Document 3 : *Toujours vers l'avenir, jamais en arrière*, telle est la devise et le message d'accueil de la communauté de Pella (Northern Cape) à l'entrée de la localité. Photo F. Giraut, 2002.



Document 4 : *Vous pénétrez dans une zone de guerre contre le chaos, la délinquance, la paresse et la pauvreté*, tel est le message d'accueil de la communauté d'Augrabies (Northern Cape) à l'entrée de la localité. Photo F. Giraut, 2002.

Dans une localité de la municipalité voisine, le panneau d'entrée offre un ton et des références bien différents. Augrabies y est décrétée « zone de guerre contre le chaos, la délinquance, la paresse et la pauvreté ». Dans le registre sémantique raciste de l'Afrique du Sud, on sait à quelle communauté sont habituellement associées ces qualités...

C'est qu'au-delà des mots d'ordre officiels, il existe en Afrique du Sud, de puissantes tendances au repli communautaire d'une part, et à l'enfermement des possédants (y compris la nouvelle élite) d'autre part. Et ces processus s'affichent également... mieux ils envahissent littéralement le visuel

2 Le repli communautaire comme projet politique fait long feu

La tentation du repli communautaire s'exprime sous la forme d'un véritable projet géopolitique communautariste et identitaire qui reste minoritaire et semble s'étioler malgré la mobilisation d'imaginaires et de patrimoines riches et entretenus, notamment parmi les communautés Afrikaner et Zoulou (Darbon, 1995 ; Houssay-Holzschuch, 1996).

La déclinaison de cette tentation sous la forme du projet de partition ethnique « égalitaire » de l'Afrique du Sud, fit l'objet d'une présentation et d'un argumentaire portés par un collectif d'organisations politiques et de partis au sortir de l'Apartheid. Une large consultation fut alors engagée dans le cadre de la réalisation d'une nouvelle constitution, pour produire la nouvelle carte des provinces en remplacement de la double carte du "Grand Apartheid", celle des provinces blanches (Transvaal, Orange Free State, Cape, Natal) d'un côté et des bantoustans pseudo-indépendants (Bophutatswana, Venda, Ciskei, Transkei) ou autonomes (KwaZulu, KaNgwane, Gazankulu, QwaQwa, Lebowa, KwaNdebele) de l'autre.

De nombreuses organisations ainsi que des conseils nommés ou élus, donnèrent des avis sur les critères à retenir, les principaux partis politiques avancèrent des propositions cartographiques, tandis qu'une commission fournit plusieurs options synthétiques. De nombreux travaux ont commenté et analysé ce processus (Fox, 1995 ; Gervais-Lambony, 1996 ; Gervais-Lambony, 1998 & 1999 ; Khosa & Muthien, 1996 ; Maziau, 1995 ; Porteilla, 1998 ; Ramutsindela, 2001). C'est dans ce contexte que la proposition d'une partition "ethnique" de l'Afrique du Sud fut défendue par un collectif, le COSAG (Concerned South Africans Group). Il s'agissait d'un groupe de pression, alliance entre extrémistes afrikaners à la recherche d'un Volkstaat, et autorités des ex-bantoustans, dont le parti zoulou IFP (Inkhata Freedom Party). Rappelons que l'on est alors en quasi guerre civile entre ANC (African National Congress) et IFP à Johannesburg et dans le fief zoulou du KwaZulu et du Natal.

SA, PEACE AT LAST !

THE CONCERNED SOUTH AFRICANS GROUP

BOPHUTHATSWANA

KWAZULU

VEKOM

ACTSA

CISKEI

THRA

UFSA

AVW

AVU

SPP

INP

IFP

RP

KP

The Only
Peaceful
Solution

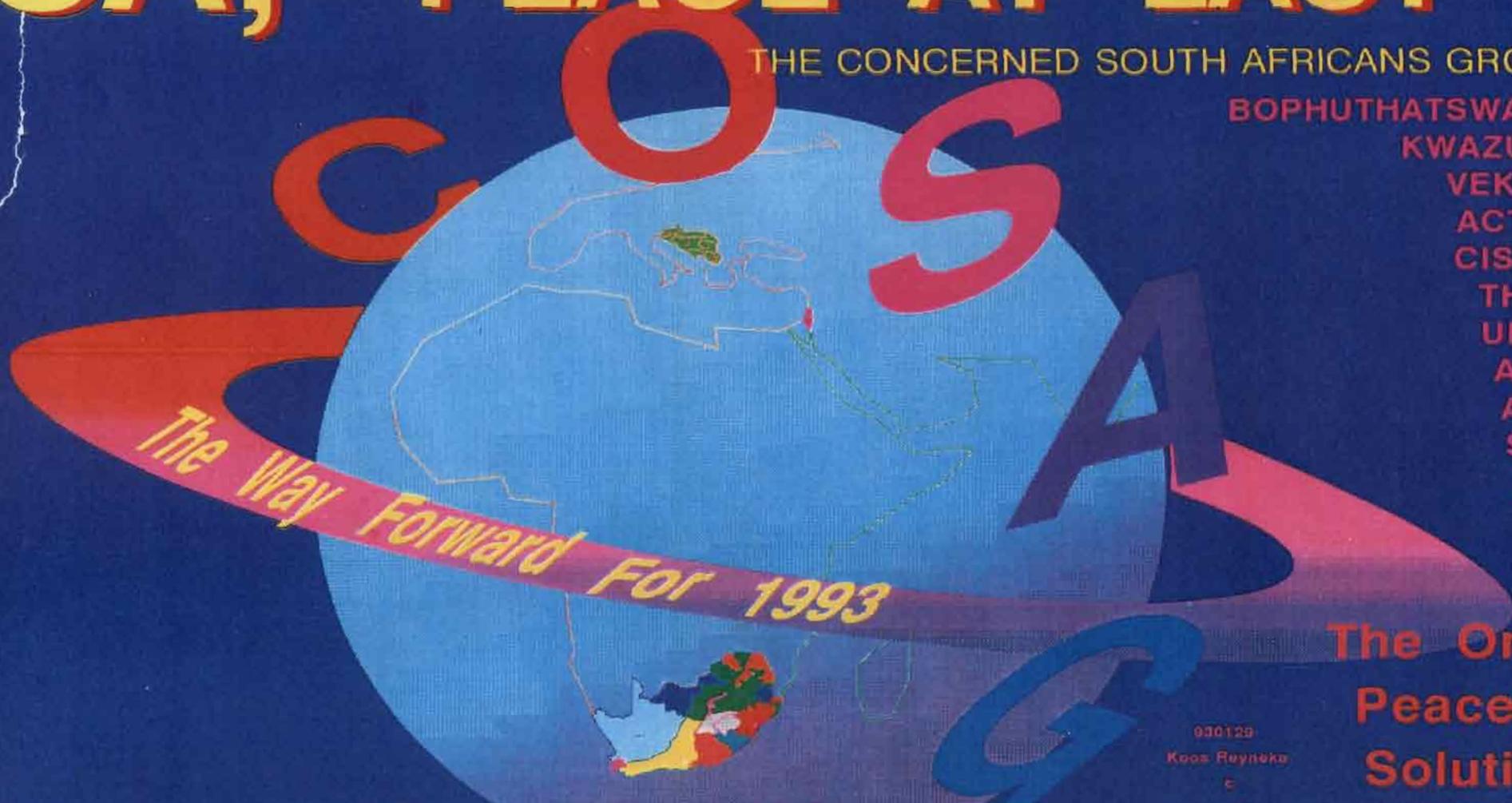
PEACE BY PIECE

Volkseenheidskomitee Proposal

090129

Koos Reyneke

c



VEKOM VOLKSTAAT VOORSTEL

Gegronde op gekonsolideerde dominante taalstreek bevolkingsverspreiding en billike, lewensvatbare ekonomiese beginsels, ten einde 'n vreedsame naasbestaan van state met wisselende grade van onafhanklikheid te verseker

10 VOLKSTATE

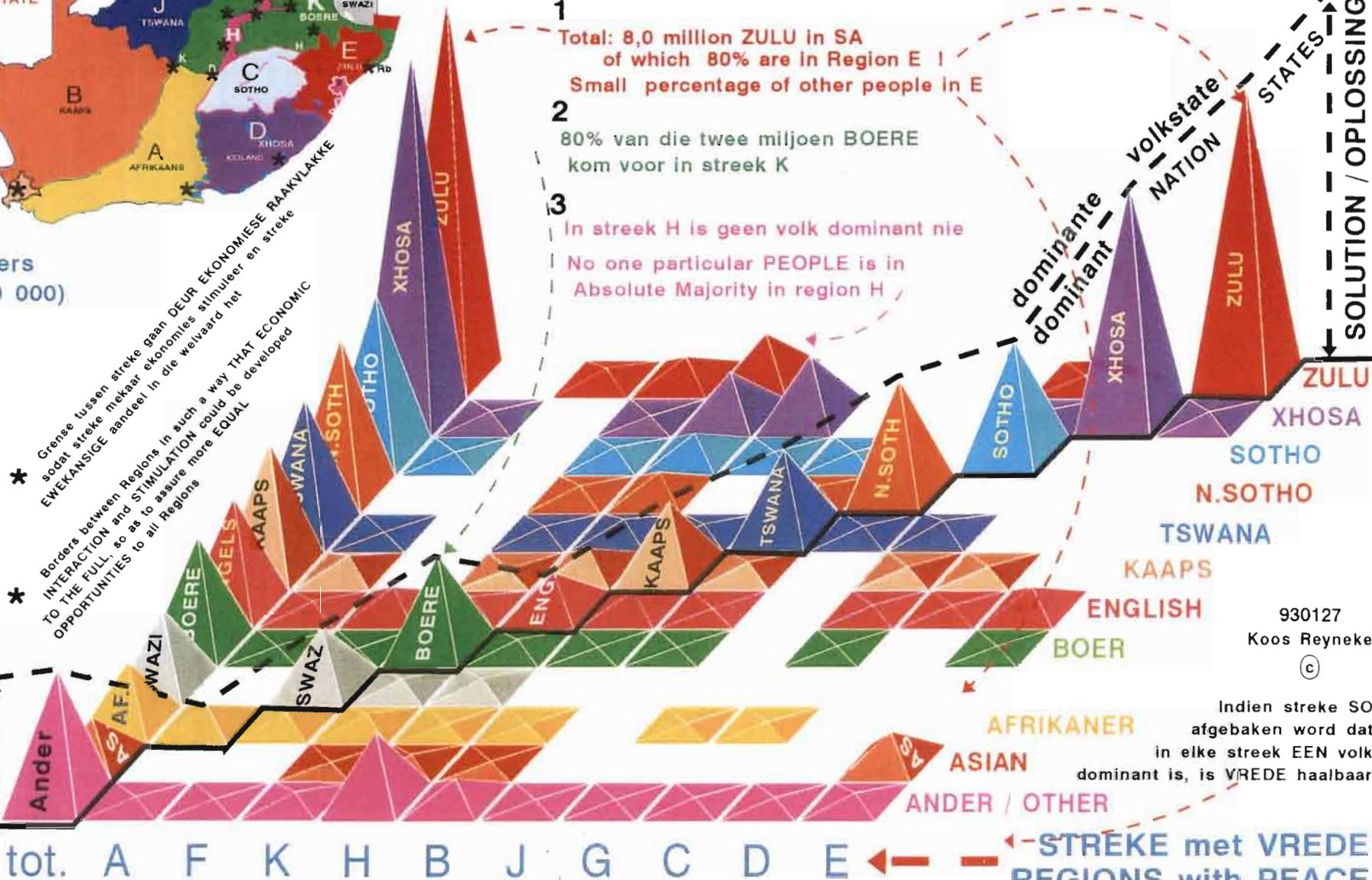
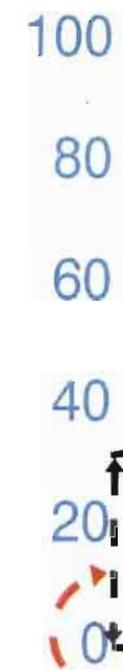


.. DEMOGRAPHY / BEVOLKINGSVERSPREIDING

VOORBEELD / EXAMPLE :

- 1 Total: 8,0 million ZULU in SA of which 80% are in Region E | Small percentage of other people in E
- 2 80% van die twee miljoen BOERE kom voor in streek K
- 3 In streek H is geen volk dominant nie
No one particular PEOPLE is in Absolute Majority in region H

numbers
(x 100 000)



* Grense tussen streke gaan DEUR EKONOMIESE stimuleer en streke sodat streke mekaar ekonomies stimuleer en streke EWEKANSIGE aandeel in die welvaard het

* Borders between Regions in such a way THAT ECONOMIC INTERACTION and STIMULATION could be developed OPPORTUNITIES to all Regions

domipante dominant nation

volkstate STATES

SOLUTION / OPLOSSING !

930127
Koos Reyneke
(c)

Indien streke SO afgebaken word dat in elke streek EEN volk dominant is, is VREDE haalbaar

← STREKE met VREDE REGIONS with PEACE

PEACE IS POSSIBLE, with borders between Regions IN SUCH A WAY that ETHNIC conflict is minimised

*Projet « Territoires, marges et dynamiques urbaines : les enseignements sud africains »
Rapport d'exécution, septembre 2003*

Pages précédentes, documents 5 et 6 : La proposition de partition ethnique et « égalitaire » dans le débat sur le redécoupage en provinces en 1993

Un document couleur diffusé en 1993 constituait l'outil de promotion de la position alternative des organisations politiques de type identitaires et tribales coalisées dans le débat sur le redécoupage provincial. Argumentaire essentiellement graphique, ce document biface présente d'un côté une allégorie (document 5) où le collectif et le projet sont resitués à l'échelle planétaire sous le sceau de la recherche de la paix. L'autre côté du document est un argumentaire qui se veut logique et scientifique, basé essentiellement sur le couplage d'un graphique 3D et d'une carte (document 6)

L'analyse du principal outil de promotion de ce projet de partition permet d'appréhender l'étendue des images et des référents mobilisés et manipulés. On admirera au passage la maîtrise et l'usage des différents ressorts graphiques pour promouvoir un projet politique dont l'essence est fondamentalement conservatrice.

Les appels incantatoires à la paix servent de Credo à ce groupe pour promouvoir sa vision de la nouvelle Afrique du Sud, utilisant au passage la figure du puzzle (*Peace by piece*), voire celle de l'arc-en-ciel ici transformé en anneau ceinturant le globe terrestre et porteur de l'espoir.

L'allégorie de couverture de ce plaidoyer pour une cohabitation-séparation ethnique au service de la paix se réfère à deux situations au niveau international qui se détachent à la surface du globe (hémisphère centrée sur l'Afrique et l'Europe) :

- la Yougoslavie qui au début de 1993 s'enfonce dans la guerre avec après la Croatie, l'ouverture des hostilités cette fois en Bosnie-Herzégovine exemple type de l'entité multiethnique forcément non viable et génératrice de violences pour ce collectif ;

- Israël-Palestine où le processus de paix tout juste amorcé à Madrid prévoit bien l'existence de deux Etats séparés pour les deux communautés.

La face plus argumentaire et démonstrative est constituée d'un graphique couplé à une carte. Le graphique est censé montrer la répartition spatiale des principaux groupes ethniques, il en est déduit une cartographie des entités culturellement homogènes que le collectif propose comme découpage politique.

La typologie des groupes humains utilisée est en fait particulièrement hétérogène, elle reprend la classification des Bantous par groupes linguistiques utilisée pour la constitution des ex-bantoustans. En revanche pour les Blancs, Indiens et Métis, la langue n'est plus le critère classificatoire puisque les populations de parler afrikaans sont divisées en trois entités socio-spatiales : Afrikaans (entité qui se réfère donc à la langue et est constituée d'Afrikaners, de Coloured et de Noirs sans majorité nette), Kaaps (réfèrent géographique et historique pour

une entité à dominante « *coloured* » très nette) et Boer (qui signifie paysans en afrikaans et se réfère au mythe fondateur du *grand Trek* pour désigner la partie des hauts plateaux où les Afrikaners dominent).

La carte associée est présentée comme évidente dans la mesure où elle est une projection directe du graphique de la composition socio-culturelle de l'Afrique du Sud. Elle exprime nombre des contradictions d'une telle posture et représente ses lourdes implications géopolitiques. Parmi ces nombreuses contradictions et implications notons :

- la modification de frontières internationales : annexion et extension du Lesotho et du Swaziland ;

- des blocs d'un seul tenant, sauf pour les North Sothos alors que le mélange est extrême quasiment partout et donc que des minorités seraient présentes partout ;

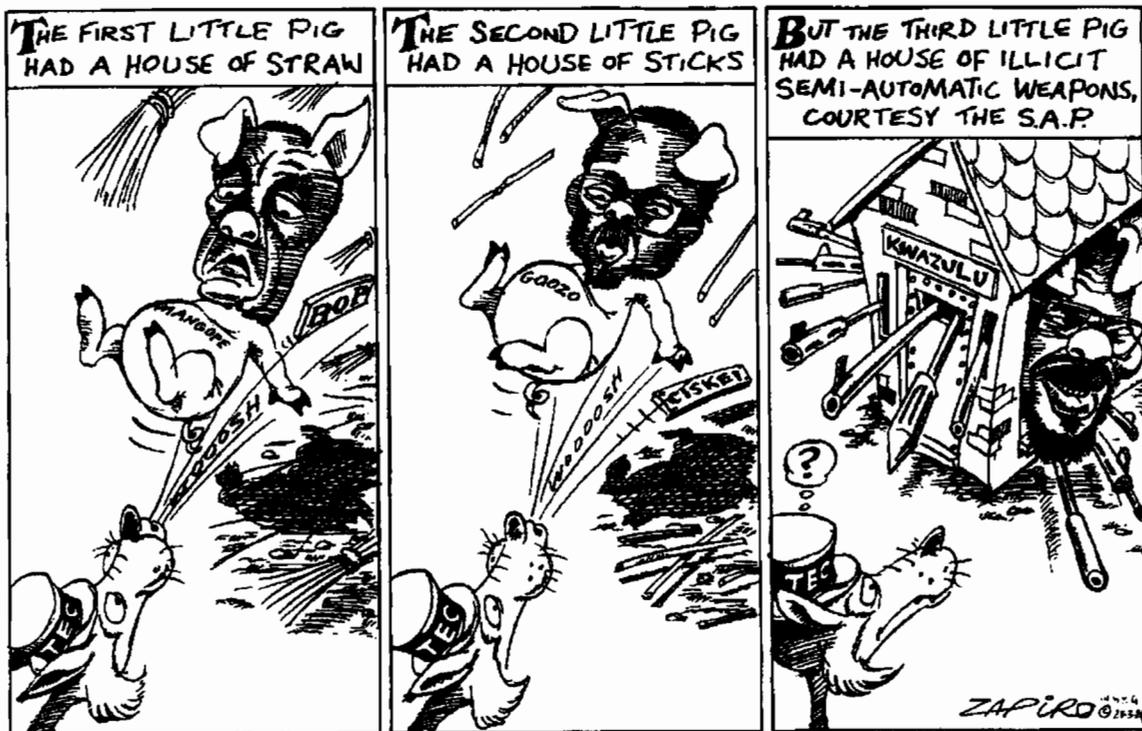
- une contorsion pour intégrer Pretoria la capitale et donner un accès à la mer aux Boers ;

- la subdivision de la région Xhosa pour maintenir les deux ex-bantoustans.

Enfin mentionnons le traitement très particulier des grandes villes. Dans ce projet, elles sont toutes externes (Le Cap) ou frontalières : aux bords ou en dehors à l'image des « villes-portes » des politiques conservationnistes ou développementalistes de parc. Les deux groupes citadins (anglais et indiens) apparaissent dans une catégorie « autre » à laquelle échoit l'aire métropolitaine Durban/Pietermaritzburg pourtant majoritairement bantoue. Cette même catégorie "autre", décidément bien pratique, permet d'exciser des périphéries urbaines de l'Orange Free State rattachées par un corridor. N'oublions pas que les références historiques, identitaires et territoriales des principaux animateurs du collectif à l'origine de ces propositions sont avant tout rurales, guerrières et antiurbaines. Les villes assimilées par un figuré ponctuel aux frontières régionales (*borders*), sont désignées comme des lieux "d'interaction et de stimulation économique pour assurer d'équales opportunités" aux entités auxquelles elles sont largement étrangères.

Dix ans après, le projet géopolitique de partition ethnique de l'Afrique du Sud a finalement fait long feu. La mouture finalement retenue en 9 provinces, proche des propositions de l'ANC, est une reprise légèrement retouchée de la carte technique des grandes régions économiques réalisée au début des années 1980, qui transcendait les découpages politiques du Grand Apartheid pour une démarche parallèle de planification économique. Les

bantoustans ont été éliminés relativement facilement (doc 7), leurs leaders ont largement échoués dans leurs tentatives de constituer des partis régionalistes. Même l'Inkhata Freedom Party, pourtant à la tête d'une province, le KwaZulu-Natal où il tente de cultiver le particularisme zoulou, voit ses prérogatives ainsi que sa base électorale rognées progressivement. Le rêve entretenu par des groupuscules extrémistes de constituer une nation afrikaners s'est finalement réduit à la constitution d'une petite communauté rurale enclose, Orania, dont le combat folklorique se focalise dorénavant sur la perspective modeste et improbable de constituer une municipalité à part entière (Documents 8 et 9).



23 March 1994

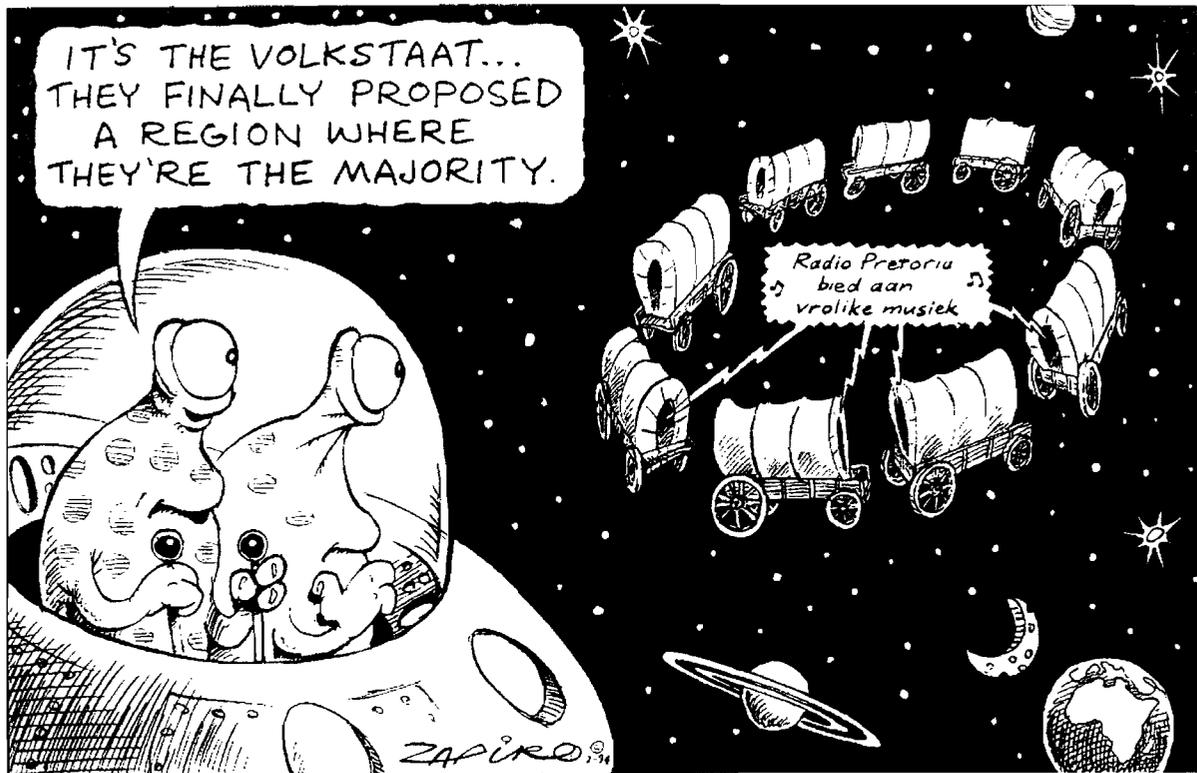
The tale of the Transitional Executive Council

Documents 7, 8 et 9 : Dessins de Zapiro, (principal dessinateur politique sud-africain) parus dans les quotidiens nationaux The Sowetan, ou l'hebdomadaire Mail and Guardian.

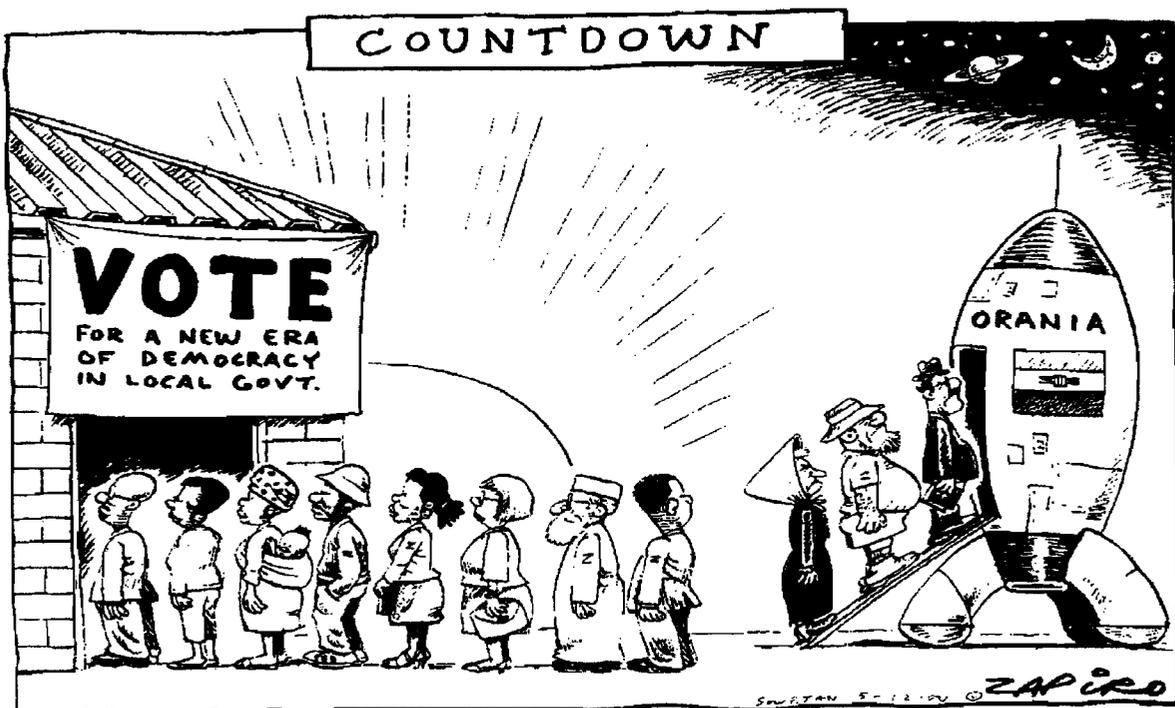
7 L'élimination des bantoustans (Bophuthatswana, Ciskei et KwaZulu) par le Transitional Executive Council en 1994 vu comme l'histoire des trois petits cochons. Seul le KwaZulu armé par la police sud-africaine fait de la résistance.

8 Le rêve des extrémistes afrikaners d'un *Volkstaat* apparaît en 1994 à des extra-terrestres sous la forme d'un mirage spatial représenté par la figure mythique du *Laager*

9 Seule la petite communauté afrikaner d'Orania boycotte les premières élections municipales générales en décembre 2000.



3 February 1994



5 December 2000

Verwoerdian enclave boycotts the election and holds its own whites-only vote

Les projets de partition ethnique du territoire sud-africain semblent donc avoir échoué et être ravalés au rang d'épiphénomènes à caractère folklorique. En revanche, la tendance à l'enfermement résidentiel volontaire sur base socio-économique est bien réelle et ses figures envahissent le « visuel ».

3 Les nouvelles formes d'enfermement et leurs figures : un « contre-projet » ?

La publicité présentée en préambule de cette partie constitue un cas limite et extrême d'invention et de suggestion pour l'auto-enfermement des possédants. Elle fonctionne comme le miroir des désirs et des craintes d'une large part de la population sud-africaine. D'autres figures, plus banales, de l'enfermement morphologique et matériel cette fois, envahissent le paysage et plus généralement l'espace visuel. Les panneaux « *armed response* » annonçant la mise sous alarme et la surveillance par une milice armée privée d'un bâtiment sont sur presque toutes les façades des maisons, immeubles et même édifices publics et religieux des centre-villes et des banlieues cossues, ils ne sont pas rares dans les quartiers plus populaires et même les *townships*. Le monde rural n'est pas à l'écart de ces intrusions visuelles violentes.

A l'échelle cette fois non plus de l'unité d'habitation ou de travail, mais de l'îlot ou du quartier, les formes et figures de l'enfermement volontaire et planifié sont également légions. Ce sont les « *gated communities* » ou quartiers enclos (l'expression *enclosed neighbourhood* est préférée par les promoteurs) ou ses déclinaisons marchandes et de loisirs sous la forme de *shopping malls* ou d'aires récréatives à accès contrôlés. Très visibles dans le paysage des banlieues de différents niveaux sociaux, ces formes urbaines sont partout mises en valeur dans la communication proliférante de la promotion immobilière : magazines, panneaux publicitaires.

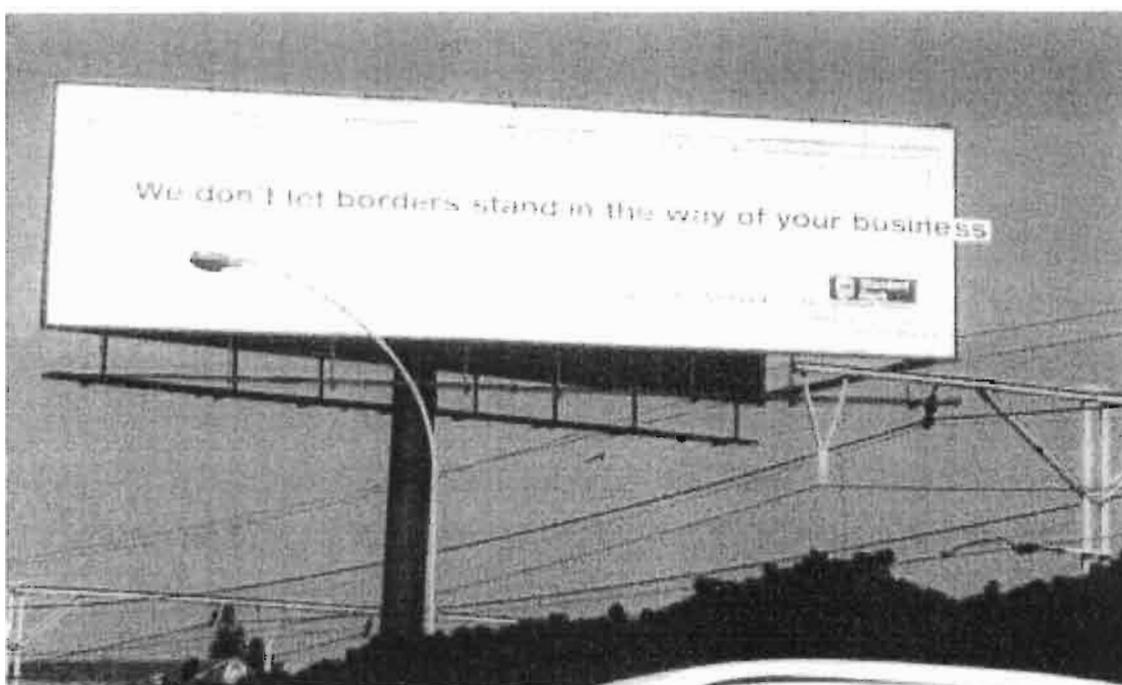


Document 10 : Panneau à l'entrée d'une grande ferme d'élevage extensif du Namakwaland (Northern Cape) qui émerge après des dizaines de kilomètres de clôtures dans ce milieu semi-aride aux densités très faibles. Photo F. Giraut, 2002.

La multiplication des différentes formes d'enfermements morphologiques et sociaux n'est pas un phénomène spécifiquement sud-africain, il a été bien étudié aux Etats unis et en Amérique latine notamment (Blakely & Snyder, 1997 ; Le Goix, 2001 ; Caldeira, 1999). Encore quelque peu exotiques pour les Européens, ces formes et les représentations qui leur sont associées sont largement répandues parmi les populations d'origine européenne des pays neufs où elles peuvent intégrer et s'adresser aux nouvelles élites, d'origine africaine dans le cas de l'Afrique du Sud. Les figures historiques et culturelles associées au mythe fondateur des communautés pionnières, comme le *Laager* formé par les fourgons des *Voortrekkers* (doc 8), peuvent d'ailleurs se combiner avec celles des communautés autochtones, le *Kraal* (sorte de hameau, ou plus exactement concession familiale, clos et circulaire) zoulou notamment, pour fournir des fondements anthropologiques, historiques et iconographiques au développement actuel de « l'enclosement » dans l'ensemble de la société sud-africaine.

La tendance à l'enfermement à l'échelle des unités d'habitation et des îlots et quartiers se combine à un autre phénomène qui joue cette fois à l'échelle des agglomérations dans leur ensemble, celui de la reségrégation sur base socio-économique, phénomène désormais bien décrit et cerné en Afrique du Sud (Bénil, 2000 ; Christopher, 2001 ; Kitchin, 2002 ; Houssay-Holzschuch, 2002).

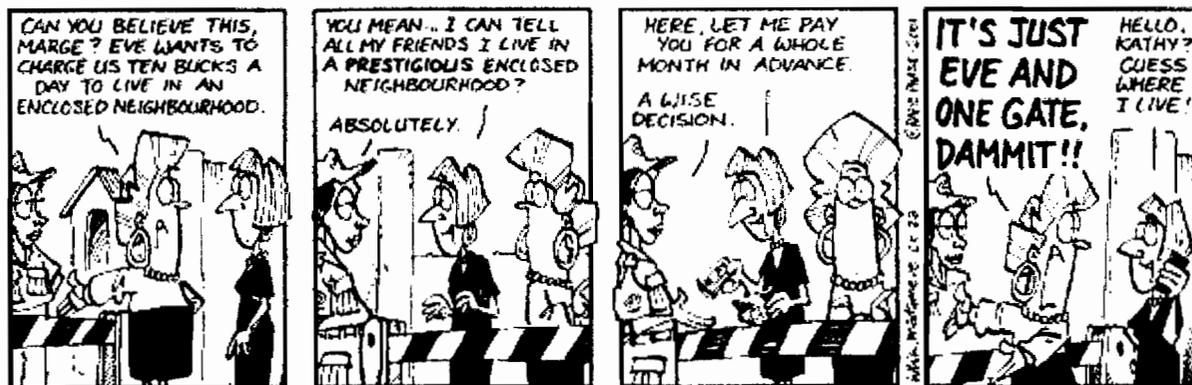
Paradoxe apparent, le renouveau de la ségrégation et des formes d'enfermement peut s'accompagner d'une volonté d'affranchissement de toutes barrières économiques et à l'échelle internationale cette fois.. Cette combinaison est en fait un facteur essentiel de la « post metropolis » telle que la définit Soja (2001) et qui n'est pas spécifique à l'Afrique du Sud.



Document 11 : *Nous ne laissons aucune barrière sur le chemin de vos affaires*, proclame la Standard Bank sur la voie menant à l'aéroport de Durban. Photo F. Giraut, 2000.

L'ensemble de ces processus peut difficilement être assimilé à un projet dans la mesure où ils ne reposent pas sur une perspective revendiquée..En revanche, la composante de l'enfermement individuel et collectif correspond à un marché immobilier et de la sécurité, dont l'exploitation et la promotion mobilisent nombre de figures qui renvoient et entretiennent certains fantasmes et s'accrochent à des références culturelles et historiques liées aux mythes fondateurs dominants des communautés sud-africaines. C'est une conformité socialement imposée à un modèle qui est recherchée avec une réelle efficacité. C'est ce que souligne

malicieusement une bande de la série quotidienne de « Madam and Eve »¹⁴ (Document 12) où l'on voit une voisine de Madam ravie de voir son quartier accéder au rang de « prestigieux quartier enclos » par une simple facétie de la domestique qui a élevé une barrière et réclame un droit de passage quotidien.



Document 12 : « Madam and Eve » et la fascination sociale pour les quartiers enclos (Mercury, 14 février 2000)

Peut-on alors parler d'un « contre-projet » d'enfermement ? Certes il n'est pas plus énoncé et discuté que l'ensemble des processus ségrégatifs. Il est également constitué par un ensemble de forces socialement, historiquement et économiquement déterminées, mais il acquiert une cohérence et une efficacité par un affichage qui conjugue différentes formes de représentations et de suggestions au service de marchés immobiliers et de la sécurité dont les acteurs, à défaut d'être coordonnés, ont une vision et des intérêts et communs

On peut donc se demander si le projet national de « raccommodage socio-spatial » de la Nation Arc-en ciel, n'est pas naïf voire trompeur, dès lors qu'il ne s'est opposé qu'à la partition ethnique, qui se présentait bien comme projet, mais pas aux autres formes d'enfermements sociaux et morphologiques qui avancent plus masqués mais plus sûrement et envahissent le visuel.

Au delà du cas sud africain, ce détour par un ensemble de figures qui assurent la promotion d'un modèle d'organisation de l'espace reposant sur l'enfermement des possédants peut au moins nous rappeler les limites à la puissance des projets d'aménagement et de développement portés par les pouvoirs publics. N'oublions pas que les représentations qu'ils mobilisent ou proposent d'élaborer collectivement interfèrent avec des images souvent autrement plus efficaces et porteuses de processus éventuellement contradictoires.

¹⁴ La série paraît dans nombre de quotidiens nationaux et provinciaux sud-africains et a déjà fait l'objet d'une adaptation télévisuelle. Elle présente de manière caustique à partir de la vie quotidienne d'une bourgeoise blanche et de sa domestique noire (Eve), les ambiguïtés des relations entre communautés au sein de la nouvelle Afrique du sud.

Liste des publications, ouvrages et communications Directement liées au programme

L'ingénierie territoriale : post-modernité et complexité

Directions d'ouvrages et de numéro spécial

ANTHEAUME B. & GIRAUT F. (dirs.), 2004, *Les territoires et le développement, Pré-Post Sud-Nord allers-retours*, Paris : IRD (Commande du comité éditorial juin 2003)

ANTHEAUME B., GIRAUT F. & MAHARAJ B. (eds.), 2003, *Recompositions territoriales, confronter et innover. Actes des rencontres scientifiques franco-sud africaines de l'innovation territoriale / Territorial restructurings, comparisons and innovations. Proceedings of the French-South African meeting on territorial innovation*,

En ligne sur le site de l'UMR TEO (<http://iga.ujf-grenoble.fr/teo/Innovation/introduction.htm>)
et à paraître sous forme de CD Rom (Coll Séminaires et colloques), Paris : IRD.

MAHARAJ B. & RAMUTSINDELA M.R. (dirs), 2003 (A paraître mais téléchargeable en prépublication sur le site de la revue <http://www.kluweronline.com/issn/0343-2521/contents> , rubrique « forthcoming papers »), *Post-apartheid political dispensation-New or old geographies*, *Geojournal* (Kluwer Publisher).

Articles dans des revues avec comité de lecture

ANTHEAUME B., GUYOT S., « Inertie ou recomposition de l'espace durbanite : analyse des structures spatiales élémentaires », *Mappemonde*, n°1-2002, pp 29-34, Belin.

GIRAUT., 2004 (A paraître), "La longue histoire des maillages territoriaux africains", *L'Information Géographique* (Paris : Ed. Sedes)

GIRAUT F., 2002, "Va-t-on rater la troisième révolution territoriale ?" (Point de vue avec réponse du responsable de la politique des pays à la DATAR), *Territoires 2020* (Revue internationale de Recherche de la DATAR), n°5, 7-9 (suivie d'une réponse du responsable de la politique des pays à la Datar).

GIRAUT F., 2002, "L'exception française sous influence européenne ? Resituer la dynamique du Système français d'administration territoriale", *L'Information Géographique* (Paris : Ed. Sedes) 2, 133-161.

Communications à des colloques nationaux et internationaux

Mâcon (Institut de Recherche du Val de Saône-Maconnais), 25-26 septembre 2003, Colloque national « Territoires institutionnels, territoires fonctionnels »

F. GIRAUT : *Héritages, contraintes et choix opérés pour la municipalisation sud-africaine post-apartheid*

Clermont-Ferrand (DATAR-ENGREF), 15-16 janvier 2003, Séminaire « Territoires qui se dessinent »

F. GIRAUT : *Les figures du « projet » d'enfermement territorial post apartheid*

Durban, Afrique du Sud (Union Géographique Internationale), 4-7 août 2002, Congrès mondial « A New Geography at the Dawn of the Millenium », Commission de Géographie des politiques publiques :

S. BOUJROUF : *L'innovation territoriale au Maroc*.

F. GIRAUT : *Territorial Restructuring in South Africa, some Teachings from a French Reading*

Avignon, Le-Pradel, Grenoble (IRD, Universités d'Avignon, du Natal et Joseph Fourier), 8-10 janvier 2002, « Les rencontres franco-sud africaines de l'innovation territoriale »

Projet « Territoires, marges et dynamiques urbaines : les enseignements sud africains »
Rapport d'exécution, septembre 2003

Toutes ces communications originales sont **éditées en ligne**

(<http://iga.ujf-grenoble.fr/teo/innovation/introduction.htm>) et sont à paraître dans la collection « colloque et séminaire » des Editions de l'IRD.

K. COX : *The territorial structure of the state: some critical reflections*

R. POURTIER : *La production des territoires de développement, concepts modèles et innovations*

M. SUTCLIFFE : *The South African municipal demarcation process, Which doctrines, which patterns?*

B. MAHARAJ : *Local Government Challenges in post apartheid South Africa*

A FRÉMONT : *La France et ses territoires*

S. NARSIAH : *Statements on Governance territorialities and sustainability*

M.E. DLUNGWANA : *Traditional leaders and new local government dispensation in South Africa*

N. MAHARAJ : *The Experiences of Women in Local Government – A Case-study in the Durban Metropolitan Area*

I. BAMBERG : *L'éducation au niveau local en Afrique du Sud : enjeux de la gouvernance scolaire*

M. HOUSSAY-HOLZSCHUCH : *Ségrégation, déségrégation, reségrégation ? Perspectives de recherche*

F. KITCHIN : *Desegregation, resegregation and centre/periphery relationships in Durban*

P. GUILLAUME : *Race, groupe, communauté, township, suburb, territoire. Retour sur quelques concepts complexes et sur leur application à l'Afrique du Sud*

S. JAGLIN : *Diversifier pour intégrer ? La difficile régulation des modes d'approvisionnement en eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne*

H. CHAMUSSY : *Autour des concepts de territoire, de durabilité, d'innovation et de confins*

Durban, Afrique du Sud, (University of Durban-Westville (ISER) - University of Natal), Three Cities (Durban, Abidjan, Marseille) Project Conference, 20-24 novembre 2000

F. GIRAUT : *Marseille et ses arriere-pays méditerranéens rattrapés par la généralisation de l'intercommunalité*

Publication dans des actes

GIRAUT F., 2003, "The contemporary territorial restructuring in France" in *Recompositions territoriales, confronter et innover. Actes des rencontres scientifiques franco-sud africaines de l'innovation territoriale* Antheaume B., Giraut F. et Maharaj B. (dirs)

<http://iga.ujf-grenoble.fr/teo/Innovation/PDF/09%20GirFrench%20ter%20restr.%20doc.pdf>

GIRAUT F., 2003, "The geographical logic of public policies: Trends and comprehensive pattern from the South African & French expériences", " in *Recompositions territoriales, confronter et innover. Actes des rencontres scientifiques franco-sud africaines de l'innovation territoriale* , Antheaume B., Giraut F. et Maharaj B. (dirs)

<http://iga.ujf-grenoble.fr/teo/Innovation/PDF/44%20%20Giraut%20IGU.pdf>

GIRAUT F., 2002, "Marseille et ses arriere-pays méditerranéens rattrapés par l'intercommunalité" in *Governance, Urban Dynamics and Economic Development: a Comparative Analysis of the Metropolitan Areas of Durban, Abidjan and Marseille. Actes de la Conférence de Durban, IRD-Universitu of Durban-Westville, 51-64.*

GUYOT S., 2002, "Strategies, stakes and critical reflection in relation to an urban management tool: the Geographic Information Systems of Durban in *Governance, Urban Dynamics and Economic Development: a Comparative Analysis of the Metropolitan Areas of Durban, Abidjan and Marseille. Actes de la Conférence de Durban, IRD-Universitu of Durban-Westville, 65-74.*

Châpitres d'ouvrages scientifiques

GIRAUT F., 2003 (A paraître), "Quand le « contre-projet » s'affiche. Les nouvelles figures de l'enfermement territorial sud-africain" in *Les territoires qui se dessinent*, B. Debarbieux et S. Lardon (dirs.), La Tour d'Aigues : Ed. de l'Aube/DATAR.

*Projet « Territoires, marges et dynamiques urbaines : les enseignements sud africains »
Rapport d'exécution, septembre 2003*

GIRAUT F. & GUYOT S., 2003, "Qui est in ? Qui est out ? Insiders et outsiders dans l'Afrique du Sud post-apartheid" in *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, H. Gumuchian et alii (eds.), Paris : Anthropos, 153-158.

Mémoire et Thèse soutenus

DLUNGWANA M.E., 2003, *The role of traditional leaders in rural local government*, Masters of Art, Natal University.

GUYOT S., 2003, L'environnement contesté. La territorialisation des conflits environnementaux sur le littoral du KwaZulu-Natal (Afrique du Sud) : Kosi Bay, St Lucia, Richards Bay et Port Shepstone), Thèses de Doctorat, Université de Paris X/IRD, 480 p.

Information et culture scientifique et technique

GIRAUT F., 2003, "Pour la complexité territoriale", *La Croix*, jeudi 16 janvier.

GIRAUT F., 2002, "Les pièges de la géométrie variable", *Libération (Rebonds)*, vendredi 23 décembre.
<http://www.liberation.fr/page.php?Article=76472>

VACCHIANI-MARCUZZO C., 2003, "Pour travailler sur l'Afrique du Sud : présentation du CD Rom « SA Explorer » et du site internet du Municipal Demarcation Board", *L'Espace Géographique* n°3.

En guise de conclusion, trois positionnements et des problématiques relancées

Les différents travaux menés en Afrique du Sud dans le cadre du programme « Territoires, marges et dynamiques urbaines » que ce soit à partir des axes “effet chef-lieu” et “marges et confins”, ou dans la perspective de constitution de la base de données harmonisée avec analyse rétrospective des techniques d'ingénierie territoriale ou encore les confrontations avec d'autres cas nationaux ont mis en exergue une spécificité intrinsèque et trois questions qui se posent avec acuité en Afrique du Sud. La spécificité est celle de l'urbanisation déplacée qui dans un premier temps oriente la formulation de politiques publiques de recomposition territoriale tournées prioritairement vers l'intégration et le raccommodage, mais qui révèle des stratégies de maintien de la fragmentation ou d'autonomisation territoriale des marges métropolitaines ou non. Les autres questions qui se posent avec acuité en Afrique du Sud dans le cadre de la mise en place d'un nouveau système de gouvernement local sont celles :

- de la référence à la tradition et à la légitimité historique des pouvoirs locaux ;
- du jeu des espaces de la protection environnementale et des communautés riveraines ;
- de la tendance à l'enfermement communautaire et privé contradictoire aux principes de raccommodage socio-spatial qui guide les politiques publiques.

Ces questions sur lesquelles des études de cas, des analyses et des mises en perspective internationale ont été produites, relancent également les problématiques de notre collectif vis-à-vis des recompositions territoriales dans leurs rapports aux principes et/ou aux injonctions de durabilité et de gouvernance. Ainsi le réseau international de recherche constitué dans le cadre de ce programme se lance maintenant grâce au programme CORUS dans de nouvelles investigations et des travaux comparatifs sur les référentiels mobilisés dans la construction des territoires du développement local.

D'ores et déjà et à l'issue du programme « Territoires, marges et dynamiques urbaines » nous proposons un triple positionnement méthodologique, théorique et appliqué.

1- Une posture méthodologique et épistémologique

Les débats et les choix opérés dans les redécoupages associés à la décentralisation ne permettent pas seulement de saisir les principes fonctionnels revendiqués par les pouvoirs publics (et leur combinaison avec les injonctions internationales) (*polity and policies*) ainsi

que les stratégies politiques à l'œuvre (*politics*), mais également les fonctionnalités et ressources sur lesquelles des acteurs locaux appuient leurs revendications territoriales au nom du développement, éventuellement en contradiction avec la doctrine et les propositions qui président au redécoupage.

2- Une thèse explicative et interprétative

Les revendications territoriales contemporaines, hors aires métropolitaines, reposent en grande partie sur l'enjeu de la captation de ressources partenariales externes (l'aide, l'appui et l'incitation via les bailleurs de fonds internationaux, les ONG, les programmes nationaux de développement et peut être l'investissement international). Cette tendance nourrit des stratégies de neutralisation et contribue à l'accroissement ou au maintien de la fragmentation territoriale et au déficit d'intégration en matière de gouvernement local.

3- Un positionnement vis-à-vis des politiques publiques à dimension territoriale

L'innovation territoriale contemporaine se focalise sur les modalités partenariales de définition de territoires de mobilisation qui restent cependant étroitement bornés et étrangers les uns aux autres et qui s'appuient sur des référents contradictoires ou complémentaires. Elle doit dorénavant se déployer sur les modalités d'articulation, d'association, de complémentarité et de régulation politiques de ces dynamiques territoriales. L'évaluation de la reproductibilité et la promotion des innovations qui vont dans le sens de l'articulation entre les construits et projets territoriaux pour le développement peut être le principal outil d'une telle démarche.



Contested terrains: Cities and hinterlands in post-apartheid boundary delimitations

Frédéric Giraut¹ & Brij Maharaj²

¹Institut de Recherche pour le Développement, France; ²University of Natal (Centre for Civil Society, School of Development Studies, Durban, and Geography Discipline, Pietermaritzburg, Republic of South Africa

Abstract

In South Africa attempts are being made to address the socio-spatial distortions of the apartheid era through a more equitable distribution of resources, and the re-drawing of municipal geographical boundaries. However, boundaries are not neutral geographic lines. Boundary changes are often associated with a redistribution of political power and resources. The aim of this paper is to analyse the effects of the contemporary territorial and administrative restructuring on urban dynamics in South Africa. More specifically, the focus is on how the process of territorial restructuring impacted on metropolitan areas as well as on secondary cities and their hinterlands. Examining and elucidating the manner in which various social, economic and political forces have manifested themselves in the process of boundary delimitation in a major metropolitan centre as well as adjacent rural areas is a central theme of this paper. There were considerable contestations over the delimitation of new local government boundaries. Affluent metro authorities like that in Durban were opposed to the spatial extension of their boundaries because of the costs of the providing services and infrastructure in the deprived margins. Similarly, there was concern that incorporation of rural areas will result in increased municipal service charges being imposed on these communities. Tensions were heightened between urban and rural regions because traditional leaders believed that their territorial jurisdiction and authority were being undermined. In other parts of the country, the merger of traditionally white and black fragments of secondary cities often resulted in many black locations continuing to be marginalized. There appears to be neither the political will nor the economic capacity to upgrade these zones of marginalized urban communities. While the Municipal Demarcation Board was largely successful in eliminating the political geography of apartheid at a macro-scale, this paper suggests that the greater challenge for government and policy makers is to reduce the socio-spatial and economic inequalities which appears to be still very high and perhaps increasing.

Introduction

Countries undergoing political and economic transition have placed a strong emphasis on the development of a viable and effective system of local government (Mawhood, 1993; Maharaj, 1997). A critical issue is the *nature of local territorially-based communities and their potential for democratic self-governance within the complex political and economic environment* (Sancton, 1996, p. 277). The restructuring of local government has been primarily *influenced by economic, technological, political and ideological change, and can modify spatial patterns of development and disparities* (Razin, 2000, p. 7). This is especially so in South Africa where the de-racialisation territorial reorganisation of local government represents a major challenge.

The restructuring of local government is significant in the context of South Africa's emerging democracy, especially since this transformation *has taken place in a way that is probably unique from an international comparative perspective* (Swilling *et al.*, 1995, p. 16). A key component of this process has been spatial re-organisation through boundary delimitation. However, boundaries are not neutral geographic lines. Boundary changes are often associated

with a redistribution of political power and resources, with some institutions and parties benefiting, and others being disadvantaged (Alexander, 1982; Hasson and Razin, 1990; Keating, 1995; Cameron, 1999). Quite often boundary conflicts are associated with urban municipalities encroaching into rural areas. Unless there are redistributive transfers, urban-rural inequalities are accentuated (Razin, 2000). In a process of territorial restructuring, there are potential areas of dispute, which often reveal local, regional and national geopolitical stakes (Hasson and Razin, 1990).

In South Africa local and regional spatial restructuring led to contestations and conflicts over the delimitation of new boundaries (Ramutsindela and Simon, 1999; Narsiah and Maharaj, 1997, 1999; Ramutsindela, 2001). The conflicts engendered, the negotiations, compromises, and coalitions generated constitute important areas of research, and is the focus of this paper. More specifically, the aim of this paper is to analyse the effects of the contemporary territorial and administrative restructuring on urban dynamics in South Africa. Furthermore, the focus is on how the process of territorial restructuring impacted on metropolitan areas as well as on secondary cities and their hinterlands. The political and economic implications associated with at-

tempts to extend urban boundaries into rural areas will also be assessed.

The paper is divided into four sections. The first section focuses on conceptual issues related to municipal demarcation. A brief overview of local government restructuring in post-apartheid South Africa is presented in the second section. The third part of the paper assesses territorial restructuring in the Durban metro area. The final section focuses on the impact of local restructuring processes on secondary cities and their surrounding rural areas.

Cities and local government demarcation: three main patterns

The geographical impact of local government restructuring is evident in the *changes effected in terms of relationships between function and area, and changes in the centre-periphery patterns associated with administrative space* (Barlow, 1995, p. 386). Barlow (1995, p. 386) emphasises the difference between functional and spatial change in the process of territorial restructuring:

functional change takes the form of transfers between levels of government, between general-purpose and special-purpose government bodies, or between the public and private sectors; spatial change involves an increase or decrease in territorial fragmentation, boundary modifications, or locational changes with regard to administrative centres and service facilities.

Established urban administrative centres serve as a magnet to attract national and international investments (Moriconi-Ebrard, 1994, p. 2000). These cities also benefit from the economic spinoffs associated with the allocation of public services, infrastructures and civil servants by the central state (Giraut, 2000). However, with the worldwide decline of state capacities the significance of this aspect has been reduced (Badie, 1995; Barbier *et al.*, 1995; Olowu, 2001). Quite often the leadership of such cities can exert their political and economic hegemony over the periphery (Gottmann, 1980; Reynaud, 1981). Not surprisingly, the interests of politicians, bureaucrats, business leaders and civic associations often coalesce in order to attract political and administrative functions to their own cities.

Attracting investments are often linked to the obligation to provide and sustain infrastructure and services, and a commitment to share resources with the periphery (Guichard, 1976; Hasson and Razin, 1990). While the authorities responsible for demarcation would support the need to share resources, this could be rejected by local councils. Against this background, three main methods of managing the territoriality of cities can be identified:

The City/hinterland separation pattern

The legacy of a previous unequal system from medieval or colonial origin can separate the city, formerly ruled by a free 'bourgeois' council, and the country, formerly ruled by an aristocratic power (Anderson, 1996; Mamdani, 1996).

In some federal European systems (Germany, Switzerland) the existence of city-states encapsulated in a large state are examples of the survival of this pattern (Coulbois and Jung, 1994; Leresche and Joye, 1995; Claval and Sanguin, 1997). At local level the former English boroughs or the renovated but still existing German Stadt Kreise also reflect this pattern (Wollmann, 2000), as do the African urban municipalities surrounded by tribal authorities (Jaglin and Dubresson, 1993).

The rationalized territorial administration pattern

This pattern was very useful during the period of setting up the territorial administration of the nation states. The French revolution and the Napoleonic system adopted and promoted it systematically (Ozouf-Marinier, 1989; Godlewska and Smith, 1994). However, the success of this model has been extended beyond the French sphere of influence. Numerous post-colonial states have used the pattern in order to control and manage the national territory, for instance Bangladesh in the 1970s and Ghana in the early 1990s (Mawhood, 1993; Razin, 2000).

The multi-centred pattern: Sharing centrality

A variant of the previous pattern was used frequently by the British imperialists as one form of indirect rule. The practice was that in one territorial unit the administrative functions were distributed amongst several localities in order to avoid centralization at one point. This could be an application of the 'divide and rule' principle (Spate, 1942; Raffestin, 1980).

The South African approach to territorial engineering has simultaneously used the three patterns (Christopher, 1994). More specifically, a heterogeneous demarcation and the city/hinterland differentiation with a segregative goal was used at different scales: white municipality and black township (formerly 'location'), and at another level, urban area and homeland (formerly 'Native reserve'). At the same time the rational model was used permanently by the Magisterial District which was the spatial tool of state administration. The establishment of the Regional Services Councils towards the end of the apartheid era was a desperate attempt at a regional level to institute rational territorial administration despite the homeland policy (Seethal, 1991). Historically, sharing the administrative and political functions between cities is illustrated by the existence of double or triple capital cities which started in the middle of the nineteenth-century in the Cape Colony. Significantly, as this paper will demonstrate, even in post-apartheid South Africa combinations of the above models have been used in the process of territorial demarcations and socio-spatial restructuring.

Local government in transition in South Africa

Local government in the apartheid city was characterised by a *complex process of functional inclusion, spatial separation, and political exclusion* (Swilling *et al.*, 1991, p. 175).

In the democratic era the Local Government Transition Act (LGTA) of 1994 provided an institutional base for the disbanding of race-based municipalities, scrapping of apartheid laws relating to local government, and the establishment of transitional local councils (Khan and Maharaj, 1997). About 1,260 local authorities were merged to form 843 municipalities.

However, the type of local government that materialised in terms of the LGTA did not *necessarily support the notion of 'one city' or 'one tax base'* (Wooldridge, 2002, p. 132). In many areas the spatial inscription which prescribes the separation of areas of abject poverty from areas of affluence persists (Narsiah and Maharaj, 1999). For example, there was a tendency to exclude *settlements on the periphery of the metropolis which would lower the per capita tax base, and place a strain on service delivery capacity* (Wooldridge, 2002, p. 132). Furthermore, *hastily drawn municipal boundaries and negotiated ward boundaries produced a fragmented system, with metropolitan areas divided into impractical substructures, and some small towns and rural areas cut up like a patchwork quilt* (Cashden, 2002, p. 162).

In an attempt to address these problems the White Paper on Local Government, (released in March 1998), provided the foundation for a new developmental local government (DLG) system (*Government Gazette*, 13/3/98, p. 15). It introduced the notion of the 'wall to wall principle' in order to ensure that all the parts of the country, including the poor rural peripheries, will be integrated in the new demarcation process. DLG exhorts local authorities to focus on achieving developmental outcomes, such as the provision of basic infrastructure and services; the creation of integrated cities and livable environments; the encouragement of local economic development initiatives; and the empowerment of communities. The type of municipal institutions that would best suit South African conditions was the subject of considerable discussion in the 1990s.

The issue of their shape, size, and boundaries was directly linked to the socio-economic dynamics. There were two different perspectives with regard to metropolitan government. For those who were interested in the growth imperative metropolitan government plays a pivotal role in promoting economic development because it provides a more effective regional infrastructure for reproducing labour power as well as promoting production and distribution; offered tax exemptions and subsidies to attract investment; and facilitated the establishment of pro-growth partnerships with the private sector. Those who favoured the equity focus argued that metropolitan government could promote more equitable land use; ensure fairer taxation; improve efficiency, service provision and capacity; reduce socio-spatial inequalities and foster rational planning (PLANACT, 1992; *Government Gazette*, 13/3/98, pp. 81–84). Megacities were established in South Africa's six metropolitan areas (Johannesburg, Pretoria, East Rand, Durban, Port Elizabeth, Cape Town). A two-tier system municipal system was established comprising both umbrella councils and local councils outside these metro areas.

A key concern was that megacities reduced efficiency and equity, and were also remote from the communities they were supposed to serve. Also, the focus on megacities overlooked the potential contribution of South Africa's 500 small towns to growth and development (Centre for Development Enterprise, 1996b). The government contended that the fragmentation of metropolitan areas into single municipalities will maintain inherited social and economic inequalities (*Government Gazette*, 13/3/98, p. 81). Furthermore, the transformation process was severely impeded by the high level of fragmentation and duplication of administrative and institutional structures. There was considerable contestations over the delimitation of new local government boundaries (Cameron, 1999), and the next section illustrates this by focusing on the Durban experience.

Territorial contestations in Durban

Durban is located in the province of KwaZulu-Natal (KZN), one of the most densely populated regions of the country, with one in every four South Africans living in the province. In Durban, the local state was forced to respond to a multitude of problems and demands as it attempted to come to terms with burgeoning numbers, a depressed economy, and political demands for a non-racial city. In terms of the LGTA the Greater Durban Metropolitan Negotiating Forum (GDMNF) was established in June 1994, and comprised sixty six local authorities. One of the key issues that the Forum had to address was the determination of the boundaries of the metropolitan area which had to be approved by the provincial KwaZulu-Natal Demarcation Board.

The first demarcation process

In September 1994 the GDMNF accepted provisional boundaries for a greater Durban Metropolitan Area, which would span the area between the Tongaat River in the north, the Umkomaas River in the South, and Cato Ridge in the west (Figure 1). In accepting these boundaries, the Forum was taking cognisance of the development realities of the region, as well as the objectives of the LGTA. For example, an important principle approved by the Forum was that *the areas of existing local authorities should not be split up, even if this meant including politically sensitive tribal areas* (Pillay, 1999, p. 206). More specifically, the adoption of the boundaries was based on the following considerations:

- (1) The restructuring and amalgamation of black and white local authorities.
- (2) The future financial viability of the metropolitan area.
- (3) The functionality of the metropolitan system in economic, spatial and social terms.
- (4) The redistribution of resources and upliftment of disadvantaged areas¹.

While the proposals of the GDMNF were widely accepted, there were a few dissenting voices, especially from smaller, affluent white local authorities who were reluctant to give up the power and privileges of the old order. The Borough of Westville, for example, had commissioned a study

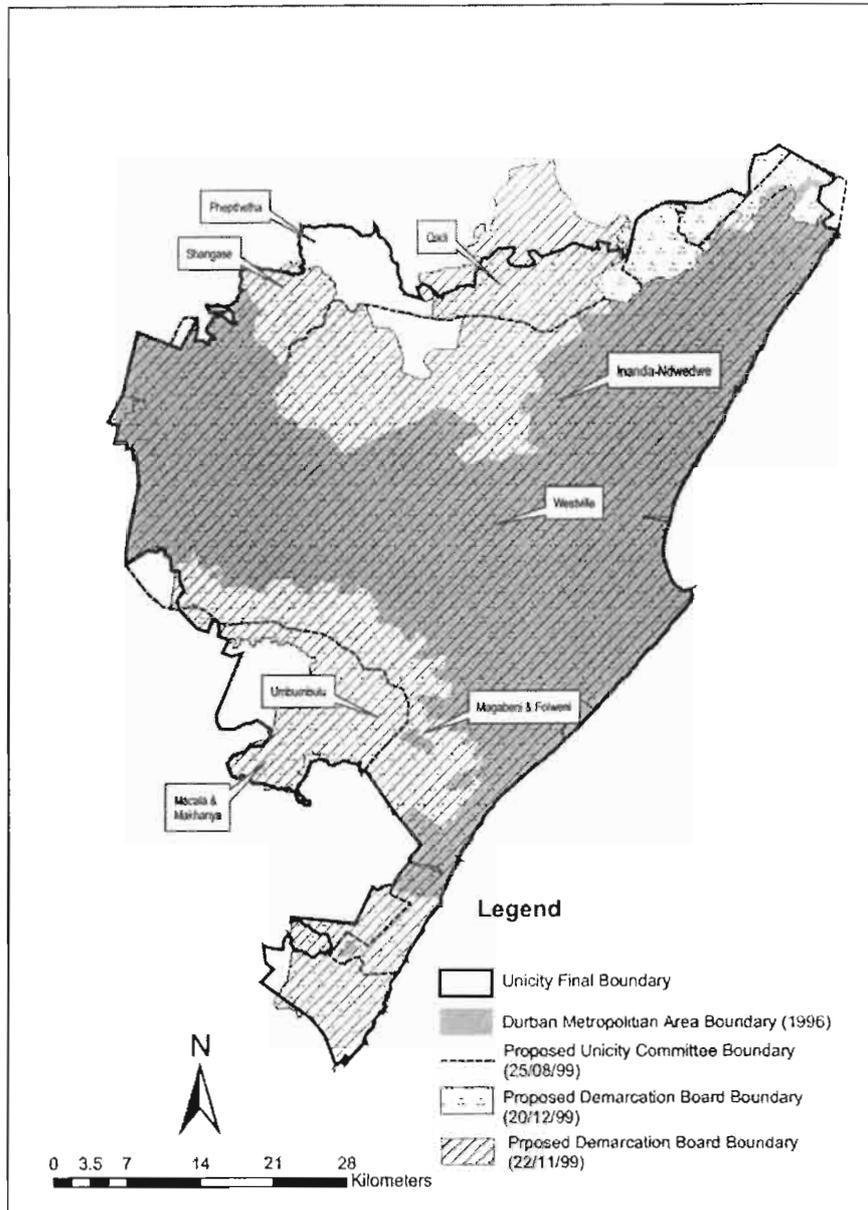


Figure 1. Municipal demarcations in the Durban region 1996–2000.

to examine the feasibility of 'going it alone', and had sought advice to determine whether *the legal situation allows Westville some way or other of standing alone and retaining its identity* (*Daily News*, 27/10/94). Responding to criticisms that the Westville Borough's actions were 'racist' and 'scandalous', Mayor Nicky Armstrong stated: We are not trying to maintain a small white enclave. We want a council that will reflect the rich, multi-cultural diversity of our area, while retaining Westville's name as well as the special ambience we have here (*Daily News*, 27/10/94).

The Forum deliberated for five months, and resolved on 21 September 1994 that the boundaries of the new metro would extend from the Tongaat River in the North, the Umkomaas River in the South, and the Tribal areas of Ximba, Qadi and Kwanyuswa in the West (Figure 1). This

was submitted to the Minister of Executive Council (MEC) in charge of local government.

The KwaZulu-Natal Demarcation Board, comprising 16 members was established in September 1994. However, the Board and the MEC could not reach agreement over the submission made by the GDMNF, especially the inclusion or exclusion of territory under tribal jurisdiction. In an attempt to address the impasse, the Demarcation Board initiated a process of consultation with the various stakeholders.

It has been suggested that only when boundaries or other forms of territorial interventions *find political acceptability that they begin to make enormous impact and gain implementation*². There were divergent views relating to the *inclusion or exclusion of tribal authority land located on the edge of the existing metro boundary . . . a result of the interwoven nature of the geographic subregions of the former*

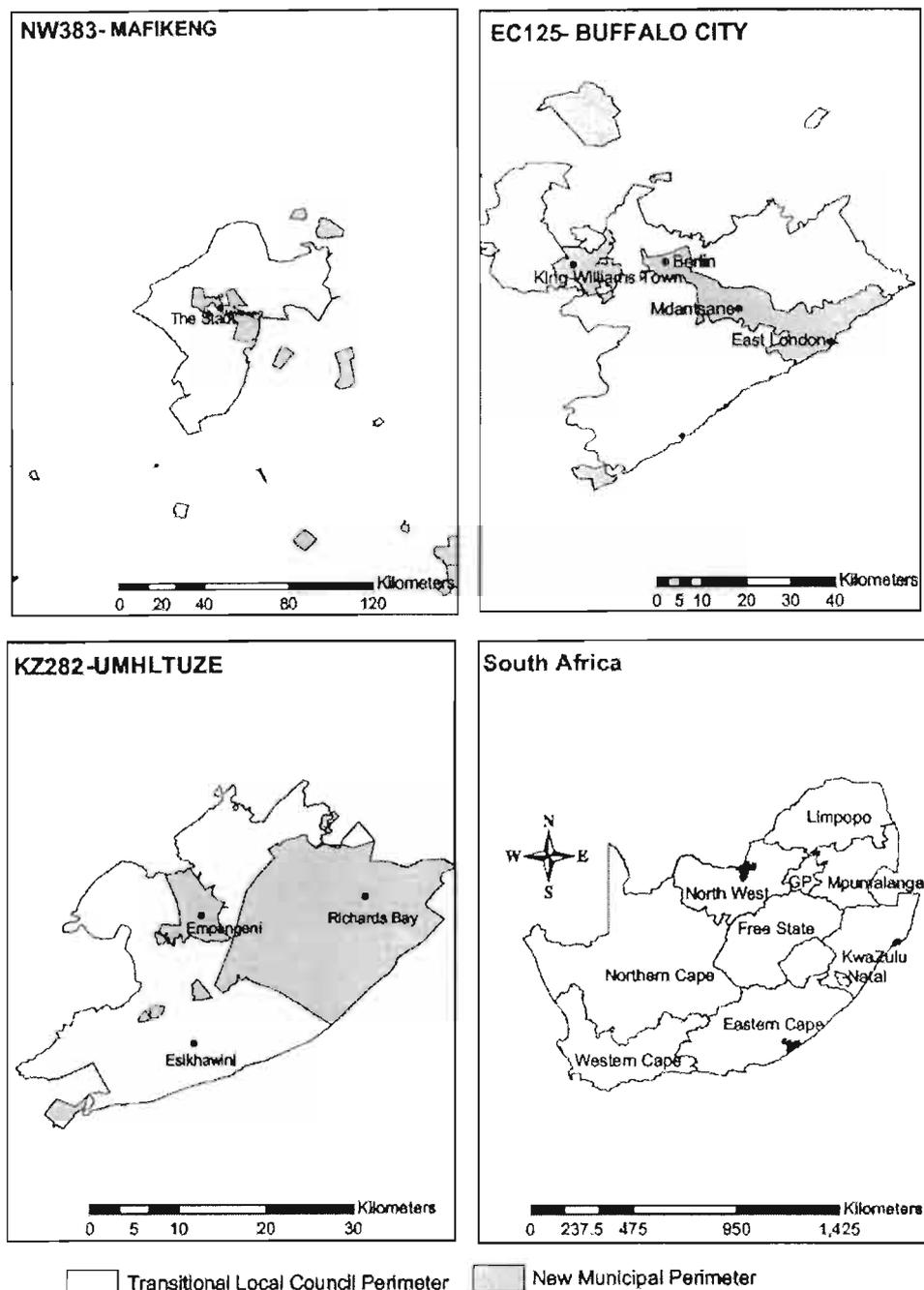


Figure 2. Mafikeng, Buffalo City and Umhlutze transitional local councils.

province of Natal and the former homeland of KwaZulu (Pillay, 1999, p. 207). The exclusion of the majority of tribal areas suited the interests of the governing Inkatha Freedom Party (IFP) in KZN.

A major problem was attempting to differentiate between urban and rural areas. In this regard Khan and Maharaj (1994) supported the creation of a city-region (as in most Latin American and Asian cities) that includes urbanised, peri-urban and significant tracts of rural land. This perspective opens up the prospect for integrated development by combining urban, peri-urban and rural development processes in a single institutional moment and contributes in

part to the rationalisation of settlement patterns by way of addressing one of the multiple underlying causes of circulatory migration.

There was a need to consider the complex and dynamic interface between rural and urban areas in terms of services, commuting patterns, development potential and community interdependence. Furthermore, attempts to define 'urban' and 'rural' are fraught with problems. The official definition of 'urbanised' or 'extensively developed' within a local authority, is patently deficient as it excludes the rapidly urbanising population with informal settlements that are functionally linked to formal towns and cities.

Rather than using rigid dichotomies to define future administrative areas and institutional jurisdictions, it would be better to view rural and urban as either end of a spatial-developmental-political-institutional nexus. This approach becomes all the more urgent in light of the fact that the highest levels of poverty and lowest levels of employment are to be found in rural areas. May (1993) estimated that only 28% of the potentially economically active rural population in KwaZulu were formally employed in 1992. A mere 18% of women were formally employed. In 1992 the mean household income within rural areas of KwaZulu was a meagre R862 per month and the mean per capita income was R130 (May, 1993).

The Demarcation Board held 15 public meetings, as well as three workshops with different stakeholders and interest groups. The Board also held separate meetings with tribal authorities. However, largely as a result of political tensions and misunderstanding of the need for demarcation, tribal chiefs were suspicious of, and antagonistic towards, the Board. In its final recommendation of 11 September 1995 the Board did include tribal areas that were *functionally integrated (in political, economic and spatial terms) into the fabric of the greater metropolitan area. The Board concluded that while people in the tribal areas lived in what are colloquially termed rural areas, this did not in reality mean that these areas were not part of the organic, albeit, very distorted, metropolitan area* (Pillay, 1999, p. 209).

However, the MEC rejected the recommendation of the Board, citing technical and legal reasons. The main reason for rejection was the inclusion of large areas of tribal authority land into the metro. The MEC submitted an alternate proposal in which tribal land was excluded. The Board was unable to reach agreement on this proposal and the matter was referred to the Special Electoral Court for resolution. On 28 November 1995 the Court supported the MEC's proposal. However, the Court did stipulate that the MEC should negotiate to have rural areas adjacent to the metro to be included if all parties were in agreement. Subsequently, the Folweni, Ingqungqulu and KwaMgaga tribal areas were included in the final boundary that was proclaimed on 18 December 1995 (Figure 1).

A major concern was that the metro boundary closely mimicked and reproduced existing administrative and geographical arrangements by leaving out significant areas which fell in the former KwaZulu bantustan, as well as stretches of north coast farming land held by monopoly capital (Khan and Maharaj, 1994). The exclusion of substantial Tongaat-Hulett's land set a precedent in that it sent a message to modern day land barons that the present distribution of productive resources is just and no pressure for change will be brought to bear on them through instruments like land taxation and/or property taxes. Tongaat-Hulett's has the potential of wielding unchallenged power in determining the morphology of the region through their substantial industrial and commercial crossholdings.

It was clear from the Durban and other experiences that it was possible to manipulate transitional interim measures by *excluding settlements on the periphery of the metro-*

polis which would lower the per capita tax base, and place a strain on service delivery capacity; demarcating local boundaries to create (or perpetuate) stark differences in per capita tax base between localities (Wooldridge, 2002, p. 132). Many boundaries had been hastily drawn and were unviable and unsustainable, both administratively as well as in terms of service delivery. Also, in many traditional authority areas there was no accountable or democratic local government. Hence, there was an urgent need for a new demarcation process.

The second demarcation process

In terms of the Municipal Demarcation Act (1998) the independent Municipal Demarcation Board (MDB) was established to determine the criteria and procedures for the delimitation of municipal boundaries (Sutcliffe, 2002). With regard to the delimitation of metro boundaries, the following criteria were considered:

- (1) A conurbation featuring areas of high population density; and intense movement of people, goods and services; extensive development; and multiple business districts and industrial areas.
- (2) A centre of economic activity with a complex and diverse economy.
- (3) A single area for which integrated development planning is desirable.
- (4) Having strong interdependent social and economic linkages between its constituent units (Sutcliffe, 2002, p. 2).

As Cameron (1999, p. 14) has emphasised, *while these criteria can never be regarded as scientific, they nevertheless try to capture certain objective considerations.*

There was some agreement that in terms of the above criteria the existing metropolitan boundaries in Durban were not cohesive or integrated, and were unsustainable economically:

*The demarcation of the present boundary has not helped to resolve all of the problems associated with service delivery and infrastructure in areas outside the urban core, especially in informally settled areas. Poverty, inadequate housing and infrastructure, land tenure, unemployment, crime, a lack of skills and environmental problems continue to manifest themselves in these areas, which remain functionally linked to the Metro core.*³

The Durban Metro viewed the demarcation process as an opportunity to streamline urban governance and management in the metropolis and its surrounds. In order to prepare a submission to the Demarcation Board the Durban Metro appointed a Technical Task Team (TTT). The criteria which the TTT considered in developing its boundary proposals included sustainable service delivery; interdependence of people, communities and economies; financial viability and administrative capacity; and political acceptability.⁴ The intention was to *set optimum boundaries which recognised existing and future peri-urban growth and attempted to match it with the most rational use of natural and municipal resources* (Sole, 1999, p. 2).

The submission of the Durban Metro to the DMB is reflected in Figure 1. The areas identified for inclusion were immediately adjacent to, and were functionally linked to the Durban Metropolitan area, and had a total population of 313,522.⁵ This will mean the need to build and service an additional 60,000 households. The new inclusions would not contribute significantly to the rates' base of the city, but will add to the existing backlog in the delivery of basic services.⁶ Many of these areas were already being serviced by the Metro on an agency basis (Sole, 1999).

The draft proposals of the DMB for the Durban Metro revealed that it had included vast rural areas to the north and south of the city (Figure 1). According to Teresea Dominik, convener of the unicity committee technical task team on the boundary issue, the Metro was 'flabbergasted' by the proposals of the DMB: *The sense we are getting from the Board was that it was focusing on economic and financial viability. This would tend to exclude rather include rural and other marginal areas . . . These areas are rural and in terms of Durban's growth path they are going to stay rural* (Sole, 1999, p. 2).

There was also the suspicion that the DMB's draft proposals had political undertones. The inclusion of large rural areas adjacent to the metro could reduce the support base of the IFP in a region where the ANC controlled the Metro but not the province. Some of the traditional authorities were also concerned about losing their powers and jurisdictional influence.

In an attempt to address the impasse, Dr Mike Sutcliffe, Director of the MDB, appointed a technical committee to investigate the various concerns and review the Board's draft proposals.⁷ The committee focused on three specific regions: Inanda-Ndwedwe, the Durban North Alignment and the Durban South Alignment. The issues to be investigated were: functional relationship of indicated areas to Durban (e.g., commuting, shopping); servicing patterns (where bulks from) and financial implications; density and settlement patterns, urban vs rural use; issues relating to the integrity of tribal areas; and views of key technical stakeholders in Durban and affected areas.

Inanda-Ndwedwe. The key disputed areas were the Shangase tribal area in southern part (falling within the iNdllovu Regional Council boundary), the Phephetha Tribal area and the whole northern portion between the proposed DMC boundary and the proposed DMB boundary (falling within the Ilembe Regional Council).

This densely settled area was functionally linked to the Durban Metro (in terms of interdependence of people, communities and economies). It is in urgent need of essential services. The bulk of existing services, especially water and electricity is provided by the Metro in partnership with Umgeni Water and ESKOM, respectively.

The Metro acknowledged this functional relationship. However, it argued that many people preferred a rural life-style as long as they obtained some services. If the outlying areas were incorporated, the Metro questioned whether it was practically possible to provide services to these areas,

given the remoteness and relative inaccessibility, as well as the inability of the people to pay.

The area was classified as the poor periphery of the Metro. The Ilembe Regional Council has little to offer these areas in terms of servicing and economic development. Although the opinion of the Durban Metro was that it too will be hardpressed to service these areas, from a sub-regional perspective the communities within the area would be equally, if not more, disadvantaged by remaining with the Ilembe Regional Council. The Metro was keen to expand its economic base as this would strengthen its ability to deliver, and was concerned about incorporating additional areas that could become financial/economic liabilities.

The traditional leaders felt that their authority will be severely undermined if the rural areas were incorporated into the DMC. While acknowledging the functional linkages with the city, they argued that Inanda-Ndwedwe did not qualify for incorporation into the Metro because they do not comply with Section 25 of the Municipal Structures Act's definition of a metro area as 'extensively developed areas which could be defined as a conurbation'.

Durban: Southern alignment. The key disputed areas relate to the Macala and Makhanya traditional authority in the south western part of the study area, the Embo/Nkasa, the Toyana, Maphumulo, Makhanya, Sobhanakhona and Luthuli/Umnini areas, which fall within the Ugu Regional Council boundary.

The Metro agreed that southern alignment areas were more functionally linked than the northern areas. However, once again, it was concerned about the costs of providing services in additional areas proposed by the MDB. This would create false expectations and the people did not have the capacity to pay. This would contribute to a drain in the Metro's resources. The Metro was ill-equipped to deal with rural agricultural areas and argued that such areas would be viably managed by District Councils. Moreover, the proposed boundaries of the MDB would undermine the need for a compact city. However, high density areas immediately outside the Metro's boundaries could be incorporated. But this would go against the principle of not dividing tribal areas. Dividing traditional authority areas would exacerbate development problems.

The Magabeni and Folweni districts have been referred to as economically deprived and were heavily dependent on the Metro. The inclusion of these areas into the Durban metro is supported by the following factors: The interdependence of people, communities and economies - these areas have social, economic and spatial linkages to the Durban Metro in terms of existing and expected patterns of human settlement and migration; employment; commuting and dominant transport movements; spending; use of amenities, recreational facilities and infrastructure; and commercial and industrial linkages.

While acknowledging functional linkages with the surrounding communities, the Metro was aware that *some of these may not necessarily identify themselves with the DMA.*⁸ Furthermore: *Whilst functional considerations and*

various planning and development initiatives show a strong relationship between the DMA and these communities, some other strong non-technical factors may need to be considered in the incorporation of these areas into the DMA.⁹

Another problem was that most of the tribal authority land was administered by the Ingonyama Trust. This was likely to lead to conflicts over land ownership and boundary disputes which would stymie development projects because developers find it difficult to understand a plethora of legislation applicable to different land ownership arrangements, and which institutional structure needs to take responsibility for development.¹⁰

Durban: Northern alignment. The Qadi, Makhanya and Cele tribal authorities expressed fears of losing power. They accepted a change of lifestyle of urbanised communities within their areas and the right of people to obtain services. However, they preferred to remain within the district councils which recognised their historical authority.

The Tongaat-Hullett Group argued that urban and rural areas need to be separated because their management requires different expertise. What is rural in nature has an economic base that is rural in character. The Illovo Sugar Group supported the northern boundary as proposed by the Durban Metro. It argued that the extension of the Metro boundaries may result in inefficient management.

The technical committee recommended Ndwedwe on the outer western boundary and Umbumbulu on the southern border of the proposed boundary be incorporated. With regard to the northern alignment, Buffelskloof should be included into the Durban Metro boundary as the area is functionally linked to Tongaat; Zimbali should be excluded from the proposed DMC as it is functionally linked to the Dolphin Coast.

The final determination by the MDB in 2002 for the Durban Metro (renamed eThekweni Unicity) area revealed that it had only deviated marginally from its original proposals. The geographic size of the Metro had increased by 931 km², with an increased population of 229,742, comprising 36,388 households. The draft budget of the Unicity for 2002 revealed that there were financial difficulties in providing basic facilities and service for the newly incorporated rural areas which did not generate a commensurate rates revenue (Mchunu, 2002a). There were also difficulties in providing adequate policing services for these communities (Mchunu, 2002b).

To summarise, it is evident from this section that affluent metro authorities like that in Durban were opposed to the spatial extension of their boundaries because of the costs of the providing services and infrastructure in the deprived margins. Basically, those with resources (largely the largesse of apartheid) attempted to insulate themselves from the larger socio-spatial fabric, and demonstrated a reluctance to share and redistribute resources. Similarly, there was concern that incorporation of rural areas will result in increased municipal service charges being imposed on these communities. Tensions were further heightened between urban and rural regions because traditional leaders believed that their territ-

orial jurisdiction and authority were being undermined as the administrative geography was radically redefined by the Municipal Demarcation Board. The next section of the paper focuses on the impact of the restructuring process on small towns.

Small cities: Integration, extension and exclusion¹¹

Internationally, at least 50% of urban people live in non-metropolitan areas, smaller cities and rural towns. In most of these towns, the connections with the surrounding land, as well as the linkages into metropolitan areas, are unreflected components of everyday life experience (Kammeier, 2002, p. 23). The South African experience is no different. In the new South African local government system there is a two tier scheme associated with the 'wall to wall' principle, whereby rural and urban areas are functionally linked. The challenge is not only to manage the periphery with either a reduction or extension of the urban jurisdiction as in the case of the metropolitan areas. There is also a need to share a common rule and resources with adjacent towns and rural areas within a single municipal unit.

Transitional local councils: Urban units between integration and exclusion

In the apartheid era, the dual system of white municipalities and black local authorities (or homelands administration) ignored the functional unity of urban areas. The Transitional Local Council (TLC) experiment was an attempt to merge the different parts of the fragmented functional cities. For instance in KZN, TLCs were constituted by the merging of urban spaces established in terms of four different statutes: (a) Local Authority Ordinance: the former white cities; (b) Section 30: areas of ownership authorized for black people e.g., Inanda or Clermont in the Durban area; (c) Section 33: municipal townships with Black local authority; (d) Regulation 293: townships of the homeland of KwaZulu, which could be contiguous (e.g., Kwamashu or Umlazi in the Durban area) or quite distant (e.g., Esikhaweni in the Richard's Bay and Empangeni area).

Although the duration of the TLC was very short (5 years), it provides a unique opportunity to study the merger of functional cities separated during the apartheid era. The majority of the TLCs were constituted by mergers of former white municipalities and their official black townships. It is useful to discuss some examples of such mergers.

In the Western Cape, the Hermanus TLC consisted of the merging of the original town, several large seaside suburbs and black and coloured townships. The local tourist map continues to ignore the township of Zwelihle despite its location between the old town and the residential suburbs, but the administrative amalgamation was done easily. In the Eastern Cape, the Grahamstown TLC amalgamated the white, coloured and black areas without disputes. In the King William's Town and the East London TLC there was an amalgamation of the inner cities with the huge black town-

ships and black settlements developed in the former Ciskei (Zwelisha, Bisho, Mdantsane).

If the townships were quite far away from the city, the TLC could be constituted in different blocks. For instance in KwaZulu-Natal, the small industrial town of Estcourt and the township of Wembezi, ten kilometres away on the other side of the N3 highway, were both parts of a non-contiguous TLC.

However, in some cases there was exclusion of some parts of a single morphologically functional urban area. For example, a huge part (Murchinson, Nsimbini tribal authorities) of the Port Shepstone agglomeration (south of KwaZulu-Natal) was excluded from its jurisdiction because of opposition from the traditional authorities and the IFP to amalgamation (Guyot, 2001; Harrison and Naidoo, 2000). But an institutional alternative emerged with the establishment of the 'Sibambene Development Board', which comprised TLC elected leaders, tribal authorities and community representatives in order to organize service deliveries at the level of the urban area. Similarly, in the North-West province, the Mafikeng-Mmabatho TLC did not include the area historically called 'The Stadt' as well as the south-western peripheral settlements because the ruling tribal authority refused to accept local municipal authority in their traditional jurisdiction.

Bekker's (1997) study of five eastern seaboard towns also illustrates contradictions linked to rural/urban dichotomies in the local restructuring process. The study relates how 17 small nearby villages (the Healdtown complex) were excluded from the TLC of Fort Beaufort at the request of the white ratepayers and voters of the former city council with the help of representatives from the townships. The intention was to demonstrate the 'rurality' of these settlements, despite the protestations on the part of the local residents.

In Somerset West and Howick, the previous city councils endeavored to stay independent from the Cape Metropolitan area and from the Pietermaritzburg area, respectively. In both these cases the reason for this was the non-metropolitan character of the periurban locality as claimed by the local leaders. It was successful for the second case (Howick) but not for the first one (Somerset West). Simultaneously as non-metropolitan local councils, Howick and Somerset West tried unsuccessfully to include surrounding farms areas into their jurisdictional zones.

Once again, it is evident that even in small towns attempts were made to exclude former African or Bantustan areas in order to retain areas of white privilege. In some cases displaced urban areas were also excluded from TLCs.

TLCs and displaced urban areas

The issue of the displaced urban areas (Murray, 1992), which developed due to the bantustan policy was still more complex. The distance to the dependant city was often between 20 to 60 km. With such a distance, the displaced urban area begins to develop a functional autonomy in terms of services, activities and identity (Allanic, 2001; McCarthy and Bernstein, 1996). The borders of these displaced urban areas were also not clear because they were characterised

by informal settlements, low densities and mixed rural and urban forms (Graaf, 1986).

For instance in KZN, eSikhaweni which was located far away from Empangeni and Richard's Bay was not included in either of the two TLCs. Significantly, because of its location, there is now a dispute over the issue of the place of the toll plaza on the road between Richard's Bay and Empangeni. If the toll plaza is located to the east or to the west of the T junction with the road to eSikhaweni, the road link will be free between Richard's Bay and eSikhaweni (mainly daily works relationship) or between eSikhaweni and Empangeni (mainly weekly shopping relationships). At risk is the cost of transportation for commuters from eSikhaweni but also the orientation of the commercial flows from the township to the shops of one or the other city.

Loskop in KwaZulu-Natal is close to the industrial town of Estcourt (20 km by railway and road). Simultaneously Loskop is functionally linked to the rural borough of Bergville (25 km away by railway and road) and the medium sized city of Ladysmith (50 km by road). So due to this typical location the displaced urban area of Loskop did not appear in any TLC.

The much debated issue of local development in Stutterheim, in the Eastern Cape is also an interesting example. It has been evaluated as a success story (Nel, 1994) and as a failure by others (Bond, 1998). These contradictory evaluations of the process are related to the issue of TLC boundaries. Bond (1998) maintains that the local development process in Stutterheim cannot be assessed within the perimeter of the TLC. He argues that despite the alliance between the official townships and the former white municipality, the majority of the Stutterheim functional urban areas do not benefit from local economic development strategies. With a less radical conclusion, Donaldson (2001) makes a similar case for the process of the amalgamation of Pietersburg and Seshego (a township in the former Lebowa homeland now in Limpopo Province) into a single TLC: *In contrast to other former Lebowa homeland towns, Seshego 'benefitted' most from the integration process, to the detriment of the traditional rural transition zone adjacent to Seshego* (Donaldson, 2001, p. 213).

The Groblersdal experience is also a very significant case study. This white city is surrounded by large and populous settlements approximately 20 km to the north east and to the south west which were formerly located in two homelands: Lebowa and KwaNdebele. The opposition to the municipal amalgamation came from both the previous white local council and the tribal authorities from the former homelands. The issue was complicated by the provincial demarcation between Mpumalanga and Northern Province. Each stakeholder used the argument of provincial affiliation in order to oppose the TLC merger. The result was the failure of all attempts to merge the town with the fragmented displaced black urban areas (Ramutsindela, 2001).

It is evident that some of these displaced urban areas were functionally dependent on two formal cities. Thus, the TLC amalgamation process ignored almost all the dis-

placed urban areas. The Municipal Demarcation Act (1998) attempted to address these anomalies.

New municipal demarcations and displaced urbanization

The new local government demarcation process has been driven by the 'wall to wall' principle in order to form large sized municipalities. So the doctrine of the Municipal Demarcation Act of 1998 is at odds with, and a radical departure from, the Local Government Transitional Act of 1994, which proclaimed the administrative urban/rural dichotomy. A key issue was whether the functional urban units (including those that were displaced) now fitted into a single municipality.

The Demarcation Board in the first phase of the process (1999) identified 11 potential 'metropolitan council nodal points', the 6 previous metropolitan councils areas and 5 which could be 'regarded as aspirant Metropolitan areas': Greater Vereeniging-Kopanong; Greater Pietermaritzburg, Greater East-London; Greater Bloemfontein and Greater Richard's Bay. They were presented as conurbations including all the high density enumerated areas within 25 km around the nodal points of each conurbation. The municipal areas of the five 'aspirant metropolitan areas' were constituted of large conurbations including displaced urban areas.

This was the case for some new municipalities. For example, the new municipality of East London now includes King William's Town with all the townships and the numerous border towns of the former Ciskei, including Bisho the capital city of the Province and former capital of the 'independent homeland'. The Mangaung Municipality (formerly Bloemfontein) includes the displaced urban and industrial areas of Botshabello and Thaba N'chu, the former enclave of Bophutatswana, which are both separate black urban areas 50 km to the east.

This was also the case for smaller municipalities such as the new Maluti Phofung within Harrismith which is now amalgamated with Phuthaditjhaba (former QwaQwa Capital), which is located as a 'cul de sac' against the Lesotho border with a direct access route to Harrismith. Groblersdal stands now in a Cross Boundaries Local municipality which includes the small white town, its separated township (Motetema) and the settlements of former Lebowa (Tafelkop) and KwaN'debele (Moutse 3) (Ramutsindela, 2001).

However, such mergers have not been the norm in KwaZulu-Natal, due to the municipal autonomy of displaced urban areas or informal peripheral settlement which were ruled by traditional leaders close to the IFP and who were opposed to the amalgamation with adjacent local councils, especially if it was controlled by the African National Congress. The resistance of traditional authorities to the demarcation process is an expression of the political opposition between regionalist and centralist parties with their rural and urban support base in Kwazulu-Natal (Crouzel, 1999; Ramutsindela, 2001). In fact the political survival of traditional

leaders demands a demarcation that does not divide their jurisdictions and which does not include them in an area where traditional authority could be undermined.

The new municipality of Estcourt (Umtshezi Local Municipality, less than 50,000 inhabitants in 1996) is demarcated to the west by the township of Wembesi. All the western populous settlements at the foot of the Drakensberg mountains are functionally linked to the town, including the displaced urban area of Loskop station, are ruled by traditional leaders and they constitute an autonomous municipality (Imbabazane Local Municipality, more than 110,000 inhabitants in 1996). The two municipalities are ruled by the IFP and the official physical address of the mayor of the Imbabazane Municipality is Ladysmith! These trends suggest that the rural/urban political opposition is actually quite complex.

Richard's Bay is another example of a very complex situation. The new municipality (uMhlathuze) is the amalgamation of two cities (Richard's Bay and Empengeni) and a displaced township (eSikhaweni) that constitutes the link between the two. The informal townships situated north of Richard's Bay are not included, because of the political issue of traditional areas and also because of the sharing of tax resources from the big companies in the town. This is due to the fact that the Richard's Bay Mineral mining site is located in the neighbouring rural municipality (Mbonambi). More generally, some peripheral industrial, mining or tourist places are thus not included in an urban municipality in order to provide some financial resources to for a rural municipality.

Many farmers' association made desperate attempts to stay outside the municipal system and were against local government in rural areas. For instance, the Weenen and District Farmers' Association asked for the exclusion of all agricultural areas from the Weenen municipal areas because these farming lots do not receive any services. A key concern was the costs associated with municipal rates. Other farmers mobilized to stay outside the major metropolitan areas and preferred to be included in a simple local municipality. For instance, the United Farmers' Association of Cato Ridge pleaded for recognition of rural reality in terms of activity and type of service delivery. According to the Association *Category A¹² municipal services would be inappropriate and not affordable in these sparsely populated areas where the average annual income includes the poorest of the poor. Also, urban and peri-urban by-laws are inappropriate in rural areas, and would be almost impossible to administer. e.g., The number of dogs/cattle/chickens etc allowed. The increase in crime contributed to the decline of industrial activity in the region. and opportunity for development linked to agriculture and eco-tourism. The Association argued that by-laws need to be aimed at rural development to facilitate agriculture and eco-tourism and would be complicated by category A municipal by-laws.*¹³ The entire area was presented as a rural complex which was polarized in administrative terms by the Magisterial District headquarters of Camperdown far away, but the huge displaced urban area of Mpumalanga in the neighborhood was ignored.

The struggle of farmers against metropolitan inclusion was similar to that of the tribal authorities. It is therefore evident that in this new phase of demarcation, the issue of rural/urban dichotomies still feature strongly, despite the fact that the principle of the amalgamation was accepted. Rather than using rigid dichotomies to define administrative areas and institutional jurisdictions, it would be better to view rural and urban as either end of a spatial-developmental-political-institutional nexus.

Conclusion

There is no aspect of urban change or development that can be understood without an understanding of the nature and operation of urban power structures and political processes. As Barlow (1981) points out, the city is a spatial expression of urban political systems. Critical issues in the process of municipal restructuring and consolidation include *efficiency, democracy, distribution and development* (Keating, 1995, p. 117), or as Barlow (1997, p. 400) expresses it, *efficiency, effectiveness and equity*. However, local territorial restructuring is also political – *it involves political choices and political processes in pursuit of political goals* (Higgins, 1986, p. 221). Also, as Keating (1995, p. 129) has argued, a boundary change *shifts burdens and opportunities and creates fears and uncertainties*. It is evident from this paper that boundary demarcations *shaped the political conjunctures of power at local government level in post-apartheid South Africa* (Cameron, 1999, p. 4).

Examining and elucidating the manner in which various social, economic and political forces have manifested themselves in the process of boundary delimitation in the major metropolitan centres, secondary cities and adjacent rural areas in South Africa was a central theme of this paper. The paper drew attention to the political and economic implications of boundary delimitation at the local and regional levels. It is evident from this paper that notwithstanding the noble intentions of the LGTA, White Paper on Local Government and the Municipal Demarcation Act (1998), the integration of fragmented communities cannot be achieved merely *by a legislative act* (Barlow, 1991, p. 305). The experience of small cities and rural towns in the territorial restructuring process, as highlighted in the paper, conforms that *rural-urban relations are always historically bound and shaped by specific geographic, economic, social and political factors that must not be ignored* (Kammeier, 2002, p. 6).

In developing the new South African local government system with the goal of socio-spatial equity, it appears that the main issue was to define the city or the metropolitan areas as a whole with the integration of different fragments. The existence of displaced urban areas further complicated the difficult issue of merging fragmented cities. This was illustrated in this paper with reference to the disputes and contestations over the new Durban Metro boundaries and of the transitional boundaries of many secondary cities. In Durban, the shape of the metropolitan area set the scene for heated conflict and protracted debate between urban and

rural constituencies as well as traditional leaders. There were also *contestations around the financial implications of different boundaries* (Cameron, 1999, p. 4). As Barlow (1991, p. 305) has emphasised, *regardless of how tightly the boundary is drawn there will be significant differences between centre and periphery that generate significant divergent interests*.

In the South African context attempts are being made to address the socio-spatial distortions of the apartheid era through a more equitable distribution of resources, and the re-drawing of municipal geographical boundaries. However, this paper suggests that urban transformation in South Africa with particular reference to municipal restructuring has been fraught with problems and conflicts. The spatial-political-administrative complexes that were finally adopted ultimately emanated from an uneasy combination of historical factors, political compromise and administrative convenience (Coates *et al.*, 1986).

The merger of traditionally white and black fragments of secondary cities often resulted in many black locations continuing to be marginalized as they were under apartheid. There appears to be neither the political will nor the economic capacity to upgrade these zones of marginalized urban communities. While the Municipal Demarcation Board was largely successful in eliminating the political geography of apartheid at a macro-scale, the greater challenge for government and policy makers is to reduce the socio-spatial and economic inequalities which appears to be still very high and perhaps increasing. The simultaneous transformation of both the social and spatial structure of South African society is a contested area of struggle and will ultimately be determined by the complex and diverse interaction of various social, economic and political contingencies at different spatial scales.

Endnotes

¹Understanding the Durban Metropolitan Area Demarcation Process (1993–1996), Support Document 3, August 1999, p. 7.

²*Ibid.*, p. 20.

³Durban Metropolitan Area Boundary Submission to the Municipal Demarcation Board, 25 August 1999, p. 15.

⁴Technical Information Support for the Durban Unicity Committee Boundary Submission, Support Document 1, August 1999.

⁵*Ibid.*, p. 4.

⁶*Ibid.*, p. 17.

⁷Brij Maharaj was part of the Technical Team, and this section of the paper draws generously from the report submitted to the MDB.

⁸Support Document 1, August 1999, p. 33.

⁹*Ibid.*, p. 34.

¹⁰*Ibid.*

¹¹The information for this section of the paper was obtained from published and unpublished reports, an analysis of maps from the Municipal Demarcation Board, as well as direct field observations. Due to space and scale constraints, it was

not possible to plot all the cities and townships referred to in this section.

¹²Category A refers to the one tier system of metropolitan municipality, categories B & C refer to the local municipality and district municipality which constitute both a two tier local government system outside the metropolitan areas.

¹³Letter from the United Farmers' Association to the Chairman of the Municipal Demarcation Board, 30 September 1999.

References

- Alexander A., 1982: *Local Government in Britain since reorganisation*. Allen and Unwin, London.
- Allanic B., 2001: Borderlands: From dumping grounds to attractive residential settlements, Paper presented in Johannesburg (IFAS) on the 11th of June, seminar *Power and territories*.
- Anderson J., 1996: The shifting stage of politics: New medieval and post-modern territorialities ? In: Anderson J., Brook C. and Cochrane A. (eds), *A Global World? Re-ordering Political Space*, pp. 65–112. Oxford University Press, Oxford.
- Badie B., 1995: *La fin du territoire. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. Fayard, Paris.
- Barbier J.-C., Burgel G., Delpech B. and Giraut F. (eds), 1995: *Villes secondaires d'Afrique*. Villes en Parallèle n° 22, Nanterre.
- Barlow M., 1981: *Spatial Dimensions of Urban Government*. Research Studies Press, Chichester.
- Barlow M., 1991: *Metropolitan Government*. Routledge, London.
- Barlow, M. 1995: Greater Manchester: conurbation complexity and local government structure. *Political Geography* 14: 379–400.
- Barlow, M. 1997: Administrative systems and metropolitan regions. *Environment and Planning C: Government and policy* 15: 399–411.
- Bekker S. et al., 1997: Local government transition in five eastern seaboard South African towns. *Politikon* 24(1): 38–56.
- Bond P., 1998: Local economic development and the municipal services crisis in post Apartheid South Africa. The case of Stutterheim. *Urban Forum* 9(2): 159–196.
- Cameron R.G. (ed.), 1999: *The democratisation of South African local government. A tale of three cities*. L. Van Schaik, Pretoria.
- Cashden B., 2002: Local government and poverty in South Africa. In: Parnell S., Pieterse E., Swilling M. and Wooldridge D. (eds), *Democratising local government: the South African Experiment*, pp. 159–180. University of Cape Town Press, Cape Town.
- Christopher A.-J., 1994: *The Atlas of Apartheid*, Routledge, London.
- Claval P. and Sanguin A.-L. (eds), 1997: *Métropolisation et politique*. L'Harmattan, Paris.
- Coates B.E. et al., 1986: Urban Inequalities, Market Processes and Local Government. In: A. Blowers, C. Brook, P. Dunleavy and L. McDowell (eds), *Urban Change and Conflict: An Interdisciplinary Reader*, pp. 122–130. Harper and Row, London.
- Coulbois P. and Jung J., 1994: *Aménagement du territoire: une méthode. Les exemples de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse*, La Documentation Française, Paris.
- Crouzel Y., 1999: La chéfferie traditionnelle face à la démocratisation des pouvoirs locaux. *Afrique Contemporaine* 192: 30–39.
- Donaldson S.E., 2001: Amalgamation of the former homeland border-township of Seshogo and the conservative apartheid city Pietersburg during transition. *The South African Geographical Journal* 83(3): 208–213.
- Giraut F., 2000: Innovation territoriale et référent identitaire. Du renouveau des provinces nigériennes à celui des 'pays' français. In: Chaléard J.-L. et Pourtier R. (eds), *Politiques et dynamiques territoriales dans les pays du Sud*, pp. 77–108. Pub. de la Sorbonne, Paris.
- Godlewska A. and Smith N. (eds), 1994: *Geography and Empire*. Blackwell, Oxford.
- Gottmann J., 1980: *Center and Periphery. Spatial Variations in Politics*. Sage Publications, Beverly Hills.
- Graaf de V., 1986: *The present state of urbanisation in the South African Homelands and some future scenario's*. University of Stellenbosch-Dpt of Sociology, Occasional paper 11.
- Guichard O., 1976: *Vivre ensemble*. La Documentation Française, Paris.
- Guyot S., 2001: Evolution of political territories and post-apartheid challenges of management of the Port Shepstone area. Paper presented on the *International symposium on government, governance and urban territories in Southern Africa*, 15 p, Lusaka (University of Zambia), 21–22 November.
- Harrison P. and Naidoo J., 2000: Chimera or guiding vision?: Local economic development and the town of Port Shepstone in Kwazulu-Natal. *Urban Forum* 11(1): 119–131.
- Hasson S. and Razin E., 1990: What is hidden behind a municipal boundary conflict? *Political Geography Quarterly* 9(3): 267–283.
- Higgins D., 1986: The process of reorganising local government. *Canadian Journal of Political Science* 19: 217–242.
- Jaglin S. and Duhresson A. (eds), 1993: *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*. Karthala, Paris.
- Kammeier H.D., 2002: Rural-urban linkages and the role of small and medium sized towns in Development: Issues, Concepts and Policies. Paper presented at Workshop on Poverty Alleviation through Rural-Urban Linkages, Siem Reap, Cambodia.
- Khan F. and Maharaj B., 1994: A preliminary assessment of the Greater Durban Forum Area. Submission made to the Boundary Forum, Durban.
- Khan F. and Maharaj B., 1997: Metropolitan government and local restructuring in South Africa. In: Naidu R. A. and Reddy P.S. (eds), *Metropolitan Government and Development: Present and Future Challenges*, pp. 153–174. Konrad Adenauer Stiftung, Durban.
- Keating M., 1995: Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice. In: Judge D., Stoker G. and Wolman H. (eds), *Theories of urban politics*, pp. 117–134. Sage Publications, London.
- Leresche J. and Joye D., 1995: The emergence of the 'Lemanique metropole': A process of apprenticeship. *Political Geography* 14: 401–417.
- Mamdani M., 1996: *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton University Press, Princeton.
- Maharaj B., 1997: The politics of local government restructuring and Apartheid transformation in South Africa. *Journal of Contemporary African Studies* 15(2): 261–285.
- Mawhood P. (ed.), 1993: *Local government in the Third World. Experience of decentralization in tropical Africa*. African Institute of South Africa, Pretoria.
- May J., 1993: Democracy and social concerns in Region E. RDAC Report.
- McCarthy J. and Bernstein A., 1996: *South Africa's Small Towns: New Strategies for Growth and Development*. Centre for Development and Enterprise, Johannesburg.
- Mchunu V., 2002a: Rural areas strain city budget. *Mercury*, 13 June, p. 2.
- Mchunu V., 2002b: Police 'unable to service new areas'. *Mercury*, 21 May, p. 3.
- Moriconi-Ebrard F., 1994: Villes secondaires et métropoles du tiers monde. In: Barbier J.-C., Burgel G., Delpech B. and Giraut F. (eds), *Villes secondaires d'Afrique*, Villes en Parallèle 22: 39–56, Nanterre.
- Moriconi-Ebrard F., 2000: *De Babylone à Tokyo. Les grandes agglomérations du Monde*. Ophrys, Paris & Gap.
- Municipal Demarcation Board, 1999: *An integrated framework of nodal points for metropolitan and district council areas in South Africa: A preliminary framework*, Municipal Demarcation Board, Pretoria.
- Murray C., 1992: Displaced urbanisation : South Africa's Rural Slums. *African Affairs* 91: 311–329.
- Narsiah S. and Maharaj B., 1997: The Creation of 'Real' Spaces: Regions and Regionalism in the New South Africa. *Space and Polity* 2(1): 225–248.
- Narsiah S. and Maharaj B., 1999: Borders of Dissent in South Africa: The Bushbuckridge Saga. *Transformation* 40: 36–54.
- Nel E.L., 1994: Local development initiatives and Stutterheim. *Development Southern Africa* 11(3): 363–377.
- Olowu, 2001: *Decentralization Policies and Practices under Structural Adjustment and Democratization in Africa*. In Democracy, Governance and Human Rights (Programme Paper 4), United Nations Research Institute for Social Development.
- Ozouf-Marinié M.-V., 1989: *La formation des départements*. Ed. de l'EHESS, Paris.
- PLANACT, 1992: *The reorganisation of local government in South Africa*. Johannesburg.

- Pillay U., 1994: Local government restructuring, growth coalitions, and the development process in the Durban Functional Region, c.1984–1994. *Urban Forum* 5: 69–86.
- Pillay U., 1999: Demarcating South Africa's metro areas: a cautionary lesson from the Durban Metropolitan Area. In: R. Cameron (ed.), *Democratisation of South African Local Government*, pp. 201–223. J.L. van Schaik, Pretoria.
- Razin E., 2000: The impact of local government organization on development and disparities—a comparative perspective. *Environment and Planning C: Government and Policy* 18: 17–31.
- Raffestin C., 1980: *Pour une géographie du pouvoir*. LITEC, Paris.
- Ramutsindela M.R., 2001: *Unfrozen Ground: South Africa's Contested Spaces*. Ashgate, Aldershot.
- Ramutsindela M.R. and Simon D., 1999: The politics of territory and place in post-apartheid South Africa: the disputed area of Bushbuckridge. *Journal of Southern African Studies* 25: 479–498.
- Reynaud A., 1981: *Société, espace et justice*. Presses Universitaires de France, Paris.
- Sancton A., 1996: Reducing costs by consolidating municipalities: New Brunswick, Nova Scotia and Ontario. *Canadian Public Administration* 39: 267–289.
- Seethal C., 1991: Restructuring the local state in South Africa: Regional Services Councils and crisis revolution. *Political Geography Quarterly* 10(1): 8–25.
- Sole S., 1999: Durban unicity to eclipse provincial power. *Sunday Tribune*, 12 September, p. 2.
- Spatte O.H.K., 1942: Factors in the development of capital cities. *Geographical Review* 32(4): 622–631.
- Sutcliffe M., 2002: Municipal Demarcation Board. Paper presented at the French-South African Conference on Territorial Innovation, January, Grenoble, France.
- Swilling M., Cobbett W. and Hunter ., 1991: Finance, electricity costs and the rent boycott. In: M. Swilling, R. Humphries and K. Shubane (eds), *Apartheid City in Transition*, pp. 174–196. Oxford University Press.
- Swilling M., Monteiro O. and Johnson K., 1995: Building democratic local governance in Southern Africa: A review of key trends. Paper presented at the *World Congress of the Global Urban Research Initiative*, Mexico City.
- Wollmann H., 2000: Local government systems: from historic divergence towards convergence? Great Britain, France and Germany as comparative cases in point. *Environment and Planning C: Government and Policy* 18: 33–55.
- Wooldridge D., 2002: Introducing Metropolitan Local Government in South Africa. In: S. Parnell, E. Pieterse, M. Swilling and D. Wooldridge (eds), *Democratising local government: the South African Experiment*, pp. 127–140. University of Cape Town Press, Cape Town.