



# Conditions spatiales de la démocratie participative. "Meetings" à Vosloorus (Ekurhuleni, Afrique du Sud)

Philippe Gervais-Lambony

## ► To cite this version:

Philippe Gervais-Lambony. Conditions spatiales de la démocratie participative. "Meetings" à Vosloorus (Ekurhuleni, Afrique du Sud). *EchoGéo*, 2012, 22, 10.4000/echogeo.13267 . hal-01640642

**HAL Id: hal-01640642**

**<https://hal.parisnanterre.fr/hal-01640642>**

Submitted on 18 Oct 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

---

## Conditions spatiales de la démocratie participative. « Meetings » à Vosloorus (Ekurhuleni, Afrique du Sud)

Philippe Gervais-Lambony

---

“The community needs to participate the way we want. People don’t understand when you talk of a budget, they don’t understand. We need to educate the communities so they can really participate, that is our duty as councillors. You can’t just Toyi-Toyi, you must understand the budget”. (Paulina, conseillère Vosloorus ward 43, interview 2008).

- 1 Depuis la fin de l’apartheid, une « démocratie locale participative » est mise en œuvre en Afrique du Sud. Localement, dans les quartiers, ceci a donné lieu à l’organisation d’un nombre incalculable de « meetings ». On ne peut pas nier le caractère quantitatif massif de ce processus. Une très large part de ces réunions publiques a pour but de faire formuler des demandes, d’établir des listes de besoins et les hiérarchiser. A-t-on seulement affaire à une façade démocratique qui consiste à réunir des citoyens et les conduire à demander ce que l’on souhaite qu’ils demandent, ce que la norme dominante rendra acceptable de demander, et en conséquence les tenir dans l’illusion qu’on les consulte ? Ceci a été largement analysé dans une perspective critique (Bénit, Gervais-Lambony, 2003 ; van Donk *et alii*, 2008 ; Bénit-Gbaffou, Gervais-Lambony, 2008). Certains auteurs (Cornwall, 2004 ; Miraftab, 2004) proposent ainsi de distinguer, voir d’opposer, ces formes d’espaces de participation « invités » (c’est-à-dire organisés par les autorités locales) aux formes « inventées » qui seraient d’initiative citoyenne : les premiers sont-ils stérilisants et les seconds créatifs ? Pourtant, même dans les espaces « invités », des citoyens se réunissent et interagissent, il se passe quelque chose, la simple mise en présence dans un même espace de personnes diverses a des conséquences sociales. Dans ce qui suit l’Afrique du Sud sera considérée comme un exemple utile pour une réflexion

plus large sur les réunions de la démocratie participative, réunions auxquelles peu de grandes métropoles mondiales échappent aujourd'hui.

- 2 J'emploie le terme de « meetings » parce que c'est celui qui est utilisé localement et qu'il existe aussi en français depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle : « 1786, mot anglais de *to meet*, « rencontrer » » (Le Robert, 1993). Et deux sens sont indiqués : « 1. Réunion publique organisée pour discuter une question d'ordre collectif, social ou politique. 2. Démonstration (sportive...) devant un vaste public ». Je me concentrerai sur le premier sens mais le second doit être gardé à l'esprit : il est fréquent qu'une « réunion publique pour discuter » se transforme en une « démonstration devant un (vaste) public » (Le Robert, 1993). Dans le premier cas il y a participation, dans le second « spectacle » et telle est bien la question : le citoyen est-il acteur ou spectateur ? Et s'il est acteur, est-il maître de sa parole ou sous le contrôle du metteur en scène (et en espace) et tenu à un discours dont il n'est pas l'auteur ?
- 3 Ces questions appellent à mon sens une approche par l'espace, à une échelle micro, celle de la « place » (Lussault, 2011) occupée par chacun des acteurs, qui peut compléter les propos d'Iris-Marion Young (Young, 2000) sur l'importance des modalités langagières du débat public. Partant du principe que l'idéal démocratique est celui d'un système « inclusif » qui permet la participation de tous au débat public et à la prise de décision, Young observe des formes d'exclusion « externes » et des formes d'exclusion « internes ». Les premières sont fréquemment soulignées : un certain nombre de personnes, variable selon les temps et les lieux, sont simplement exclues du débat public (en fonction de leur genre, leur nationalité, leur âge, leur statut social...). Les secondes sont plus rarement mises en relief : il s'agit d'une exclusion du débat par incapacité à y participer d'une manière jugée acceptable par la société, c'est-à-dire à s'exprimer d'une manière « *polite, orderly, dispassionate* » qui correspond à l'idée d'un « *reasonable open public debate* » (Young, 2000, p. 49). Or ces deux formes d'exclusion du débat public ont aussi des aspects spatiaux. L'exclusion externe peut être liée simplement au lieu où se tient le meeting<sup>1</sup>, les « minoritaires » (socialement) ne peuvent dans ce cas pas participer aux débats de prise de décision simplement parce que matériellement ils ne peuvent venir<sup>2</sup>. L'exclusion interne peut aussi être spatiale : la question n'est pas seulement le « comment » on peut s'exprimer pour être entendu mais aussi depuis quelle « place » dans la salle, avec une portée toute différente de la parole selon la place depuis laquelle on s'exprime. J'ajouterai dans ce qui suit une autre forme « spatiale » d'exclusion : le recours à la référence à la « bonne » ou « mauvaise » échelle pour canaliser et contrôler l'expression publique.
- 4 C'est dire que ce qui suit relève aussi d'une réflexion sur la notion même d'espace public, celui précisément où se déploie (ou pas) le débat public. Il est désormais classique de souligner l'ambiguïté de l'expression « espace public », ambiguïté qui a son origine dans la traduction du titre de l'ouvrage fondateur d'Habermas (1978) et fait courir le risque d'un déterminisme simpliste : un espace public matériel suffirait à provoquer le débat public ; et à l'inverse la disparition d'un tel type d'espace dans la ville contemporaine serait la cause de la disparition du débat démocratique. Étant donné que l'on s'intéresse ici aux lieux où se déroulent les débats publics c'est précisément cette relation entre espace matériel et espace interactionnel du débat que nous abordons. Dans quelle mesure les espaces où se déroule le débat public sont-ils des espaces publics ? C'est-à-dire des espaces :
 

« to which anyone has access, a space of openness and exposure (...). They importantly contribute to democratic inclusion because they bring differently

positioned strangers into one another's presence ; they make concrete the fact that people of different tastes, interests, needs, and life circumstances dwell together in a city or region » (Young, 2000, p. 213-214).

- 5 Je souhaite, sur cette base, interroger le phénomène « meeting » en tant que géographe, c'est-à-dire du point de vue spatial, pour répondre à deux questions :
  - dans quelle mesure localisation, organisation spatiale et échelle des meetings sont-elles facteurs de succès des processus de participation citoyenne ?
  - quelles conséquences a l'organisation de ces meetings sur les constructions identitaires communautaires spatialisées et à quelle échelle ?
- 6 Je m'appuierai pour répondre à ces questions sur une sélection de meetings auxquels j'ai pu assister entre 1999 et 2011<sup>3</sup>. Je considérerai des exemples de meetings d'information et de « consultation » pour produire les *Integrated Development Plans*<sup>4</sup> et des meetings informels impliquant des acteurs locaux. Censés être « apolitiques », ces meetings se tiennent en général à l'échelle du *ward* (circonscription électorale) et sont organisés par les élus locaux. Je développe ci-après quatre exemples à trois échelles différentes mais toutes structurantes des identités locales : le *ward*, le quartier, le *township*. Tous les exemples ont été observés dans le *township* de Vosloorus (*Ekurhuleni Metropolitan Municipality*).

## Vooslorus, Ekurhuleni : éléments de contexte

- 7 Ekurhuleni est une entité administrative et politique récente, fondée en 2000 par la fusion de neuf anciennes municipalités d'une région urbaine voisine de Johannesburg. Ekurhuleni, avec une population de 2,6 millions d'habitants en 2009, est la quatrième « ville » d'Afrique du Sud après Johannesburg, Le Cap et Durban. Elle est située dans la province du Gauteng à laquelle appartiennent aussi Johannesburg et Pretoria avec lesquelles elle forme une vaste conurbation. Ekurhuleni est née dans le cadre d'une vaste réforme du gouvernement local sud-africain visant à surmonter le poids de l'héritage de l'apartheid et à mettre en place un mode de gouvernement efficace et démocratique, apte à assurer la redistribution économique vers les plus pauvres tout autant que le développement économique (Cameron, 1999 ; Van Donk et alii, 2008). Cette « autorité métropolitaine »<sup>5</sup> réunit des espaces qui pèsent pour plus de 8 % du produit intérieur brut national. Il s'agit de la première région industrielle du pays avec 200 000 emplois, mais les activités tertiaires se développent dans certaines parties de l'agglomération et emploient plus de 300 000 salariés (Roberts, 2006). Cependant, avec un taux de chômage estimé à 40 % de la population active, Ekurhuleni est aussi une région marquée par des problèmes sociaux considérables.
- 8 L'organe principal de gouvernement métropolitain est un conseil municipal de 175 membres, dont 88 élus sur une base territoriale (les *wards*) et 87 élus au scrutin proportionnel de liste. Le conseil est présidé par un maire (*executive mayor*) et un *mayoral committee* (Comité du Maire) composé de 13 élus locaux choisis par le maire. A l'échelle locale, le seul niveau de représentation politique est le *ward*. Ceux-ci ont été délimités en 2000, puis légèrement modifiés en vue des élections locales de 2006. Chaque élu de *ward* préside un *ward committee*<sup>6</sup>. Depuis 2000 c'est l'ANC qui gouverne la métropole, remportant les élections locales avec toujours plus de 80 % des voix.

- 9 Dans l'aire métropolitaine, le fonctionnement de la démocratie locale est rendu complexe du fait de l'extrême ségrégation spatiale. Les populations « blanches » (4 %) sont réparties essentiellement de part et d'autre d'un axe central correspondant aux anciens terrains miniers. Les populations « noires » (75 % de la population) sont réparties essentiellement dans quatre grands ensembles de *townships* situés aux périphéries du territoire métropolitain. Vosloorus (170 000 habitants en 2009) est un *township* de l'un de ces ensembles, c'est-à-dire un lotissement public construit pendant la période de l'apartheid pour le logement de la main-d'œuvre noire. Il a été fondé en 1964 pour servir de *township* à la ville de Boksburg (Bonner & Nieftagoden, 2001 ; Gervais-Lambony, 2003). Produit typique de l'urbanisme d'apartheid, Vosloorus a été construit dans le cadre d'un vaste plan de réorganisation « raciale » et « ethnique » de l'espace urbain, on y trouve dès l'origine des maisons individuelles caractéristiques des *townships* et des *hostels*, c'est-à-dire des logements collectifs réservés officiellement à des travailleurs migrants célibataires. Cette structure élémentaire s'est complexifiée depuis la création du *township*. Les années 1980 et le début des années 1990 ont été marquées par l'extension très importante des quartiers informels aux périphéries du *township*, la construction de logements en accession à la propriété destinés à une classe moyenne émergente et la densification des quartiers les plus anciens du *township*. Ceci conduit à une grande complexité de l'organisation spatiale locale et des découpages territoriaux : si vu de loin l'espace du *township* peut sembler homogène il est en fait subdivisé en « quartiers » et l'on utilisera ci-après ce terme pour désigner les sous-secteurs internes au *township* mais aussi interne aux *wards*. C'est à cette échelle du quartier que sont par ailleurs structurées les branches locales de l'ANC qui jouent évidemment un rôle essentiel dans la vie politique locale (Gervais-Lambony, 2003).
- 10 En 2000, en même temps qu'était créée l'Ekurhuleni Metropolitan Authority, Vosloorus fut subdivisé en cinq *wards* qui portent aujourd'hui les numéros : 44, 45, 46, 47 et 64. C'est dans ce cadre<sup>7</sup> que, depuis 2000, se déploie le processus de mise en œuvre d'une démocratie participative animée par les élus locaux et les *wards committee*.

## Les « *ward mass meetings* » : déroulement et dispositif spatial

- 11 Le 2 mars 2003 se tient dans l'actuel *ward* 47 un *Ward Mass Meeting*. Ces meetings mensuels sont annoncés par la distribution au porte à porte d'une petite feuille dactylographiée indiquant lieu, heure et ordre du jour. Ce meeting-là a lieu au *Civic Centre* de Vosloorus<sup>8</sup>. Situé dans le complexe administratif de Vosloorus où se trouvent aussi les bureaux des conseillers locaux, les locaux de la police métropolitaine et la bibliothèque municipale. Le *Civic Centre* est périphérique dans l'espace de Vosloorus mais proche de l'accès routier principal au *township* et de sa principale station de taxis collectifs ainsi que de son plus important centre commercial. Le bâtiment du *Civic Centre* date de l'époque de la *Black Local Authority* (Vosloorus Municipality). Construit à l'époque de l'apartheid sa conversion en espace démocratique est-elle possible ? Il s'agit d'un grand bâtiment de couleur ocre entouré d'un très petit jardin lui-même clos par de lourdes grilles. Après avoir monté les marches qui conduisent à une étroite véranda vous entrerez dans le bâtiment et traverserez un petit hall (sur la droite duquel vous trouverez les toilettes), vous longerez un couloir pour arriver dans une vaste salle. Au fond de celle-ci, une scène et à l'autre extrémité, étrangement éloignés, des sièges en gradins. Entre les deux, un très vaste

espace vide dans lequel on dispose en général des chaises en plastique pour que s'assoie l'assistance. La répartition du public entre gradins et chaises plastiques varie d'une réunion à l'autre, selon le nombre de participants et le type de réunion. Mais l'organisation de la salle est toujours fondée sur la distinction entre assistance (le public, les citoyens) et les orateurs (élus et fonctionnaires). L'idée même de « participation » est biaisée par cette disposition : il y a ceux qui assistent et il y a ceux qui exposent. Ce n'est pas seulement parce que l'ordre du jour est contrôlé par les autorités qu'il y a une limite à la participation, c'est aussi parce que l'organisation même de la salle est faite pour placer les citoyens présents en position d'écoute passive.

- 12 Ce 2 mars, à partir de 8h30 les gens commencent à arriver. Au total il y aura une assistance d'une centaine de personnes mais beaucoup arrivent en cours de meeting, environ la moitié des personnes présentes sont des femmes, un certain nombre d'hommes âgés aussi. Une liste de présence sur laquelle on est censé indiquer son nom et adresse circule dans l'assistance.
- 13 Ce jour-là, les gens s'assoient sur les gradins au fond de la salle, des tables sont disposées devant, derrière lesquelles, sur des chaises en plastique de couleur crème, se tiennent les intervenants : le conseiller du *ward*, deux fonctionnaires de l'autorité métropolitaine qui ont été convoqués ainsi que trois membres du *ward committee* venus rendre compte de leurs activités. C'est de cela qu'il s'agit aujourd'hui : présenter aux citoyens des réalisations faites, en cours ou prévues. La réunion aura comme de coutume deux temps : les présentations des « officiels », les questions et réponses ensuite. La langue utilisée est essentiellement le sotho, mais comme de coutume on glisse fréquemment du sotho au zoulou, quelques moments, rares, sont en anglais.
- 14 La réunion est ouverte, comme c'est presque toujours le cas, par une brève prière, que l'on écoute debout. Elle est prononcée par le conseiller qui demande à Dieu de bénir l'assemblée. Les intervenants sont présentés à l'assemblée<sup>9</sup>, puis est annoncé l'ordre du jour et dès ce moment une femme demande la parole pour que soit ajoutée la question des « *title deeds* ». Le conseiller répond que l'on pourra aborder ce point lors des questions de la salle. L'ordre du jour est un élément essentiel qui va permettre au conseiller de canaliser la discussion, il s'agit pour lui de contrôler le temps comme l'espace de la réunion. Sont prévus ce jour là les points suivants : organisation des festivités des 40 ans de Vosloorus ; la mise en place des projets de développement du *ward* ; le problème du chômage ; les problèmes de distribution d'eau et d'électricité ; les problèmes d'environnement ; le problème des écoles ; les problèmes des eaux usées.
- 15 La parole est ensuite au conseiller qui parle pendant près d'une heure (ce qui réduit d'autant le temps d'expression du public lors des questions et est une manière de contrôler le temps). En préambule il indique qu'il est en fonction depuis 2 ans et qu'il sait bien que beaucoup de promesses n'ont pas été tenues, mais il faut comprendre, ajoute-t-il, que la Metro d'Ekurhuleni ne remonte qu'à 2000 et qu'il a fallu d'abord procéder à la réorganisation administrative, c'est à dire à l'intégration et à la fusion des administrations des anciennes municipalités de l'East Rand devenu Ekurhuleni. Désormais les choses sont en place et l'on peut se lancer dans la réalisation des projets. Puisque Vosloorus va fêter ses 40 ans, il faut regarder en arrière : en 1964, année de fondation du *township*, il n'y avait aucune infrastructure, aujourd'hui les rues sont toutes goudronnées, il y a de l'éclairage public, des parcs, des cliniques, des égouts, mais bien sûr l'essentiel de ces progrès est postérieur à 1994. Il faut aussi savoir être patient car « *Rome was not built in one day* » et comprendre les contraintes budgétaires : on ne peut tout faire

à la fois, il faut définir les priorités pour chaque année. Les priorités actuelles sont les suivantes : la lutte contre la pauvreté, la lutte contre le chômage, le développement des investissements privés par l'appel aux « *business people* ». Il faut comprendre que l'Afrique du Sud est en croissance économique depuis 1994, qu'il y aura donc à terme création d'emplois, d'ailleurs de nouvelles entreprises ont déjà investi à Vosloorus, « voyez les supermarchés nouveaux : Score, OK Bazar ». Il y a de nouvelles boutiques, de nouveaux équipements comme les postes de police. Mais la création d'emplois est lente, il faut donc des solutions en attendant. Par exemple le conseiller propose de développer l'agriculture intra-urbaine pour produire de quoi manger pour les plus pauvres, sur les espaces non-construits et aussi en mobilisant les élèves des écoles. Puis l'élu expose longuement les points précis de son programme pour cette année : créer des terrains de sport, améliorer l'entretien des « parcs » publics, obtenir la mise en place de *humps* (« gendarmes couchés » ou ralentisseurs) supplémentaires, améliorer les réseaux d'évacuation des eaux usées et le ramassage des ordures ménagères, améliorer l'éclairage public, etc.

- 16 A l'issue de ce long monologue, vient le temps des questions de la salle. La parole est « distribuée » par le conseiller, à tour de rôle les intervenants se lèvent et posent leurs questions ou font leurs remarques. Le conseiller répondra ensuite mais toute une série de questions est posée d'affilée, ce qui permet à l'élu de sélectionner assez facilement celles auxquelles il souhaite répondre. Quand quelqu'un prend la parole, il ou elle se lève, se présente, puis pose sa question ou fait son commentaire. Tous les sujets peuvent être abordés librement. Certaines questions sont courtes et précises, surtout celles posées par des femmes et des jeunes, d'autres orateurs parlent longuement pour un commentaire, l'évocation d'un fait, ce sont surtout des hommes d'un certain âge. Les choses vont vite, la parole rebondit de l'un à l'autre, il y a en fait aussi spectacle, conversation entre les intervenants, commentaires dans les rangées :

« Il faut nettoyer la rivière vers Inyoni Park<sup>10</sup> » (homme d'âge moyen).

« Le supermarché Score emploie des personnes étrangères au quartier, ce n'est pas normal. C'est la même chose au Spar » (femme d'âge moyen).

« Il ne faut pas acheter des biens volés, je suis bien d'accord avec le conseiller. Nos enfants sont menacés par les trafiquants de drogue » (homme âgé).

« Nous pouvons aider avec les élèves pour l'agriculture, mais il faut nous fournir des outils, et aussi, comme c'est sur des terrains publics, il faut garantir la sécurité d'occupation, on ne va pas planter si l'on ne sait pas si l'on pourra récolter. Ensuite j'ai un autre problème, des enfants de mon école ont été violentés par des adultes, quand je suis allé le dire à la police je n'ai trouvé qu'un policier saoul qui n'écoutait rien, impossible de parler au commandant. J'ai déposé une plainte puis rien ne s'est passé. » (homme qui se présente comme directeur d'une école primaire).

« Les gens jettent leurs ordures n'importe où pendant la nuit, en cachette, il faut créer de petites décharges pour que les gens n'aient pas à aller loin » (homme âgé).

« La police est une catastrophe, j'ai appelé la police à une heure trente du matin, ils sont venus à 4h30 en disant qu'ils n'avaient pas de voiture disponible ! C'était mieux sous l'apartheid car il y avait des policiers blancs sérieux ! » (jeune femme, très véhémement).

« Oui, c'est vrai, il n'y a pas assez de dépôts d'ordures, et il y a trop de crime mais il faut ranimer le CPF auquel les gens ne participent pas assez » (jeune homme).

- 17 A ce flot de questions, le conseiller commence à répondre :

« Il n'est pas normal que des emplois au supermarché Score soient donnés à des étrangers au *ward*, les *civics* ont négocié avec Score et participé aux entretiens d'embauche. Mais les conseillers vérifieront, on peut obtenir l'emploi de locaux dans les supermarchés. La police n'est pas « nouvelle », la police de l'apartheid est toujours là, ce sont les mêmes, mais il y a des droits nouveaux, il faut réclamer leur



application. Je propose une marche de protestation sur le poste de police, avec une pétition soutenue par l'ANC, la SANCO et la COSATU<sup>11</sup>. »

- 18 A partir de ce moment là le déroulement ordonné de la réunion va être perturbé, l' élu ne parvient plus à contrôler la circulation de la parole, il est interrompu et ceux qui le veulent se lèvent pour parler, sans se présenter :

« Oui, mais le problème avec l'ANC c'est qu'ils sont corrompus » (vieil homme).

- 19 Une large partie de la salle applaudit. Le conseiller reprend la parole :

« il faut organiser cette marche de protestation ! Vous avez mon soutien d' élu ANC ».

- 20 « Et la santé, le sida ? On ne fait rien ! » lance une femme.

- 21 Le conseiller :

« Si ! On agit : un *community health committee* va être élu pour vérifier ce qui se passe dans les cliniques publiques »

« Parlons des *humps* : c'est très important, il faut que nous les faisons nous-même ! Prenons les choses en main, les chauffards tuent nos enfants ! » (homme d'âge moyen).

« Avec le sida, le problème c'est que les gens malades se cachent, personne ne veut en parler » (femme).

« Ma fille, enceinte, est allée à l'hôpital, mais elle a été si mal reçue qu'elle a accouché à la maison, ils lui ont seulement donné du panadol (paracétamol). C'était mieux sous l'apartheid ! » (homme âgé).

« Mes enfants ont le sida ! » (femme d'âge moyen).

« Nous avons tous le sida ! Il faut en parler, les gens en rient ! Cela dépend de nous de changer cela » (homme d'âge moyen).

« Le vrai problème c'est qu'on ne participe pas assez. Sous l'apartheid les gens venaient aux meetings au moins ! C'est à nous de nous mobiliser » (homme).

- 22 L' élu local va tenter de conclure la réunion sur un point positif et qui est aussi pour lui le but principal de la rencontre finalement :

« Nous n'avons pas décidé comment nous allons célébrer les 40 ans de Vosloorus ? ».

- 23 Mais un jeune homme prend brusquement la parole :

« Nous ne voulons pas parler de cela, nous en avons assez, il n'y a pas de progrès, on parle toujours de la même chose à ces réunions, de l'eau, de l'électricité, et puis rien ne se passe ».

- 24 Le conseiller parvient à conclure tout en appelant au calme et à la patience, il est midi.

- 25 Ceci n'est pas une réunion particulièrement agitée. On y est frappé par la liberté de parole, par la vigueur des protestations, et aussi bien sûr par la référence à la période de l'apartheid : si celle-ci est à plusieurs reprises évoquée comme « meilleure » ce n'est pas tant par regret de l'apartheid lui-même que parce que la principale promesse qui a été faite aux citoyens a été l'amélioration de leur situation par rapport à cette période. Le problème n'est donc pas la liberté de critiquer mais l'absence totale (soulignée par plusieurs intervenants) de conséquence ou d'effet de ces critiques. Ce qui est peut-être le plus frappant c'est la manière dont ces réunions peuvent servir d'exutoire : on y laisse finalement les citoyens y exprimer leur mécontentement. Une autre dimension se révèle essentielle, celle de la construction identitaire à l'échelle du *ward* : le conseiller y insiste, la mobilisation de l'ensemble de la population du *ward* en tant que telle est nécessaire, parce que c'est une « communauté ». C'est à l'évidence un des enjeux de ces meetings que de construire, par le discours, les communautés locales à une échelle définie par les



autorités. Or il faut rappeler la diversité entre *wards* du même *township* et la diversité des quartiers au sein de chacun des *wards*. C'est en effet cette diversité qui fait des réunions publiques un enjeu : les habitants de tel ou tel quartier y viennent en espérant y trouver des réponses à leurs questions, donc une réunion à l'échelle de l'ensemble d'un *ward*, et qui plus est de l'ensemble du *township*, révèle toujours des tensions entre quartiers ; c'est aussi une des raisons pour laquelle les conseillers préfèrent souvent des réunions plus « locales », sans frottement entre groupe territoriaux différents.

## Meetings de « quartier » : pour les “minorités”?

- 26 Sur le document dactylographié qui a été distribué au porte à porte par des fonctionnaires municipaux est indiqué : dimanche 24 mai 2009, *ward meeting*, ward 47 à « *Mailula Extension 7 public space, Vosloorus, 8h30* ». C'est donc sur un terrain non-bâti que l'on est appelé à se retrouver, il est situé dans une partie récemment construite du secteur de Mailula Park. Les services techniques municipaux ont été prévenus. Vers 7h30 arrive leur camion chargé de matériel : une tente à monter, des chaises en plastique et quelques tables derrière lesquelles pourront se placer les « speakers ». Les manutentionnaires de la municipalité procèdent à l'installation sous l'œil de l' élu local arrivé en avance.
- 27 Théoriquement, à ce type de réunion tout citoyen peut venir. Mais le meeting a lieu dans un des quartiers du *ward* pour s'adresser particulièrement à ses habitants. C'est d'autant plus important en l'occurrence que Mailula Park est le quartier le plus peuplé du *ward* 47 et celui dont la cellule ANC a tenté de renverser le conseiller aux élections de 2006<sup>12</sup> en lui reprochant de ne pas assez bien représenter le sud du *ward* (où se trouve Mailula Park) : il est considéré ici que tout le développement et l'implantation de services se font au nord du *ward* (dont la forme est un très long et étroit quadrilatère).
- 28 La réunion a donc lieu ce dimanche sur un espace ouvert où des jeux d'enfants rouillés (une « cage à poule » en forme d'avion pour les escalades) sont le seul élément « construit ». Les participants arrivent, en retard, à pied. Des passants semblent se joindre un peu par hasard à l'assemblée. Au total il y aura environ 150 personnes. La réunion sera très informelle malgré l'ordre du jour distribué. En effet, après la prière d'ouverture, il n'y aura qu'un très bref discours du conseiller du *ward*. Il commence par souhaiter une « bonne année » car nous sommes juste après les élections de 2009 et la victoire de Jacob Zuma : « *this is a new era* » déclare-t-il. Puis il présente le projet de rénovation des *hostels* du *ward* et assure que ce projet financé par la province va créer des emplois localement (30 emplois). Des *liaison officers* vont être chargés de faire la liste par quartier des indigents car le conseiller dit tenir absolument à ce que les emplois soit attribués aux plus démunis mais aussi répartis également au sein du *ward* entre chaque quartier. Ensuite il confirme le projet de l'autorité métropolitaine d'aboutir fin 2010 au goudronnage de toutes les rues de Vosloorus.
- 29 On passe ensuite aux questions. La plus véhémence porte sur un sujet dont le conseiller local n'a pas parlé, mais qui est la revendication principale du quartier : la construction d'un centre de soin public (une « clinique »). Or celui-ci sera construit, mais au nord du *ward* ce qui met en colère les habitants de Mailula Park qui se voient confortés dans leur sentiment d'être victimes d'une injustice spatiale. Le conseiller s'efforce d'expliquer que « *we are a community as ward 47* » mais qu'il faut aussi, au-delà, se considérer comme liés aux autres *wards* de Vosloorus : la clinique sera construite au nord du *ward* 47 parce

qu'elle va aussi servir aux *wards* 45 et 43. Finalement certains participants à la réunion demandent une marche de protestation : « *we demand a clinic since the year 2000* ». La conclusion du conseiller, un peu paradoxale, est qu'il faut se remobiliser à la base, ranimer les *street committee* de l'époque de la « lutte ». Il s'engage néanmoins à transmettre les demandes du quartier. Puis le meeting est déclaré achevé, chacun vaque à ses occupations dominicales, pour beaucoup c'est aller à l'église, surtout pour les femmes qui étaient majoritaires dans l'assistance. Le conseiller reste un long moment à discuter avec quelques personnes, prolongeant les échanges débutés pendant la réunion mais surtout répondant à des questions personnelles : on vient aussi pour cela aux meetings, on sait qu'il sera facile d'y aborder le conseiller en fin de réunion, plus facile que de prendre rendez-vous avec lui.

- 30 Cependant, si le lieu de réunion a en effet permis de toucher les habitants d'un quartier qui se juge « minoritaire », les sujets abordés n'ont pas été ceux attendus. Pour beaucoup le meeting n'est qu'une façade de participation parce que l'ordre du jour n'est pas contrôlé par les citoyens. Dans le registre de la construction communautaire, on voit ici que le jeu est serré pour l' élu qui tout à la fois promeut l'identité du *ward*, celle du *township* et celle de la métropole.
- 31 Un autre exemple de meeting pour un groupe spécifique, les habitants d'un *hostel* en l'occurrence, conforte ces impressions. Ce meeting a lieu le 30 mars 2008 en fin d'après-midi, toujours dans le *ward* 47, au *civic centre* décrit plus haut. Le *civic centre* étant situé juste à côté de l'*hostel* il n'y a aucune difficulté pour ses habitants à venir à pied. La difficulté tient ici à la particularité du groupe auquel la réunion est destinée. Les *hostels* sont les espaces les plus difficiles du *ward*. Depuis le début des années 1990, ce sont des enclaves territoriales à tous points de vue : politiquement les *hostels* sont perçus comme des bastions de l'*Inkhata Freedom Party*<sup>13</sup> ; culturellement ils sont associés à l'identité ethnique zouloue ; socialement enfin, les habitants des *hostels* vivent dans des conditions matérielles très difficiles. Depuis longtemps, malgré les promesses répétées, l'*hostel* du *ward* 47 est laissé à l'abandon par la municipalité : sur-occupation, conditions de vies dramatiques sans équipements ni services ; le tout dans un contexte d'hostilité vive entre leaders locaux et municipalité. Pour toutes ces raisons, la construction identitaire à cette échelle se fait sur des bases très différentes de celles des autres quartiers du *ward* : héritée d'une production spatiale imposée sous l'apartheid elle émane surtout aujourd'hui d'une production identitaire par le bas d'une communauté citadine qui se juge injustement traitée par le pouvoir en place.
- 32 La réunion du 30 mars 2008 est censée permettre de recueillir les demandes des habitants de l'*hostel*. Avant qu'elle ne commence les organisateurs se retrouvent sur la scène du *civic centre*, devant une salle vide, pour répondre à une question délicate : que va-t-on bien pouvoir leur dire ? Un membre du comité du maire est présent et déclare, inquiet : « nous ne pouvons plus faire de promesses en l'air, il faut dire que nous savons que nous n'avons rien fait depuis des années ». Les fonctionnaires municipaux, hommes blancs d'un certain âge dressent un bilan catastrophique de la situation, l' élu local quant à lui tient surtout à montrer lors du meeting que ce n'est pas de sa faute à lui si les choses n'avancent pas mais que les raisons en sont à chercher bien plus haut dans la hiérarchie du pouvoir métropolitain.
- 33 Devant une assistance nombreuse, le membre du comité du maire ouvre le meeting par un discours, bien sûr en zoulou, expliquant que la Métro est décidée à repartir sur de nouvelles bases et à améliorer la situation des *hostels*. C'est à peu près tout ce que les

autorités locales ont à dire. Le conseiller du *ward* refuse de faire le moindre discours, il explique juste que l'on a la chance d'avoir là un représentant du pouvoir central de la Métro et que les citoyens vont donc pouvoir lui dire leurs attentes directement. Et cela ne se fait pas attendre, dès que la parole est donnée à la salle c'est une succession de longues explications sur les conditions de vie qui commence. Les propos, scandés en langue zouloue, sont rythmés par les approbations bruyantes de la salle : lorsqu'une femme décrit la file d'attente vers 4 heures du matin devant les douches collectives, lorsqu'un homme détaille les problèmes des toilettes bouchées, lorsqu'un autre explique la violence quotidienne faite aux jeunes filles. Un représentant de l'IFP est présent qui explique que c'est la responsabilité de l'ANC.

- 34 Etrange meeting où l'on a rien à dire aux habitants et où eux ont tout à dire. Les absents, ou ceux qui ne s'expriment pas, sont les leaders locaux qui contrôlent les dérivations électriques illégales, l'attribution des places dans les logements, les commerces et trafics illégaux. Il y a une grande ambiguïté : les leaders locaux veulent garder le contrôle de l'*hostel*, les citoyens se tournent vers la Métro qui est trop inquiète pour agir réellement. On a le sentiment d'assister à un spectacle inutile et l'on sent que chacun joue son rôle en sachant que les solutions ne sont pas entre les mains des participants. Les représentants de la Métro sont à la tribune, comme des accusés, le juge c'est la salle, qui condamne, c'est ce qu'on lui offre : la possibilité de s'exprimer. Pour qui ? Quand un homme d'une cinquantaine d'années, grand, de belle prestance, se lève et prend la parole, à qui s'adresse-t-il ? C'est une mélodie superbe, il raconte l'histoire quotidienne de sa vie à la manière d'un poème épique, émaillée de plaisanteries et de jeux de mots qui font rire ou applaudir la salle, et cela dure une longue quinzaine de minutes. Il ne pose pas de questions. Il prend un plaisir manifeste, et l'assistance aussi. Il parle à la salle, pas aux fonctionnaires ni aux élus, c'est un spectacle qu'il ne faut cependant pas trop vite dire inutile... Par le seul fait d'organiser ce meeting pour les habitants de l'*hostel* les autorités confortent ce groupe en tant que communauté territoriale, laquelle s'offre ici et maintenant une affirmation de son identité forgée sur la base de problèmes communs. Ici aussi le jeu des représentations est complexe pour les autorités locales car par un tel meeting elles reconnaissent l'identité communautaire des habitants des *hostels* tout en cherchant à les intégrer dans la communauté plus large du *ward* et de la métropole.

## Le « parlement de Vosloorus » ou le contrôle par l'échelle d'identification

- 35 20 novembre 2009, cela va être une réunion importante, j'ai de la chance me dit-on puisque je vais pouvoir assister à une rencontre du « parlement de Vosloorus » ! Ce jour, au *civic centre*, se réunissent en effet les conseillers locaux des *wards* 43, 44, 45, 46, 47 et 64 accompagnés par l'ensemble des membres de leurs *ward committee* et des *Community Development Workers* (les fonctionnaires de la province du Gauteng placés dans chaque *ward* pour seconder les élus locaux, ou pour les contrôler selon certains). L'aire métropolitaine d'Ekurhuleni est subdivisée en trois régions, les *Service Delivery Regions*, elles mêmes subdivisées en *Costumer Care Centres*. Ce sont ces CCC qui reproduisent approximativement les découpages des anciens *townships*, en l'occurrence ici Vosloorus, et c'est à cette échelle qu'est organisée cette réunion, d'où la métaphore du « parlement de Vosloorus ». L'objet ce jour-là est de faire un « *IDP review* » : examiner ce qui a été réalisé ou pas dans la période 2006-2009 dans le cadre de l'IDP.

- 36 Ce jour là, personne sur les gradins au fond de la salle du *civic centre*, tout le monde est assis sur les chaises en plastiques placées au centre de la salle, face à l'estrade, sauf un groupe d'hommes, blancs pour la plupart, assis le long du mur. Au centre, des hommes et des femmes noirs : ce sont les conseillers et les membres présents des *ward committee*. Sur la scène, deux hommes blancs. Il s'agit de deux fonctionnaires de la Métro, le CCC *Manager* et un membre de l'*IDP Office*, c'est-à-dire la structure administrative métropolitaine en charge de la rédaction et de l'évaluation de l'*Integrated Development Plan*. Ce sont des hommes afrikaners d'une cinquantaine d'années. « *The old school guiding the new school* », me glisse l'élue local du ward 47 qui m'a invité à assister à la réunion. C'est le CCC *Manager* qui parle à l'assemblée et qui explique comment la journée va être organisée, il l'explique de manière très formelle, pointilleuse même. Il ne peut y avoir de questions pour le moment, la session plénière n'est qu'explicative. Dans quelques instants l'assistance sera divisée par *ward*, c'est à ce moment là que des questions pourront être posées. Encore que, dans chaque sous-groupe par *ward* il va falloir compléter deux documents, sous la supervision d'un membre du CCC ou de l'*IDP Office* : un document qui fait le point sur les réalisations dans le *ward* depuis 2006 par rapport à la liste de priorités indiquées dans l'*IDP* de 2006, un document qui indique le choix d'un *Community Based Planning Project*, c'est-à-dire un projet (qui doit être « visible » indique l'orateur) qui pourra être financé sur un budget spécifique de la Métro. Pour la première partie de la discussion, l'évaluation des réalisations, les hommes assis sur les côtés sont désignés comme étant les interlocuteurs, ce sont des représentants des différents services techniques métropolitains, ils vont circuler d'un sous-groupe à l'autre et répondre aux questions : pourquoi ceci ou cela n'a pas été fait ? Qu'est-ce qui peut être fait l'année prochaine ? Et l'orateur insiste : « ils vont vous donner leurs noms et leurs numéros de téléphone, vous pourrez donc les recontacter plus tard, ils sont responsables ».
- 37 Alors, après cette introduction toute entière en anglais (l'orateur explique qu'il est originaire du Free State, de langue maternelle afrikaans et s'excuse de ne parler ni zoulou, ni sotho), on réorganise l'espace du meeting : des tables sont disposées, des chaises amenées autour, et chaque *ward* se voit affecter un espace dans la salle. Quelle étrange « parlement » qui se scinde non pas sur des thématiques mais par secteur spatial, la salle soudain reproduisant la division territoriale interne de Vosloorus. Je me joins au groupe du ward 47. Autour de la table : le conseiller local (d'un poids particulier puisqu'il est aussi membre du *Mayoral Committee*), 5 membres du *ward committee* (une femme, quatre hommes dont l'un, âgé, qui est celui qui parlera le plus), le CDW (qui représente donc la Province dans le *ward*), le membre de l'*IDP Office* qui ré-explique ce qu'il faut faire : « prenez les documents qui vous ont été distribués, allez à la page tant, etc... ». En effet un dossier est distribué à chacun, il comprend : le programme de la journée (de 8 heures du matin à 16h30, avec pauses café-thé et pause déjeuner), la liste des priorités établies pour l'*IDP* en 2006 pour le *ward*, le tableau des réalisations par rapport à cette liste, le budget métropolitain de « *capital project* » pour la période de juin 2009 à juin 2010, les documents expliquant la procédure à suivre pour construire le projet CBP.
- 38 Alors première phase : qu'est-ce qui a été fait ou pas fait ? Et nous allons voir d'abord défiler les fonctionnaires métropolitains. Tout se déroule en anglais (ce qui explique pour beaucoup le silence de la plupart des participants qui semblent là avant tout comme spectateurs même si, de temps en temps, le conseiller traduit, change de langue...) puisqu'en sus d'une confrontation entre élus, citoyens et fonctionnaires nous avons affaire à une rencontre entre blancs afrikaners et noirs. Le conseiller reste assez discret

lors des échanges, il se place ici résolument « du côté » des citoyens représentés par les *ward committee members* face aux fonctionnaires. Le but pour lui est de démontrer aux représentants des citoyens que « ce n'est pas de sa faute » si les choses n'ont pas avancé. Celui qui contrôle le déroulement, c'est le *IDP office representative* : c'est lui qui prend les notes, qui indique ce qui doit être dit, qui donne sans cesse des conseils. Et lui aussi se place ostensiblement du côté des « citoyens » : « mais c'est incroyable ! rien n'a été fait ! ». Et il se retourne vers les fonctionnaires métropolitains : « mais pourquoi n'avez vous rien fait ? ». Ces derniers seront les bouc-émissaires du jour, supportant toutes les critiques, mis en accusation (avec politesse) et tentant de se justifier de deux manières : en invoquant le manque de crédits, en renvoyant la responsabilité sur un autre service que le leur. Et ce même fonctionnement se répète autour de chaque table, c'est-à-dire pour chaque *ward*, avec à peu près les mêmes demandes, les mêmes réponses et les mêmes conclusions.

- 39 La liste des demandes et réalisations pour le *ward* 47 est la suivante :
- Construction d'une clinique : il y en aura une mais à la limite nord du *ward* (voir plus haut) pour desservir une zone plus large.
  - Construction de logements, développement du « *informal settlement* » de Vumbuka (situé à côté de l'*hostel*). C'est un projet de la province qui a été reporté à 2010.
  - « *Upgrading* » des *hostels*, c'est aussi un projet provincial, reporté.
  - Éclairage public dans le sous-quartier de Namibia. Rien n'a été fait.
  - Entretien des espaces ouverts et des parcs : n'est pas fait régulièrement. « Cela pourrait être un *CBP Project* ? » demande un des participants. « Non » dit le *IDP Officer* « car ce n'est pas assez « visible » sur le long terme ».
  - Goudronnage des rues (avec liste des rues) et mise en place de « gendarmes couchés ». Quelques rues ont été goudronnées.
- 40 Une fois cette liste étudiée, on invite les représentants des départements administratifs municipaux à s'expliquer à tour de rôle.
- 41 Le premier interrogé est le représentant du département de *Sport and Recreation*. Pourquoi le *multipurpose hall* demandé depuis 2000 n'a pas été construit ? Le fonctionnaire est un jeune homme noir. Il souligne n'être pas depuis longtemps dans le département, il n'a aucun budget prévu pour ce hall, de fait il n'est pas au courant de la demande. Le *IDP officer* lui demande le planning à long terme, « il n'y en a pas » répond le fonctionnaire.
- 42 Puis vient le tour du représentant du département de la santé, lui aussi un homme noir. « Pourquoi la clinique n'est-elle pas là où elle avait été demandée ? ». « Parce que nous avons utilisé les bâtiments d'une ancienne clinique que nous allons agrandir, cela revenait beaucoup moins cher ». « Mais qui a décidé de cela ? » demande le CDW. « C'est le département de la santé qui a décidé ». « Mais nous n'avons pas été consultés ».
- 43 C'est ensuite au tour du représentant du département « électricité », Paul Du Plessis, un homme blanc (comme les autres il indique son nom et son numéro de téléphone, noté par le *IDP officer* sur le tableau, et chacun peut aussi le noter) de répondre aux questions. Est demandé plus d'éclairage public. Réponse du fonctionnaire : « une tour d'éclairage coûte 350 000 rands, je pourrai en faire 2 sur le *ward* en 2009/2010 ». Mais on lui demande : « et dans l'*hostel*, c'est là qu'il y a le plus de crime, pourquoi n'y a t'il pas d'éclairage public ? » « Ah, cela ne dépend pas de mon département mais du *housing department* et directement d'Eskom<sup>14</sup> ». « Alors qu'allons nous faire ? La seule solution sera le Toyi Toyi ! » La tension est assez forte maintenant, beaucoup plus qu'avec les fonctionnaires noirs.

- 44 Vient ensuite le fonctionnaire des « parcs » (metropark), un homme noir. « Nous ne pouvons qu'à peine procéder une fois par mois à la tonte des herbes dans les parcs, nous n'avons pas assez de personnel, 35 personnes seulement alors qu'il en faudrait 96 ; quand on est passé de Boksburg au CCC, il y a eu une réduction de personnel pour Vosloorus car les employés sont restés concentrés sur Boksburg. Nous n'avons que 6 tracteurs, mais surtout le moins vieux a 19 ans d'âge ! La distribution des moyens n'est pas équitable à l'échelle de la Métro. » La discussion dure assez longtemps car, comme dans le cas de l'éclairage public, la question sous-jacente est l'insécurité ; dans les propos des citoyens il y a deux causes majeures d'insécurité : l'importance et le non-entretien des espaces non-bâti, le manque d'éclairage public la nuit.
- 45 C'est au tour du département des « routes » ensuite, un jeune homme blanc, dynamique, il est clair : « aucun goudronnage n'est prévu cette année pour le ward 47, car la priorité est donnée aux wards 43 et 64 qui ont plus de retard ». C'est tout ce qu'il pourra faire avec les 7 millions de rands de budget dont il dispose pour 2009/2010. Quand aux *speed humps*, pour l'ensemble de la Metro il pourra en faire 50 dans l'année, or tout le monde en demande.
- 46 Viennent enfin deux fonctionnaires blancs du *Housing department*. On les interroge sur les *hostels*, ils répondent « c'est la province », on les interroge sur l'éclairage public dans les *hostels*, il répondent « c'est le département électricité ». On leur dit : « mais leur représentant vient de nous dire que c'était vous », ils répondent : « ah oui, alors c'est Eskom ». On leur demande si on pourrait avoir la *housing waiting list* pour le ward, ils répondent « non, c'est provincial ».
- 47 Après ce déprimant défilé, il faut maintenant redéfinir les priorités... Et c'est à ce moment que le rôle « directif » du fonctionnaire IDP va devenir essentiel. Comment en effet définir les priorités du ward ? On va s'appuyer sur la liste qui avait été définie pour l'IDP de 2006, puis confirmée en 2008 ; les choses ont-elles changé ? Faut-il modifier les priorités ? Comme on vient d'avoir la démonstration que bien peu avait été fait, *a priori* pourquoi changer la liste ? De plus le fonctionnaire IDP explique qu'il vaut mieux avoir des priorités cohérentes pour tous les wards de Vosloorus, sinon elles vont se contredire et auront moins de chances d'aboutir à des réalisations ; on a aussi intérêt à regarder les demandes des autres *townships* d'Ekurhuleni, toujours pour ces questions de cohérence et donc de chance de succès. Or, le seul à connaître bien les priorités des quartiers populaires à l'échelle de la Metro ici c'est le fonctionnaire IDP qui a participé à de très nombreuses réunions de même type. Par exemple : « je vais vous dire ce qu'on m'a dit à Etwatwa, ils ont eu une bonne idée, vous pourriez faire la même chose... mais bien sûr c'est vous qui décidez car c'est vous qui connaissez la communauté ». On place les membres des *wards committee* dans une sorte de confiance sur la meilleure tactique (« choisissez vos priorités en fonction des possibilités de réalisations ») de sorte à ce qu'ils partagent les intérêts des fonctionnaires. De fait tout le monde sera d'accord qu'élus, fonctionnaires et membres des *wards committee* ont tout intérêt à ce que les priorités correspondent aux projets déjà définis, de la sorte en fin de mandat tous pourront dire avoir réalisé ce qui était demandé.
- 48 Au fond à gauche de la vaste salle de réunion se trouve une grande cuisine collective. Des femmes s'y sont activées depuis le matin à préparer le déjeuner. L'heure venue, chaque participant va se servir à un buffet très ordonné puis revient à la table de discussion avec son assiette remplie et son verre. Au menu : salade coleslaw, ragoût de mouton, riz,



ragoût de poulet, pommes de terre, pâte de maïs, tartelettes sucrées, jus d'orange ou coca-cola, café et thé.

- 49 Après le déjeuner, la réunion reprend pour définir cette fois le *CBP project*. Quelqu'un dit « il faudrait un poste de police dans le sud du *ward* », l'*IDP officer* répond : « attention, vous devez parler pour le *ward* entier, pas pour votre *area* ». La proposition est en conséquence rejetée. Un autre : « il nous faut cette clinique au sud du *ward* » ; l'*IDP officer* fait la même réponse et ajoute : « cette demande-là serait inutile puisque le département-santé de la métro a déjà répondu que la clinique serait au nord où l'on agrandit un bâtiment déjà existant ». Finalement c'est l'*IDP officer* qui va donner l'idée qui sera retenue. Il explique qu'il lui semble qu'une demande récurrente est un « hall », or en même temps il y a dans les priorités affichées du *ward* « *improved skills development and education level* » ; alors pourquoi ne pas faire d'une pierre deux coups ? C'est-à-dire demander un hall pour le *ward* qui pourrait aussi servir de « *skill development centre* » pour Vosloorus ? Ce faisant on obtiendrait le hall pour le *ward* 47 tout en justifiant cette demande par une utilité à l'échelle du *township*. Remarquable jeu sur les échelles pendant toute la discussion, finalement la proposition est adoptée, tout le monde pense que c'est « malin ». A ce moment de la réunion, les divers acteurs sont d'accord : ils jouent un jeu tactique, assez éloigné d'une synthèse réelle des demandes des électeurs. Au final, on se trouve avec une liste standardisée de demandes, convergentes pour le *township* à une ou deux nuances près de classement, et aussi avec une liste de demandes qui converge avec ce qui était déjà le projet de la Metro.
- 50 En s'appuyant sur l'organisation interne de la salle (par *ward*), les fonctionnaires municipaux ont manifestement atteint leur objectif. Les citoyens membres des *ward committee* ont été spatialement intégrés dans le processus de prise de décision. Mais spatialement seulement puisque l'ensemble du processus a été strictement dirigé par un fonctionnaire. Celui-ci a systématiquement joué sur les échelles territoriales et les niveaux de gouvernement, empêchant d'aller au-delà ou en-deça de l'échelle du *ward* tout en se plaçant lui même à l'échelle métropolitaine qui lui permettait d'orienter les décisions.

## Conclusion : où sont les bonnes places ?

- 51 Où ? Question trop rare à mon sens dans la littérature sur les processus de la démocratie participative locale. Où se tiennent les réunions publiques ? D'où viennent ceux qui y participent ? Où se placent-ils dans l'espace interne de la réunion ? Questions spatiales importantes pour comprendre bien des blocages, bien des échecs ou succès.
- 52 A travers quelques exemples sud-africains on a voulu montrer ici que « *the right to speak has often been undermined by spatial restrictions on where one can speak* » (Don Mitchell, 2003, p. 4). Il sera aisé d'élargir le propos à la question de la justice spatiale : si celle-ci n'est concevable que dans la mesure où les voix des uns et des autres, et notamment des « minoritaires » (groupes minoritaires, femmes, jeunes, migrants, vieux, ou habitants de lieux minoritaires, *backyard schacks*, bidonvilles, etc.) peuvent s'exprimer, il est nécessaire que les lieux où se déroulent les réunions et l'organisation de l'espace dans ces réunions permettent cette expression. En d'autres termes, c'est aussi par l'organisation et la répartition dans l'espace que l'on est exclu ou inclus dans le processus juste de prise de décision. On doit aussi insister sur l'importance de l'exclusion par le jeu sur les échelles :



cantonnés à une seule échelle de réflexion, les citoyens se trouvent par avance dépossédés de réelles possibilités de se faire entendre.

- 53 Mais il me semble que les exemples développés ci-avant indiquent aussi autre chose : quelque chose se passe dans ces réunions, aussi peu « participatives » soient-elles, et ce quelque chose doit être pris en compte dans les appréciations des processus politiques locaux. Qu'observe-t-on ? Du plaisir pris à la prise de parole, souvent. De l'interaction entre citoyens, tantôt ferment de la construction ou du renforcement d'un sentiment communautaire comme on l'a vu dans les réunions de quartier, tantôt (rarement) frottement entre groupes divers et meilleure compréhension de l'autre. Non négligeable aussi est la possibilité d'exutoire pour la colère citoyenne. Tout cela même si le contrôle du processus reste aux mains des autorités élues ou bureaucratique, même si la rhétorique des meetings mais aussi la place des uns par rapport aux autres ou encore la définition des échelles sur lesquelles portent les débats empêche que l'on aboutisse à un projet urbain venu du « bas ».
- 54 Limites comme intérêt du jeu joué dans les meetings sont donc apparents. Ce qui ne se produit pas, surtout, ou parfois s'ébauche sans aboutir, c'est la production d'un espace public par les assemblées réunies. Mais on devine les pistes spatiales qui permettraient, peut-être, d'avancer dans cette direction : il s'agirait de trouver les bonnes places pour se réunir et les bons placements des acteurs sur la scène publique, et la bonne échelle des débats, reste à savoir si c'est bien le but du metteur en scène.

---

## BIBLIOGRAPHIE

Bénit C., Gervais-Lambony P., 2003. La Mondialisation comme instrument politique local dans les métropoles sud-africaines (Johannesburg et Elurhuleni) : les pauvres face aux vitrines. *Les Annales de Géographie*, n° 634, p. 628-645.

Bénit-Gbaffou C., Gervais-Lambony P. (éds), 2008. Les formes de la démocratie locale dans les villes sud-africaines. *Tiers Monde*, n° 196.

Bonner P., Nieftagodien N., 2001. *Kathorus, a history*. Le Cap, Maskew Miller/Longman

Cameron R. (éd), 1999. *Democratisation of south african local government, a tale of three cities*. Pretoria, JL van Schaik.

Cornwall A. 2004. Spaces for transformation? Reflections on issues of power and difference in participation in development. In Hickey S, Mohan G (eds), *Participation: From Tyranny to Transformation*. London, Zed Books, p. 75-91.

Don Mitchell, 2003. *The Right to the City and the fight for public space*. New York, Guilford.

Gervais-Lambony P., 2003. *Territoires citoyens, 4 villes africaines*. Paris, Belin.

Habermas J., 1978. L'espace public. *Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris, Payot.

Lussault M., 2011. *De la lutte des classes à la lutte des places*. Paris, Le Seuil.

Miraftab F., 2004. Invited and Invented Spaces of Participation: Neoliberal Citizenship and Feminists' Expanded Notion of Politics. *Wagadu*, 1 (Spring), p. 1-7. Available online: <http://appweb.cortland.edu/ojs/index.php/Wagadu/article/viewFile/378/719>

Roberts S. (éd.), 2006. *Sustainable Manufacturing ? The case of South Africa & Ekurhuleni*. Le Cap, Juta.

Van Donk M, Swilling M., Pieterse E., Parnell S. (éds), 2008. *Consolidating Developmental Local Government, lessons from the South African experience*. UCT Press, Le Cap.

Young I-M., 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press.

## NOTES

1. Le lieu et bien sûr le moment, d'ailleurs Young le note : « the location and timing of meetings and public hearings present a formidable obstacle for many people who might wish to participate » (p. 54).

2. Tous les conseillers locaux interrogés à Vosloorus indiquent qu'ils sont attentifs au choix des « lieux » de réunion. Leur problème est triple : spatial (les lieux de réunions doivent être proches de lieux de résidence des personnes que l'on souhaite voir venir), temporel (les réunions doivent avoir lieu à des moments où les citoyens peuvent s'y rendre) et social (la diversité d'une circonscription fait que la distance sociale entre quartiers est forte). Ceci est renforcé par l'extrême pauvreté des habitants de certains quartiers (il faut qu'ils puissent gagner à pied le lieu de la réunion) et au sentiment d'insécurité de bien des habitants des townships quand ils sortent de leur zone de résidence. Du point de vue spatial, à l'échelle d'un ward, il faut trouver une solution soit pour identifier un lieu de réunion assez central pour que l'on puisse y venir de tous les quartiers, soit il faut répéter la même réunion en plusieurs lieux de manière à toucher les habitants des divers quartiers. Du point de vue temporel, on organise la plupart des meetings le dimanche matin tôt (surtout avant les heures d'offices religieux), ou alors en fin de journée dans la semaine.

3. Pour la période 2005-2011 les recherches de terrain ont été réalisées dans le cadre du programme Corus « La voix des pauvres en Afrique du Sud » en partenariat avec l'université du Witwatersrand, laboratoire Cubes et du programme ANR Suds Jugurta.

4. IDP (Integrated Development Plans ou Programmes) : la loi sud-africaine impose aux autorités municipales de produire ce programme d'actions pluri-annuel. Ce document public présente l'ensemble des projets municipaux et les budgets alloués ; il doit être élaboré dans le cadre d'un processus de consultation et de participation des populations.

5. Que, dans la suite du texte, on désignera souvent comme la « Metro » reprenant ainsi la terminologie locale courante.

6. Les *ward committee* sont des comités d'environ dix membres élus par les électeurs d'un ward, censés représenter la société civile, travailler avec l' élu local, et faire le lien entre l' élu et les résidents.

7. Sur la période de 10 ans pendant laquelle ont été réalisées les enquêtes (entretiens avec élus locaux et citoyens d'une part, présence régulières aux réunions publiques d'autre part), outre les nombreux changements politiques et administratifs, le fait majeur a été la redéfinition des wards en 2005 et en même temps le changement de numéro. Ceci est d'autant plus important que les wards n'ont d'autre nom que leur numéro. Quand le conseiller tente de mobiliser autour du ward, il ne peut que dire : « nous sommes le numéro x ».

8. Il s'agit d'un *community hall*, géré par les autorités locales, qui sert aussi bien aux rencontres politiques qu'aux événements culturels ou aux réunions d'information, il peut aussi être loué pour des cérémonies privées (enterrements, mariages).

9. Y compris le chercheur assis sur les gradins, de toute manière parfaitement repéré déjà, mais sa présence à mon sens n'a pas d'influence, sinon d'accroître légèrement, par courtoisie, la part des débats qui a lieu en langue anglaise.
  10. Parc public en cours d'aménagement situé à la limite ouest du ward.
  11. *La South African National Civic Organisation* qui fédère les associations citadines issues de la lutte contre l'apartheid et la *Confederation of South African Trade Unions*, fédération des syndicats en Afrique du Sud.
  12. Le conseiller actuel n'a finalement été désigné par la branche ANC qu'avec deux voix d'avance sur son opposant, une femme du quartier de Mailula Park.
  13. L'IFP, fondé en 1975 en tant que "mouvement culturel" (les partis noirs étant interdits), est aujourd'hui un parti politique qui se définit comme représentant de l'ethnie Zouloue. Il représente la troisième force politique du pays, mais son influence réelle se limite à la Province du Kwazulu Natal et à quelques bastions dans les *hostels* du Gauteng.
  14. La compagnie nationale de distribution d'électricité.
- 

## RÉSUMÉS

Depuis la fin de l'apartheid, une « démocratie locale participative » est mise en œuvre dans les villes d'Afrique du Sud. Localement ceci a donné lieu à l'organisation d'un nombre incalculable de « meetings ». Une très large part de ces réunions publiques a pour but de faire formuler des demandes, d'établir des listes de besoins et les hiérarchiser. A-t-on seulement affaire à une façade démocratique qui consiste à réunir des citoyens et les conduire à demander ce que l'on souhaite qu'ils demandent, ce que la norme dominante rendra acceptable de demander, et en conséquence les tenir dans l'illusion qu'on les consulte ? Ceci a été largement analysé dans une perspective critique et certains auteurs (Cornwall, 2004 ; Mirafteb, 2004) proposent ainsi de distinguer ces formes d'espaces de participation organisés par les autorités locales aux formes « inventées » qui seraient d'initiative citoyenne : les premiers sont-ils stérilisants et les seconds créatifs ? L'auteur de l'article souhaite montrer que la simple mise en présence dans un même espace de personnes diverses a des conséquences sociales importantes et que le fonctionnement de la démocratie locale a aussi des conditions spatiales trop peu souvent prises en compte à leur juste mesure. Le texte repose sur une recherche de terrain sur une longue durée (1999-2010) dans le township de Vosloorus (situé dans l'aire métropolitaine d'Ekurhuleni qui fait elle-même partie de la province du Gauteng).

Local participatory democracy meetings are supposed to enable citizens to formulate their demands and compile wish-lists of priorities on their own terms. What do the citizens of the new South Africa "participating" in these meetings really want? To what extent this form of neighbourhood participation is merely a democratic façade, a pretext to incite residents to formulate what is expected, that is a set of predictable requests, neither controversial nor outrageous, but rather tame and placid thus conforming to the rhetoric of consultation? Many writers have commented on this dubious process and some suggest contrasting these official meetings with more spontaneous ones that spring up from people's own initiative. This dichotomy between invited and invented spaces of participation (Cornwall, 2004 ; Mirafteb F, 2004) is discussed here on the base of empirical observation of meetings and taking into consideration "spaces" in the double sense of physical space and social space of interaction. The

paper is based on field work conducted from 1999 to 2010 in the township of Vosloorus (located in the Metropolitan Authority of Ekurhuleni in the province of Gauteng).

## INDEX

**Mots-clés** : démocratie participative, espace public, justice spatiale, Afrique du Sud

**Keywords** : participative democracy, public space, spatial justice, South Africa

## AUTEUR

### PHILIPPE GERVAIS-LAMBONY

Philippe Gervais-Lambony, gervais.lambony@wanadoo.fr, est Professeur des Universités, membre de l'UMR 7218 LAVUE, Université de Paris Ouest Nanterre et Institut Universitaire de France