



Claire Bérth

Johannesburg

# La difficile définition de la justice spatiale à Johannesburg

Un processus de démocratie participative

Claire Bénit

Les villes d'Afrique du Sud sont emblématiques de l'injustice sociale, qui a été très fortement marquée dans leur espace et imposée sous le régime ségrégationniste d'*apartheid*. La chute de ce régime s'accompagne d'une réflexion sur la justice spatiale dans la ville, afin de donner aux aménageurs des lignes directrices dans leur difficile et passionnante mission de « reconstruire » une ville que tous s'accordent à juger à la fois inégalitaire et inefficace. Johannesburg, capitale économique et cœur du pouvoir politique de l'*African National Congress* (ANC), en était sans doute un des champs d'expérimentation les plus prometteurs, puisque le gouvernement urbain semble y disposer d'une importante marge de manœuvre financière et politique.

Si l'analyse de la géographie d'*apartheid*, des instruments politiques et techniques de la ségrégation raciale et de ses effets inégalitaires dans la ville est relativement facile à mener tant cette géographie paraît caricaturale, la construction d'une ville post-*apartheid* est plus délicate. Il ne s'agit pas simplement, en effet, de supprimer les décrets et les outils ségrégationnistes – puisqu'il faut aussi « réparer » les dégâts causés par quatre décennies de ségrégation. En outre, les inégalités sociales et spatiales sont inextricablement mêlées – il s'agit de redonner l'accès à la ville à une majorité de la population marquée par le chômage et la pauvreté. Enfin, la dynamique spontanée du marché vient bien plus souvent conforter la structure inégalitaire de la ville d'*apartheid* que la corriger (Bénit C., 2000) : faut-il s'attaquer à l'héritage d'*apartheid* ou aux dynamiques ségrégatives contemporaines, en laissant de côté les spécificités des villes d'*apartheid* ?

d'une ville, mesurées en termes d'équipement, de développement social, économique et urbain à l'échelle locale. L'idée est aussi que l'on peut définir des principes généraux d'aménagement urbain qui produisent de l'équité et corrigent les inégalités « objectives » d'accès aux biens collectifs urbains : à la fois « les biens matériels et les biens symboliques » (Graffmeyer Y., 1994), les services élémentaires et les bénéfices d'agglomération (équipements collectifs, services spécialisés, marchés de l'emploi diversifiés).

La définition d'une « mission de service public » en Afrique du Sud, où le droit au logement et le droit à l'eau, notamment, sont garantis par la Constitution, s'inscrit dans cette lignée structuraliste et objectivante de la justice spatiale : elle confère aux pouvoirs publics l'obligation d'assurer à chacun un accès minimal aux biens et aux services urbains élémentaires, accès considéré comme un droit. Cette mission des pouvoirs publics s'opère donc indépendamment de critères marchands, consistant justement à tempérer les effets inégalitaires produits par les dynamiques de marché, au nom des droits élémentaires des citoyens-citoyens. Elle vise à assurer à tous les citoyens, même et peut-être surtout les moins solvables – souvent délaissés par le secteur privé – l'accès aux biens urbains élémentaires. Toute action allant dans ce sens relève alors de l'« intérêt général », défini par les pouvoirs publics, seuls à détenir un recul spatial suffisant et à pouvoir garantir le droit égal de chaque citoyen.

## Une justice spatiale post-structuraliste définit la négociation entre les acteurs

À cette conception de la justice spatiale s'opposent des définitions dites post-modernes ou post-structuralistes (Visser G., 2001), qui soulignent l'abstraction de cet intérêt géné-

## Une justice spatiale structuraliste, définie par les pouvoirs publics

Une première tradition, dite moderniste ou structuraliste, très développée en France, fonde la justice sociale sur la correction des inégalités « objectives » entre les quartiers

### Ville d'*apartheid* : analyse

#### Ségrégation raciale

- Éloignement physique entre les groupes « raciaux », zones-tampons provoquant la discontinuité du tissu urbain.
- Confinement des groupes raciaux dans des espaces désignés, dans des logements publics.
- Sous-équipement des *townships*.

#### Éloignement habitat-emploi pour les Noirs

- Confinement dans des zones résidentielles éloignées des pôles d'emplois et des zones de croissance.
- Zonage fonctionnel de la ville : interdiction aux entreprises de s'installer dans les *townships*, au rôle purement résidentiel.

### Ville compacte : préconisations

- Densifier la ville, notamment par l'urbanisation des zones-tampons, ce qui permet à la fois de développer une mixité « raciale » résidentielle et de faire accéder les Noirs aux services et aux équipements urbains.
- Équiper les *townships*, mais limiter la croissance des espaces les plus périphériques.
- Rétablir la liberté de mouvement et l'accès au marché privé du logement.
- Construire des logements aidés près des zones d'emplois, limiter l'étalement urbain.
- Favoriser la mixité des usages des sols (prévoir des entreprises dans les nouveaux quartiers d'habitation), et encourager l'installation d'entreprises dans les *townships*.

ral théorique et dé-spatialisé, défini par des pouvoirs publics désincarnés alors qu'ils sont à l'évidence traversés eux aussi par des luttes d'intérêts et marqués par le poids des personnalités qui occupent les postes de pouvoir<sup>1</sup>. Ces conceptions post-modernes s'opposent ainsi aux dérives totalitaires du modernisme, où la certitude d'exprimer le bonheur de tous et le futur de l'humanité permettait à des pouvoirs centralisés et à des visionnaires exaltés d'imposer leur politique, sans tenir compte des revendications et des résistances de la « société civile », et notamment, dans le cas précis d'une intervention urbaine, des groupes de résidents concernés. La multiplication des « mouvements sociaux urbains » dans les années 1970 (Lefebvre H., 1968 ; Castells M., 1983), s'opposant à la brutalité de l'intervention publique, visait ainsi à affirmer l'importance d'une « qualité de vie » définie par ses principaux intéressés, les résidents eux-mêmes (Donzelot J., 1999).

La justice sociale dans la ville est alors définie par un mode d'action plus que par un contenu, par un processus plus que par un principe, par une négociation plus que par une décision. Elle est conçue comme une construction collective et négociée entre les parties prenantes à l'échelle locale, (Harvey D., 1992). La confrontation des intérêts divers est censée permettre l'émergence d'une vision commune de l'intérêt général dans la ville, à travers la conception et la mise en œuvre de projets urbains hiérarchisés et négociés par l'ensemble de ces groupes. Visser (2001) souligne ainsi que les théories post-modernes de la justice sociale insistent surtout sur la nécessité de garantir l'intégration des groupes marginalisés dans les structures de « gouvernance ».

Ces deux modèles théoriques de la justice spatiale correspondent en réalité à deux exigences démocratiques également nécessaires – les deux pôles irréductibles de toute réflexion politique, les principes d'égalité et de liberté (Lévy J., 1994) –, exigences exacerbées dans l'Afrique du Sud post-*apartheid*. En effet, d'une part la redistribution des ressources et des équipements dans l'espace métropolitain paraît indispensable dans un Johannesburg systématiquement divisé sous l'*apartheid*.

D'autre part, la participation aux décisions politiques urbaines est une exigence démocratique, après les décennies d'*apartheid* où des groupes entiers de population (les non-Blancs, à différents degrés selon leur couleur de peau) étaient exclus des décisions politiques nationales et locales. C'est d'autant plus une exigence que ce sont les mouvements sociaux urbains, animés par les *civics*<sup>2</sup> qui ont constitué le fer de lance de la résistance urbaine aux municipalités d'*apartheid*.

La mise en place d'institutions locales démocratiques pose à cet égard le problème du degré de participation des *civics*, formes non élues de participation de la « société civile », mais à forte légitimité locale.

*A priori* d'ailleurs, ces deux modèles correspondent

1. La critique porte beaucoup en Afrique, où la question de la corruption des États sans tradition démocratique conduit parfois les bailleurs de fonds internationaux à tenter de contourner cette échelle de pouvoir, (Legros O., 2002). Mais la critique est plus générale, et s'appuie sur des travaux de recherche qui s'attachent à décrire le fonctionnement réel, et complexe, des appareils d'État (Posel D., 1991).

2. Associations locales d'habitants dans les *townships*.



Claire Bénit

Une courée à Alexandra en 1997. Ces *Backyard Shacks* (cabanes de fond de cour) bénéficient de l'accès à l'électricité, et d'un robinet d'eau pour l'ensemble des habitants de la courée.

également à deux formes – et à deux échelles – de gouvernement urbain : un gouvernement d'échelle métropolitaine semble le mieux à même d'effectuer des redistributions fiscales, de réaliser un rééquilibrage des équipements urbains à l'échelle métropolitaine ; tandis que des municipalités à la juridiction plus circonscrite paraissent plus aptes à répondre aux demandes les plus locales. La multiplicité des réformes du gouvernement des villes sud-africaines<sup>3</sup> est le signe de ce balancement, entre redistribution et participation, entre conception structuraliste et post-structuraliste de la justice spatiale.

### Quelle conception de la justice spatiale dans le Johannesburg *post-apartheid* ?

En 1994, c'est d'abord la conception structuraliste qui prévaut<sup>4</sup>. La chute du régime d'*apartheid* s'accompagne de la prolifération de projets pour « reconstruire » la ville – l'avant-garde de ces projets se développant au Cap et à Johannesburg – sur des bases égalitaires. Bien que largement inspirés des travaux américains de Manuel Castells et

de David Harvey (Chipkin I., 1996), la réflexion universitaire et politique sur la ville évoque l'« intégration » urbaine, la « reconstruction » ou la « restructuration », plutôt que

3. Pas moins de trois structures successives se sont succédées de 1994 à 2000 pour gouverner Johannesburg, non sans dommage d'ailleurs pour sa gestion effective : si les restructurations ont permis au personnel politique d'assouvir certaines ambitions, elles ont laminé le personnel administratif et technique, de surcroît confronté aux difficultés concrètes de la transition, coopération nécessaire et forcée entre un personnel blanc, souvent *afrikaner*, hérité du régime d'*apartheid* et parfois de mauvaise volonté dans la transmission du savoir, et un personnel non-blanc, en plein essor mais souvent novice dans ces tâches administratives et techniques. L'ensemble de ces difficultés a conduit à une forte érosion du personnel le plus compétent, qui s'est souvent tourné vers un secteur privé plus lucratif, finalement plus stable et moins tendu.

4. En 1994, la politique du gouvernement ANC, allié au Parti Communiste sud-africain et à la Fédération des Syndicats, est encore largement inspirée par un socialisme réformateur. Cette inspiration est concrétisée dans le programme de 1994 intitulé *Reconstruction and Development Programme* (RDP). Toutefois, dès 1997, la tendance libérale l'emporte au sein de l'ANC, et le RDP est progressivement remplacé par le programme *Growth, Employment And Redistribution* (GEAR), qui comme son nom l'indique est centré sur la croissance économique.

la justice spatiale. Il s'agit d'affirmer l'opposition au modèle d'*apartheid* antérieur (d'où le préfixe re-), et de réconcilier (« intégrer ») une société divisée. C'est d'ailleurs cette vision d'une ville fonctionnant en système (où la richesse des Blancs repose largement sur le travail des Noirs) qui a conduit les *civics* (les associations locales d'habitants de *townships*), et plus tard l'ANC à revendiquer explicitement la création d'un pouvoir métropolitain<sup>5</sup>, seul à même de rendre politique cette unité fonctionnelle, d'asseoir une indispensable solidarité fiscale, et d'opérer les transformations spatiales jugées nécessaires.

Les interventions publiques dans la ville doivent alors prendre le contre-pied des principes spatiaux de l'aménagement urbain d'*apartheid*. Les réformateurs de la ville – universitaires et activistes – construisent donc un contre-modèle à la ville d'*apartheid*, celui de la « ville compacte » qui s'y oppose terme à terme. L'étalement, la discontinuité du tissu urbain, la ségrégation, la mono-fonctionnalité des quartiers, caractéristique de la ville d'*apartheid*, sont à proscrire, au profit d'un modèle urbain favorisant la densité, le rapprochement entre habitat et emploi, la mixité des usages fonciers, l'accessibilité pour tous des équipements et des services sociaux. Ces éléments sont au début des années 1990 considérés comme les principes fondamentaux d'une ville « intégrée ».

Le Schéma Directeur métropolitain, établi en 1997, porte la marque de ces préconisations. Il trace une ligne au-delà de laquelle les investissements publics doivent être limités, afin de freiner l'étalement urbain ; il définit des programmes de lotissements publics au sein du tissu urbain existant ; il déclare zones de consolidation et d'équipement urbain les *townships* et les bidonvilles les plus démunis, tout en limitant l'extension des plus périphériques. Ce programme de 1997 a été largement repris dans le Schéma Directeur de 2000.

Enfin, l'instrument de la mise en place de ce schéma directeur ambitieux est un conseil métropolitain puissant, qui s'oppose explicitement aux municipalités séparées et « raciales » de la fin du régime d'*apartheid*. Ce conseil métropolitain a une fonction explicitement redistributrice : il dispose en effet d'importantes ressources fiscales, constituées notamment par une taxe professionnelle d'échelle métropolitaine, une taxe foncière qui porte sur les propriétés les plus riches d'Afrique du Sud, et un surplus important issu du service de l'électricité.

Toutefois, la conception post-structuraliste de la justice spatiale n'est pas totalement absente de cette première ébauche de politique de reconstruction urbaine. La notion d'« intégration urbaine » est d'ailleurs double, puisqu'elle comprend l'idée d'une intégration physique mais aussi et peut-être surtout politique et sociale : les politiques urbaines post-*apartheid* passent nécessairement par l'instauration de forums de discussion notamment inter-raciaux, à différentes échelles et sous différentes formes (structures élues ou non élues). À la chute du régime d'*apartheid* sont

donc mis en place différents outils favorisant la participation des résidents au gouvernement de leur métropole. Ainsi les réformateurs du gouvernement local maintiennent-ils une structure duale du gouvernement des villes : aux côtés du gouvernement métropolitain centralisateur sont instituées, en novembre 1995, quatre grandes municipalités jugées plus accessibles aux résidents, aux pouvoirs décisionnels et fiscaux considérables.

Ces municipalités en venant à porter ombrage au conseil métropolitain johannesbourgeois<sup>6</sup>, elles sont supprimées en décembre 2000. La gestion de la proximité est alors confiée à onze régions aux fonctions purement administratives, et surtout à des « comités de circonscription » (*ward committees*), chargés de faire le relais entre pouvoir métropolitain et groupes de résidents. Ces *ward committees*, dirigés par l'élu local (*ward councillor*), doivent comporter des responsables pour chaque secteur de la vie publique locale : outre les fonctions classiques (le logement, le développement économique local, l'environnement, la jeunesse, les femmes, les églises...), un membre du comité est plus particulièrement chargé du rapport avec les *civics*, associations locales de résidents.

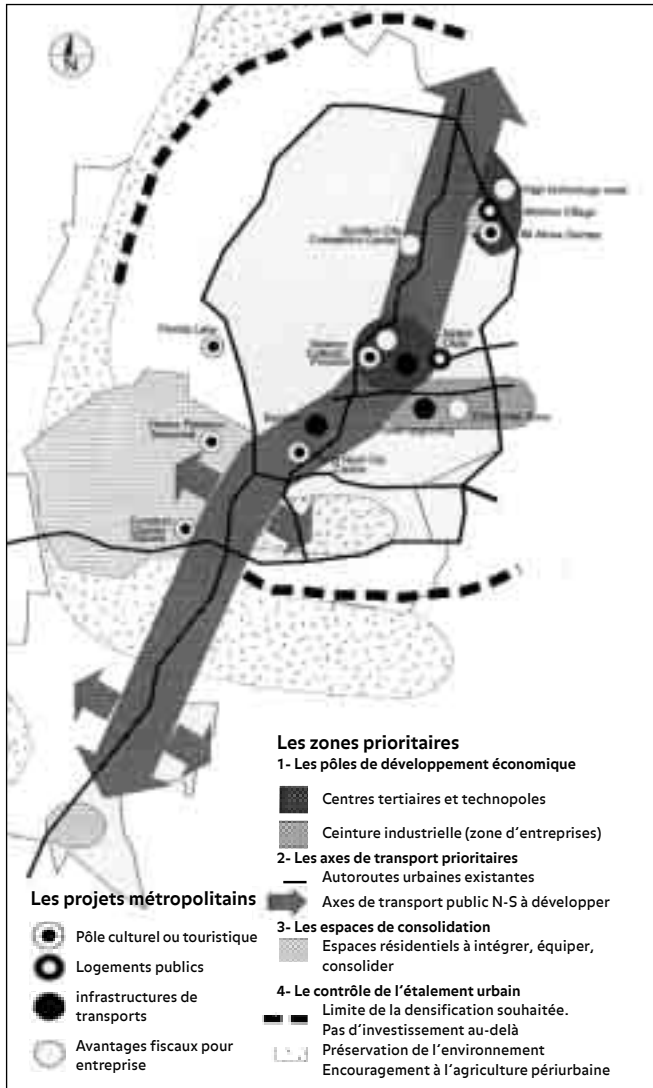
La participation des *civics* aux décisions locales est ainsi médiatisée par une structure démocratiquement élue, ce qui constitue une forme d'institutionnalisation indirecte. En outre, il peut exister des formes plus directes d'institutionnalisation des *civics*, lorsque leurs représentants sont inclus dans les listes électorales de circonscription : ils acquièrent ainsi la légitimité de l'élection<sup>7</sup>.

À cette structure institutionnelle censée être garante de la participation des résidents s'ajoute la mise en place d'outils de planification urbaine propres à favoriser la participation. Ainsi, la « planification développementale intégrée » (*Integrated Development Planning*) organise la construction négociée entre les parties des objectifs de la planification urbaine, et doit permettre par son déroulement même la constitution d'un « espace public partagé ». La mise en place de forums locaux de développement, réunissant à intervalles réguliers les groupes de résidents, les élus locaux et les techniciens de l'aménagement autour d'une intervention urbaine, sont également censés favoriser une plus grande justice spatiale.

5. Sous le slogan *One city, one tax base*, (Chipkin I., 1996).

6. La municipalité Est notamment, qui englobait Sandton, ancienne banlieue blanche la plus riche et la plus dynamique de Johannesburg, et où les partis d'opposition à l'African National Congress (ANC) jouissaient d'une forte minorité au Conseil municipal, a plusieurs fois mis en difficulté le fonctionnement métropolitain. Plus généralement, ces municipalités arguaient de leur fonction redistributrice et de leur légitimité politique jugée supérieure pour refuser toute intervention métropolitaine dans la gestion de leur juridiction. De fait, les projets métropolitains de restructuration urbaine ont souvent fait long feu, sauf lorsque les municipalités s'y sont associées.

7. Sur les relations parfois difficiles entre les élus locaux et les *leaders* de *civics*, voir Bénit C., Gervais-Lambony P., 2004.



Les zones d'intervention prioritaire dans le schéma directeur métropolitain de Johannesburg, 1997.

### L'exemple du développement d'Alexandra

La planification urbaine des alentours d'Alexandra, ancien *township* au nord-est de l'agglomération de Johannesburg fournit un exemple éclairant de la difficile définition de la justice spatiale dans la métropole johannesbourgeoise. Plus que Soweto, Alexandra et ses environs concentrent l'attention de tous les niveaux de gouvernement, au sein d'un Projet pour le Renouveau d'Alexandra (*Alexandra Renewal Project*) : l'État central, l'administration provinciale, le Conseil métropolitain y participent. Le développement d'Alexandra n'a-t-il pas été déclaré « projet présidentiel », bénéficiant à ce titre d'un programme d'investissement de plus d'1,3 milliard de rands<sup>8</sup> sur sept ans ?

C'est également là que le gouvernement métropolitain investit le plus de moyens, humains et financiers, et que les arrangements institutionnels se font les plus originaux et innovants<sup>9</sup>.

Pourquoi Alexandra plus que Soweto, dont la renommée internationale et l'ampleur démographique sont sans commune mesure avec celles d'Alexandra ? L'ancien *township* d'Alexandra jouit d'une rente de localisation. Anomalie dans la géographie de l'*apartheid*, il se situe en effet aux portes du CBD de Sandton, centre financier de Johannesburg, le long de l'axe de croissance économique métropolitain – de Johannesburg CBD à Pretoria CBD, en passant par Sandton et Midrand – qui concentre la plupart des investissements privés actuels. Alexandra est en outre entouré de nombreux terrains vacants, qui faisaient office de zone-tampon entre le *township* et les espaces autrefois classés « blancs » : terrains fortement convoités, notamment par les investisseurs privés, mais aussi par les résidents d'Alexandra. Alexandra est en effet un espace privilégié pour ses résidents : à proximité des lieux de richesse et d'emploi, très bien desservi par les transports collectifs privés – du moins comparativement aux autres espaces défavorisés –, habiter Alexandra, même surpeuplé et marqué par l'insécurité, est un avantage certain<sup>10</sup>.

La question de l'avenir des alentours d'Alexandra est donc un enjeu multi-scalaire. Ces espaces doivent-ils être laissés aux appétits privés, évolution libérale d'un espace économiquement valorisé et valorisable ? Doivent-ils être mis, au moins en partie, à disposition des 350 000 résidents d'Alexandra dont la plupart souffrent de conditions de logement déplorables et réclament un relogement ? D'un point de vue stratégique métropolitain, faut-il réserver cette espace unique dans la géographie johannesbourgeoise au rapprochement habitat-emploi pour les résidents modestes ou favoriser le pôle de croissance économique moteur qu'est Sandton ?

### Déségrégation volontariste, négociation locale et constitution d'un espace public multiracial

En 1995 prévaut encore une conception structuraliste de la justice spatiale. Cinq projets volontaristes de quartiers « intégrés », censés promouvoir une plus grande justice spatiale au sein de la métropole, sont alors lancés par le Conseil métropolitain. Autour d'Alexandra en particulier, il s'agit ainsi de construire des logements aidés sur la zone-tampon qui sépare le *township* du quartier voisin (Lombardy East), pour reloger les populations alexandrites déplacées par les violences ethniques des années 1990.

8. En juillet 2002, un rand équivalait environ à 0,11 euro.

9. Avec notamment la mise en place de plusieurs Associations de logements sociaux.

10. Cela n'empêche évidemment pas l'existence d'une très grande pauvreté à Alexandra. Toutefois, la proximité des opportunités d'emploi, des services de tous ordres et d'une clientèle solvable donne aux résidents d'Alexandra plus de chance qu'ailleurs d'accéder à l'emploi, d'avoir un revenu minimal, et d'entamer une ascension sociale (Bénit C., Morange M., 2004).



Claire Bénit

Riverpark, quartier « intégré » entre Alexandra et Lombardy East. Ce quartier est situé sur la zone tampon qui séparait le township du quartier blanc de classe moyenne à faible densité au temps de l'*apartheid*...

Ce lotissement de près de 800 logements, nommé Riverpark, est le seul des cinq projets « intégrés » à être réalisé, sans doute en vertu du dynamisme municipal. La municipalité Est prit en effet le relais du Conseil métropolitain pour mener à bien le projet, par exemple en instaurant une Association municipale de logements, massivement subventionnée par les crédits municipaux. Surtout, elle instaura un comité participatif local, qui se réunissait chaque mois et rassemblait les édiles municipaux, les urbanistes chargés du projet, et les représentants des deux groupes en présence – bénéficiaires noirs des logements aisés et résidents blancs voisins de Lombardy East.

Ces derniers, après s'être fortement opposés au projet de construction de logements subventionnés, ont fini par l'accepter à la condition que les services et les logements construits respecteraient certaines normes de qualité (au lieu de se réduire, comme dans les lotissements publics classiques, à un embryon de maison à compléter progressivement par le propriétaire et à des services au rabais). La participation locale au projet a donc permis de passer d'une opposition franche et massive des résidents blancs à une négociation, moins d'ailleurs entre Noirs et Blancs qu'entre ces deux groupes et la municipalité. La déségrégation volontariste menée par la municipalité a donc été acceptée, et la dynamique du projet a permis d'initier le dialogue

entre résidents noirs d'Alexandra et résidents blancs de Lombardy East, leur proposant un forum de discussion qui n'aurait certainement pas existé spontanément.

Ces réunions fréquentes ont véritablement permis l'émergence d'un espace public partagé, concrétisé notamment par la proposition d'aménagement du nouveau lotissement construite par les deux comités, mécontents de la proposition municipale.

Le plan du lotissement de Riverpark, conçu par la municipalité de manière à limiter le coût du développement, est en effet dénoncé par les résidents locaux comme « plan d'*apartheid* », même après que le complément financier municipal a amélioré le niveau de construction et d'équipement urbain. C'est ce que l'on peut lire dans cette lettre des résidents de Riverpark et de Lombardy East envoyée à la municipalité Est : « Nous sommes convaincus de la nécessité cruciale d'une révision de l'aménagement du lotissement (de Riverpark), afin de garantir son succès. Une analyse critique du plan existant a en effet montré de sérieuses insuffisances (...), notamment en matière d'espaces prévus pour les commerces, les équipements publics et de loisir, et les espaces publics.

Le plan original n'obéit pas, à cet égard, au Livre blanc – en cours de rédaction – sur les centres urbains, ni aux recommandations contemporaines en matière d'urbanisme.

### Plan original, 1996



### Plan proposé par les résidents, 1997



Plan original et plan proposé par les résidents pour l'aménagement de Riverpark, 1997.

Le plan original présente un espace essentiellement résidentiel : les parcelles, homogènes, sont disposées autour d'une rue principale de direction est-ouest et des rues secondaires en boucle. Les quelques espaces réservés aux équipements ou aux espaces publics ne donnent pas directement sur la rue principale.

Le plan alternatif de 1997 (qui ne sera finalement pas retenu) tente au contraire de créer des rues centrales, plus structurantes, bordées de commerces, d'équipements (hachures horizontales) et d'arbres, débouchant sur une place centrale. Les rues secondaires en boucle sont devenues cul-de-sac, plus privatives et plus distinctes de la grande rue. Enfin le plan prévoit des espaces verts collectifs (ronds hachurés) autour de la rivière, tournés vers le quartier de Lombardy East au sud.



Comme il s'agit de l'unique initiative RLDP mise en œuvre dans la province du Gauteng, il faut faire tout ce qui est en notre pouvoir pour que le projet soit une réussite, et pour qu'il représente une vitrine de ce que peut donner une véritable participation locale. Et qu'il ne soit pas simplement un *township* de plus ». (Lettre adressée au conseiller local Sisa Njikelana, par les associations des résidents bénéficiaires et des résidents de Lombardy East, le 9 novembre 1997).

L'urbanisme participatif est une forme privilégiée de création de cette nouvelle collectivité de résidents, ici matérialisée par le souhait du partage des équipements et des espaces, exprimé sur la scène politique locale. Cet espace public d'échelle locale correspond à une demande des résidents qui parlent d'« espace ouvert » (*open space*) tandis que les architectes ou les chercheurs, plus férus de culture urbaine européenne, utilisent le terme d'espace public. Ces résidents sont d'ailleurs conscients de la valeur symbolique et exemplaire de la nouvelle collectivité qu'ils créent, et contribuent à donner un peu de réalité à l'imagerie d'une société urbaine réconciliée.

C'est donc bien ici le processus de négociation, après la confrontation entre les parties en présence, qui est porteur de dynamiques intégratrices allant dans le sens d'une plus grande justice spatiale. Cependant, deux éléments sont à souligner :

- L'échelle très locale de la négociation et la simplicité relative de la structure du projet, mettant en scène deux groupes de résidents au statut équivalent et de taille relativement réduite, ont favorisé le succès du projet.

- Cette négociation ne porte pas sur la nature du projet mais sur sa forme, et intervient après que la municipalité a décidé de construire le lotissement public sur l'espace tampon séparant Alexandra de Lombardy East. La municipalité, tout en restant ouverte aux négociations sur la forme et la composition du projet, est restée extrêmement ferme sur son objectif et présente, d'un point de vue politique et financier, tout au long du projet.

### L'avenir technocratique d'Alexandra

Parmi les 20 000 nouveaux logements aidés prévus par le Plan de Renouveau d'Alexandra, bien peu seront destinés aux résidents d'Alexandra. L'aménagement prévu des espaces publics vacants entourant le *township* les écarte nettement d'une vocation sociale : il est prévu d'y construire des programmes de logements intermédiaires, en partie subventionnés par l'État mais nécessitant le recours à un emprunt, excluant donc la population sans emploi formel<sup>11</sup>. Le Projet de Redéveloppement d'Alexandra prévoit déjà de permettre l'accès à ces logements aux non-Alexandrites – tant il sera difficile de trouver la « bonne clientèle » parmi les candidats au relogement d'Alexandra.

« Dans les conditions actuelles du marché, les prix des logements mis en vente dans cette zone dépasseront les R80 000 [...]. Si ces développements porteurs d'opportunités pour les résidents d'Alexandra doivent être encouragés, ils seront hors de portée d'une partie importante des ménages ». (Conseil métropolitain de Johannesburg, 2002, Projet de Redéveloppement d'Alexandra : Stratégie pour le logement, rapport final août, p. 47).

Ceux-ci sont pourtant très nombreux. En août 2002, près de 7000 familles résidant dans des bidonvilles le long de la rivière Jukskei ont été déplacées vers le bidonville de Diepsloot, à la périphérie nord de la ville. Plus de 1000 autres se sont vues attribuer des logements RDP dans le lotissement de Bram Fischerville, à plus de 50 km à l'ouest d'Alexandra (Bénil C., 2002). Le Projet de Développement d'Alexandra prévoit de déplacer ainsi environ 20 000 autres familles, vivant dans des conditions « dangereuses ou indécentes ».

Alexandra est un enjeu majeur pour Johannesburg : aux portes de Sandton CBD, centre d'affaires international, il constitue la vitrine de la politique urbaine post-apartheid – au point qu'un « tour » d'Alexandra est souvent prévu lors des visites de partenaires internationaux, publics ou privés<sup>12</sup>. L'État central est ainsi très présent dans la destinée de l'ancien *township*, directement (à travers le statut de projet présidentiel) ou indirectement (à travers l'intervention de l'administration provinciale, qui attribue notamment les subventions au logement et décide des grands projets d'équipement). Le Conseil métropolitain est lui aussi présent, mais son rôle semble se réduire à la gestion quotidienne des projets – et notamment des questions épineuses de l'attribution des logements publics et des déplacements de population, en négociation plus ou moins ouverte avec les associations locales préexistantes ou créées *ad hoc*.

Quelle est la place de la participation locale dans les décisions qui orientent l'avenir d'Alexandra ? Force est de constater qu'elle semble instrumentalisée pour légitimer une politique d'obédience libérale, qui va dans le sens de la remise d'Alexandra au niveau du marché. Le déplacement prévu vers la périphérie métropolitaine d'une grande partie de la population alexandrite, l'utilisation des terrains publics vacants à des fins spéculatives, sont en effet légitimés par le recours à une participation qui semble se limiter au *lobby* des propriétaires fonciers et immobiliers d'Alexandra et de son voisinage.

11. La politique nationale du logement consistait jusqu'en 2001 à attribuer à chaque ménage bénéficiaire un logement minimal (dit logement RDP, du nom du projet : Reconstruction and Development Programme), de manière à éviter la nécessité du recours à l'emprunt. Des subventions plus réduites sont attribuées aux tranches de revenus plus élevés, le ménage devant compléter la subvention par un emprunt, pour des logements en général de qualité supérieure.

12. Comme on put le voir lors du Sommet de la Terre d'août 2002 à Johannesburg.



Claire Bénit

En allant vers Sandton

Ce n'est pourtant pas faute d'avoir organisé des forums consultatifs, comme au sein du *Greater Alexandra Development Forum* (GADF), créé en 1998, où les projets municipaux pour Alexandra et ses environs étaient présentés dans des réunions ouvertes au public, organisées par les *leaders* de chaque *civic*, et présidées de manière assez dynamique par un élu local qui en était issu, Sisa Njikellane. Le forum qui lui a succédé en 2001, *Alexandra Development Forum* (ADP), est déjà moins ouvert. Il fonctionne davantage comme un comité consultatif, composé de fonctionnaires municipaux et des *leaders* de chaque *civic*, ainsi que des présidents des branches locales des deux partis politiques principaux à Alexandra (ANC et IFP<sup>13</sup>).

La plus grande confusion règne quant à la représentativité de chacune de ces associations locales, aux intérêts et à la « base » locale on ne peut plus variés. Parallèlement, les élus locaux sont largement exclus du processus de consultation : la structure mise en place par la réforme de 2000 (les *ward committees*), qui visait à organiser la consultation de la société civile par le truchement de ses élus locaux, est étonnamment absente du processus. Les puissantes associations locales vident de leur contenu les structures de la démocratie représentative locale, notamment en captant les personnalités politiques majeures du quartier.

Ici l'institutionnalisation de la « société civile » a échoué, sans doute pour le pire : les conflits entre *civics* reflètent moins la diversité des groupes d'intérêt alexandrites que les conflits de personnalités et les rivalités des *leaders*, chacun tentant d'obtenir une place dans le projet de développement considérable qui s'annonce autour d'Alexandra.

Une deuxième difficulté réside dans la question de l'échelle de la participation, les enjeux de l'aménagement des espaces entourant Alexandra dépassant largement l'échelle du quartier.

La participation est souvent confinée à une échelle micro-locale : ainsi, c'est seulement au sein d'un comité *ad hoc* regroupant les propriétaires voisins (noirs et blancs, d'ailleurs) qu'a été discuté l'avenir de Westlake, un des espaces vacants qui borde le *township*. Ce comité s'est évidemment opposé à la construction d'un lotissement public, arguant qu'un quartier de classes moyennes, ou un pôle de haute technologie, s'accorderait davantage aux valeurs immobilières avoisinantes. L'échelle locale de la participation favorise ici l'expression immédiate d'un NIMBYsme<sup>14</sup> classique.

Quant à la participation à l'échelle alexandrite, elle a été progressivement réduite, comme en témoigne d'ailleurs le changement de nom du forum participatif, de *Greater Alexandra Development Forum* à *Alexandra Development Forum*. Les frontières du Grand Alexandra sont pour le moins floues, et les plans présentant le Projet de Renouveau d'Alexandra excluent désormais les terrains vacants alentours... : on ne saurait mieux dire qu'ils ne font pas véritablement partie des négociations locales.

En outre, au sein de ces forums, la discussion ne s'est jamais orientée sur les enjeux régionaux de l'aménagement d'Alexandra. Les interventions restent très fragmentées (sur les projets, entre les *civics*, sur un nom de rue ou une localisation de zone commerciale), sans que le débat sur « Alexandra pour les Alexandrites » versus « Alexandra pour la croissance économique » n'ait été lancé. Les déclarations d'intentions de l'ADF sont en décalage flagrant avec les évolutions réellement programmées : « Le profil d'Alexandra présente les caractères suivants : chômage élevé, criminalité élevée, pénurie de logements, problèmes de viols et manque d'équipements sociaux. [...] Ce qu'il nous faut, dans ce programme, c'est de faire en sorte qu'il réponde aux problèmes du *township*. Il ne doit pas se contenter de fournir un équipement matériel, mais doit faire naître des opportunités et transformer la communauté. [...] Nous devons compter sur nous mêmes et encourager l'auto-suffisance au sein de la communauté. Nous devrions utiliser ce programme pour

13. African National Congress, le parti au pouvoir, et Inkhata Freedom Party, parti d'opposition à la base principalement zouloue.

14. NIMBY, acronyme pour Not In My Backyard, « pas de ça chez moi », qui désigne le refus de voir s'implanter dans son voisinage des équipements jugés indésirables ou facteurs de nuisances locales, même si l'utilité de cet équipement est reconnue de manière générale (notamment à l'échelle métropolitaine).

lancer de petites entreprises. [...] Le Projet de Renouveau fournit l'occasion de mettre en place des partenariats entre les résidents locaux et les industries établies », (discours de lancement d'Alexandra Development Forum, été 2001).

Le discours sur le « processus » (de construction, de mise en œuvre du projet) a remplacé tout discours sur le « contenu ». Si le Forum fait bien le diagnostic de la misère sociale et urbaine à Alexandra, c'est surtout pour souligner le besoin – indéniable – de développement économique, et le désir des résidents d'être associés notamment aux chantiers de construction. Ce souci légitime semble toutefois écarter la réflexion sur le « produit ».

Que devient la participation au chantier des Alexandrites si une grande partie d'entre eux doivent être relogés à plusieurs dizaines de kilomètres d'Alexandra ? La « justice post-structuraliste » aurait-elle fait oublier la « justice structurelle » élémentaire ?

### Quel porte-parole pour les plus pauvres ?

L'expulsion d'Alexandra des populations insolubles – qui revient à organiser une ségrégation sociale, forme d'« injustice spatiale » –, est-elle seulement le résultat d'une participation locale biaisée par l'échelle de la consultation, et brouillée par la multiplicité des enjeux, des projets, des acteurs ?

Une véritable consultation eut-elle eu lieu que le résultat n'eût pas nécessairement été différent. L'ensemble des civics et les partis politiques se prononcent en faveur de l'éradication des bidonvilles de la Jukskei et du déplacement de leurs populations, toujours considérées comme des « squatters » étrangers à Alexandra, bien que la plupart y réside depuis une vingtaine d'années<sup>15</sup>. Pourtant, nombre des Alexandrites se considérant comme résidents légitimes<sup>16</sup> risquent de connaître un sort similaire à celui des « squatters » des bidonvilles...

SANCO seul<sup>17</sup> commence à prendre la défense de ces « squatters », sous une forme juridique non dénuée d'efficacité (Huchzermeyer M., 2003) mais qui semble dérisoire à l'aune des amples mouvements urbains sociaux des années 1980. Le civic a lancé en juin 2002 un recours en justice contre la municipalité, bloquant l'avis d'expulsion des quelque 900 familles installées sur un terrain public destiné à l'extension d'une école, en plein cœur d'Alexandra. Le leader de la branche alexandrite de SANCO, Goodwill Qushwana, explique : « Nous sommes favorables au développement d'Alexandra, mais nous ne voulons pas que ces gens soient déplacés vers Bram Fischerville. On a des terrains disponibles autour d'Alex' ! [...] Le développement intégré, ça veut dire quoi pour nous ? Tout ce qu'on fait, c'est séparer les pauvres du reste ».

La participation des habitants à la construction de la justice spatiale dans leur ville est essentielle, mais elle est difficile et souvent instrumentalisée afin de masquer les enjeux réels du

développement urbain. Est-ce seulement un biais dû à une organisation imparfaite de la participation, ou est-ce plutôt une difficulté intrinsèque à la participation ?

L'exemple du lotissement multiracial de Riverpark a montré que le processus de négociation était essentiel à l'objectif même du projet : créer un quartier intégré à partir de populations se considérant comme dissemblables, socialement et « racialement ».

La participation fonctionne bien comme moteur de la justice spatiale à l'échelle du quartier, celle des espaces de vie, de la quotidienneté, la plus à même de mobiliser une grande partie des résidents. Encore faut-il qu'elle soit accompagnée d'une présence très forte – et relativement dirigiste – des pouvoirs publics, décidés à braver les conservatismes locaux pour construire un lotissement public<sup>18</sup>.

A *contrario*, l'urbanisation des alentours d'Alexandra montre à quel point la participation peut être un outil politique de dilution des responsabilités publiques : la décision de « la communauté » divisée en sous-groupes d'intérêt est avancée comme justification des décisions publiques allant dans le sens du marché. L'accord de la classe moyenne noire et blanche pour expulser les plus pauvres d'Alexandra, joint à l'absence d'une représentation structurée des populations les plus démunies, et à leur grande difficulté d'exprimer spontanément leur point de vue et leurs intérêts, conduit à une politique de ségrégation sociale orchestrée par la collectivité.

### À l'échelle métropolitaine la décision publique, à l'échelle locale la participation et le marché

Les questions et les légitimités ne sont pas les mêmes à l'échelle micro-locale (les quartiers voisins des parcelles vacantes), à l'échelle alexandrite (une grande partie des résidents d'Alexandra doit être relogée, ici ou ailleurs), à l'échelle

15. La venue de ces « squatters » fut encouragée dans les années 1980 par un des civics locaux, SANCO (*South African National Civic Organisation*), afin de créer une agitation sociale et politique dans le township.

16. Notamment les habitants des logements locatifs en fond de parcelle (*backyard shaks*), également destinés à disparaître dans le Projet de Renouveau Urbain d'Alexandra.

17. On pourrait y ajouter *Alexandra Civic Organisation*, autre association locale, dont le président et seul membre actuel connu a organisé – moyennant finance – l'invasion des logements neufs demeurés vacants dans un des lotissements publics bordant le township, par une cinquantaine de familles issues des rives de la Jukskei. Toutefois, les squatters, conscients d'être instrumentalisés par cette association, ont vite cessé d'en suivre le leader.

18. La négociation ici ne portait pas véritablement sur le projet lui-même et son bien-fondé mais avait pour but de faire accepter cette décision présentée comme d'intérêt général, et de mener à des aménagements ou des compensations. Sur la notion de compensation, voir Jobert A., 1998.

de l'agglomération. Là, le débat se pose en ces termes : vaut-il mieux pour la métropole consolider son cœur économique en atténuant les contrastes sociaux autour de Sandton et en embourgeoisant Alexandra, ou faut-il préserver du marché une enclave qui fournirait une opportunité unique pour des logements bon marché à proximité des pôles d'emplois ? Ou, en d'autres termes : est-il « juste » de concentrer ainsi les fonds publics métropolitains, provinciaux et nationaux pour un développement qui peu ou prou vise à remettre un espace au niveau du marché ?

La démocratie participative apparaît inapte à soulever de tels débats, dont le lieu privilégié reste la scène d'échelle plus vaste de la démocratie représentative. La participation est par essence d'échelle locale et quotidienne ; il est au

contraire du ressort des politiques de définir, de présenter et de soumettre au débat la vision d'un ou de plusieurs futurs métropolitains possibles.

Attendre du concert des négociations locales et localistes l'émergence d'une vision d'échelle métropolitaine (comme le préconisent la plupart des théories de la participation) conduit bien souvent à réduire le politique – par défaut, conviction ou cynisme – à un simple accompagnement des dynamiques de marché. Pas d'urbanisme participatif sans urbanisme : la conception post-structuraliste de la justice spatiale ne doit pas évacuer le politique – qui ne saurait se construire à la seule échelle locale – de la gestion des affaires de la ville.

**Claire Bénit**

#### Références bibliographiques

Bénit C., Gervais-Lambony P., (2004), « La mondialisation comme instrument politique local : les pauvres face aux vitrines », *Annales de Géographie*, 634.

Bénit C., Morange M., (2004), « Les domestiques ; la ville et l'accès à l'emploi au Cap et à Johannesburg : logiques de proximité et logiques de réseau », *Revue Tiers Monde*, n° 179, juillet-septembre, pp. 539-565.

Bénit C., (2000), « Johannesburg : déségrégation raciale, ségrégation sociale ? La banalisation des mobilités résidentielles dans la ville d'apartheid », in Dureau et al., *Métropoles en mouvement*, Paris, Anthropos/Economica, Collection Villes, pp. 269-280 et pp. 357-368.

Castells M., (1983), *The City and the Grassroots*, University of California Press.

Chipkin I., (1996), *City and community : local government and the legacy of the « one city » slogan, Johannesburg*, Centre for Policy Studies, November.

Donzelot J., (1999), « La nouvelle question urbaine », *Esprit*, novembre, n° 258, pp. 87-114.

Grafmeyer Y., (1994), « Regards sociologiques sur la ségrégation », in Brun J., Rhein C. (dir.), *La ségrégation dans la ville*, Paris, l'Harmattan, pp. 85-117.

Harvey D., (1992), « Social Justice, Postmodernism and the City », *International Journal of Urban and Regional Research*, 16(4), pp. 588-601.

Huchzermeyer M., (2003), « Housing rights in South Africa : invasions, evictions, the media and the courts in the cases of Grootboom, Alexandra and Bredell », à paraître dans *Urban Forum*, 14(1).

Jobert A., (1998), « L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n° 42, pp. 67-92.

Lefebvre H., (1968), *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos.

Legros O., (2002), « Aide internationale et pouvoir local en milieu urbain. L'exemple de Yeumbeul dans la banlieue de Dakar (Sénégal) », *Annales de géographie*, n° 6082, pp. 339-358.

Lévy J., (2002), « Sur les conditions d'habitabilité de l'espace », *Les Annales de géographie*, n° 626, pp. 394-404.

Lévy J., (1994), *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, FNSP.

Posel D., (1991), *The making of apartheid, 1948-1961 : conflict and compromise*, Oxford, Clarendon Press.

Rawls J., (1997), *Théorie de la justice*, Paris, Le Seuil, (traduction française de *A Theory of Justice*, 1971).

Visser G., (2001), « Social justice, Integrated Development Planning and post-apartheid urban reconstruction », *Urban Studies*, 38(10), pp. 1673-1699.

#### Biographie

CLAIRE BÉNIT, ancienne élève de l'École Normale Supérieure Ulm-Sèvres, est enseignante-chercheuse en géographie à l'Université d'Aix-Marseille I. Elle est actuellement chargée de recherche au Human Science Research Council à Johannesburg, Afrique du Sud, dans l'Unité de Recherche sur la Ville, et travaille sur la privatisation de la sécurité et les nouvelles formes de gouvernance à Johannesburg. Cet article reprend certains éléments de son travail de thèse, *La fragmentation urbaine à Johannesburg*, Université de Poitiers, 2001.

[benit@wanadoo.fr](mailto:benit@wanadoo.fr)