



HAL
open science

Les formes de la démocratie locale dans les villes sud-africaines - Introduction

Claire Bénit-Gbaffou, Philippe Gervais-Lambony

► **To cite this version:**

Claire Bénit-Gbaffou, Philippe Gervais-Lambony. Les formes de la démocratie locale dans les villes sud-africaines - Introduction. *Revue Tiers Monde*, 2008, 196, pp.733-739. 10.3917/rtm.196.0733 . hal-01069977

HAL Id: hal-01069977

<https://univ-paris8.hal.science/hal-01069977>

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.

LES FORMES DE LA DÉMOCRATIE LOCALE DANS LES VILLES SUD-AFRICAINES

INTRODUCTION

Claire BÉNIT-GBAFFOU, Philippe GERVAIS-LAMBONY

En mai 2008, les métropoles sud-africaines ont connu une vague de violences qualifiées de « xénophobes » car la majorité des victimes en ont été des originaires d'Afrique sub-saharienne¹. Ces événements, sans précédent de cette ampleur, largement couverts par les médias nationaux et internationaux ont provoqué les consciences et n'en finissent pas d'attirer des commentaires proposant divers types d'explications. Il est clair que celles-ci ne peuvent se limiter à la seule xénophobie mais incitent à pointer des dysfonctionnements graves de la société sud-africaine. Une des analyses qui revient le plus souvent tient au fossé grandissant entre les résidants et leur gouvernement local, pourtant démocratiquement élu dans la période post-apartheid. Ce fossé est peut-être particulièrement visible dans les lieux où l'État est effectivement présent, où il s'efforce de fournir les services et les biens publics manquants après des décennies de sous-investissement d'État, mais sans parvenir à dialoguer avec les résidants sur les modalités pratiques, essentielles, de réalisation des projets et d'attribution des ressources publiques. C'est ainsi qu'une des accusations exprimées à l'encontre des « étrangers »* d'Alexandra du *township* Johannesburg, était qu'ils « volent les ressources des Sud-Africains » : ils « captent, par la corruption des élus locaux, les logements publics » ; ils « prennent le dessus dans le *business* lucratif des taxis collectifs » ; etc. L'embarras de l'État sud-africain, dont la faible réaction (et notamment le refus de verser quelque compensation que ce soit aux victimes des violences) a été très remarquée et critiquée, ne démontre-t-il pas qu'au-delà des préjugés xénophobes, les questions du contrôle du gouvernement local, de la responsabilisation des élus locaux, et de l'allocation des ressources publiques sont bien réelles ?

Sans limiter l'analyse de cette expression violente de la « xénophobie » (qui a aussi des sources plus complexes et anciennes) à une question de démocratie

1 - Pas nécessairement d'ailleurs des « étrangers », mais souvent des personnes ayant acquis la nationalité sud-africaine, voire appartenant simplement à des groupes ethniques sud-africains très minoritaires localement, comme si derrière le qualificatif de « xénophobe » se cachait en fait un rejet plus ample de l'Autre-proche.

* Les astérisques renvoient au glossaire en fin de numéro.

locale, il apparaît crucial de disséquer les dysfonctionnements de celle-ci, notamment dans les métropoles, sièges à la fois des plus grandes capacités techniques et financières d'intervention municipale, des plus grandes inégalités sociales et donc des expressions les plus violentes des frustrations locales.

La place de la participation locale dans la démocratie sud-africaine naissante est d'autant plus importante que, au-delà des discours globaux et du prêt-à-penser sur la bonne gouvernance, elle s'inscrit dans un contexte historique, politique et social particulier. Il faut d'abord souligner l'héritage d'une lutte anti-apartheid souvent menée, dans les villes et dans les *townships* noirs, du fait notamment de l'interdiction des partis politiques, par des mouvements de résidents ancrés localement, les *civics**. Cet héritage donne encore aujourd'hui, malgré leurs transformations (certains disent leur déclin), une aura de gloire aux associations locales de résidents. Et l'un des enjeux de la réforme du gouvernement local après l'apartheid est l'intégration, et sans doute aussi la canalisation, de ces mouvements civils parfois remuants. S'y ajoute une structure politique partisane spécifique, où la domination politique de l'ANC* est incontestée aux échelles nationales et provinciales (en tout cas depuis les élections de 2004) : seules les échelles locales sont réellement soumises à compétition politique, et encore, de manière limitée. Cette structure conduit à une forme de démocratie particulière, où l'opposition, la critique, le débat sur les orientations politiques reposent moins sur l'alternance partisane que sur d'autres plateformes de débat collectif : la presse, les débats internes au parti, les négociations avec la société civile.

La participation de la société civile aux choix politiques est particulièrement encouragée à l'échelle métropolitaine où des institutions de démocratie participative locale ont été mises en place. L'équilibre est à cet égard difficile entre la centralisation des pouvoirs, jugée nécessaire à la stabilité des politiques urbaines et notamment à l'ambition de la reconstruction des villes sud-africaines (dans ses dimensions contradictoires de redistribution et de retour à la croissance économique²), et la prise en compte dans leur diversité des voix et intérêts citoyens. La succession des réformes du gouvernement local (brièvement rappelée par Bill FREUND dans ce numéro), est significative : à un système intérimaire (1996-2000) qui créait deux échelles de gouvernement local emboîtées – une échelle métropolitaine de redistribution et une échelle municipale (intégrant anciens quartiers blancs et anciens *townships*) plus propice à l'expression des intérêts locaux – a succédé fin 2000 un système simplifié (*unicity**) concentrant les pouvoirs à la seule échelle métropolitaine. L'exercice de la démocratie participative y est concentré à l'échelle des *wards**, circonscriptions électorales élémentaires, notamment à travers les *ward committees**, comités élus localement ayant pour vocation de faciliter la communication entre l'élu et la société civile. C'est cette échelle d'analyse, même si elle est bien sûr mise en regard avec les contextes et processus métropolitains, qui est privilégiée dans ce numéro, que ce soit pour analyser le fonctionnement des structures participatives des *wards* (PIPER et DEACON ; BALLARD *et al.*), celle des branches locales de l'ANC (DARRACQ), la marge

2 - BENIT C., GERVAIS-LAMBONY P., 2003, « La mondialisation comme instrument politique local dans les métropoles sud-africaines (Johannesburg et Ekurhuleni) : les "pauvres" face aux "vitrines" », *Annales de géographie*, n° 634, pp. 628-645.

de manœuvre et la responsabilisation des élus locaux* (BÉNIT-GBAFFOU ; GERVAIS-LAMBONY), les pratiques locales du vote dans un contexte de parti dominant (FAUVELLE-AYMAR).

L'ensemble des articles s'accordent sur le fait que les mécanismes institutionnels de la démocratie participative fonctionnent mal. Que ce soit du fait de la centralisation des pouvoirs entre les mains du maire, de l'absence de mécanismes de responsabilisation des élus locaux devant leurs électeurs (BÉNIT-GBAFFOU), de la politisation des structures participatives qui leur fait perdre, au moins dans les *wards* ANC, toute perspective critique (PIPER et DEACON), ou la conséquence d'une stratégie urbaine essentiellement tournée vers la croissance et négociée en amont avec les partenaires économiques plutôt qu'avec les résidants (FREUND ; BALLARD *et al.*), les élus locaux et leurs comités de résidants ont peu de poids en tant que tels dans les décisions métropolitaines, dans la définition des priorités pour l'investissement public, ou même dans la mise en œuvre locale des projets urbains. À cet égard, les mouvements sociaux, formes plus contestataires et extra-institutionnelles de participation, constituent souvent des formes de participation plus efficaces pour influencer ou réorienter les politiques urbaines contestées³. Les mouvements sociaux ne sont toutefois pas l'objet de ce numéro spécial⁴, qui se concentre essentiellement sur les formes institutionnelles de participation citoyenne – leur fonctionnement, leur signification politique et identitaire et leurs limites.

Sont rassemblées ici des contributions portant principalement sur les villes de Johannesburg et d'Ekurhuleni (situées dans la province du Gauteng), d'eThekweni (ex-Durban) et de Msunduzi (situées dans la province du Kwazulu Natal). La déclinaison provinciale⁵ permet d'apprécier les différences de contextes et de cultures politiques régionales, au-delà de mécanismes institutionnels nationaux communs. La diversité dans la taille et le poids économique des villes étudiées met en relief l'importance relative de la course à la croissance économique dans les grandes villes qui parfois oblitère, davantage qu'ailleurs, les objectifs participatifs. Nous souhaitons ici, plutôt que d'annoncer le contenu de chacun des articles, les mettre en débat autour de deux questions principales.

Une première question porte sur la marge de manœuvre réelle des élus locaux, au sein de leur circonscription (*ward*) et au sein du conseil municipal. Claire BÉNIT-GBAFFOU suggère que celle-ci est faible à Johannesburg, du fait de l'extrême centralisation du pouvoir municipal entre les mains du maire et du comité exécutif* qu'il nomme au sein de sa majorité politique. À Durban, où le comité du maire est le reflet de la diversité partisane municipale, le maire s'appuie surtout sur le *city manager**, qu'il nomme à la tête de l'administration (BALLARD *et al.*), et a donc aussi un pouvoir fort qui limite l'importance et l'ampleur des débats politiques au sein du conseil municipal. Cette limitation

3 - BALLARD R. HABIB A., VALODIA I. (eds), 2006, *Voices of Protest: Social Movements in Post-Apartheid South Africa*. Pietermaritzburg : UKZN Press.

4 - Un article à paraître dans le prochain numéro de la *Revue Tiers Monde* illustrera les possibilités et les limites de la participation des mouvements sociaux et citoyens à la gouvernance urbaine (Tanja WINKLER, « Associations culturelles et développement locale à Hillbrow, Johannesburg »).

5 - Que l'on pourra étendre en se référant à une publication récente sur la métropole du Cap : DUBRESON A., JAGLIN S. (éds), 2008, *Le Cap après l'apartheid*, Paris, Karthala.

structurelle du pouvoir des élus locaux donne davantage de poids aux réseaux politiques et personnels dans leur capacité (inégal) à avoir accès à la décision et aux ressources publiques. Ceci a des conséquences importantes sur la relation entre électeurs et élus : ces derniers sont peu susceptibles de donner aux revendications citoyennes le pas sur leur loyauté partisane, et de critiquer la politique de l'ANC au nom des difficultés ou des critiques rencontrées dans leur circonscription. Toutefois, cela ne veut pas dire que les élus locaux ne disposent d'aucune capacité d'initiative. Comme le montrent Philippe GERVAIS-LAMBONY et Laurence PIPER et Roger DEACON, la manière dont l'élu local construit sa légitimité politique au sein de sa circonscription est très variable. Il peut choisir de faire du *ward* un espace de participation, et même de représentation territoriale de la diversité sociale et spatiale de sa circonscription. Il peut s'associer ou non aux élus locaux voisins pour tenter de peser davantage sur les décisions de localisation d'équipements ou d'investissements et sur la répartition spatiale des ressources privées et publiques. Ces initiatives, qui reposent sur les personnalités des élus mais aussi sur leur réseau politique et les contextes urbains, sont d'autant plus importantes que les institutions municipales donnent peu de pouvoir aux conseillers locaux : c'est la combinaison des approches institutionnelles et des approches par les pratiques et les acteurs qui permet d'en mesurer toute la portée.

Cette question sur la marge de manœuvre des élus locaux peut être élargie à celle de la signification et du rôle de la démocratie locale institutionnelle. Une approche fonctionnaliste conduirait à disqualifier l'importance des élus locaux dont le pouvoir d'influer sur les orientations politiques métropolitaines et même sur les projets locaux est faible, ce qui peut expliquer leur faible légitimité dans certains *wards*, les attaques dont ils font l'objet, et le fait que la plupart des mouvements sociaux les contournent pour s'adresser directement au comité du maire ou à l'échelle provinciale du gouvernement (BÉNIT-GBAFFOU). De même, Richard BALLARD *et al.* concluent à la marginalisation des *ward committees* et des processus participatifs dont ils sont porteurs, finalement peu utiles en termes de contenu et incapables d'influencer les orientations stratégiques métropolitaines. En revanche, ils soulignent, comme le fait Philippe GERVAIS-LAMBONY, les autres dimensions (identitaire, sociale et politique) de ces institutions participatives. Elles sont un lieu d'apprentissage des institutions et des pratiques démocratiques ; de prise de conscience de la limitation des ressources de l'État, de ses modes d'action et de ses arbitrages, de la nécessaire prise en compte des quartiers voisins et de l'échelle métropolitaine, etc. Cet apprentissage est d'ailleurs à double sens, engageant aussi les fonctionnaires et les élus municipaux à construire une relation directe et responsabilisante avec les citoyens, et donnant un contenu concret aux politiques municipales qu'ils pouvaient jusqu'alors élaborer et mettre en œuvre de façon abstraite. Philippe GERVAIS-LAMBONY développe l'importance de la construction d'un « nous » localement ancré, intégrateur et respectueux de différences micro-locales (du moins dans une certaine mesure), par l'intermédiaire de ces institutions participatives qui ouvrent ainsi, malgré tout, la voie à une certaine forme de justice spatiale procédurale malgré sa faible efficacité redistributive.

Ce constat conduit à un deuxième type de débat, portant sur le rôle de la compétition partisane comme facteur d'apprentissage et de consolidation démocratique locale. Christine FAUVELLE-AYMAR discute ainsi le lien entre compétition

partisane au sein des circonscriptions et taux de participation au vote. Elle souligne que contrairement aux résultats généralement constatés (notamment dans les pays dits du Nord), la participation électorale semble inversement proportionnelle au niveau de compétition politique entre les candidats. Autrement dit, le caractère serré du scrutin attendu ne semble pas conduire à une plus forte participation, au contraire. Elle en conclut au caractère expressif plus que rationnel des comportements de votes sud-africains – où l'on vote davantage pour exprimer une identité que pour influencer le résultat du scrutin. Toutefois, une approche géographique peut nuancer cette conclusion. Dans la majorité des circonscriptions considérées (dans la ville de Johannesburg), il n'y a pas de compétition partisane : l'élu local remporte les élections avec un très fort pourcentage des votes, en conformité avec la théorie du vote expressif. Cela reflète la conjonction entre une forte ségrégation urbaine, et des affiliations partisanes très corrélées aux appartenances raciale et sociale : les *wards* correspondant aux anciens *townships* (comme à Soweto) votent en immense majorité pour l'ANC tandis que les *wards* des espaces anciennement classifiés « Blancs » (comme à Sandton) votent très largement pour le DA*. Les *wards* connaissant un degré élevé de compétition électorale exigent toutefois une analyse plus fine. Ils sont de deux types (voir figure 5, p. 867) : il s'agit parfois d'une compétition artificiellement construite par le dessin des limites de circonscription – incorporant pour des raisons électorales au sein d'un même *ward* une partie de *township* et une partie de quartier blanc (comme autour d'Alexandra). Il s'agit aussi des lieux de transition dans la ville, marqués par de fortes mobilités résidentielles : soit les marges urbaines (comme au nord de l'agglomération où se mêlent quartiers suburbains aisés et bidonvilles, et à l'ouest autour des grands lotissements publics récents), soit les espaces centraux (lieu de migrations nationales et internationales ; de déségrégation-reségrégation sociale et raciale ; de pauvreté mais aussi de reconquête par les classes moyennes). Il faudrait mesurer, au sein de ces quartiers (sans les fondre dans l'ensemble des *wards* où la corrélation semble écrasée par le nombre de *wards* dans lesquels le vote est en effet « expressif »), l'impact du degré de compétition politique sur la participation électorale. À l'échelle locale en effet, les observations de type ethnographique semblent montrer un effet réel de la compétition partisane sur les comportements politiques, la participation et l'apprentissage démocratique ⁶. Laurence PIPER et Roger DEACON montrent par exemple que le niveau de compétition partisane à l'échelle des *wards* ne peut être ignoré dans les dynamiques politiques qui s'y déroulent.

Ils en soulignent toutefois les effets potentiellement destructeurs. Pour eux, la politisation des *ward committees*, sans être surprenante, est dommageable à l'exercice de la participation démocratique, et ils la considèrent comme un facteur de blocage plutôt que de débat démocratique. L'analyse menant à cette conclusion porte toutefois à débat. Résulte-t-elle d'un *a priori* négatif sur la « politique partisane » (*politics*), considérée souvent à tort comme l'espace des luttes stériles pour le pouvoir *par opposition* à celui des enjeux sociaux de la société civile (supposés plus « réels » ou plus « authentiques ») ? Ou cette conclusion résulte-t-elle de

6 - BENIT-GBAFFOU C., 2006, « Holding local government accountable? Civil society, ward councillors and decision-making in Johannesburg », communication à la conférence *The place of participation in a democratising South Africa : Decentralisation, local councillors and civil society in post-apartheid cities*, 20-21 Novembre, Wits University, Johannesburg.

l'observation du contexte de Msunduzi et plus largement du Kwazulu Natal, où l'histoire des conflits violents entre partisans de l'ANC et de l'Inkatha (IFP*) fait de la compétition politique une menace pour la paix sociale ? Dans cette hypothèse, ce serait l'absence ou la fragilité d'une culture démocratique locale – où l'acceptation de l'alternance politique et de la victoire de l'opposition ne vont pas de soi – qui expliquerait le blocage des institutions participatives, plus que le fait qu'elles soient traversées par la compétition partisane.

L'on retrouve des débats similaires à propos du « factionnalisme » (ou compétition intra-partisane), dans les textes de Philippe GERVAIS-LAMBONY et de Vincent DARRACQ. Philippe GERVAIS-LAMBONY, adoptant une perspective territoriale et politique sur la stratégie d'un élu local au sein de son *ward committee* (à Vosloorus, *township* d'Ekurhuleni largement dominé par l'ANC), montre l'attention portée à la représentation de chaque sous-quartier (et de chaque sous-groupe au sein de l'ANC), et combien cette diversité interne, géographique et politique, contribue à la démocratisation de la gouvernance locale. C'est bien la conjonction entre territoire local et sous-groupe politique qui permet à chacun de formuler et de négocier la prise en compte des intérêts locaux spécifiques de chaque territoire – démarche qui est au cœur de l'idée de démocratie locale. Vincent DARRACQ est sans doute plus pessimiste, montrant ici que le factionnalisme entre les deux grands courants de l'ANC (portés respectivement par l'ancien ⁷ président Thabo MBEKI et par le président de l'ANC Jacob ZUMA) conduit souvent à de graves dysfonctionnements dans les branches locales de l'ANC. Toutefois, il suggère ailleurs ⁸ qu'à d'autres échelles, cette compétition peut au contraire renforcer le pouvoir des branches locales, dont chaque faction cherche à gagner le vote par des concessions directes qui peuvent constituer autant d'opportunités de faire remonter les préoccupations locales aux échelles métropolitaines, provinciales ou nationales. Enfin, à une échelle plus locale, son analyse rejoint en partie celle de Philippe GERVAIS-LAMBONY : les différents sous-groupes au sein d'une branche ANC reflètent bien souvent différents groupes sociaux, raciaux et spatiaux. Les négociations au sein de la branche peuvent donc, en prenant pour objet les ressources urbaines, participer à la consolidation de la démocratie locale. Ici, lutte pour le pouvoir (*politics*) et lutte pour un bien collectif (social ou spatial) se confondent.

Quelle est la portée de ces débats, aussi riches et nombreux soient-ils ? Il faut souligner que le cas sud-africain prend sa place dans un enthousiasme partagé pour les formes de démocratie participative et l'espoir fondé dans les mouvements sociaux urbains, d'échelles diverses, pour bousculer une vie politique endormie par une certaine uniformité idéologique et par l'hégémonie globale d'un modèle social néolibéral. Or nous avons dans les grandes villes ⁹ sud-africaines une illustration particulière de la mise en place, encore en cours, de mécanismes de démocratie participative, concomitamment à la construction d'un

7 - Le 25 septembre 2008, le Président Thabo MBEKI a remis, à la demande de l'ANC, sa démission, et le président intérimaire, Kgalema MOTLANTHE (vice-président de l'ANC) a été désigné pour le remplacer.

8 - DARRACQ V., « Being a "Movement of the People" and a Governing Party : Study of the African National Congress Mass Character », à paraître in *Journal of Southern African Studies*, 2008.

9 - Par manque de moyens et de compétences, la situation du gouvernement local dans les villes secondaires et surtout dans les zones rurales ne prête en aucune manière à l'optimisme, bien moins en tous cas que dans les métropoles à partir desquelles il n'est pas possible, donc, de prétendre généraliser des conclusions à l'ensemble des municipalités sud-africaines.

régime démocratique après plus de quarante ans d'apartheid. Dans le même temps, le cas sud-africain permet de mettre en relief l'appropriation locale de modèles globaux importés par les bailleurs de fonds internationaux, souvent dans l'objectif avoué ou non de contourner les pouvoirs d'État.

Enfin, nous espérons que ce numéro spécial est une occasion de démontrer la richesse du rapprochement entre disciplines scientifiques autour de l'objet « démocratie locale ». Géographie urbaine et politique, sociologie et sciences politiques, sont ici mobilisées ; leurs approches théoriques et leurs méthodologies variées mais complémentaires permettent l'émergence de débats de fond sur la place du politique dans la gouvernance urbaine et le rôle de l'espace et des échelles géographiques dans les dynamiques partisanes. Ceci permet de fournir un premier élément de réponse à la question soulevée par Louw MURRAY dans un article récent ¹⁰ : s'interrogeant sur la faible place de l'analyse des logiques politiques partisanes dans la littérature portant sur la gouvernance urbaine il invite à refuser l'opposition caricaturale entre logiques (intéressées et perverses) de pouvoir et logiques (collectives et authentiques) de revendication sociale.

Ce numéro spécial est le résultat d'un programme de recherche lancé par les Instituts de Recherche à l'Étranger (IFRE), et coordonné par l'Institut Français d'Afrique du Sud (IFAS), 2006-2007, intitulé *Mutations Démocratiques dans les Pays émergents : Asie, Afrique, Amérique Latine, 1990-2005*. (site web http://www.ifas.org.za/democratic_transformation/). Nous souhaitons remercier ici particulièrement Aurelia WA KABWE SEGATTI (Directrice de recherche IFAS) pour son initiative et pour son soutien.

La composante sud-africaine de ce programme, dirigé par Claire BÉNIT-GBAFFOU et Christine FAUVELLE-AYMAR, a rassemblé une dizaine de chercheurs français et sud-africains et s'est conclu par une conférence intitulée *The Place of Participation in a Democratizing South Africa : Decentralisation, Local Councillors and Civil Society in Post-Apartheid Cities*, 20-21 Novembre 2006, Wits University, Johannesburg. Les articles réunis ici sont issus de cette conférence.

Cette expérience a suscité l'émergence d'un programme de recherche élargi, qui bénéficie d'un financement de l'Institut de Recherche pour le Développement (programme CORUS), 2008-2001 : *La voix des pauvres dans la gouvernance urbaine : mobilisation, participation et partis politiques dans les villes sud-africaines*. Ce nouveau programme, qui regroupe une vingtaine de chercheurs français et sud-africains, est coordonné par Claire BÉNIT-GBAFFOU et Alan MABIN (Wits University, Johannesburg).

10 - MURRAY L., 2007, « Political parties and the city : some thoughts on the low profile of partisan organisations and mobilisation in urban political theory », *Environment and Planning A*, n° 39, pp. 2652-2667.