

Inventer la citoyenneté urbaine après l'apartheid : des modèles de gouvernance aux pratiques citadines

Depuis 1994, l'Afrique du Sud tisse son nouveau costume démocratique, patchwork qui se doit d'accommoder les lambeaux de la bureaucratie d'apartheid avec les préceptes de la 'bonne gouvernance', les lingots du fleuron industriel africain avec les masses oubliées d'une population pauvre de plus en plus pauvre... Les réformes du gouvernement local dansent sur deux pieds. Il s'agit bien sûr de dépasser les drames du passé, réconcilier une population autrefois divisée par la loi, mettre fin à l'oppression à travers une politique 'pro poor' (construction massive de logements, protection sociale, discrimination positive à l'embauche etc.). Mais également d'entrer dans la compétition néo-libérale à travers le développement de 'villes mondiales de première classe'. Chouchou des investisseurs étrangers en Afrique, le pays s'aligne sur les recommandations internationales et met en place son propre plan d'ajustement structurel au milieu des années 90. Les services urbains sont privatisés, les licenciements s'enchaînent. Le début des années 2000 voit les villes sud-africaines confrontées à des écarts socio-économiques immenses, la littérature radicale décrit les échecs du nouveau gouvernement. L'arrogance de l'ANC assuré de sa victoire à toutes les échelles est dénoncée. Petit à petit, le vernis du 'miracle sud africain' se craquelle, ces derniers mois, la crise économique mondiale s'est ajoutée à des séismes politiques. La campagne présidentielle en vue des élections de mars prochain se déroule dans un climat de grande incertitude quant à l'avenir du pays.

La municipalité du Cap incarne ce désenchantement à travers les batailles politiques sans retenue que le DA, principal parti d'opposition, traditionnellement soutenu par la population 'colorée', impose à l'ANC. En 2006, une coalition dirigée par le DA remporte les élections municipales. Depuis toujours porte d'entrée des visiteurs internationaux, Cape Town devient une vitrine également politique : la nouvelle équipe doit prouver qu'elle peut faire mieux que ses prédécesseurs ANC. En 2008, la mairesse, leader du DA, obtient le titre symbolique de 'meilleure maire du monde'.

La littérature sur les questions de gouvernance urbaine en Afrique du Sud débat généralement sur la notion de 'gouvernement local développemental' et mesure les effets de la rationalisation économique des services sur la qualité de vie des pauvres. Je ne m'attarderai pas sur cette description et tenterai de discuter les différents visages de la citoyenneté qui entrent dans la production de 'la ville post-apartheid'. Le modèle participatif de la 'bonne gouvernance' qui nourrit les réformes actuelles entre en effet en collision avec l'héritage spécifique de la Lutte. La

rhétorique de la libération romantise le rôle des 'grassroot people', terreau fertile à un populisme dans lequel la citoyenneté est synonyme d'allégeance et de loyauté. Devant le constat de la pression économique et de l'autorité du parti, des tactiques alternatives se développent. C'est ce que j'appelle la production de savoirs citoyens 'en dehors de l'Etat'. L'écheveau de ce qui fait la ville est donc bien plus emmêlé que ce qu'une typologie des 'savoirs' permettrait de révéler. Je propose donc pour finir d'entrer dans la vie quotidienne de Zaza, dont les pratiques spatiales révèlent des savoirs non discursifs, sans cesse renouvelés. Le détour par le combat ordinaire d'une femme permet, peut-être, au discours scientifique de s'approcher de la nature profondément processuelle d'une citoyenneté qui n'existe pas en dehors des pratiques performatives qui l'incarnent jour après jour.

1. Construire la démocratie à l'échelle de la ville

La construction du 'gouvernement local développemental' est au coeur de la question urbaine sud-africaine. Les réformes se succèdent donc pour assurer à la fois l'expression de tous les citoyens ('participation'), la lutte contre la pauvreté et la compétitivité économique ('développement'). La description de la structure métropolitaine de Cape Town met en valeur les innovations gestionnaires qui placent la participation comme principe premier de la démocratie. Mais les principes de liberté et d'égalité qui ont fait de Nelson Mandela une icône des droits de l'homme s'entrechoquent avec la rationalité économique d'une 'bonne gouvernance' fondée sur le recouvrement des coûts.

Comme partout ailleurs dans un contexte d'écart socio-économiques croissants, la 'participation locale' ressemble parfois plus à un argument de marketing destiné à maintenir la paix sociale qu'à une volonté politique profonde de prise en compte du vécu des citoyens.

1. Vers une 'politique de la différence' ?

Les principes utopistes de la nouvelle Afrique du Sud ouvrent la voie à des outils de gestion originaux centrés sur la participation des citoyens.

... mais la mise en oeuvre de l'architecture administrative fait débat (centralisation des décisions, dysfonctionnement entre les responsables techniques et les décideurs politiques, dépolitisation de la société civile, voire disempowerment à travers les codes de communication imposés).

2. 'Le bon citoyen'

Conditionnement sociologique des nouveaux citoyens. Payer, voter, participer. L'édification des discours de 'politique urbaine' implique la constitution du 'public' auquel ils s'adressent. Les habitants sont ainsi approchés tantôt comme 'citoyens' dont on

réclame le vote ou comme 'consommateurs' dont on attend le chèque. Mais l'importance des sphères de participation constitue encore une autre lecture du 'public' : sa présence lors des réunions publiques est souhaitée (l'affluence étant signe de réussite du processus de participation), voire requise (les descriptions de bus affrétés par les councillors pour soutenir une réunion politique), et dans tous les cas, récompensées (distribution de 'produits dérivés' porteurs du logo municipal)...

Autour des compétences techniques de la 'gouvernance' s'élaborent donc un modèle de la respectabilité citoyenne, intériorisé dans les aspirations des citoyens. Ex. de la quête de respectabilité 'classe moyenne' à Luyoloville (plan d'épargne, maisons avec jardin, modèle du foyer familial)... et la déception profonde face à la réalisation matérielle et l'impasse administrative.

Confrontés à la réalité quotidienne d'une pauvreté insurmontable, les habitants ordinaires développent une grande flexibilité dans les tactiques d'accès aux ressources urbaines. En marge des mécanismes démocratiques officiels se développent des pratiques 'hors l'Etat' de construction d'une dignité de citoyen.

2. Les savoirs citoyens en dehors de l'Etat

Les principes participatifs de la gestion urbaine alimentent potentiellement un certain formatage sociologique du citoyen-consommateur. Mais l'histoire de la lutte pour le droit à la ville rend ce processus beaucoup plus chaotique que ce qu'un discours cynique pourrait en dire. De gré ou de force, les habitants des townships ont appris à trouver dans l'auto-organisation les moyens de leur survie économique ET identitaire. Ces 'savoirs du politique par le bas' viennent en travers des mécanismes officiels de participation et impliquent des acteurs divers, depuis les experts en développement d'une coopération internationale jusqu'aux activistes anti-libéraux leaders de manifestations locales. Il ne s'agit pas d'opposer 'la société civile' et 'l'Etat' puisque les rôles de chacun ne cessent à l'évidence de se confondre et de se diviser. Mais le développement de quelques exemples de cette citoyenneté 'civile' rappelle que la loupe des compétences gestionnaires ne suffit pas à rendre compte de l'invention de la citoyenneté.

1. Des compétences d'auto-organisation héritées de la Lutte

La friction entre le rôle officiel du councillor (code of conduct, obligations bureaucratiques) et la figure du leader local (disponible à toute heure, redevable devant la communauté). Ex. Nombolelo forcée de jouer plusieurs rôles : défendre la structure municipale dont elle fait partie (expliquer pédagogiquement les lenteurs de la provision

de service, défendre le personnel municipal, plus généralement, respecter le 'code of conduct') ; mais aussi relayer les positions de l'ANC (d'autant plus en temps de campagne présidentielle) ; et enfin être une bonne voisine, selon les règles de la respectabilité (venir frapper à la porte comme premier geste de 'participation').

Débat sur la nature de ces relations individuelles (clientélisme ? corruption ?) et sur la position du chercheur qui les décrit. Cf. Programme CORUS, 'la voix des pauvres dans la gouvernance urbaine en Afrique du Sud'

2. La construction de discours alternatifs

Intervention de tiers personnages dans le face à face entre l'Etat et le citoyen.

ONG qui produisent des analyses indépendantes (compétences cartographiques de la GTZ pour la lutte contre la criminalité à Khayelitsha). Crée un réseau de ressources accessibles en dehors de la participation institutionnelle qui nourrit le sentiment de l'incapacité du gouvernement.

3. La ségrégation qui a marqué le Xxème siècle est aisément romantisée dans la description idyllique de communautés urbaines soudées détruites par les relogements forcés. Selon la même dynamique nostalgique la fin de l'apartheid est parfois décrite comme la fin de la solidarité dans les townships et l'explosion d'un individualisme potentiellement criminel. L'enjeu de la 'communauté' et du quartier est donc central dans la production d'une citoyenneté inclusive.

Le combat de Proudly Manenberg illustre ce besoin de reconnaissance collective : à la fois la défense des droits -advice office-, l'animation culturelle -festival of the people-, la sécurité, l'emploi -embauche directe et surtout noeud de réseaux). Rappelle l'enjeu identitaire central : être reconnu comme membre de la société à partir de ce que l'on est et non pas selon ce que l'on devrait être.

La description des fils multiples qui tissent le lien entre la ville comme territoire politique et le citoyen montre que le face à face Etat / société civile n'a que peu de valeur heuristique dans la mesure où il est sans cesse traversé par des dynamiques transversales d'instrumentalisation ou de contournement. Mais l'exemple localisé de 'Proudly Manenberg' propose une autre voie pour prolonger l'analyse. Revenir à l'espace concret de la citoyenneté : le quartier, la maison.

3. S'inventer citoyen au quotidien

La dimension spatiale de la citoyenneté ne va pas de soi, pourtant si l'on choisit le terme de 'citoyenneté', l'importance du substrat matériel apparaît plus clairement. 'Etre reconnu comme citoyen' c'est avant tout se voir reconnu le droit à être dans l'espace de la ville. La description des pratiques spatiales quotidiennes de Zaza montre que cette édification du Soi intervient autant dans la

production d'un ancrage fort dans la maison que dans le déploiement de rhizomes à travers la métropole.

1. Une construction ontologique : la mise en scène de la respectabilité à travers le 'making home'. Besoin d'établir des frontières entre soi et l'autre. Ex. Zaza qui agence son intérieur comme un havre d'abondance (mobilier, décoration) tout en cachant l'huile et le sucre dans sa chambre pour ne pas être harcelée par les voisins dans le besoin. Affirmation de son statut de propriétaire à travers l'agrandissement de la maison, mais vulnérabilité face aux ouvriers sans qualification. Boycott du remboursement du prêt, non pas comme signe d'une 'culture du non-paiement' mais comme ultime revendication du droit à la clarification de son statut. Et fondamentalement, affirmation de son quartier comme 'classe moyenne citadine' par opposition aux nouveaux lotissements destinés aux plus pauvres.
2. Des savoirs spatiaux : la production d'une autre ville
Alors que la réussite économique est associée à la vie dans les suburbs et symboliquement, à la voiture individuelle, les habitants pauvres des townships déploient des tactiques complexes liées à la mobilité spatiale. Savoir prendre le taxi, organiser un 'liff' pour les enfants scolarisés dans un suburbs... La vie citadine implique de sortir du township. production de 'rhizomes' qui s'étendent indépendamment des frontières visibles et malgré les contraintes financières toujours plus pressantes (hausse du prix des transports). ex. Zaza entre Gugulethu, Khayelitsha, Sea Point, Rondebosh, Saint James...

En fin de compte, les compétences gestionnaires qui organisent la participation des citoyens ne représentent qu'une part de ce qu'être citoyen veut dire. Compris comme tactiques d'accès aux ressources urbaines, les 'savoirs citoyens' englobent une infinité de pratiques invisibles aux yeux de l'administration locale. Non seulement de nombreux acteurs interviennent en dehors du duo Etat / citoyen, mais surtout l'interaction même de ces deux organes passe par une série de négociations hautement individualisées, possiblement clientélistes. Il ne suffit cependant pas de débattre sur la corruption des institutions pour avoir une vue de la production de la citoyenneté. Les pratiques quotidiennes de la vie en ville mettent l'accent sur des savoirs ancrés dans l'espace (de l'aménagement intérieur à la ville entière). Mon hypothèse est que ces savoirs là, incarnés dans les comportements de chacun, méritent d'être reconnus et analysés au même titre que les stratégies gestionnaires si l'on veut construire des discours scientifiques 'participatifs'.