



HAL
open science

EXPRESSIONS DE LA XÉNOPHOBIE EN RÉUNION PUBLIQUE ET CONSTRUCTION D'UNE IDENTITÉ DE QUARTIER : LE CAS DE YEOVILLE, À JOHANNESBOURG

Claire Bénit-Gbaffou, Eulenda Mkwanzazi

► **To cite this version:**

Claire Bénit-Gbaffou, Eulenda Mkwanzazi. EXPRESSIONS DE LA XÉNOPHOBIE EN RÉUNION PUBLIQUE ET CONSTRUCTION D'UNE IDENTITÉ DE QUARTIER : LE CAS DE YEOVILLE, À JOHANNESBOURG. Politique africaine, 2012. hal-02778740

HAL Id: hal-02778740

<https://hal.science/hal-02778740>

Submitted on 4 Jun 2020

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.

Claire Bénit-Gbaffou et Eulenda Mkwanzazi

Expressions de la xénophobie en réunion publique et construction d'une identité de quartier : le cas de Yeoville, à Johannesburg

Published in *Politique Africaine*, 2012, 127, pp. 109-134.

Résumé

Dans les villes sud-africaines, les réunions publiques de quartier font partie de la vie populaire ordinaire. Depuis 1994 et l'élection d'un régime démocratique, elles font l'objet de fortes dynamiques d'institutionnalisation, qui en transforment les fonctionnements et les enjeux. Cet article s'appuie sur le cas de Yeoville, un quartier de Johannesburg, et analyse le rôle crucial que joue le *leadership* local dans la construction, à travers ces réunions publiques, d'une identité de quartier, notamment par leur positionnement face à l'expression publique de la xénophobie.

La société civile d'Afrique du Sud a la réputation d'être incroyablement animée, dynamique et active. Une telle représentation découle du passé sud-africain. La lutte anti-apartheid, avec ses mouvements urbains de masse, ses mobilisations populaires dans les *townships* (fédérées à la fin des années 1980 sous la bannière de l'United Democratic Front, UDF, allié de l'African National Congress, ANC), ont rendu les villes « ingouvernables » et contribué à la chute du régime. Ce dynamisme demeure un trait caractéristique d'une culture politique sud-africaine dans laquelle les manifestations de masse restent un élément essentiel et original du paysage politique¹, tandis que les réunions publiques sont au moins hebdomadaires au sein des quartiers populaires². Pourtant, la société civile s'est transformée après 1994 et la vie démocratique s'est depuis largement trouvée dominée par l'ANC, parti de libération. Nombreux sont ceux qui ont prédit, analysé ou déploré l'affaiblissement de la société civile dans cette nouvelle ère démocratique, où nombre de leaders locaux de la lutte anti-apartheid ont rejoint le nouveau gouvernement démocratique ou les rangs du parti au pouvoir, et où les mouvements sociaux anciennement indépendants sont désormais alignés sur l'ANC et se montrent guère plus critiques³ : l'ANC étend aujourd'hui son emprise à de nombreuses organisations locales au point d'étouffer la plupart des formes radicales de la critique⁴.

1. R. Mattes, « South Africans' Participation in Local Politics and Government », *Transformation*, vol. 66-67, 2008, p. 116-141.

2. P. Gervais-Lambony, « Space Matters: Identity, Justice and Democracy at the Ward Level in South African Cities », *Transformation*, vol. 66-67, 2008, p. 83-97.

3. J. Cherry, K. Jones, J. Seekings, « Democratisation and Politics in South African townships », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, n° 4, 2002, p. 889-905 ; E. Zuern, « Fighting for Democracy: Popular Organizations and Post-Apartheid Government in South Africa », *African Studies Review*, vol. 45, n° 1, 2002, p. 77-102.

4. C. Bénit-Gbaffou, « Party Politics, Civil Society and Local Democracy: Reflections from Johannesburg », *Geoforum*, vol. 43, n° 2, 2012, p. 178-189.

La réinvention de la société civile d'Afrique du Sud ?

D'autres chercheurs⁵ insistent quant à eux sur la restructuration des mouvements sociaux autour de nouveaux espaces de mobilisation, sur d'autres échelles et selon des modalités nouvelles, notamment non-démocratiques, comme c'est le cas de la violence xénophobe⁶. Tous s'accordent à souligner l'institutionnalisation croissante des formes locales de l'engagement public. Le nouveau gouvernement s'est en effet d'abord engagé à organiser la participation locale dans les différentes sphères de la vie publique, en particulier dans la gouvernance urbaine des circonscriptions locales (« wards ») autour des conseillers locaux nouvellement élus. Le nouveau gouvernement avait en outre besoin de canaliser, d'organiser et de contrôler une société civile particulièrement forte et légitime – arguant pour cela du fait qu'elle n'avait plus de rôle à jouer dans le cadre d'un gouvernement démocratique dirigé par l'ANC. Cette institutionnalisation des réunions publiques a été très critiquée : beaucoup l'ont analysée comme imposant un contrôle hégémonique de l'État et du parti sur la société, et donc comme un facteur de stérilisation du débat public, d'encadrement de la contestation et d'écrasement des formes originales et émergentes de citoyenneté collective locale, issues de la lutte anti-apartheid.

Une telle critique fait écho à des débats internationaux plus larges sur la nature et l'importance de la participation dans la gouvernance urbaine autour de ce qu'on a appelé des « espaces invités de participation »⁷ : ces plateformes participatives, initiées par les autorités locales ou d'autres institutions, « invitent » des habitants et d'autres « bénéficiaires » à « participer » (en différentes capacités et à des degrés divers) à la prise de décision, à la conception des politiques, à la gestion et à la mise en œuvre de projets. Ces « espaces invités » sont opposés à ce que l'on a appelé des espaces « inventés » de participation⁸, dans lesquels ce sont les résidents qui prennent l'initiative d'interagir avec les autorités publiques, et qui sont souvent considérés comme plus indépendants, authentiques et plus à même de contester l'ordre établi.

En Afrique du Sud, les « espaces invités de participation », particulièrement les tribunes participatives institutionnelles développées par les autorités locales après l'apartheid, ont été jugées à la fois inefficaces et stériles⁹. Plus largement, elles ont été critiquées, quel que soit leur

5. R. Ballard, A. Habib, I. Valodia (dir.), *Voices of Protest: Social Movements in Post-Apartheid South Africa*, Durban, UKZN Press, 2006 ; W. Beinart, M. Dawson (dir.), *Popular Politics and Resistance Movements in South Africa*, Johannesburg, Wits University Press, 2010.

6. D. Glaser, « [Dis]connection: Elite and Popular "Common Sense" on the Matter of Foreigners », in S. Hassim, E. Worby, T. Kupe (dir.), *Go Home or Die Here*, Johannesburg, Wits University Press, 2009, p. 53–64 ; K. Von Holdt, M. Langa, S. Molapo, S. Mogapi, *The Smoke That Calls: Insurgent Citizenship, Collective Violence and the Struggle for a Place in the New South Africa: Seven Case Studies of Community Protests and Xenophobic Violence*, CSVR and SWOP research report, Johannesburg, 2011.

7. A. Cornwall, « Spaces for Transformation? Reflections on Issues of Power and Difference in Participation in Development », in S. Hickey, G. Mohan (dir.), *Participation: From Tyranny to Transformation*, London, Zed Books, 2004, p. 75-91.

8. F. Miraftab, « Invited and Invented Spaces of Participation: Neoliberal Citizenship and Feminists' Expanded Notion of Politics », *Wagadu*, n° 1, 2004, p. 1-7.

9. P. Harrison, « The Genealogy of South Africa's Integrated Development Plan », *Third World Planning Review*, vol. 23, n° 2, 2001, p. 175-193 ; S. Friedman, *Participatory Governance and Citizen Action in Post-Apartheid South Africa*, Geneva, International Institute for Labour Studies, Discussion papers series, n° 164, 2006 ; R. Ballard, D. Bonnin, J. Robinson, T. Xaba, « Development and New Forms of Democracy in eThekweni », *Urban Forum*, vol. 18, n° 4, 2007, p. 265-287 ; C. Bénit-Gbaffou et P. Gervais-Lambony (dir.), *Les formes de la démocratie locale dans les villes sud-africaines*, *Revue Tiers Monde*, vol. 4, n° 196, 2008 ; L. Sinwell, « Undermining S'Swetla

modèle institutionnel, comme étant intrinsèquement moins propice à la « vraie » participation que les espaces « inventés »¹⁰. Ces derniers sont en effet analysés comme les lieux où les résidents à faible revenus peuvent se faire entendre, développer des tactiques et stratégies d'action efficaces, voire faire adopter des politiques progressistes¹¹, même si des formes de « citoyenneté insurgée » peuvent parfois conduire à des pratiques violentes, dangereuses et exclusives¹².

Les chercheurs sont cependant en train de reconsidérer les espaces invités de participation. Ils s'accordent à admettre qu'il est impossible de prédire l'issue des processus participatifs¹³, aussi faussés ou dominés par les pouvoirs en place soient-ils. Les espaces invités sont en effet parfois réinventés et appropriés par les participants qui y sont conviés. L'opposition entre les deux catégories d'espaces est également mitigée par le fait que les personnes engagées dans des espaces inventés de participation sont un sous-groupe de ceux qui participent aux espaces invités¹⁴ : loin de former un groupe distinct d'individus dotés d'idées politiques ou de visions du monde opposées, ceux qui participent à des manifestations sont susceptibles de prendre également part à des réunions ou des processus institutionnels. Enfin, l'observation d'espaces invités de participation contribue à modifier sensiblement la question : il s'agit non pas de se demander si les espaces invités sont susceptibles de transformer les politiques urbaines, mais plutôt comment on peut expliquer leur succès, lequel se manifeste par exemple par l'assiduité des habitants. Quels rôles et fonctions ces espaces invités remplissent-ils ? Quels en sont les enjeux ? Quelle sont les dynamiques sociales et politiques de ces réunions et quels jeux de pouvoir y sont à l'œuvre ? Quels types d'identités collectives sont construits à travers de tels processus ?

Residents Through Participation: Towards the Abandonment of Institutionalised Participatory Processes? », *South African Review of Sociology*, vol. 40, n° 2, 2009, p. 181-193.

10. L. Bacarro, K. Papadakis, « The Downside of Participatory-Deliberative Public Administration », *Socio-Economic Review*, vol. 7, n° 2, 2009, p. 245-276.

11. R. Ballard *et al.*, *Voices of Protest...*, *op. cit.* ; L. Sinwell, « Conceptualising Direct Action as a Form of Participation in Development: The South African Case », *Politikon: South African Journal of Political Studies*, vol. 37, n° 1, 2010, p. 67-83 ; S. Friedman, S. Mottiar, « A Rewarding Engagement? The Treatment Action Campaign and the Politics of HIV/AIDS », *Politics & Society*, vol. 33, n° 4, 2005, p. 511-565 ; W. Beinart and M. Dawson, *Popular politics...*, *op. cit.*

12. J. Holston, *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*, Princeton University Press, 2007 ; P. Meth, « Unsettling insurgency: reflections on women's insurgent practices in South Africa », *Planning Theory and Practice*, vol. 11, n° 2, 2010, p. 241-263 ; K. Von Holdt, « Institutionalisation, strike violence and local moral orders », *Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa*, vol. 72-73, 2010, p. 127-151 ; D. Glaser, « Weak, conservative, authoritarian and corrupt participation: towards a non-teleological (and left-liberal) account of things that can "go wrong" with participation and of possible fixes », article non publié présenté à un séminaire CORUS, Johannesburg, 31 janvier-2 février 2011.

13. A. Cornwall, V. S. P. Coelho, *Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*. Londres, Zed Books, 2006 ; S. Corbridge, G. Williams, M. Srivastava, R. Veron, *Seeing the state: Governance and Governmentality in India*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005 ; L. Sinwell, « Transformative Left-Wing Parties and Grassroots Organizations: Unpacking the Politics of "Top-Down" and "Bottom-Up" Development », *Geoforum*, vol. 43, n° 2, 2012, p. 190-198.

14. L. Piper, C. Africa, « Unpacking Race, Party and Class from Below: Surveying Citizenship in the Msunduzi Municipality », *Geoforum*, vol. 43, n° 2, 2012, p. 219-229.

Ces interrogations ont reçu en Afrique du Sud différentes réponses qu'on ne peut présenter ici de manière exhaustive¹⁵ : disons néanmoins qu'en substance les espaces invités de participation sont réhabilités en tant que composantes importantes de la démocratie et de la citoyenneté locales, particulièrement pour les habitants pauvres. Ils représentent une tribune qui permet la prise de conscience (par exemple du caractère partagé ou massif d'un problème), un apprentissage du fonctionnement de l'État et une mise en relation avec ses représentants, la construction d'une légitimité individuelle ou collective, l'affichage d'un statut social ou d'une loyauté politique ou encore la construction d'une identité de quartier, souvent point de départ vers la mobilisation collective. En ce sens, les espaces invités de participation ne peuvent plus être observés isolément. Ils doivent être analysés comme partie intégrante d'un système de réseaux sociaux et politiques, d'espaces participatifs plus ou moins invités, plus ou moins inventés, en tout cas interdépendants. Dans cet article nous voulons explorer la manière dont les réunions publiques locales, invitées et inventées, participent de la construction d'une identité collective de quartier.

Le traitement de la xénophobie et des étrangers dans les espaces publics de Yeoville

Cet article est issu de l'observation systématique et répétée de plusieurs espaces de participation à Yeoville, un quartier défavorisé de Johannesburg. Ce travail qui s'est étalé durant toute l'année 2010 s'appuie également sur des recherches antérieures¹⁶. L'approche choisie est celle de la monographie, conçue comme ayant plus d'avantages qu'elle n'est porteuse de limites. Elle donne une profondeur spatio-temporelle qu'une recherche comparative ou plus étendue géographiquement n'aurait pas permis. De plus et selon nous, le temps, les structures de répétition, les contextes évolutifs et les opportunités changeantes (manquées ou exploitées) ont leur importance dans le processus de construction d'une identité de quartier. Cette analyse ancrée, présentée à travers des récits ethnographiques détaillés, ne nie pas l'unicité et la spécificité du lieu ; elle offre toutefois des instruments pour penser, au-delà, les choix politiques, les contextes locaux, les tactiques et stratégies de la gouvernance locale.

Yeoville offre une étude de cas intéressante. Ce quartier péricentral populaire, qui accueille migrants internationaux (africains) et sud-africains, est traversé de tensions xénophobes, sans qu'elles aient conduit jusqu'ici à des explosions de violence collective (même durant la vague

15. C'était l'un des thèmes de recherche du programme CORUS : « Voices of the Poor in Urban Governance: Participation, Mobilisation and Politics in South African Cities », financé par le ministère français des Affaires étrangères et impliquant une trentaine de chercheurs français et sud-africains. Pour plus de précisions, voir C. Bénit-Gbaffou et Sophie Oldfield, « Accessing the State: Everyday Practices and Politics in Cities of the South », *Journal of Asian and African Studies*, vol. 46, n° 5, 2011 ; C. Bénit-Gbaffou et L. Piper, « Party Politics, The Poor and the City. Reflections from the South African case », *Geoforum*, vol. 43, n° 2, 2012, p. 173-177.

16. La méthodologie utilisée est variée. Elle repose avant tout sur le rapport de recherche de maîtrise d'Eulenda Mkwanazi (*In Quest for Participatory Spaces in a Diverse Community: the case of Three Public Fora, Yeoville, Johannesburg*, Wits University, School of Architecture and Planning, non publié, 2010), et sur les résultats d'une initiative de recherche-action, le *Yeoville Studio*, coordonnée par Claire Bénit-Gbaffou (www.bit.ly/yeoville). Il s'agit aussi d'un engagement à long-terme puisqu'une recherche précédente avait été réalisée sur des sujets connexes à Yeoville (C. Bénit-Gbaffou, « Police-Community Partnerships and Responses to Crime: Lessons from Yeoville and Observatory, Johannesburg », *Urban Forum*, vol. 17, n° 4, 2006, p. 301-326). Une participation à diverses réunions locales a aussi été développée en qualité de militante depuis 2008, Claire Bénit-Gbaffou ayant été parmi les membres fondateurs, et secrétaire générale, de 2008 à 2010, d'une organisation appelée *African Diaspora Forum*, ADF.

d'attaques xénophobes de 2008 qui a touché les villes d'Afrique du Sud). Il s'agit d'un quartier très populaire et dense, concentration de taudis aux logements dégradés, mais il est animé, vivant et doté d'une société civile dynamique. La plupart des participants aux réunions publiques de ce quartier ont des revenus modestes et un faible niveau d'instruction, sans pour autant souffrir de périodes très longues de chômage ou d'inactivité : Yeoville est située à proximité d'opportunités d'emplois, même informels et précaires. Le public des réunions se compose à la fois d'anciens résidents demeurant dans le quartier depuis longtemps et de nouveaux venus, majoritairement sud-africains, mais aussi originaires d'autres pays africains. Les tensions xénophobes, comme le montrent les travaux de recherche sur la question¹⁷, ne sont pas seulement le fruit d'une pauvreté absolue ou même relative : elles peuvent être déclenchées par un changement social rapide, une compétition économique ardue, une intervention étatique sélective, ou la création de ressources (par l'État ou par le marché) qui, dans un contexte de rareté ou de diversité, exacerbe la compétition entre groupes.

Cette monographie analyse la manière dont la xénophobie et les étrangers en général sont « traités » dans les espaces publics locaux, élément central de l'identité du quartier de Yeoville. En effet, il ne se passe pas une réunion publique sans que la question des étrangers et de la xénophobie ne soit évoquée. Il convient aussi de rappeler le contexte national : la frustration croissante de la population dans le contexte global de crise économique, de chômage de masse et de désenchantement face au parti de libération ; les suites de la vague d'attaques xénophobes qui a secoué le pays entier en mai 2008 et qui refont régulièrement surface dans un certain nombre de localités, avec bien souvent pour origine la concurrence politique locale¹⁸.

Notre but est de comprendre comment le problème de la xénophobie est « géré » dans les réunions publiques, si et comment ces questions y sont soulevées, comment ceux qui président la réunion y répondent, lancent ou reprennent, conduisent, orientent ou influencent, tolèrent ou interdisent les débats sur le sujet. L'étude de la gestion de la tension xénophobe – non pas au cours d'une réunion singulière mais sur une année entière ; non pas dans un seul espace public mais dans plusieurs – permet de rendre compte d'un élément clé dans la construction d'une identité de quartier : la fixation, la consolidation et l'exploration des frontières du groupe ; le processus de définition de ses membres et de ses *outsiders*. Suivre une variété de réunions publiques sur une année, de manière régulière et cohérente, a ainsi permis aux auteurs de voir comment les idées et pratiques exposées dans un forum se répandaient dans un autre, étaient répétées, consolidées ou développées lors de la réunion suivante, conduisant de la sorte à la construction d'une vision partagée, ou plutôt dominante, de ce que Yeoville devait être¹⁹. Les visions et processus diffèrent entre les différentes plateformes publiques observées. Certains participants de Yeoville ont pu être moins assidus que nous à ces réunions, mais le suivi des débats soulevés, la similitude et les modifications des ordres du jour de ces réunions, des styles de *leadership* récurrents et des idées clés (pour ne pas dire des obsessions), influençaient

17. L. Landau (dir.), *Exorcising the Demons from Within. Xenophobia, Violence and Statecraft in Contemporary South Africa*, Johannesburg, Wits University Press, 2011.

18. J.-P. Misago, « Disorder in a Changing Society: Authority and the Micro-Politics of Violence », in L. Landau (dir.), *Exorcising the Demons...*, *op. cit.*, p. 90-108.

19. L'identité locale n'est évidemment pas ici conçue comme une donnée, comme des valeurs partagées découlant du simple fait d'habiter un même espace local, ou bien comme dérivant des qualités supposément essentielles de ses habitants. Elle est comprise comme un construit, qui entraîne des processus de définition de ces valeurs communes (ce qui est voulu ; ce qui est acceptable ; ce qui ne l'est pas ; ce que l'on doit combattre), ainsi que de frontières (qui est à l'intérieur ?, qui est en-dehors du groupe ?, qu'est-ce que cela signifie d' « appartenir » au quartier ?).

clairement certaines visions de Yeoville. Celles-ci différaient selon les espaces publics observés, tout en ayant des liens manifestes et en circulant entre ces espaces publics locaux qui ne sont ni indépendants ni imperméables.

Nous dresserons d'abord le portrait des trois types de réunions publiques régulièrement observées avant de structurer cet article à partir de trois formes principales de construction – ou parfois de déconstruction – de l'identité locale autour de la question de la xénophobie. La première concerne l'attitude des présidents de séance face à des discours xénophobes émanant de participants. Nous avons en général été témoins d'un encouragement passif de la xénophobie, par la tolérance explicite du discours xénophobe et de son expression publique sans retenue, au nom d'une liberté d'expression revendiquée. Un deuxième élément clé dans la construction de la communauté concerne la question de la participation dans les réunions : bien souvent le fait de répéter l'affirmation selon laquelle « les étrangers n'assistent pas à *nos* réunions » (même quand cela était faux dans les faits) agissait comme un outil efficace de construction du « nous » contre « eux », une telle affirmation non remise en cause devenant une « preuve » qui filtrait dans d'autres forums publics. Une troisième forme d'intervention, plus active, consistait pour les leaders locaux à soulever eux-mêmes dans le débat public des questions sensibles et contestées, impliquant la xénophobie : ce faisant ils explorent les limites de ce qui peut être discuté et exprimé devant tous et de la façon dont cela peut être fait. Ils créent ainsi de nouvelles arènes légitimes d'expression publique de la xénophobie.

Des espaces de participation contrastés

Trois espaces publics de participation ont été sélectionnés pour notre recherche. Nous avons identifié les plateformes publiques se réunissant de manière suffisamment régulière, et qui étaient assez larges dans leur étendue géographique (nous avons par exemple exclu les réunions de rue pour nous centrer sur des réunions publiques à l'échelle du quartier). Nous avons ainsi assisté régulièrement aux réunions publiques du *ward* (présidées par l'élue locale une fois par mois et ouvertes à tous les habitants locaux), du *Yeoville Stakeholders Forum* (YSF) – un forum regroupant une fois par mois des organisations de la société civile locale – et à celles de deux espaces ayant le même objectif de faciliter le dialogue entre habitants et police sur les questions de sécurité – raison pour laquelle nous les rassemblons en un seul type d'espace : le *Sector Crime Forum* (SCF) et le *Community Policing Forum* (CPF). Chacun de ces trois espaces est unique en son genre, et doté d'objectifs propres d'intervention sur le quartier. Et, à l'exception peut être des réunions publiques du *ward* – prototype d'un « espace invité » –, chacun d'entre eux est à cheval entre espaces invités et inventés de participation, chose qui montre bien que la dichotomie, utile d'un point de vue analytique, est floue en pratique.

Les réunions publiques du *ward*, créées par la loi sur le gouvernement local, sont vues comme une extension de l'État visant à offrir une tribune plus accessible à partir de laquelle les habitants peuvent interagir avec leurs élus locaux. Dans l'Afrique du Sud post-apartheid, il n'était pas seulement crucial d'instituer des mécanismes formels de démocratie représentative (« un homme, une voix ») et de tracer de nouvelles frontières politiques qui ne seraient plus fondées sur la race, mais « intégrées », mixtes. Il s'agissait aussi d'approfondir la responsabilité démocratique et l'engagement, à travers un ensemble de mécanismes participatifs structurés autour de l' élu local, du *ward committee* (organe élu de dix résidents chacun étant doté d'un portefeuille spécifique),

et des réunions publiques régulières du *ward*²⁰. Cette dernière plateforme n'est donc pas unique à Yeoville puisqu'il s'agit d'une obligation nationale pour tous les *wards*, même si quelques-unes des questions soulevées lors des réunions sont propres à Yeoville.

Le YSF est un forum local d'organisations de la société civile (28 en sont actuellement membres). Le Forum a été initié par la municipalité, alors qu'elle lançait un projet de régénération urbaine à Yeoville (2005-2009) : la nécessité d'inclure les habitants dans ce projet et l'impossibilité de s'adresser à des organisations locales trop fragmentées, a conduit la municipalité à appeler de ses vœux la formation d'un tel forum. Mais le YSF a depuis développé ses propres dynamiques : il est devenu dans une certaine mesure un « espace inventé » de participation, présidé et convoqué par les habitants eux-mêmes, bien qu'il soit assez institutionnalisé et formalisé.

Les réunions locales sur la sécurité sont aussi à cheval entre espaces « invité » et « inventé » de participation. Il est important de préciser qu'il existe deux formes de regroupements locaux sur la sécurité à Johannesburg. Les *Community Policing Forums* (CPF), d'abord, présidés par des membres élus de la société civile. Les CPF furent créés pour que la société civile puisse demander des comptes à la police, et ils sont obligatoires dans chaque commissariat. Leur création depuis 1995 s'inscrit dans le contexte de la nécessaire restructuration de la police sud-africaine après l'apartheid, et du besoin de reconstruire la confiance des habitants (noirs) en l'institution. Les CPF sont à la fois invités – c'est l'État qui pousse, par la loi, à leur création – et inventés – présidés par les habitants pour encadrer le pouvoir de la police. Les Sector Crime Forums (SCF), ensuite, présidés par un officier de police dans une sous-zone de compétence d'un poste de police, sont destinés à discuter de questions relatives à la criminalité avec les habitants sur un plan plus local – deux de ces SCF sont actifs à Yeoville et ont été observés. Il s'agit clairement d'« espaces invités » de participation même s'ils sont déconcentrés au niveau micro-local – ils furent mis en place précisément parce que la police trouvait les CPF trop politisés pour pouvoir combattre le crime de manière efficace ; il s'agissait aussi implicitement de « reprendre » le contrôle des interactions entre communauté et police.

Une grille d'observation a été développée pour analyser ces forums publics²¹ autour de trois axes : dimension spatiale des réunions (comme manifestation de pouvoir), fréquentation des réunions (comme signe de leur inclusivité, mais aussi de dynamisme ou d'apathie ; de stabilité ou de fluidité), et enjeux de chacune de ces réunions (ce qui y était discuté explicitement mais aussi ce qui s'y jouait implicitement).

	Réunions publiques du <i>ward</i>	Réunions du YSF	Réunions du SCF/CPF
DIMENSION SPATIALE Organisation de l'espace	Autoritaire – le <i>ward</i> committee siège (en silence) derrière un bureau; l'élue locale est assise ; elle s'adresse au public, invite	Disposition circulaire avec une table pour écrire ; membres et leaders sont rassemblés autour de la table – partage du pouvoir.	Autoritaire mais pouvoir partagé (l'officier de police et le président du forum sont assis derrière des bureaux). Évolution vers une

20. Voir C. Bénit-Gbaffou et P. Gervais-Lambony (dir.), *Les formes de la démocratie locale...*, *op. cit.*

21. E. Mkwanazi, *In Quest for Participatory...*, *op. cit.*

Intervention des participants	des intervenants à venir à la table. Des questions sont évoquées depuis les places assises, les gens lèvent la main et se lèvent quand ils prennent la parole.	Tout le monde parle depuis son siège sur le mode de la conversation. Proche interaction entre participants.	disposition circulaire. Tous parlent depuis leurs sièges – sur le mode de la conversation.
FRÉQUENTATION Diversité visible du public	Vêtements – Tee-shirts ANC affichés. Pas de tenues traditionnelles ou ethniques. Langue – Diversité nationale parfois perceptible par la langue et les accents. Diversité de langue (pas toujours traduite) : anglais, zoulou, sotho principalement. Âge et sexe – Mélangé, nombreux habitants âgés.	Vêtements – Les gens se sentent libres de porter des tenues traditionnelles, ethniques ou nationales. Diversité d’affiliation politique (ANC ou ANCYL présents mais pas affichés ; COPE ²² affiché). Langue – Anglais comme langue de communication. Âge et sexe – Mélangé, majorité d’hommes jeunes.	Vêtements – Présence d’uniformes (officiers de police, patrouilleurs volontaires). Pas d’habits traditionnels ou ethniques. Langue – Zoulou dans le SCF1, anglais et langues locales dans le SCF2, anglais surtout au CPF. Âge et sexe – Surtout hommes, âges mélangés.
ENJEUX Thèmes discutés Atmosphère des réunions	Grande variété : communauté et projets locaux, développement – coupe du monde de football – logement, xénophobie, conseil municipal. Ton – Autoritaire; défensif; informatif. Tensions – Parfois confrontation (attaques contre l’élue locale; discours xénophobes ; des gens se lèvent et pointent du doigt).	Bien-être de la communauté : trafic des êtres humains, emploi, jeu et boisson, éducation, intégration et xénophobie. Ton – Consensuel et amical – discussion ouverte (bien que dirigée). Tensions – Limitées. Parfois entre représentants du COPE et autres membres.	Criminalité au sens large ; question de la pauvreté (chômage, surpopulation, immigration), xénophobie. Ton – Question/réponses (fort rôle de <i>leadership</i>). Émotionnel, dominé par des personnages clés. Tensions – Parfois, surtout sur les questions de xénophobie.

Nous comparerons les réunions publiques du *ward* (présidées par l’élue locale ANC) avec les deux autres forums participatifs : le YSF, évidemment plus inclusif, est davantage mélangé et plus fondé sur la société civile ; les forums sur la criminalité sont plus exclusifs puisque les questions de sécurité et de contrôle du territoire local conduisent souvent à des pratiques stigmatisantes.

Tolérance, rejet ou encouragement du discours xénophobe

La façon dont des déclarations xénophobes sont « gérées » dans les réunions publiques est un élément crucial dans la fixation de la norme. Aussi inoffensive qu’elle puisse sembler, la tolérance passive de déclarations xénophobes par le président de séance est une forme de gestion : elle agit comme une validation, et donc une légitimation, de ce qui a été dit. Même si

22. *The Congress of the People* (COPE) est un parti politique issu d’une scission avec l’ANC en 2008.

des membres individuels du public réagissent parfois à des déclarations xénophobes, le manque d'approbation qu'ils rencontrent ou le rejet pur et simple de leurs réactions par les dirigeants ont un fort impact sur ce qui est proposé comme une norme collective locale de comportement. L'encadré 1 montre plusieurs exemples de tolérance d'un discours xénophobe au nom de la liberté d'expression. Une telle tolérance peut être le fruit d'une sympathie personnelle, mais elle correspond surtout à une stratégie politique : l'élue locale a besoin d'être en accord avec sa base, qui exclut au moins dans une certaine mesure les étrangers sans droit de vote. La différence est subtile entre prendre le pouls de sa base et permettre aux gens d'exprimer leurs préoccupations d'un côté et tolérer la manifestation d'un discours xénophobe de l'autre. C'est la définition de cette différence qui est débattue dans ces réunions publiques.

Encadré 1 – « Laissez-le parler »

Réunion publique du ward, 20/04/2010

Contexte : un homme âgé, s'exprimant en zoulou, a lancé des allégations contre les étrangers à propos d'un crime commis à Yeoville. Il utilise le mot « kwere-kwere » (terme péjoratif qui désigne les étrangers). Un membre sud-africain du public se lève et l'interrompt.

Homme A : Conseillère, cela doit cesser.

L'élue locale : J'aurais interrompu cet homme si j'avais pensé qu'il s'agissait de propos xénophobes. Laissez-le parler.

Réunion publique du ward, 13/02/2010

Contexte : un homme sud-africain fait des commentaires en zoulou sur un ton de colère accusatoire (montrant du doigt), et utilise le terme « kwere-kwere ». Un membre du public (avec un fort accent nigérian) réagit et demande à l'élue d'empêcher l'homme de parler. L'élue rétorque qu'elle n'en fera rien.

L'élue locale : Les gens viennent à ces réunions pour dire ce qu'ils ont sur le cœur. Laissez-le dire ce qu'il a sur le cœur.

NB : cet homme nigérian est un membre actif et bien connu de la société civile de Yeoville : représentant d'une association nigériane, membre du conseil d'administration de l'African Diaspora Forum, il fut aussi actif au sein du Yeoville Community Policing Forum. Le rejet de sa requête est aussi un rejet de sa personne, une non-reconnaissance de son rôle dans le quartier.

L'encadré 2 illustre une seconde validation tacite de propos xénophobes. L'élue locale avait demandé au président du CPF de présenter le programme du Forum au public et elle ne réagit pas, même face à des passages clairement xénophobes et hors-la-loi de son discours. Certains s'en inquiétèrent par de timides interventions qui ne furent pas suivies par le *leadership*.

Encadré 2 – « Je propose de clore la réunion »

Réunion publique du ward, 13/02/2010

Contexte : le président du CPF est invité par l'élue locale à présenter son programme. Depuis l'élection du nouveau leadership du CPF en 2009 aucune réunion publique du Forum ne s'est encore tenue. Le président présente son programme dans un mélange d'anglais et de zoulou.

Mbuyiseni, président du CPF : nous avons un problème de citoyenneté à Yeoville parce que quand vous arrêtez quelqu'un, par exemple, il se fait appeler Sifiso ; le lendemain, le même homme vous agresse, vous vérifiez son nom sur son passeport et c'est maintenant Thokozane. [...] La partie suivante de notre programme s'intéresse aux entreprises. Nous voulons savoir qui elles emploient, contrôler les pourcentages des gens qui y travaillent, s'il s'agit de 5 Nigériens, 5 Zimbabwéens, 5 Sud-Africains, et si ces gens ont les documents nécessaires. [...]

Homme A [avec un fort accent nigérian] : quand le président du CPF évoquait les citoyens, il parlait dans une autre langue et certains parmi nous ne pouvaient pas comprendre ce qu'il disait ; pourriez-vous s'il vous plaît expliquer ? Et, autre question : combien de citoyens étrangers font partie de la nouvelle direction [du CPF] ? Je sais

que nous avons voté pour des gens. Vous ne pouvez pas combattre la criminalité seuls ; nous avons besoin de gens qui parlent les langues que vous ne pouvez pas comprendre, pour interpréter. Tout le monde n'a pas, comme vous le dites, un casier judiciaire. Nous avons besoin de nous rassembler en tant que gens de Yeoville.

Femme A : il est intéressant d'entendre parler du programme du CPF car nous avons tous hâte de savoir et de débattre. Il y a beaucoup à dire dessus. Est-ce qu'il serait possible d'avoir une version écrite du programme ou sera-t-il ouvert à la discussion à un moment donné ?

Mbuyiseni : concernant les ressortissants étrangers, c'est seulement avec votre pays [le Nigéria] que nous avons un problème. Ceux du Congo et les Ghanéens sont engagés. Nous voulons que les étrangers soient partie intégrante du CPF, pour que tout ce dont il y est question leur soit connu. Et nous allons nous assurer qu'ils soient présents. Sur le programme, nous organiserons prochainement une rencontre publique.

L'élue locale : Bien. Je propose de clore la réunion.

Cet exemple contraste avec la constante traque du discours xénophobe dans les réunions du YSF, conduites par des leaders libéraux aux vues anti-xénophobes tranchées qu'ils n'hésitent pas à mettre en avant dans d'autres forums participatifs, même en étant conscient que leur point de vue reste minoritaire. Ils appliquent une tolérance zéro à l'encontre de la xénophobie – répétant à l'envi le même mantra pour bâtir une norme sociale commune, mais en sens inverse : ils rappellent constamment à tous les participants les dangers des discours glissants et des vues simplificatrices. Cette norme peut être contestée en interne, ou comprise différemment par tout un chacun, mais le *leadership* est ferme dans le rappel de sa position et dans sa démystification des préjugés.

Encadré 3 – « Nous devons faire attention »

Réunion du YSF, 15/04/2010

Maurice (président du YBCDT²³) : ces trois dernières semaines, 22 personnes ont été arrêtées pour association de malfaiteurs, en lien avec deux maisons d'hôtes. Ils ont trouvé 22 armes à feu et 10 voitures volées. Il y a une chose importante dans ce que le commissaire a dit : toutes ces personnes sont sud-africaines. Ce ne sont pas des étrangers. Il s'agit d'organisations qui opèrent à partir du KwaZulu Natal.

Réunion du YSF, 21/10/2010

Mbuyiseni (président du CPF) : certains membres de la communauté se plaignent de ces *spaza shops* [boutiques informelles qui vendent des produits de consommation courante dans les zones résidentielles]. Ce n'est pas gérable. Il s'y passe beaucoup de choses. Des étrangers vendent de la drogue... Pour nous dans le quartier, comment doit-on réagir ?

Maurice (président du YBCDT) : on doit faire attention à ne pas accuser les étrangers...

George (président du YSF) [le coupe] : c'est une transgression de la loi. Il n'y a pas de xénophobie ici.

Maurice : beaucoup de gens qui violent la loi sont sud-africains. Le YBCDT réalise en ce moment un audit, recensant tous les *spaza shops* et les boutiques de réparation de voitures. Nous discuterons ces informations avec la municipalité. [...]

Femme âgée (organisation inconnue) : ces gens pensent qu'ils peuvent faire ce qu'ils veulent ici. L'Afrique du Sud est la mère de l'Afrique. Dans d'autres pays il n'y a pas d'enfants des rues, c'est interdit. Ils sont ici, à Yeoville. [Deux hommes congolais, membres du forum, regardent C. Bénit-Gbaffou, sourient et soupirent : « Qu'est-ce qu'on peut faire ? Elle est âgée... »]

Hussein (représentant de la communauté musulmane) : je n'accuse pas les étrangers ; je n'accuse pas les Sud-Africains. Ce qui est mal est mal.

23. Le *Yeoville Bellevue Community Development Trust* est une ONG centrée sur le développement local du quartier.

Construire une vision dominante par la répétition : la participation des étrangers aux réunions locales

Des voies plus actives de définition des *insiders* contre les *outsiders* – productrice d'identité de quartier – sont aussi empruntées : par la répétition, dans chaque réunion, comme un rituel, du même mantra – les étrangers n'assistent pas à « nos » réunions. Ce qui se présentait au départ comme un regret (« c'est dommage car ils sont importants pour le quartier ») devient, par la répétition, une accusation (« ils ne s'intéressent pas, ils ne font pas partie du quartier ») puis une stigmatisation (« ils sont contents de venir ici pour faire des affaires et nous exploiter, mais quand il s'agit de donner de son temps pour le quartier, ils s'en fichent »).

Encadré 4 – « Ils ne veulent pas faire partie du quartier »

Réunion publique du ward, 20/03/2010

L'élue locale : tant qu'ils ne veulent pas faire partie du quartier il sera difficile de les éduquer. Je les invite à toutes les réunions. Ils ne viennent pas. Peut-être que ces réunions sont pour eux une perte de temps.

NB : cette idée fut reflétée dans le compte-rendu ultérieur de la réunion, sous le titre : « Explorer l'inclusion des ressortissants étrangers ».

Réunion publique du ward, 14/08/2010

L'élue locale : pour combattre la xénophobie il ne faudrait pas que cela soit fait par des Sud-Africains seulement. S'il vous plaît, vous nos frères, venez à nos réunions.

Homme A : les gens peuvent avoir une boutique ici, pourquoi ne participent-ils pas à des réunions comme celle-ci ? Il y a aussi des gens qui pensent qu'ils peuvent tenir la loi dans leurs propres mains. Nous avons besoin de réunions pour discuter. Nos frères prennent les maisons des nôtres pendant la nuit. C'est ce que je vois. Ça finira par de la violence xénophobe.

Homme B se lève : je vous demande pardon ! Je suis là. Je suis Nigérian.

L'élue locale : oui mais où sont vos frères ?

NB : Après la réunion C. Bénit-Gbaffou parle avec l'Homme B (le participant nigérian qui s'est levé). Il organise tous les jours des activités pour les enfants après l'école, au centre de loisirs, en tant que bénévole, pour qu'ils restent hors de la rue. En tant qu'homme qui travaille bénévolement pour le quartier, l'élue locale le connaît bien. Il est irrité - mais pas surpris – de la façon dont il a été traité durant cette réunion.

Réunion publique du ward, 11/09/2010

L'élue locale : c'est un problème que nos frères n'assistent pas à nos réunions. Je les invite tout le temps mais ils ne viennent pas.

Le président de l'African Diaspora Forum (ADF) : Madame la Conseillère, je suis disposé à vous aider à mobiliser la communauté migrante. Pouvez-vous me tenir informé des dates des réunions ?

L'élue locale : vous n'avez qu'à lire *Yeovue News*, les dates des réunions y sont toujours indiquées.

Dans le même temps, quelques ressortissants étrangers assistent aux réunions. Lors de la réunion du ward du 20 mars 2010, sur une quarantaine de participants, nous avons pu identifier (par des réseaux personnels²⁴) au moins 8 étrangers – ce qui est loin d'être négligeable. Ils font cependant de leur mieux pour rester invisibles : portant des habits anonymes (jamais de vêtements traditionnels ou ethniques, contrairement à ce qui prévaut dans d'autres rassemblements comme les réunions du YSF ou les services d'Églises), parlant rarement et ne prenant qu'exceptionnellement part à des discussions sur la xénophobie ou les discours racistes. L'invisibilité constitue leur stratégie générale de survie dans ce type d'espace public. C'est

24. Réseau de l'*African Diaspora Forum* (militant) ; réseau du *Yeoville Studio* (universitaire) ; réseaux personnels.

seulement quand ils sont engagés dans des activités collectives dans le quartier qu'ils osent s'exprimer (comme le Nigérian qui parle dans l'encadré 1, l'autre dans l'encadré 4 ; ou bien le leader de l'*African Diaspora Forum* également engagé en tant que vice-président du YSF – voir encadrés 4, 5, 7), comme si seul cet engagement local leur donnait une légitimité ou leur offrait une protection.

À côté de cette stratégie élémentaire de survie (ne pas se faire remarquer, ne pas être pris pour cible, ne pas susciter de remarques ou d'accusations xénophobes), les étrangers, bien souvent, ne se sentent pas bienvenus dans ces réunions publiques. Au-delà des accusations répétées (et généralement erronées) sur le fait de ne « pas venir aux réunions » (« ne pas se soucier », « ne pas appartenir »), l'attitude générale des dirigeants locaux n'est pas accueillante, particulièrement sur la question de la langue.

Encadré 5 – « Nous n'avons pas le temps de traduire. Nous vous encourageons à apprendre des langues locales »

Réunion publique du ward, 14/08/2010

Contexte : plusieurs intervenants ont fait des commentaires en zoulou sur les étrangers, qui sont visiblement xénophobes – ils comprennent l'utilisation du terme péjoratif « kwere-kwere ». Les voix sont fortes et véhémentes, une partie du public applaudit.

Homme A : je suis le président de l'*African Diaspora Forum*. Nous enjoignons nos communautés à apprendre des langues locales mais dans des réunions comme celle-ci, cela aiderait beaucoup [d'avoir une traduction]. S'il vous plaît, permettez-nous de comprendre tous ceux qui parlent.

L'élue locale : malheureusement nous n'avons pas le temps de traduire chaque intervention dans les réunions publiques. Elles sont déjà assez longues. Nous vous incitons à apprendre des langues locales puisque vous êtes en Afrique du Sud.

Réunion publique du ward, 11/09/2010

Contexte : une vieille dame sud-africaine a fait une longue intervention dans une langue locale. Le public applaudit et rit.

Marc Gbaffou : Madame la Conseillère, nous sommes ici depuis 14h00, il est déjà 17h00. Nous sommes tous fatigués et voulons que cette réunion prenne fin mais, s'il vous plaît, nous voudrions rire aussi, avec vous. Auriez-vous l'amabilité de traduire ?

Tout le monde dans le public rit. L'élue locale traduit la conversation et la réunion reprend son cours.

La rengaine « les immigrés n'assistent pas à nos réunions » est maintenant devenue notoire, passant même dans le sens commun, et elle est utilisée dans une variété de contextes afin d'incriminer les étrangers comme « autres ». Nous avons vu dans l'encadré 2 que l'affirmation répétée par l'élue locale était appropriée puis développée par les participants aux réunions. L'encadré 6 illustre la manière dont ces affirmations sont reprises dans d'autres tribunes publiques pour devenir un moyen de singulariser les migrants étrangers comme « autres » problématiques.

Encadré 6 – « On ne peut pas faire boire un âne qui n'a pas soif... »

Réunion du SCF 1, 22/09/2010 (notes traduites du zoulou)

Contexte : cela fait un moment que les réunions du Sector Crime Forum ne se sont pas tenues et la fréquentation de ce jour est très faible (10 personnes). La réunion (2 heures) est presque exclusivement dédiée à une discussion sur comment augmenter l'assiduité : elle se centre principalement sur le thème de l'assiduité des étrangers.

Président du Sector 1 Crime Forum : je veux savoir pour chaque personne présente ici à ce jour : [...] combien êtes-vous à encourager les autres à la nécessité de participer aux réunions du CPF [sic]²⁵ ?

Inspecteur de Police : Monsieur, l'année dernière c'était moi et le Capitaine X, nous sommes allés à la rencontre des Congolais, des Ghanéens... La plupart des étrangers internationaux ne veulent pas s'impliquer dans le CPF [sic]. Je ne sais pas quel est leur problème.

Président : merci. Vous avez compris la question que je pose : qui s'est rendu dans le quartier pour informer les gens ? L'Inspecteur vient de le dire ; ils sont allés partout pour recruter des étrangers [...].

Membre X : C'est vrai ce qu'il a dit. Je suis allé de porte en porte, du rez-de-chaussée au dernier étage. J'ai trouvé nos frères, maintenant soyons clairs. [...] Nous voulons une relation avec nos frères du Zimbabwe, nos frères congolais, du Nigéria et les autres, pour être ensemble. Ce qui me dérange avant tout c'est qu'ils aient été autorisés à rentrer en Afrique du Sud, mais comment pouvons-nous les accueillir s'ils ne veulent pas travailler pour le quartier ? Ensuite, c'est vrai, certains font des choses illégales et c'est pourquoi nous appelons le CPF et le SCPF [sic] afin d'être ensemble. [...]

Membre Y : nous pouvons faire du porte-à-porte pour savoir, dans chaque maison, dans chaque appartement, combien de gens habitent là, et leur différence. Combien de Nigériens sont là, combien de Sud-Africains, combien de Zimbabwéens.

Président : il ne fait que suggérer.

Membre Y : c'est ça, je ne fais que suggérer.

Membre X : peuple de Dieu, décidons où nous allons commencer à faire du porte-à-porte pour dire à nos frères de venir, de se rassembler puisque nous allons faire face à un problème. Il y a des gens qui sont ici, en Afrique du Sud, de façon légale ; il y a ceux qui sont illégaux. Si nous voulons dire à notre gouvernement que nous voulons une opération de nettoyage des maisons, nous irons chez les gens avec la police, ensemble en tant que CPF, et nous fouillerons les maisons. Ils vont se ruer vers les médias, dire que la police de Yeoville est mauvaise. Pour éviter ça, rassemblons-nous et décidons ensemble comment on doit vivre à Yeoville.

Membre Z : j'étais avec [Membre X] quand on a fait du porte-à-porte, on a essayé, je ne veux pas mentir. On a essayé. On a été de porte en porte depuis Louis Botha jusqu'à Raleigh²⁶. Qu'est-ce qu'on peut y faire ? On ne peut pas faire boire un âne qui n'a pas soif. [...] Pourquoi devrions-nous les aider s'ils ne veulent pas venir ?

Membre W [ressortissant étranger] : je me souviens quand nous avons commencé les réunions, beaucoup de gens venaient. Mais depuis que les patrouilleurs de rue ont commencé à patrouiller, [...] ils [les habitants étrangers] ont peur [...]. Aucun des patrouilleurs n'est étranger et donc maintenant ils ont peur.

Président : c'est vrai, maintenant on a commencé à patrouiller. Quand les patrouilles ont commencé, ils ne prenaient que des Sud-Africains et excluaient les étrangers des patrouilles, c'est ça ?

Membre W : oui.

Ce qui frappe dans ce long extrait, c'est d'abord l'obsession de la participation des étrangers. Pourtant, c'est la participation générale des habitants qui est en cause et il y a au moins un étranger présent dans la réunion (qui craint de se manifester en tant que tel, ce qu'il fait avec retard). La discussion sur le manque de participation des étrangers occupe la moitié de la réunion. De façon intéressante, ce sujet est d'abord amené par l'officier de police, à travers une réponse biaisée à une interrogation plutôt large posée par le président de séance (sur le manque général d'assiduité) ; le président confirme cependant l'orientation étroite prise par le débat.

Un second aspect concerne l'ambiguïté des raisons données pour inviter les étrangers : est-ce parce qu'ils sont perçus comme un « problème » (les convier est donc une façon pacifique de traiter ce problème) ; ou bien est-ce parce qu'ils font aussi part de « nous » et doivent donc participer au même titre que les autres à la résolution des problèmes du quartier ? Les deux sans doute, mais les étrangers sont en tous les cas systématiquement stigmatisés comme « autres », ainsi que cela apparaît clairement dans l'affirmation initiale de l'officier de police et dans le

25. La confusion entre *Community Policing Forums* (CPF) et *Sector Crime Forums* (SCF) est souvent faite, même par leurs dirigeants respectifs (qui généralement participent aux deux) !

26. Noms de deux artères principales du quartier de Yeoville.

discours du Membre Z (« On ne peut pas faire boire un âne... Pourquoi devrions-nous les aider s'ils ne veulent pas venir ? »). Une telle ambiguïté se retrouve aussi dans le mélange de menaces et de phrases d'apaisement. Des formules trop blessantes sont délicatement corrigées (est-ce en raison de la présence du chercheur ?), comme dans le cas du Membre Y (pas repoussé ouvertement mais à qui l'on rappelle subtilement qu'il n'a pas de fonction officielle : « c'est juste une suggestion »). Mais le discours menaçant prend aussi la forme de suppositions comme dans le cas du Membre X qui affirme qu'ils pourraient piller les maisons des étrangers mais qu'il s'agit plutôt de les convier à discuter en signe de bonne volonté. Toute la réunion se concentre sur la construction de normes acceptables, ou plutôt d'expressions acceptables d'une relation avec des étrangers irrémédiablement vus comme « autres ». Tout cela se fait par tâtonnements qui permettent de tester, de débattre différentes formules et idées : la *doxa* exposée dans une réunion publique du *ward* est répétée, approfondie et explorée plus avant, conduisant par exemple à mettre en cause l'accès des migrants étrangers aux services de police, comme si leur manque présumé de participation était une raison légitime pour les en exclure.

Façonner le débat public : déminer le terrain ou bien ouvrir de nouveaux champs à l'expression xénophobe ?

La stigmatisation constante des étrangers est poussée plus loin par des accusations plus directes à leur encontre, qui légitiment et consolident les préjugés xénophobes à travers leur validation par le discours des leaders locaux. Ici, la construction progressive d'une identité de Yeoville ne prend pas la forme de la répétition, mais repousse constamment les limites en ouvrant de nouvelles arènes à l'expression du ressentiment xénophobe. Dans beaucoup de réunions du *ward*, c'est l'élue locale elle-même qui évoque un nouveau sujet contentieux à chaque réunion, accusant directement les étrangers des malheurs des habitants de Yeoville, les rendant même responsables de la montée de la xénophobie.

Encadré 7 – « Je ne suis pas raciste, mais... »

Assemblée générale annuelle du YSF, 17/05/2008

Contexte : on est en mai 2008 pendant les attaques xénophobes : tous le pays est sous le choc, devant la violence de la xénophobie et la propagation rapide des émeutes dans les zones urbaines. Yeoville est resté calme, mais les tensions y sont nombreuses. Un membre dirigeant du YSF propose d'ajouter une clause à la constitution du Forum, affirmant que celui-ci s'engage à combattre toute forme de xénophobie. L'élue locale, invitée à la réunion (puisqu'il s'agit de l'Assemblée générale annuelle et qu'elle doit présider au processus électoral), réagit contre la proposition :

L'élue locale : je ne suis pas xénophobe, mais mon cœur saigne quand je vois des Sud-Africains dans la rue tandis que des étrangers sont confortablement installés dans leurs maisons. J'ai déjà tenté de lutter contre ce phénomène par le passé, et j'en suis lassée (*son discours est accueilli par une salve d'applaudissements venue d'une moitié du public*).

L'élue sera ensuite discrètement approchée par les dirigeants du YSF et de l'African Diaspora Forum qui lui demanderont de s'excuser publiquement (ce qu'elle refusera de faire). L'ADF contactera ensuite la hiérarchie ANC pour l'y pousser – sans succès apparent (la région de l'ANC est déchirée par des luttes de pouvoir internes) ; il publiera finalement un article dans la gazette locale, dénonçant l'« élue xénophobe ». Deux ans plus tard, celle-ci se vengera du YSF-ADF, ce qui indique que cette publicisation de l'affaire (dans des espaces inventés) a conduit à une réprobation en interne (dans l'ANC ou au gouvernement).

Une telle déclaration fait écho à un débat antérieur sur la question du logement dans les branches locales de l'ANC et de l'ANC Youth League, cette dernière ayant proposé publiquement et de façon répétée (dans des réunions internes du parti et dans des réunions publiques du *ward*), d'aller de porte en porte pour enquêter sur qui habite où, et pour chasser les étrangers. Des rumeurs circulent même selon lesquelles l'élue locale aurait été impliquée dans des expulsions douteuses, certains leaders du YSF ayant même activement dénoncé son action²⁷, épisode auquel elle fait allusion dans sa réaction (encadrés 7 et 8). L'élue a finalement abandonné ses prises de position et certains membres de l'ANCYL parmi les plus turbulents ont été exclus de l'organisation. L'idée revient pourtant de temps à autre, comme cela est illustré dans l'encadré 8.

Encadré 8 – Questions de logement – Une enquête porte-à-porte

Réunion publique du *ward*, 20/04/2010

Simphiwe (vice-président du CPF) : je ne veux pas que la violence xénophobe reprenne. Mais là [...] (*difficile à suivre car il passe au zoulou*)... un immeuble à l'angle entre les rues X et Y a été envahi par des Zimbabwéens [...] (*difficile à suivre car il passe au zoulou*).

L'élue locale : vous soulevez un point important. J'ai moi-même soulevé le problème à maintes reprises. Je voudrais qu'une enquête porte-à-porte soit réalisée sur ceux qui habitent ces immeubles. Mais on m'a découragée de le faire. *Après la réunion C. Bénit-Gbaffou questionne le président du CPF pour avoir des précisions sur ces déclarations. Il ne laisse planer aucune ambiguïté* : « mon objectif est de faire en sorte que Yeoville redevienne comme avant. Vous devez vous attaquer à la racine du problème : il y a simplement trop d'étrangers. Vous voyez, si vous chassez un cochon, un autre cochon arrive. Si vous chassez la truie, tous les porcelets suivront ».

À chaque réunion, un nouveau thème du registre xénophobe apparaît, souvent introduit par le président de séance lui-même (bien plus souvent que par les membres de l'assemblée) : c'est lui qui donne le ton en quelque sorte. Les questions introduites reflètent des tensions présentes à l'extérieur de l'espace des réunions : des dynamiques locales à l'œuvre dans d'autres espaces « invités » (voir encadrés 6 et 7), ou émanant de groupes informels « inventés » qui défient ouvertement les espaces de participation « invités ». Ainsi, un groupe d'habitants de Yeoville, mécontents aussi bien de l'élue locale, du CPF que du YSF, a inventé le sien : le *Yeoville Community Forum* (YCF). Le groupe, surnommé « Sous l'arbre » – parce que ses membres avaient pour habitude de se réunir chaque semaine sous un arbre dans le parc du quartier – boycotte ouvertement les réunions du *ward*, considérées comme incapables de résoudre les questions du logement et de l'insécurité. Critiquant l'élue locale pour sa posture jugée laxiste, et partiellement en lien avec l'ANC Youth League, ce groupe appelle à l'action directe, particulièrement contre les migrants étrangers²⁸.

Dans la mesure où elles reflètent d'autres dynamiques politiques locales, il n'est pas illégitime de porter des questions liées à la xénophobie dans les réunions publiques du *ward*, afin d'ouvrir un débat plus large. Pourtant, la manière dont ces questions sont abordées semble être faite non pas pour apaiser ou déjouer les tensions, mais bien plutôt pour les augmenter et les diffuser.

Encadré 9 – Un nouveau terrain d'interrogation xénophobe : l'emploi

27. Z. Dube, M. Skozana, A. Petrie, « An Investigation of Community Responses to Bad Buildings in Yeoville », Wits University, Yeoville Studio: rapport de recherche non publié, 2010.

28. Voir O. Katsaura, « Community Governance in Urban South Africa: Spaces of Political Contestation and Coalition », *Urban Forum*, vol. 23, n° 3, 2012, p. 319-342.

Réunion publique du ward, 14/08/2010

L'élue locale : on passe au point 6 de l'ordre du jour, sur la xénophobie. [...] Nous devons accepter le fait que Yeoville est très mélangé. Quand je m'occupe de mes cheveux, je vais chez un coiffeur nigérian. Il n'y a pas un seul Sud-Africain là-bas. Ça ne va pas. J'ai demandé à voir la propriétaire : vous ne pouvez pas employer de coiffeurs sud-africains ? Si elle n'arrive pas à en trouver je vais l'y aider. Nous ne pouvons pas construire une telle société. Nous parlons de xénophobie. Les commerces s'occupent uniquement de leurs propres ressortissants. Ils doivent changer. Où sont-ils d'ailleurs ? Ils ne participent jamais à nos réunions. [...]

[Une conversation entièrement dédiée à la xénophobie commence, des propos xénophobes sont tenus, les gens sont d'accord, la tension monte.]

Thandi (président de la branche ANC) : nous devrions supprimer le mot xénophobie. Si on parle de ça il y aura toujours de la colère, des plaintes. Nous devons faire en sorte que cette réunion construise du collectif.

Patrick (président de la branche ANC Youth League) : peu importe la nationalité d'une personne qui fait quelque chose de mal. La question est que si c'est mal alors on doit s'en occuper.

Homme (représentant de l'association des taxis) : sans eux il n'y a pas de business. Nous acceptons tous ceux avec qui on peut faire des affaires. Notre travail c'est notre famille. De ce point de vue on a besoin d'une station de taxis à Yeoville, avec un abri, des toilettes pour les chauffeurs. Nous voudrions que circule une pétition demandant une station de taxis.

Ben (représentant du COPE) : nous avons besoin d'*affirmative action* pour que les étrangers embauchent des Sud-Africains.

L'élue locale : passons au prochain point à l'ordre du jour.

Les propos de départ de l'élue ont donné le ton de la conversation, à tel point que les autres dirigeants de l'ANC se sont sentis obligés de critiquer la manière dont elle était guidée (même de façon détournée : en critiquant le point sur l'ordre du jour) et en appelant à une façon plus inclusive et constructive de conduire la réunion. Certains membres de la communauté ont osé un avis différent (à l'instar du chauffeur de taxi, homme d'affaires pragmatique), pointant le fait que les étrangers ne sont pas la question la plus importante (et proposant plutôt une pétition pour répondre à un besoin local). Mais leurs interventions n'ont été ni reprises ni prises en considération.

Les espaces invités de participation (même lorsqu'ils sont en partie « réinventés », ou appropriés par les participants) remplissent une fonction locale importante. Ils ne sont certes pas le lieu d'une influence directe sur la prise de décision ni d'une confrontation entre pouvoirs existants, bien que les dirigeants locaux puissent parfois s'y trouver en difficulté. Mais des choses (positives ou non) s'y passent : ce ne sont jamais de « simples bavardages », car la parole publique compte. Ces espaces de participation sont le lieu d'une construction progressive de normes collectives, locales, légitimes et dominantes de l'expression, du comportement et de l'action. Il n'est donc pas surprenant que de nombreux accès de violence xénophobe en Afrique du Sud aient suivi des réunions publiques, celles de CFP notamment²⁹. Elles sont en effet un lieu où l'on teste ce qui est acceptable ou ne l'est pas, où l'on mesure la popularité, la légitimité d'idées et d'actions auprès du public comme du *leadership* local. Les leaders testent là leur public, et le soutien dont leur propre vision pourrait ou non bénéficier auprès d'autres *leaders*. La continuité dans le temps, la répétition et la consolidation agissent comme la validation d'une identité (spécifique) du quartier, identité qui devient dominante.

Sur la question plus particulière de la construction d'une identité locale xénophobe et sur les contestations dont elle fait l'objet, cette étude de cas illustre deux autres points. Le premier

29. J.-P. Misago, « Disorder in a Changing Society... », art. cit.

concerne le rôle clé que jouent les leaders locaux : dans une large mesure, ce sont eux qui donnent le ton, fixent les limites des interactions à l'œuvre dans ces espaces publics, à travers une variété d'interventions plus ou moins subtiles ou implicites. La façon qu'ils ont de tolérer ou réprimer différentes expressions de xénophobie – en restant silencieux, en réagissant ou non à certaines idées, en accommodant ou non la diversité de langues, en mettant des questions à l'ordre du jour ou en les retirant – est observé par le public comme autant de moyens de légitimer l'ordre local en devenir. Il ne s'agit pas nécessairement de choix aisés : masquer la xénophobie peut signifier ignorer des problèmes réels et croissants qui nécessitent peut-être une discussion ; choisir l'anglais comme langue de communication peut nuire à la pleine participation de participants moins instruits, etc. En ce sens, la pression qui pèse sur les épaules des leaders locaux (qui écoutent leurs bases, répondent aux demandes ou au moins aux préoccupations populaires) est au cœur de la démocratie locale. Elle est plus facile à éviter aux échelons supérieurs du gouvernement, et en appelle à un sens du *leadership* et une vision puissants pour pouvoir déconstruire le sentiment xénophobe et rediriger les colères et frustrations locales vers d'autres formes, plus constructives et pertinentes, d'action collective.

Un second aspect concerne plus spécifiquement la mise en cause du *leadership* local et de l'identité dominante du quartier qu'il construit. Une conclusion évidente est l'importance du militantisme local : la multiplicité des espaces invités ou inventés de participation autorise l'essai de différentes normes, l'exploration de différentes directions, l'émergence de différentes discussions, avec des publics se chevauchant en partie et qui matérialisent l'inter-connectivité de tous ces espaces locaux de participation. Devant une telle multiplicité, on est exposé dans un même temps aux visions les plus extrêmes (xénophobes, violentes) et les plus libérales (inclusives, tolérantes) de la communauté locale. Néanmoins, une telle conclusion est limitée, comme c'est souvent le cas dans les débats quelque peu tautologiques sur le capital social³⁰.

La question des stratégies et tactiques des migrants – entre visibilité et invisibilité – est peut-être plus intéressante. À Yeoville, leur capacité à défier ouvertement la vision dominante xénophobe repose sur l'existence d'un groupe organisé de migrants. Celui-ci doit avoir démontré à la fois son ancrage local – et des relations, à défaut d'une alliance, avec des organisations de la société civile locale – et un réseau extra-local puissant comme manifestation de pouvoir, à la fois moyen d'ouverture et outil de représailles. Il va sans dire que ces conditions ne sont pas facilement réunies et que Yeoville représente sans doute un cas assez exceptionnel à Johannesburg. La visibilité individuelle (et même collective) des migrants est souvent un risque trop grand à prendre, rarement équilibré par les gains politiques tirés de la participation publique. Une stratégie de visibilité reste surtout un recours pour répondre à des circonstances particulières de crise, plutôt qu'une forme durable d'engagement participatif local.

Ces espaces locaux de participation ne sont pas tous à même de produire une norme dominante sur ce que le quartier est ou doit être. En termes bourdieusien, le champ politique est conçu comme hautement compétitif et en aucun cas équilibré³¹. La capacité d'un espace participatif à

30. B. Fine, *Social Capital versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*, London, Routledge, 2001.

31. P. Bourdieu, « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Annales de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 36-37, 1981, p. 3-24 ; K. Stokke, E. Selboe, « Symbolic Representation as Political Practice », in O. Tornquist, N. Webster, K. Stokke (dir.), *Rethinking Popular Participation*, New York, Palgrave MacMillan, 2009, p. 29-78 ; O. Katsaura, « Community Governance... », art. cit.

devenir une tribune pour légitimer un ensemble de normes collectives (structurant une identité locale) dépend d'une variété de facteurs, notamment la taille du public, la régularité des réunions ou la capacité à se connecter à d'autres espaces de participation. Mais elle dépend aussi, et peut-être de façon plus importante, de l'aptitude de ces espaces à se relier au pouvoir politique : tout dépend de l'influence et de la légitimité des leaders locaux – inégalement institutionnalisés, par exemple à travers une position officielle dans le parti ou dans l'État – pour mobiliser des ressources et une clientèle politique. Dans le cas de Yeoville, le forum public du *ward* (dirigé par l'élue locale dont la légitimité politique est validée par le gouvernement local, les électeurs et l'ANC) donne le ton. Les forums sur la sécurité, dirigés par des officiers de police, s'en font l'écho, en l'amplifiant. Dès lors, ce forum est sans doute plus capable que d'autres de construire une identité « dominante » du quartier, autour de la vision de l'élue locale. Les autres espaces participatifs, invités ou inventés, conduits par des leaders à la légitimité moins institutionnelle, peuvent être perçus comme *défiants* les normes dominantes produites dans le *ward* et les forums de la police, sur une base plus xénophobe ou au contraire plus libérale. Ils proposent des visions alternatives, des façons différentes de vivre Yeoville, voire contredisent plus directement l'identité construite dans les forums participatifs plus officiels. Ces défis à l'identité dominante du quartier, construits dans les espaces « les plus » inventés de participation, n'en confirment pas moins la nature interconnectée de tous lieux de participation locale, entre lesquels information et personnes filtrent de manière continue.

Claire Bénit-Gbaffou
Center for Urbanism and the Built Environment Studies – Wits University, Johannesburg
Laboratoire Mosaïques-LAVUE – Université Paris Ouest Nanterre-La Défense

Eulenda Mkwanazi
Center for Urbanism and the Built Environment Studies – Wits University, Johannesburg

Traduction : Raphaël Botiveau

Abstract

Constructing communities in public meetings – local leaders and the management of xenophobic discourses in Yeoville

South African civil society is renowned for its vibrancy – public meetings are part of normal popular life, alongside church and other week-end activities; mass protests have been and remain, even in the post-apartheid period, a common way of expressing discontent. Since 1994 and the election of a democratic regime, however, there has been a trend towards institutionalizing this active collective public scene – where revolution and civil society autonomy were now at best rendered useless, at worst seen as threat, by the democratic regime. This (incomplete) institutionalization has created new spaces of collective engagement – that have been called the 'invited spaces of participation' (whose initiative and management rests on dominant powers). This paper, through an in-depth ethnographic approach, aims at unraveling what is at play in invited spaces of participation and argues it plays a crucial role in incrementally constructing communities. Through the study of the local management of xenophobic tensions in contrasted spaces of participation in Yeoville (Johannesburg), the paper also intends to show the importance of local leadership in crystallizing or on the contrary deconstructing xenophobia at the local level – based on the assumption of existing xenophobic tensions in local constituencies characterized by high levels of poverty, competing access to scarce (public and private) resources, and political frustration in getting heard by the state.