
Intégrer les populations démunies dans les villes sud-africaines

Un défi pour les pouvoirs publics

Fanny Hervé

Étude réalisée sous la direction de Thierry Gonzalez, AFD

Préface d'Alain Dubresson et Sylvy Jaglin

Agence Française de Développement
Département de la Recherche

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Jean-Michel SEVERINO

Directeur de la rédaction : Robert PECCOUD

L'auteur

Fanny Hervé, élève-ingénieure du Corps des ponts et chaussées, a réalisé un stage de recherche à l'AFD sur l'aménagement urbain en Afrique du Sud, dont est issu le présent ouvrage. Après six mois de stage au Cambodge dans le cadre de la coopération Paris-Phnom Penh, elle finira ses études par le mastère spécialisé Aménagement et maîtrise d'ouvrage urbaine dispensé à l'Ecole nationale des ponts et chaussées.

Remerciements :

Je souhaite tout d'abord remercier Louis-Jacques Vaillant et Thierry Gonzalez pour m'avoir offert la possibilité de travailler sur ce sujet passionnant et de découvrir l'Afrique du Sud. Je suis particulièrement reconnaissante envers Thierry Gonzalez pour les discussions et les échanges que nous avons eus et pour m'avoir transmis son intérêt pour l'aménagement urbain. Mes remerciements vont aussi à l'ensemble de l'équipe Collectivités locales et développement urbain (CLD) pour son accueil et son aide tout au long de mon stage au sein de l'AFD. Je remercie également les agences de La Réunion et de Johannesburg qui ont organisé mes missions et m'ont permis de réaliser l'ensemble des entretiens dans les meilleures conditions.

Je remercie également tout particulièrement Sylvie Jaglin, pour ses recommandations avisées et les chercheurs qu'elle m'a permis de rencontrer. J'exprime ma gratitude à toutes les personnes que j'ai rencontrées, en France, à La Réunion et en Afrique du Sud, pour m'avoir accordé du temps et avoir accepté de répondre patiemment à mes questions. J'adresse d'ailleurs ma plus vive reconnaissance à Claire Bénit-Gbaffou, Margot Rubin et Michel Watin pour leur disponibilité, leurs conseils et leurs connaissances approfondies sur le sujet.

En Afrique du Sud, les enjeux de développement des grandes villes sont cruciaux, en particulier pour les installations des populations défavorisées et leurs possibilités d'intégration urbaine. La séparation spatiale imposée par l'apartheid a ancré des formes urbaines fragmentées excluant des villes les populations de couleur. A partir de 1994, le gouvernement post-apartheid, dominé par l'ANC (*African National Congress*), a développé des politiques de rattrapage pour les populations historiquement défavorisées, principalement en termes de services : maison individuelle gratuite, eau, électricité. Les résultats ont été conséquents, mais les constructions ont souvent été réalisées en périphérie et cela n'a pas permis d'intégrer spatialement ces populations dans les villes. Étant donnée l'utilisation autoritaire de la planification spatiale pour mettre en place l'apartheid, les outils de planification, stratégiques et réglementaires, ne sont pas utilisés par les pouvoirs publics pour penser le développement urbain et cela constitue un frein considérable. D'autre part, la production des espaces en milieu urbain pour les populations en difficulté est aujourd'hui largement guidée par la construction de logements – en grande partie des petites maisons individuelles situées sur des terrains éloignés – de manière non coordonnée avec les autres fonctions urbaines. Des solutions alternatives, comme le logement locatif et les projets de gestion de zone d'habitat informel, sont progressivement développées pour diversifier l'offre de logement. Cette approche par l'habitat ne permet pas la réalisation de quartiers intégrés et les villes ne semblent pas encore être en mesure de gérer leur développement de manière stratégique et en intégrant les populations démunies. Cependant, l'importance de cette réflexion en termes d'espaces de vie urbains apparaît à tous les échelons gouvernementaux ; des projets novateurs voient le jour et prennent en compte les développements existants tout en cherchant à produire des installations humaines adaptées en faveur des populations défavorisées. Cette approche territoriale qui s'appuie sur une gestion globale pour l'ensemble d'un projet urbain est encore expérimentale et mérite toute l'attention.

Mots-clés : politiques publiques, villes, intégration, aménagement urbain, populations démunies, planification urbaine, habitat, pouvoirs publics, municipalités, projets urbains.

Abstract

In South Africa, urban development issues are essential, especially for urban integration of underprivileged households and settlements in the main cities. The spatial segregation implemented by the apartheid system fragmented the urban environment and spatially excluded non-white people from cities. Since 1994, the post-apartheid government, led by the ANC, has developed a reconstruction policy for historically disadvantaged communities, mainly through service delivery: housing (Reconstruction and Development Programme houses), water, electricity. The results of this policy are consistent, but houses have mostly been built at city fringes and the spatial integration of disadvantaged communities has not been improved. Because of the use of planning during apartheid, planning instruments, both for forward planning and regulatory processes, are not used by public authorities to consider urban development. This is one of the main hindrances to integration. The urban settlements, managed by public government for low-income households, are largely led by housing delivery – essentially RDP houses located in remote areas – and not coordinated with other urban sectors. Other housing options, like social housing and in-situ upgrading for informal settlements, are being developed in order to diversify the public housing supply. This housing approach does not provide sustainable settlements. Therefore, cities do not yet seem able to control their urban development, nor to integrate poor households in urban areas. However, all government spheres seem to be increasingly aware that thinking about urban settlements is relevant and essential. Many innovative urban projects are managed in different areas. They try to take into account existing settlements and produce integrated settlements for underprivileged communities. Those area-based projects, managed by one team for the entire urban project implementation, are still pilots and merit attention.

Keywords: public policies, cities, integration, urban development, disadvantaged households, urban planning, housing, public authorities, metropolitan municipalities, urban projects

Sommaire

| | |
|---|----|
| METHODOLOGIE | 13 |
| PREFACE D'ALAIN DUBRESSON ET SYLVY JAGLIN | 15 |
| INTRODUCTION | 31 |
| PREMIERE PARTIE : UN CONTEXTE URBAIN MARQUE PAR L'APARTHEID ET LES POLITIQUES DE RECONSTRUCTION POST-APARTHEID | 33 |
| 1. HISTOIRE URBAINE SUD-AFRICAINE : DE 1652 À AUJOURD'HUI | 35 |
| 1.1. La conquête du territoire : depuis la colonisation jusqu'au régime de l'apartheid..... | 35 |
| 1.2. Depuis la fin de l'apartheid : une volonté politique de reconstruction..... | 41 |
| 2. DÉFIS ACTUELS | 51 |
| 2.1. Une conjoncture macroéconomique à double vitesse..... | 51 |
| 2.2. Formes urbaines et disparités spatiales..... | 57 |
| 3. DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT URBAIN DANS UN CONTEXTE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL PARTICULIER | 63 |
| 3.1. Une conjoncture politique aux mains de l'African National Congress..... | 63 |
| 3.2. Les pouvoirs publics et l'aménagement urbain : trois sphères gouvernementales..... | 65 |
| DEUXIÈME PARTIE : UNE VOLONTÉ DE PLANIFIER L'ESPACE URBAIN ENCORE À CONFIRMER | 71 |
| 4. LA PLANIFICATION MISE EN ŒUVRE AUJOURD'HUI EN AFRIQUE DU SUD | 73 |
| 4.1. Un contexte national ambigu..... | 73 |

| | |
|--|------------|
| 4.2. La planification spatiale stratégique | 75 |
| 4.3. Réglementation et utilisation des sols : des systèmes d'attribution parallèles | 79 |
| 5. LES FREINS À L'EFFICACITÉ DES MÉTHODES DE PLANIFICATION | 83 |
| 5.1. Une élaboration délicate de la stratégie | 83 |
| 5.2. Des stratégies de développement urbain encore limitées | 85 |
| 5.3. Une réglementation qui ne peut pas encore servir les stratégies de développement municipales | 86 |
| 6. PISTES D'ÉVOLUTION VERS UNE PLANIFICATION PLUS PROFITABLE | 87 |
| 6.1. Une prise de conscience effective | 87 |
| 6.2. Des gouvernements locaux et provinciaux volontaires | 88 |
| 6.3. Une nouvelle loi pour unifier les modalités de réglementation de l'usage des sols | 89 |
| TROISIÈME PARTIE : AMÉNAGER DES ESPACES DE VIE POUR LES POPULATIONS DÉMUNIES | 91 |
| 7. L'ACCÈS AU LOGEMENT : FINALITÉ PRINCIPALE DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT URBAIN | 93 |
| 7.1. La gestion du foncier | 94 |
| 7.2. Infrastructures et services : une responsabilité des municipalités | 96 |
| 7.3. Les équipements publics | 98 |
| 7.4. La réalisation des différents types de logements : une compétence provinciale | 98 |
| 7.5. Gestion de l'habitat insalubre : un enjeu crucial | 112 |
| 7.6. En parallèle, une production privée de logements | 114 |
| 8. LES LIMITES DES AMÉNAGEMENTS RÉALISÉS PAR LES POUVOIRS PUBLICS | 115 |
| 8.1. Les faiblesses d'une logique de fourniture de logement | 115 |
| 8.2. Les blocages responsables de cette approche sectorielle | 118 |
| 8.3. Un raisonnement par territoires difficile à mettre en œuvre | 119 |

| | |
|--|-----|
| 8.4. L'implication des municipalités dans l'aménagement urbain pour les populations défavorisées : un rôle encore incertain..... | 123 |
| 9. VERS UNE PLUS GRANDE INTÉGRATION DES POLITIQUES PUBLIQUES | 129 |
| 9.1. Un cadre national de plus en plus favorable | 130 |
| 9.2. Initiatives opérationnelles menées par les gouvernements nationaux et provinciaux..... | 132 |
| 9.3. Initiatives municipales..... | 137 |
| CONCLUSION | 143 |
| LISTE DES SIGLES | 145 |
| ANNEXES | 149 |
| BIBLIOGRAPHIE | 159 |

Méthodologie

L'**objectif** de cette étude est d'appréhender le fonctionnement sud-africain face aux enjeux de l'aménagement urbain et principalement de comprendre les actions des pouvoirs publics pour créer des espaces de vie pour les populations démunies au sein du tissu urbain. A travers ce rapport, le système sud-africain est comparé au système français pour permettre une meilleure compréhension des enjeux en utilisant un référentiel connu.

Le **périmètre d'étude** est large et ce document cherche à rester suffisamment général pour pouvoir servir de contexte à n'importe quelle réflexion ou futur projet en Afrique du Sud dans le domaine de l'aménagement urbain. Cependant, il a été choisi de s'intéresser principalement aux **grandes villes sud-africaines** qui font face à des difficultés dans l'intégration des populations à bas revenus dans l'espace urbain et essaient de les résoudre.

Cette recherche a duré six mois, de juillet 2008 à décembre 2008. Depuis la fin de l'apartheid, de nombreux auteurs se sont intéressés aux questions d'intégration urbaine des populations historiquement défavorisées. Ainsi, la première source utilisée correspond à une revue de la **littérature** existant sur le sujet. Cette revue de littérature a été approfondie par des **entretiens** (voir liste en annexe 1), menés à la fois en France, à La Réunion et en Afrique du Sud. J'ai en effet eu l'opportunité de travailler une semaine à La Réunion fin septembre ; et à deux reprises en Afrique du Sud, durant deux semaines à mi-parcours à Johannesburg, au Cap, à Durban et à Pretoria et une seconde fois à Johannesburg une dizaine de jours, un mois avant la fin de l'étude. D'autre part, en parallèle de cette étude, j'ai participé à l'organisation d'un **séminaire** intitulé « Urban Development, Housing and Social Cohesion », avec des intervenants brésiliens, sud-africains et français. Ce séminaire, mis en place par l'AFD, a été l'occasion d'en apprendre davantage sur ces problématiques.

Le sujet d'étude est vaste et le temps imparti, à Paris et sur place, est assez court. C'est pourquoi il s'agit d'un document qui permet de situer les enjeux importants et de soulever des questions urbaines historiques mais surtout actuelles. Cette recherche vise à être approfondie par la suite par le biais d'autres thèmes de recherche plus spécifiques en fonction de la localisation ou du sujet abordé.

PRÉFACE

Politiques publiques d'habitat et intégration urbaine en Afrique du Sud

Alain Dubresson, université Paris Ouest Nanterre La Défense

Sylvy Jaglin, université Paris-Est, Latts*

Quinze ans après les premières élections libres et l'arrivée au pouvoir de l'ANC, de spectaculaires transformations sont en cours dans les villes sud-africaines. La révolution démocratique et la construction de la « nation arc-en-ciel », portées par le gouvernement de Nelson Mandela et fondées sur les principes de restitution, de redistribution, d'équité et d'affirmation des droits, ont donné naissance à un idéal d'intégration urbaine visant à rompre avec l'héritage de l'apartheid. Cette intégration devait combiner de manière organique l'équité spatiale (compactage de la ville par la densification physique, la mixité fonctionnelle, l'égalisation d'accès aux ressources urbaines), l'équité sociale (redistribution, solidarité, garantie d'un minimum vital pour tous) et l'inclusion politique (déségrégation, participation, démocratisation).

Cet idéal orientant de nouveaux choix susceptibles d'impulser un changement à la fois juste, équitable et durable était d'autant plus nécessaire que la question urbaine est centrale en Afrique du Sud. Ainsi que l'ont maintes fois souligné les concepteurs du projet de nouvelle société, les grandes villes sont au cœur des enjeux économiques, sociaux et politiques. Selon les statistiques nationales, aléatoires et peu comparables dans le temps, le taux d'urbanisation atteindrait aujourd'hui 56 %, mais 85 % des Sud-africains résideraient au sein d'aires urbaines fonctionnelles¹. Dans ce flou statistique,

* Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés

1. Aires urbaines fonctionnelles : aires d'influence des services et des bassins d'emplois permanents des agglomérations urbaines, définies dans le *Urban Development Framework (Department of Provincial and Local Government)*. Taux d'urbanisation : défini par *Statistics South Africa (Stats SA)*.

l'une des rares certitudes concerne le poids relatif des grandes villes. Les 21 aires urbaines fonctionnelles les plus importantes, comprenant cinq *core urban regions*, cinq *major urban areas* et onze *significant urban services centers*, regrouperaient environ 41 % de la population totale, fourniraient 70 % de la valeur ajoutée nationale, concentreraient 68 % du revenu total des ménages et environ le quart des individus vivant sous le revenu minimal de subsistance (SACN, 2006). Dans cet ensemble hétérogène, les six municipalités auxquelles a été attribué le statut de métropole (*Metros*)² rassembleraient un tiers de la population totale et près de deux citoyens sur trois, fourniraient près de 60 % de la valeur ajoutée nationale et 46 % des emplois salariés.

Depuis 1994, des efforts considérables ont été accomplis et des résultats tangibles ont été obtenus. Les libertés publiques et individuelles comme la démocratie représentative ont été affermies, des politiques redistributives ont été mises en œuvre. 2,6 millions de logements subventionnés pour les citoyens défavorisés ont été construits et les programmes de rattrapage en termes d'équipements et d'infrastructures au bénéfice d'espaces de pauvreté et de populations démunies ont été multipliés.

L'état des lieux actuel comme les tendances observées sont cependant très éloignés de l'idéal des années 1990 et les villes sud-africaines ne sont pas sur une trajectoire d'intégration. L'étalement spatial polycentrique des grandes villes a été accompagné d'une reproduction de la division urbaine héritée de l'apartheid, la déségrégation résidentielle demeure partout limitée, la pauvreté et la polarisation sociale ont été aggravées. L'objectif de ville compacte a été abandonné au profit de celui de ville viable et acceptable pour tous et la recherche d'une nouvelle utopie urbaine est à l'ordre du jour

Qu'il faille certainement plus d'une décennie pour changer en profondeur la structure urbaine, dont on connaît l'inertie, et promouvoir une intégration équitable au bénéfice des citoyens les plus défavorisés est une évidence dont la portée explicative est limitée. Ayant cristallisé nombre des rancœurs accumulées sous l'apartheid, « l'habitat »,

2. Johannesburg, Cape Town, eThekweni (Durban), Tshwane (Pretoria), Nelson Mandela (Port Elisabeth/Uitenage/Despatch), Ekurhuleni (East Rand). Le South African Cities Network (SACN) comprend ces six métropoles et trois autres municipalités, Buffalo City (East London), Msunduzi (Pietermaritzburg) et Mangaung (Bloemfontein).

notion combinant la tenure du sol, le logement, l'équipement et les services, a été l'outil privilégié des politiques urbaines. Il faut donc réinterroger les choix fondamentaux et la logique de ces dernières.

Les défis urbains

Après l'abolition juridique de l'apartheid, les défis urbains à relever étaient considérables. Il fallait d'abord faire face aux inégalités de tous types mais aussi, et surtout, à l'extrême hétérogénéité des situations héritées. Loin d'être seulement un régime ségrégatif de niveau supérieur, l'apartheid différait des autres ségrégations coloniales par ses objectifs et sa violence permanente sur les individus comme sur les groupes, définis par une ingénierie politique microclassificatoire visant à la création de multiples sous-groupes « raciaux » hiérarchisés et dotés de droits différents, d'accès au sol par exemple. Les effets de cette ingénierie pèsent toujours sur les comportements identitaires et les représentations du « droit à... ».

Cette fragmentation identitaire exacerbée est en partie liée à l'extrême complexité des héritages en termes de macro structure urbaine, de droits d'accès au sol, de pratiques administratives ou fiscales. L'urbanisme racial systématisé dans les années 1950 a lui-même varié dans le temps et dans l'espace. Le modèle de ville d'apartheid était un idéal à atteindre, souvent approché dans les petites villes beaucoup plus que dans les grandes. En outre, les temporalités des politiques urbaines ont été plus ou moins calquées sur celles du régime lui-même. Jusqu'à la fin des années 1950, la recherche du modèle prédominait (zonage racial, constructions des *townships*). Avec le Grand apartheid des années 1960, la construction des *townships* a cessé, les déportations massives dans les bantoustans visant à exclure les Noirs de la ville ont été multipliées. Pour mobiliser la force de travail indispensable au capitalisme blanc, des *hostels* pour migrants temporaires « célibataires » ont été construits et de nouveaux espaces urbanisés ont été créés, simples dortoirs localisés aux frontières des zones déclarées blanches, à proximité des zones d'emploi salarié, ou pôles de croissance et capitales nécessaires à l'administration des bantoustans. Le cinglant échec politique et économique de ces derniers, l'impossibilité de contrôler totalement les migrations et l'accélération de celles-ci vers les villes dans les années 1980 ont contraint le régime à une ouverture (autorisation de baux urbains pour les Noirs en 1982, privatisation

partielle du parc public de logements en 1983, droit de propriété pour tous en 1986) et à accommoder les migrants dans des trames assainies. Dans le même temps, les installations illégales (*squatters camps*) proliféraient dans les interstices des aires habitées, à leur périphérie et au sein des *townships* (*backyard shacks*), tandis que le boycott des loyers et du paiement des services dans les *townships*, arme politique les rendant ingouvernables, se généralisait.

Cette évolution chaotique poussa à l'extrême la complexité urbaine. Pour ne prendre que deux exemples, on rappellera qu'avant l'abolition de l'arsenal législatif discriminatoire (*Abolition of Racially Based Measurements Amendment Act n° 113 of 1991*), environ 17 000 textes réglementaires étaient en vigueur. Concernant les conditions et les modalités d'accès au sol, le *Land Administration Act n° 2 of 1995* et le *Land Affairs General Amendment Act n° 11 of 1995* ont aboli 54 textes, chaque province et chaque bantoustan ayant sa propre législation. L'abolition juridique était un acte politique assez simple. Dresser un état des lieux foncier, vérifier les titres de propriété ou d'usage, les intégrer dans un système d'enregistrement cadastral unique était autrement plus compliqué. Lancer une nouvelle politique d'habitat passait par l'identification des patrimoines fonciers étatiques, provinciaux ou municipaux. Or cette opération n'est pas achevée en 2009, l'État n'étant toujours pas en mesure de cartographier et d'évaluer son propre domaine, et la plupart des provinces et des municipalités peinant encore à circonscrire le leur.

18

À ce défi de l'hétérogénéité s'en ajoutaient deux autres, démographique et économique. Moins soutenue qu'ailleurs en Afrique, la croissance de la population urbaine a néanmoins contribué à accroître les besoins en logements, équipements et infrastructures. La population sud-africaine aurait augmenté en moyenne de 2,7 % par an de 1946 à 1970, de 2,4 % par an de 1970 à 1996³. Mais les migrations ont alimenté une croissance urbaine plus vive, respectivement de 3,5 % et 3,1 % par an, surtout dans les grandes villes.

Cette urbanisation est corrélée avec une tendance longue de croissance économique : d'abord irrégulière dans les années 1970, plus lente que celle de la

3. Source : SACN 2006.

population dans les années 1980, puis plus régulière mais modeste au début des années 1990, ce que beaucoup d'auteurs ont analysé comme un marqueur de crise du régime d'accumulation ancien. Elle est également liée à la restructuration du complexe minéralo-industriel protégé par l'ancienne forteresse d'apartheid, stimulée par les mesures d'ouverture adoptées au début des années 1990. Depuis 1996, l'inflexion néolibérale opérée par le gouvernement (*Growth, Employment and Redistribution*, GEAR) a accéléré cette transformation, dont l'une des conséquences est la modification du marché du travail salarié urbain, de plus en plus polarisé.

La dérégulation de l'ancien fordisme racial administré a abouti à une tentative de re-régulation. Celle-ci repose sur un mode hybride, mêlant néo-libéralisme et politiques redistributives, résultant d'un compromis conclu entre l'ANC, les syndicats et le monde patronal. Ce mode est censé répondre au double impératif d'impulsion d'une croissance forte par l'ouverture accélérée au marché mondial et de réallocation de ressources au bénéfice de ceux qui furent victimes de l'ancien régime raciste. C'est dans ce cadre que sont intelligibles les choix fondamentaux des politiques publiques d'habitat.

Le choix de généraliser la propriété privée

Affiché comme une priorité politique par le premier programme de l'ANC (*Reconstruction and Development Program*, RDP) et le Livre blanc sur le logement publié en 1994, l'accès au logement est un droit fondamental, inscrit dans la Constitution de 1996 et confirmé par le *Housing Act of 1997*. En 1994, le déficit en logements était estimé à 1,5 million d'unités et selon le recensement de 1996, 13 % de la population totale (soit 1 million de ménages) occupaient des terrains non viabilisés ou en cours de viabilisation. Pour faire face à la pénurie, un grand programme national consistant à produire 1,5 million de logements en 5 ans a été lancé. Plus que cet effort productif, c'est sur le modèle choisi qu'il faut insister.

Négocié lors du Forum du logement (*National Housing Forum*) réunissant de nombreux acteurs publics, privés et associatifs, dont l'*Urban Foundation*, institution privée et puissant vecteur local de la pensée néolibérale, ce modèle est une déclinaison du mode de régulation hybride privilégiant des partenariats public-privé et une

gouvernance mixte⁴. Négligeant la solution locative, trop connotée sous l'apartheid et assurée, pour les segments solvables, par les secteurs privé ou coopératif, le pouvoir central a concentré son effort sur la généralisation de la propriété privée, d'abord en poursuivant les programmes de trames assainies (*People Housing Process*, PHP) tournés vers l'auto-promotion populaire, ensuite en accélérant la vente du parc public des townships, enfin en démocratisant financièrement la primo-accession. Sur le seul critère de revenu, moins de 3 500 rands⁵ par mois, 86 % des ménages sud-africains avaient ainsi accès en 1995 au système de subventions du *Housing Subsidy Scheme*, dont les montants étaient modulés selon les revenus des bénéficiaires (Plancq-Tournadre, 2006 ; Royston, 2002). Visant à normaliser la situation des exclus de l'habitat formel, la mise en œuvre du modèle reposait sur un partenariat entre un État volontariste, incitateur et facilitateur, des entreprises privées produisant les logements populaires et des « communautés » censées participer à l'élaboration des projets les concernant. Elle innovait en termes d'offre urbanistique entièrement subventionnée : construits sur des parcelles loties, équipés et desservis individuellement par les réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité, les logements étaient proposés en accession à la propriété privée.

Ce choix renvoie à une position idéologique valorisant les présupposées vertus de la propriété foncière et immobilière. En sécurisant de nombreux citoyens par l'accès à la propriété privée, du moins le croyait-on alors, il s'agissait certes de conforter une base électorale, de favoriser la formation de couches moyennes solvabilisées par l'action publique, mais aussi de rendre les acquéreurs aptes à soutenir le financement urbain local en renforçant leur capacité à payer le prix des services fournis par les municipalités. Il s'agissait également d'intégrer les plus démunis dans l'économie de marché conventionnelle en mobilisant leur « capital social » au service du développement local. Diffuser la propriété privée pour libérer les initiatives économiques populaires et favoriser les investissements productifs faisait écho aux idées popularisées par des théoriciens comme Hernando de Soto (2000).

4. La gouvernance mixte ou partenariale désigne des dispositifs et processus de coordination entre acteurs hétérogènes (publics, privés, associatifs) visant à créer de la coopération pour atteindre des objectifs collectivement négociés.

5. 1 rand = 0,08 € (2009).

Deux modifications ont par la suite aligné le modèle initial sur l'orthodoxie internationale⁶. La première est une refonte, en 2002, du système de financement qui instaura la participation obligatoire des bénéficiaires, déjà pratiquée dans les programmes PHP. Le principe conditionnant l'accès au prêt à la participation financière du bénéficiaire fut systématisé, sauf pour les ménages considérés comme indigents (moins de 800 rands par mois de revenus en 2002 puis moins de 1 500 en 2004). Il introduit la « responsabilisation » des ménages dont on attend qu'elle renforce le sentiment de propriété. La seconde modification est survenue en 2004 et tente de corriger l'un des défauts de la politique antérieure, l'absence d'un vaste programme de restructuration de l'habitat précaire informel. Ainsi, le 1^{er} septembre 2004, le Cabinet national approuva un nouveau plan de développement de l'habitat et le lendemain, la ministre du Logement, Lindiwe Sisulu, dévoila le *Comprehensive Housing Plan for the Development of Integrated Sustainable Human Settlements*, plus connu sous le nom de *Breaking New Ground* (BNG). L'objectif central de ce plan est l'éradication de l'habitat précaire informel par des opérations de restructuration *in situ* et/ou une relocalisation des ménages, quand la restructuration est compliquée ou impossible. Il consistait aussi à modifier l'approche, en passant de la simple livraison d'unités de résidence groupées à la production d'espaces intégrés, en complétant l'ancien paquet par des équipements sociaux et des infrastructures économiques. Ainsi pensait-on assurer le développement de quartiers intégrés, fonctionnels et durables.

Les nouveaux territoires de l'action

Cette politique d'habitat a été lancée parallèlement à une vaste restructuration politico-territoriale fondée sur un double mouvement : de décentralisation à l'échelle nationale, et de reconcentration à l'échelle locale. Les modalités de cette restructuration ont été définies par la Constitution de 1996 et diverses lois définissant trois « sphères » de gouvernement (nationale, provinciale et locale). Le *Demarcation Board* a reconfiguré les découpages territoriaux en substituant, avant les élections de 1995-1996, 883 autorités locales aux 1 260 préexistantes, puis en regroupant les municipalités en 284 unités avant les élections de 2000. Trois types d'autorités locales ont été définis : les

6. L'idée d'orthodoxie renvoie ici à l'impératif de recouvrement des coûts *via* la participation financière des ménages.

municipalités (*Municipalities*), les districts (*Districts*) qui les englobent et avec lesquelles les responsabilités sont partagées, les métropoles (*Metros*), sélectionnées à partir des critères exposés dans le *Municipal Structure Act n° 1117 of 1998*. Les six *Metros* sont dotées d'une très grande autonomie, d'un pouvoir exécutif et réglementaire exclusif et protégé dans un territoire de juridiction sur lequel peut être exercé un véritable gouvernement local, légitimé par une élection démocratique. Dans ce contexte, les municipalités métropolitaines unifiées (*Unicities*) ont été investies d'une fonction de développement local, le concept de *developmental local government* ayant été incorporé dans le préambule du *Municipal System Act, n° 23 of 2000*. S'appuyant sur une « vision » du futur économique, sur des partenariats public-privé et sur une stratégie négociée avec des firmes privées et les « communautés », les gouvernements métropolitains doivent mobiliser des outils spécifiques de planification et coordonner leur action d'aménagement avec les provinces et le pouvoir central.

Ces obligations impliquent la mise en œuvre d'une gouvernance horizontale au sein des nouveaux territoires municipaux pour assurer la transversalité des opérations d'aménagement et d'une gouvernance verticale, entre les trois sphères. Avant la Constitution de 1996, les municipalités sud-africaines étaient en charge de la production des logements publics. Le *Housing Act de 1997* a privilégié les sphères d'État et provinciale. La première détermine la politique nationale et élabore le cadre institutionnel et financier, la seconde gère les programmes nationaux et doit soutenir les municipalités dans l'accomplissement de leurs devoirs en matière de logements. Quant aux municipalités, elles doivent élaborer, planifier, coordonner et faciliter un développement approprié de l'habitat. L'accent est mis sur leur rôle d'intermédiaire, de médiateur facilitant l'action des deux autres protagonistes, en particulier en fournissant les infrastructures nécessaires. Leur intervention en tant qu'acteur direct de la production de logements est néanmoins une possibilité offerte par le *Housing Act*. Ce dernier leur permet en effet d'être « accréditées » en tant que gestionnaires de programmes nationaux, donc d'empiéter sur les prérogatives des *Provincial Housing Departments*. L'insuffisante coordination entre la production de logements publics et les stratégies municipales d'une part, les difficultés de mobilisation de promoteurs privés d'autre part, ont conduit à une nouvelle orientation depuis 2001. Les municipalités sont appelées à tenir une place plus importante en tant que maîtres d'ouvrage de projets publics immobiliers et à devenir les promoteurs de la plupart des projets de logements subventionnés, ce qui envenime leurs relations avec les pouvoirs provinciaux.

Les leçons de l'expérience

La plupart des bilans dressés par les chercheurs (dont Morange, 2004 ; Boraine *et al.*, 2006 ; Pillay, 2008 ; van Donk *et al.*, 2008) insistent à la fois sur l'accroissement du déficit en logements, passé de 1,5 million d'unités en 1994 à 2,4 millions en 2006, et sur la nécessité de repenser les fondements de l'action collective. Dans un texte prémonitoire, Vanessa Watson avait souligné les principaux obstacles auxquels était, ou risquait d'être confrontée, la mise en œuvre du modèle initial (Watson, 1999).

Premièrement, sa réussite reposait sur le succès de partenariats permettant de mobiliser des entreprises privées censées négocier avec les communautés un « accord social » conditionnant l'accès au financement public. Or le secteur privé a peu répondu à l'appel, la participation communautaire a rarement fonctionné, l'enjeu étant très conflictuel entre citoyens. En outre le fonds logement n'a jamais recueilli 5 % du budget national, l'État n'ayant pas pu (ou su) respecter l'une des recommandations du Livre blanc sur le logement. Compte tenu de ces défaillances en chaîne, la production annuelle n'a jamais atteint les 350 000 logements nécessaires pour satisfaire les besoins estimés, alors que la population urbaine a augmenté de +1,6 % par an entre 1996 et 2001. Le saupoudrage de l'aide a par ailleurs provoqué une réduction des subventions aux projets, aboutissant à une production au moindre coût et à des constructions de bas de gamme. Entre la moitié et les deux tiers du montant maximal des subventions étant absorbés par les coûts d'équipement, les modules de base destinés à être ensuite agrandis (*core houses*, *starter houses*) sont de taille réduite, une ou deux pièces avec des sanitaires (40 à 50 m² au mieux, 15 à 25 m² dans la plupart des cas), et souvent de médiocre qualité architecturale.

Deuxièmement, les dysfonctionnements des gouvernances horizontale et verticale ont été multiples. L'efficacité de la politique d'habitat supposait l'existence d'administrations provinciale et municipale opérationnelles. Or les recompositions politico-territoriales ont été difficiles. Intégrer des administrations héritières de cultures professionnelles distinctes, ayant souvent des modalités de fonctionnement, des statuts du personnel et des grilles de salaire différents, tout en appliquant l'*affirmative action* et en tentant d'éviter la perte de savoirs techniques consécutive au départ de professionnels blancs, relevait du tour de force. Unifier les règles budgétaires dans les *Metros* demandait du temps et, pour les municipalités incluses dans des districts au

sein desquels la répartition des ressources entre pôles urbains est conflictuelle, gérer les budgets alimentés par l'*Equitable share*⁷ était compliqué. À cette laborieuse reconstruction horizontale s'ajoutent les problèmes relationnels au sein de la galaxie administrative multi-niveaux. En raison de l'imprécision de textes réglementaires sur les compétences réciproques entre provinces et municipalités, la maîtrise d'ouvrage a été d'autant plus disputée entre les deux sphères que sa dimension clientéliste est une donnée politique essentielle. Les conflits de compétences, en particulier dans le Western Cape et le Kwazulu-Natal, ont été aggravés par les blocages administratifs concernant le transfert et l'attribution des fonds provenant de la sphère centrale : budgets octroyés avec retard, montants insuffisamment engagés par les provinces, interférences de tous types dans la sélection des attributaires de logements déjà rendue délicate par les concurrences entre citoyens défendant leurs priorités d'ayants droit. D'une parcelle ou d'un quartier à l'autre, les citoyens se définissent en effet en catégories concurrentielles, *haves* ou *have nots*, *insiders* ou *outsiders*, forgées d'après ou contre les discriminations héritées de l'apartheid, de sorte que l'on peine à donner un réel contenu à la notion souvent fantasmée de « communauté ».

Troisièmement, l'organisation de l'espace héritée de l'apartheid a été reproduite et perpétuée par la production d'un habitat individuel à faible densité, créant des quartiers périphériques et monofonctionnels (Watson, 1999). Pour construire massivement et à bas coût, les promoteurs privés comme les municipalités ont mobilisé des terrains localisés en périphérie urbaine. Au prix du marché dans les aires centrales ou péri-centrales, les terrains privés disponibles sont trop onéreux à acquérir et les réserves foncières publiques, souvent rares, sont valorisées autrement par les municipalités. Celles-ci ont en effet besoin de renforcer leur base productive pour accroître leurs ressources budgétaires propres. À la consommation accrue d'espace, qui joue contre la compacité, s'ajoutent des effets de ségrégation et de marginalisation. Les attributaires appartiennent aux mêmes strates de revenu monétaire, bien souvent au même groupe « racial », et l'absence d'entreprises les contraint à effectuer de longs trajets quotidiens en direction des zones d'emploi. Les coûts de transport pèsent lourdement sur les dépenses de ménages et pénalisent les plus démunis d'entre eux, qui ne peuvent accéder au marché du travail formel.

7. Système d'allocation de ressources budgétaires provenant de la sphère centrale et destinées aux provinces et aux pouvoirs locaux.

Placés devant une alternative, acquérir un logement subventionné en périphérie ou s'installer (ou demeurer), illégalement, dans des *squatters camps* ou en sous-location dans les townships, mieux situés par rapport aux opportunités d'emplois formels ou informels, nombre de bénéficiaires potentiels ont arbitré en faveur de l'illégal. On comprend donc l'enjeu du *Breaking New Ground*, qui permet de canaliser les subventions du *Social Housing Restructuring Capital Grant* vers la restructuration de l'habitat informel. On comprend aussi l'importance d'une nécessaire rupture avec l'hégémonie de la propriété privée et d'une réflexion sur le rôle du locatif populaire. Cette réflexion est d'autant plus urgente que l'accession à la propriété produit elle-même de l'exclusion sociale. Des primo-accédants sont en effet confrontés à d'insurmontables difficultés pour faire face aux charges induites, dont le paiement des services domiciliaires en réseau. Les multiples exemples de coupures d'eau et d'électricité ne renvoient pas uniquement à la « culture du non-paiement » héritée de l'apartheid. Elles révèlent une réelle incapacité financière à payer (Plancq, 2006), même en tenant compte des politiques redistributives nationales (gratuité des premiers 6kl d'eau pour tous et de 50 kWh d'électricité pour de nombreux ménages) ou locales (exemptions des taxes sur la propriété bâtie et d'enlèvement des déchets en fonction de la valeur du bien immobilier, abattement forfaitaire en fonction du revenu). En conséquence, un marché illégal des logements subventionnés a été rapidement développé. La sous-location et le retour des ménages acquéreurs dans les *squatters camps* ou les *backyard shacks* sont devenus fréquents et les reventes illégales (le logement subventionné ne peut pas être légalement revendu avant 5 ans) ont été multipliées au point qu'en 2008, dans son discours budgétaire, la ministre du Logement a annoncé le lancement d'un audit sur le statut réel des occupants. Elle a également proposé de récupérer les logements en évinçant les occupants illégaux et en excluant les propriétaires, position combattue par les associations militantes qui dénoncent un retour aux méthodes d'apartheid, certaines d'entre elles, comme le *Soweto's Anti Privatisation Forum*, mettant violemment en cause la politique économique et sociale du gouvernement.

Quelle que soit l'échelle considérée, du quartier à la macro structure urbaine, le fétichisme de la propriété privée a finalement joué contre l'intégration urbaine et la déségrégation. On comprend la valeur politique attachée à un statut, celui de propriétaire, dont les citoyens noirs avaient été exclus. Il est plus difficile en revanche de comprendre pourquoi le pouvoir d'État a conféré une telle exclusivité à la propriété

privée, alors que la pauvreté surdétermine la question de l'habitat. Accéder, gratuitement ou non, à la propriété dans un pays émergent comme l'Afrique du Sud n'a de sens que si cette accession est associée à une amélioration des revenus monétaires. Le traitement urbanistique de la pauvreté est nécessaire, on le sait, mais il n'est pas suffisant, l'habitat n'étant pas un isolat déconnecté de la question sociale. Or en 2006, on comptait près de 6 millions de citoyens sous le seuil de pauvreté dans les 21 aires fonctionnelles urbaines, soit environ le tiers de leur population totale, le taux de chômage moyen était estimé à 25 %, à près de 27 % dans les neuf *Metros* (entre 35 % et 40 % à Buffalo City et Nelson Mandela). Encore ne s'agit-il que de moyennes (au Cap, le taux de chômage atteint par exemple 40 % parmi les actifs noirs et 60 % dans certains quartiers).

En outre, dans le contexte de mondialisation néolibérale, toute tentative nationale ou locale d'intégration urbaine se heurte à des tendances générales lourdes qui sont contraires à ses objectifs. Les villes sont affectées par la montée en puissance de l'accumulation flexible, la transformation du marché du travail, la précarisation du salariat et l'informalisation des activités. Par ailleurs, les solidarités au sein des villes sont choisies plutôt qu'organiques : aux enclosures et enfermements résidentiels des couches moyennes et très aisées, associés à des pratiques sécuritaires qui isolent « par le haut » (*gated communities*), se conjugue l'isolement des plus pauvres « par le bas » (*trapped communities*). Or, les politiques sectorielles de service, en dépit de leurs avancées en termes de solidarité physique et économique (réseaux, dispositifs techniques, mesures tarifaires) n'ont pas contrebalancé les effets d'écartèlement.

Pour les uns, ce bilan est la conséquence du compromis fondateur de la nouvelle Afrique du Sud et d'une gouvernance mixte qui joue en faveur des plus favorisés, des forces du marché et nourrit la fragmentation urbaine (Bond, 2003). Pour d'autres, la gouvernance mixte, entre-deux hybride, n'est pas en soi un vecteur d'écartèlement et pourrait être porteuse d'une gestion progressiste, à condition que les sphères de gouvernement s'appuient sur une vision novatrice associant justice sociale et forme de la ville, qu'elles utilisent les outils de régulation existants et qu'elles les combinent dans un système multiniveaux efficace pour contrer les forces de dislocation ou enrayer leurs effets (Boraine *et al.*, 2006 ; van Donk *et al.*, 2008)

Diversifier pour intégrer ?

Où en sommes-nous en avril 2009 ? Le pouvoir central est d'abord engagé dans une quête de ressources financières pour parer au plus pressé, courant après un déficit en logements qui s'aggrave. Le budget du ministère du Logement a été doublé en 5 ans, passant de 4,8 milliards de rands en 2004 à 9 milliards de rands en 2007-2008 et 10,7 milliards de rands en 2008-2009, 12,7 milliards ont été programmés pour 2009-2010, 15,3 milliards pour 2010-2011. Mais tous les audits montrent que ces montants sont insuffisants, le budget 2008-2009 permettant de construire seulement 266 000 logements. Pour assurer la restructuration totale des *squatters camps*, installer les trames de transit et poursuivre la production de logements subventionnés à un niveau suffisant, il faudrait engager, selon un audit de 2006, 120 milliards de rands d'ici 2012. Le problème n'est toutefois pas réductible aux masses financières en jeu et on ne fera pas l'économie d'une réflexion sur le contenu et le sens de l'action publique.

Concernant le contenu, deux initiatives ont été prises en 2008. Pour tenter de régler le lancinant problème foncier, le *Housing Bill* approuvé en mai 2008 a ouvert la voie à la création d'une agence nationale, *Housing Development Agency*. Cette agence aura deux missions, d'une part acquérir les terrains, d'autre part réduire les délais d'approbation des projets. Par ailleurs, la ministre du Logement a présenté devant le Conseil national des provinces un projet de loi visant à réprimer toute installation illégale. Dans les deux cas, les pouvoirs locaux ont formulé de fortes oppositions. Un long chemin reste donc à parcourir pour huiler les rouages de la gouvernance verticale, faire fonctionner efficacement le dispositif de gouvernement multi-niveaux et faire vivre l'*Intergovernmental Relations Framework Act of 2005*, qui promeut la négociation d'accords intergouvernementaux et définit des procédures de résolution des conflits. Ces initiatives ne dispensent pas de s'interroger sur d'autres types de financement de l'habitat populaire, sur la création de systèmes de collecte de l'épargne nationale et de redistribution en faveur du logement social. Elles ne dispensent pas non plus d'un regard critique sur le dogme de la propriété privée. Il est aujourd'hui nécessaire de repenser le locatif comme outil public et de rompre avec l'uniformité des grands programmes nationaux en s'interrogeant sur la manière efficace de traiter l'hétérogénéité et la complexité urbaines. Comment diversifier pour intégrer ? Tel est le nouveau défi auquel est confronté le pouvoir issu des urnes en avril 2009.

Concernant le sens de l'action publique, une réflexion a été engagée à partir d'une critique de la notion de « ville post-apartheid ». Ainsi que l'a souligné un collectif de chercheurs sud-africains, le temps est venu de passer de « l'expression d'un particularisme, vaincre et dépasser l'apartheid, à une aspiration plus généralisée d'innovation urbaine conduite par un État développeur » (Boraine *et al.*, 2006 : 260). En s'émancipant peu à peu de la référence au projet rédempteur d'abolition de l'apartheid, les discussions sont recentrées sur les caractéristiques de la métropolisation dans un pays émergent, sur la quête d'une « ville des droits », sur la nécessaire invention de modalités originales de l'action collective. C'est donc à une refondation des politiques publiques d'habitat que les chercheurs sud-africains appellent. Reste à savoir si les actuelles élites dirigeantes de l'ANC sont en mesure, ou ont la volonté, de les entendre. En Afrique du Sud comme ailleurs, la question de l'habitat n'est en effet pas de nature technique mais politique. Pour tenter de la résoudre, il est grand temps, comme l'a souligné Sampie Terreblanche (Terreblanche, 2003), de renégocier les accords entre élites et de reformuler un nouveau contrat social.

Références bibliographiques

- BOND, P. (2003), "The degeneration of urban policy after apartheid", in P. HARRISON, M. HUCHZERMAYER, M. MAYEKISO (eds), *Confronting fragmentation: Housing and urban development in a democratising society*, Cape Town, Cape Town University Press.
- BORAINE, A., O. CRANKSHAW, C. ENGELBRECHT, G. GOTZ, S. MBANGA, M. NARSOO et S. PARNELL, (2006), "The state of South African Cities a decade after Democracy", *Urban studies*, 43(2), pp. 259-284.
- DE SOTO, H. (2000), *The Mystery of Capital*, Basic Books, New York.
- MORANGE, M. (2004), « Du don du logement au paiement des services urbains dans les villes sud-africaines, 1994-2003 » in P. GUILLAUME, N. PÉJOUT et A. WA KABWE-SEGATTI (dirs), *L'Afrique du Sud dix ans après. Transition accomplie ?*, IFAS-Karthala, Paris, pp. 227-239.
- PIETERSE, E. (2006), "Blurring Boundaries: Fragments of an Urban Research Agenda", *Urban Forum*, 17(4), pp. 398-412.

- PILLAY, U. (2008), "Urban Policy in Post-Apartheid South Africa: Context, Evolution and Future Directions", *Urban Forum*, 19, pp. 109-132.
- PLANCO, M. (2006), « Du droit au logement à la précarisation immobilière ? Le cas du Cap en Afrique du Sud », *Autrepart* (39), pp. 111-127.
- ROYSTEN, L. (2002), "Security of Urban Tenure in South Africa: Overview of Policy and Practice", in DURAND-LASSERVE, A., L. ROYSTON (eds.), *Holding Their Ground*, Earthscan, London, pp. 165-181.
- South African Cities Network (SACN), (2006), *State of the Cities Report 2006*, Braamfontein.
- VAN DONK, M., M. SWILLING, E. PIETERSE and S. PARNELL, (eds), (2008), *Consolidating Developmental Local Government. Lessons from the South Africa Experience*, Islanda Institute, UCT Press, Cape Town.
- TERREBLANCHE, S. (2003), *A History of Inequality in South Africa, 1652-2002*, University of Natal Press/KMM Review.
- WATSON, V., (1999), « L'accès au logement en Afrique du Sud » in GERVAIS-LAMBONY P., S. JAGLIN et A. MABIN (dirs), *La question urbaine en Afrique australe*, Karthala, Paris, pp. 225-239.

Introduction

A la fin de l'apartheid, le nouveau gouvernement sud-africain a souhaité reconstruire le pays à la fois politiquement et spatialement, un impératif étant de compenser les populations historiquement défavorisées. Dans ce pays récemment démocratisé et ayant hérité de formes spatiales correspondant à une ségrégation raciale, les enjeux urbains ont toute leur importance et l'intégration urbaine des populations démunies constitue l'un des enjeux majeurs auquel doivent répondre les pouvoirs publics sud-africains.

Des changements urbains ont eu lieu depuis 1994 : l'ensemble du territoire est accessible pour tous les citoyens, les centres-villes se sont ouverts aux différentes populations, des zones de résidence mixtes pour les classes moyennes et l'élite ont été construites, certains *townships* se sont « gentrifiés ». Cependant, dans les grandes villes, la fragmentation entre les différentes classes de populations reste considérable ; l'intégration et l'accès aux fonctions urbaines essentielles ne sont clairement pas les mêmes selon les revenus des populations. Quatorze ans après la fin de l'apartheid, les villes sud-africaines n'ont pas évolué vers des formes urbaines équilibrées, le nombre de logements informels a augmenté et la fragmentation persiste voire s'amplifie. Pour tenter de restructurer les villes et de guider leur développement urbain, une volonté politique forte est indispensable. L'Etat sud-africain oscille entre une politique de rattrapage pour les populations défavorisées et une position néolibérale issue des compromis réalisés avec le pouvoir économique blanc à la fin de l'apartheid.

A travers cette étude, il s'agit d'abord de présenter le contexte dans lequel s'inscrivent les politiques urbaines actuelles, et principalement de donner un aperçu de l'histoire urbaine sud-africaine avant l'apartheid et depuis 1994, afin de saisir les défis auxquels les pouvoirs publics tentent de répondre. Ensuite, seront présentées les politiques actuelles des pouvoirs publics pour façonner l'espace urbain et répondre aux besoins des populations démunies. Pour fournir aux populations vulnérables des lieux

de vie adéquats, les pouvoirs publics possèdent deux leviers d'action principaux. Ils peuvent planifier le développement des villes, c'est-à-dire à la fois l'envisager et le prévoir mais aussi le contrôler. Puis, de manière plus pratique, ils peuvent produire la ville en entreprenant la construction d'infrastructures, de logements, d'espaces et d'équipements publics. Ces deux axes des politiques publiques, la planification et la production de zones d'habitation, seront successivement décrits puis analysés. La deuxième partie permettra ainsi de comprendre le système de planification en place aujourd'hui en Afrique du Sud, d'en voir les limites et les perspectives d'évolution. Puis la troisième partie sera consacrée à l'étude des modes de production et de construction développés par le gouvernement sud-africain en matière de politiques publiques d'intégration des populations démunies. La fin de cette troisième partie exposera enfin des initiatives originales qui témoignent d'une volonté de l'ensemble des pouvoirs publics de remettre en question les politiques précédentes et de réfléchir à des programmes plus complets et à des projets coordonnés et intégrés.

PREMIÈRE PARTIE

Un contexte urbain marqué par l'apartheid et les politiques de reconstruction post-apartheid

Cette partie présente les spécificités sud-africaines qui façonnent l'aménagement urbain. Il s'agit tout d'abord d'une mise en perspective de l'histoire des villes, sous le régime de l'apartheid puis à partir de 1994. Cela donne lieu à une présentation de la situation actuelle et des enjeux de développement urbain. Enfin, est décrit le contexte politique et institutionnel qui accueille aujourd'hui les politiques d'aménagement urbain en Afrique du Sud.

Histoire urbaine sud-africaine : de 1652 à aujourd'hui

1

L'histoire urbaine sud-africaine est une histoire particulièrement mouvementée, depuis l'installation des premiers habitants jusqu'à l'arrivée de Nelson Mandela au pouvoir, en passant par les vagues successives des colons européens, les guerres de territoire, l'unification de la nation sud-africaine, la mise en place du système d'apartheid et enfin la suprématie de l'ANC.

1.1. La conquête du territoire : depuis la colonisation jusqu'au régime de l'apartheid

Avoir un aperçu de l'histoire urbaine sud-africaine jusqu'à l'apartheid est essentiel pour pouvoir appréhender le rôle et les impacts des politiques publiques d'aménagement depuis 1994.

35

1.1.1. Les premières installations humaines

Populations indigènes et colons européens

Avant l'arrivée des premiers colons, l'Afrique du Sud était peuplée au sud-ouest par une population de chasseurs et d'éleveurs appelée **Khoisan** (ou encore Bushmen ou Hottentots) ; différentes populations noires composaient ensuite la majeure partie du territoire sud-africain, notamment les **Xhosas** au sud et les **Zoulous** plus au Nord.

En 1652, arrivent au Cap les **premiers colons hollandais** pour installer une station littorale de ravitaillement de la Compagnie des Indes néerlandaises. Progressivement, des terrains importants sont alloués à des fermiers hollandais (encore connus sous le nom de Boers) qui colonisent ainsi une partie du territoire sud-africain. Cette colonisation n'est que faiblement freinée par la résistance des Khoisan, peu armés et sensibles aux nouvelles maladies importées, et entraîne un peuplement peu dense par des familles de paysans boers, chacune très isolées et survivant en autarcie. A partir de 1688, quelques centaines de huguenots **français** débarquent au Cap suivis par des **Britanniques** qui souhaitent empêcher que les Français prennent le contrôle de la colonie. En 1820, arrivent de façon massive plus de 5000 immigrants britanniques. C'est ainsi qu'en 1835, fuyant la colonisation anglaise, les Boers débutent une marche vers le Nord du pays, appelée le **Grand Trek** (carte 1).

Carte 1.
Formation de l'Afrique du Sud



Source : Atlas-historique.net, 2002.

Lors de leur expédition vers le Nord, les Boers doivent affronter, entre autres, des populations zoulous, ce qui donne lieu à une bataille sanglante en 1838 : la bataille de Blood River. Poursuivant leur déplacement, les Boers créent plusieurs républiques dont la République du Transvaal et l'Etat libre d'Orange. Par la suite, des mines de diamant sont découvertes et les anglais annexent alors les différents Etats boers, qui deviennent des colonies britanniques en 1902. Ces affrontements entre les anglais et les boers ont donné lieu à deux guerres dont la deuxième, la **guerre des Boers**, est particulièrement meurtrière.

Indépendance de l'Union sud-africaine et prémices de la ségrégation territoriale

En 1910, toutes les colonies britanniques fusionnent et acquièrent l'indépendance en devenant l'**Union sud-africaine**. Dès la formation de ce nouveau pays, les populations noires sont exclues du pouvoir et une ségrégation territoriale se met en place : le **Native Land Act** de 1913 restreint les possibilités d'acquisition foncière pour les populations noires à 7 % du territoire sud-africain. Parallèlement, l'**identité afrikaner** se constitue en regroupant l'ensemble des descendants des colons néerlandais : des citadins aux paysans boers. Les difficultés économiques en 1930 rapprochent les partis anglophones et afrikaners représentant les populations blanches. En 1948, un parti afrikaner radical, le **Parti national**, arrive au pouvoir et met immédiatement en place le système d'apartheid, imposant un **développement séparé** des populations blanches et des populations noires.

1.1.2. La politique d'exclusion du système d'apartheid

Idéologie séparatiste et cadre législatif

Le Parti national promeut un développement séparé des races afin, théoriquement, de permettre un meilleur développement de chacune des populations. Cette idéologie ne signifie pas simplement une ségrégation, comme celle déjà présente depuis le début de la colonisation, mais une ingénierie législative organisant de façon systématique et autoritaire une **séparation spatiale** radicale des différentes populations. Le gouvernement d'apartheid souhaite que l'urbanisation exclue de manière formelle toutes les populations de couleur, et tout particulièrement les populations noires. Ceci doit permettre d'assurer la protection de la population blanche en contrôlant, à tous

les niveaux, les autres populations. Afin d'aboutir à ses fins, le gouvernement interdit aux populations de couleur l'accès à l'éducation, contrôle et limite considérablement leur accès à l'emploi, restreint leurs droits au logement et aux services. Mais surtout, l'idéologie de l'apartheid s'appuie sur un développement spatial séparé, conçu de manière autoritaire et exécuté grâce à des instruments législatifs extrêmement puissants. Le gouvernement utilise la planification territoriale, non pas pour assurer une cohérence dans l'aménagement du territoire, mais pour mettre en application une division entre les populations.

Une loi⁸ détermine alors les races de manière catégorique. Puis le **Group Areas Act** de 1950 impose un développement urbain séparé absolu en n'autorisant plus les populations de couleurs (noires, métis et indiennes) à résider dans les villes blanches et en les contraignant à habiter uniquement dans des zones dortoirs réservées selon leur origine.

Apartheid territorial et formes urbaines séparées

Le besoin de main-d'œuvre bon marché, notamment pour l'exploitation des mines, va être une limite au souhait de développement urbain séparé du gouvernement. Afin de pouvoir tout de même profiter de la main-d'œuvre noire et l'exploiter, le gouvernement décide de contrôler les allers et venues des populations ouvrières à l'aide d'un *pass*⁹ les autorisant ponctuellement à circuler au sein des villes blanches. Pour délimiter territorialement cette barrière, les populations laborieuses sont assignées à résider de manière locative dans des *hostels* ou des *matchboxes* à l'intérieur des **townships**. Le terme de *township* désigne une zone dortoir, existant avant ou réalisée pendant l'apartheid, séparée de la ville blanche multifonctionnelle par des zones industrielles et des zones tampons¹⁰ ; les voies d'accès y sont en nombre très limité et contrôlé, les espaces publics et commerçants inexistantes et les équipements et services absents ou présents de manière basique. Les *matchboxes* sont des petites maisons

8. *Population Registration Act*.

9. Ce système est institué par « l'*Influx Control Act* », qui interdit formellement aux travailleurs de séjourner plus de 72 heures en zone urbaine.

10. Une zone tampon est une bande de terrains non construite d'une largeur d'au moins 100 mètres séparant les zones blanches des zones de couleur.

Les **homelands** constituent l'autre stratégie de division territoriale élaborée par le gouvernement d'apartheid. A partir de 1960, environ 2 600 000 Noirs ont ainsi été déportés dans dix zones rurales de superficie réduite, appelées *homelands* ou encore *bantoustans* et supposées correspondre à une origine ethnique des populations. Il s'agit en réalité de réaliser à l'échelle, non plus des villes, mais du pays, une division du territoire inégalitaire entre les différentes populations ; les *homelands* étant des territoires très restreints, déshérités et ne pouvant donc pas être économiquement autonomes. La loi Promotion of Bantu Self-Government Act (1959) va encore plus loin et propose d'exclure politiquement ces *homelands* en leur imposant de devenir des Etats indépendants, ce qui sera réalisé en 1971 (carte 2). Ainsi, certaines populations noires perdent même la citoyenneté sud-africaine¹¹.

Carte 2.

Homelands sud-africains en 1986



Source : University of Texas - Perry-Castañeda map.

11. Cette situation sera rétablie en 1994 lorsque les *homelands* seront à nouveau considérés comme faisant partie du territoire sud-africain.

Le système de l'apartheid s'appuie sur une **gestion politique différenciée** selon les populations : les *homelands* sont dirigés par des chefs tribaux (ceci permet d'entretenir les conflits entre les différentes ethnies) et les *townships* sont progressivement administrés par des municipalités noires n'ayant aucun moyen ni aucune capacité technique. Ainsi, la séparation politique est complète et permet au gouvernement d'entretenir un discours manipulateur prônant l'indépendance et le développement séparé des populations afin de correspondre au mieux à leurs différents besoins.

Cette planification spatiale du développement séparé a entraîné un nombre invraisemblable de déplacements forcés, a imposé des déplacements journaliers considérables, a éclaté les noyaux familiaux et a divisé les ethnies et les différentes populations pour régner. Tout cela a légué aux générations futures un territoire injustement et durablement divisé en termes de formes urbaines.

1.2. Depuis la fin de l'apartheid : une volonté politique de reconstruction

1.2.1. Des évolutions progressives à partir des années 1980

La fin du régime d'apartheid

A partir des années 1970, un mouvement de **résistance** envers l'apartheid se consolide, les grèves et les réclamations se font de plus en plus fréquentes et constituent ce que l'on appelle le *civic movement*. La révolte de Soweto en 1976 est une des manifestations les plus violentes. Après avoir tenté de réprimer cette résistance en instaurant un état d'urgence, le gouvernement décide de laisser plus de marges de manœuvre aux populations de couleur, qui ont progressivement obtenu le droit de circuler librement, voire de s'installer librement, même si cela ne se réalisait que très rarement dans la pratique. Le *Black Communities Development Act* en 1984, puis le *Free Settlement Act* en 1989 permettent alors aux populations noires de jouir du **droit de propriété** ; le gouvernement se désengage de la gestion locative des logements et privatise progressivement le parc immobilier des *townships*. Une **urbanisation ordonnée** est tolérée pour les populations noires : des villes peuvent être établies dans

les *homelands* et des plans de rénovation sont lancés pour les principaux *townships* comme Khayelitsha au Cap et Alexandra à Johannesburg. Enfin, l'*Upgrading of Land Tenure Rights Act* assure explicitement en 1991 le droit de propriété foncière et résidentielle pour l'ensemble des populations.

Une situation urbaine critique

Les évolutions des politiques publiques entre 1980 et 1994 ont cependant un effet limité en termes de réduction des disparités urbaines. Certes, les lois les plus racistes sont abolies, mais cela ne permet pas encore de rétablir la situation : la ségrégation et les inégalités sont impressionnantes. En 1993, 66 % de la population noire (qui elle-même représente environ 75 % de la population totale) vit en dessous du seuil de **pauvreté** en Afrique du Sud, plus de 7 millions de citoyens vivent dans des **logements informels** - que ce soit dans une arrière-cour, ou de façon plus massive dans des bidonvilles¹². Ainsi, la situation est critique à la fois en termes de logement pour les populations les plus démunies, mais aussi en termes d'équilibre urbain. Le **bilan humain et urbain** de l'apartheid est désastreux et le besoin de changer radicalement ce développement urbain est oppressant. Cependant, la volonté de paix sociale ne permet pas une remise à plat complète et la crise du logement impose des réponses rapides et quantitatives.

1.2.2. Des débats sur les orientations à prendre

42

Les négociations entre le Parti national et l'ANC ont eu du mal à aboutir, en partie à cause des réticences du gouvernement blanc à admettre la fin de l'apartheid, et des divisions ethniques entre l'ANC et l'*Inkhata Freedom Party*, représentant l'électorat zoulou. Des compromis ont dû être faits entre le pouvoir politique blanc et l'opposition noire. Pour pouvoir s'accaparer le pouvoir politique, l'opposition a accepté de laisser le **pouvoir économique** sous le contrôle de la population blanche, ce qui a limité les possibilités de pression du gouvernement post-apartheid sur le secteur privé. Ces négociations aboutissent avec la mise en place d'un nouveau régime démocratique ; l'apartheid est aboli en 1993, les premières élections multiraciales ont lieu en 1994 et

12. Chiffres provenant du rapport statistique *Race Relation Survey* de 1993.

vont mener Nelson Mandela à la tête de la nouvelle Afrique du Sud. La nouvelle constitution sera approuvée en 1996.

Sur la question urbaine, dès 1992, des débats prennent place pour déterminer quels sont les moyens de réaliser une ville postapartheid. Ces discussions réunissent de nombreux acteurs, impactés de près ou de loin par les enjeux de développement urbain et de logement, et soulèvent les questions essentielles, telles que : comment désamorcer ce qu'a engendré le système de l'apartheid ? Comment ré-avantager les populations qui ont été fortement désavantagées ? Comment parvenir à un développement des villes équilibré ?

Le National Housing Forum et le choix de la propriété privée gratuite

Afin de tenter de répondre à ces questions, le **National Housing Forum** a été créé en 1992. Il s'agissait d'un organisme regroupant les différents groupes politiques, les institutions financières, le secteur privé et particulièrement l'industrie de la construction, les syndicats, les *civics*¹³ et d'autres organisations de développement. Au sein de ce forum, les intérêts du secteur privé étaient apparemment très bien représentés, notamment par l'Urban Foundation, association créée par des investisseurs privés en 1976. L'ensemble de ces réflexions a en partie été influencé par des débats internationaux (véhiculés notamment par la Banque mondiale) sur la forme des villes et le rôle de l'Etat vis-à-vis des besoins urgents en logement. Après deux ans de travail et de discussions, le *National Housing Forum* a recommandé que **l'Etat sud-africain** ait un **rôle de facilitateur** dans un programme de fourniture massive de logements pour les personnes les plus démunies. Le **secteur privé** devait alors se charger de réaliser ces projets de logements, constitués de petites maisons individuelles en accession gratuite. L'objectif était de pouvoir, à moindre frais pour la puissance publique, subvenir aux besoins du plus grand nombre de familles possible et ce très rapidement. La solution des maisons individuelles en accession assurait une sécurité résidentielle pour des habitants qui avaient été privés du droit de propriété et obligés de louer pendant toutes les années de l'apartheid.

13. Le terme de *civics* désigne les associations représentant la société civile sud-africaine créées sous le régime de l'apartheid. La fédération des *civics* SANCO (*South African National Civics Organisation*) a eu un rôle décisif dans la lutte contre l'apartheid.

Le droit au logement : un nouveau droit constitutionnel

Ainsi, le droit au logement apparut comme un des nouveaux droits fondamentaux dans la constitution sud-africaine, approuvée en 1996 :

“Everyone has the right to have access to adequate housing.”¹⁴

1.2.3. Une politique de rattrapage centrée sur la construction massive de maisons individuelles

Suite à ces débats et afin de mettre en application leurs conclusions, un ensemble de politiques nationales et de lois ont vu le jour à partir de 1994.

Un cadre général

La volonté de prendre en compte l'ensemble des recommandations sur le développement urbain et de porter une vision de la ville postapartheid entraîne la rédaction de l'*Urban Development Strategy* en 1995, qui a été réarrangée en 1997 pour devenir l'**Urban Development Framework**. Ce document présente un certain nombre d'orientations générales afin de réaliser le développement urbain souhaité par le gouvernement. Les principaux axes sont la restructuration spatiale pour des villes compactes et intégrées, le développement économique et social pour des villes productives et équitables, et enfin la restructuration institutionnelle pour des villes bien gouvernées et une échelle locale performante. Ce document fournit un cadre général mais n'a en réalité eu que peu de conséquences dans la mise en œuvre pratique. En effet, les principes généraux ou plutôt les idéaux à rechercher sont présentés mais les moyens de les atteindre ne sont pas explicités et aucun autre document n'a été rédigé pour les mettre en œuvre.

Une répartition des terres plus équitables

Une politique importante de **réforme foncière** est menée depuis la fin de l'apartheid par le ministère des Affaires foncières (*Department of Land Affairs*). Cette politique

14. Extrait de la constitution sud-africaine: *Constitution of the Republic of South Africa*, 1996, Chapter 2 – Bill of Rights, Section 26 – Housing.

s'appuie sur trois types d'actions : la restitution (redonner aux populations originellement propriétaires avant les spoliations de l'apartheid la propriété de leur terrains), la redistribution (aider les populations de couleur à acquérir des terrains notamment en zone rurale afin de parvenir à une répartition plus équitable de l'ensemble des terrains agricoles) et enfin la réforme de la tenure foncière (visant à normaliser les situations foncières, limiter les mécanismes de gestion coutumière et rétablir des droits de propriété plus justes). Cette réforme a pour objectif de rattraper les préjudices causés sous l'apartheid à certaines populations. Cependant, sa mise en œuvre est extrêmement délicate et ses résultats encore très mitigés¹⁵. Cette réforme concerne des terrains essentiellement ruraux et agricoles et se veut une politique de rattrapage pour les populations historiquement défavorisées. Pour ce qui concerne la gestion foncière en milieu urbain, le **Development Facilitation Act** (DFA, 1995) est une des seules lois qui tente de mettre en œuvre des principes généraux de développement urbain équilibré (notamment ceux développés dans l'*Urban Development Framework*). Le DFA préconise des principes de développement et de gestion du foncier, en particulier : empêcher l'étalement urbain, optimiser les ressources, proposer des solutions de logement et d'emploi à proximité ou accessibles rapidement, encourager des utilisations mixtes des terrains. Afin de parvenir à ces objectifs, les villes doivent développer des *Land Development Objectives*¹⁶ et des tribunaux de gestion foncière sont institués à l'échelle provinciale afin d'accélérer les processus d'autorisation de développement des sols. Ces mécanismes seront détaillés en début de deuxième partie.

La construction et le don de logements

De manière globale, la politique qui va principalement influencer le développement urbain dans les années qui suivent l'apartheid est le programme de don de logements. Cette politique de construction publique de logements s'inscrit dans le cadre général de mesures issues du **Reconstruction and Development Programme** (RDP), mis au point par l'ANC en 1994. Le programme RDP constitue le document fondateur de la politique postapartheid de l'ANC. Il est établi avant la Constitution et présente tous les axes stratégiques d'action et les mesures qui doivent être prises. Le RDP est un

15. En 2004, seulement 2 % des terrains avaient été attribués à des populations de couleur.

16. Les *Land Development Objectives* sont une stratégie spatiale et foncière à réaliser par chaque municipalité.

programme très ambitieux qui aborde tous les thèmes nécessaires à la disparition des traces de l'apartheid et à la reconstruction du pays. Parmi ces thèmes, celui du logement apparaît en première ligne comme une des politiques phares à mener. Arriver à fournir un logement décent au plus grand nombre de personnes possible est déclaré essentiel. Cette politique de logement, qui promet la construction d'un million de logements en cinq ans, va avoir des effets importants. Elle s'appuie largement sur les préconisations du *National Housing Forum* et se centre donc principalement sur la fourniture massive de petites maisons en accession gratuite, communément appelées *RDP houses* (photos 1 et 2).

Photos 1 et 2.
RDP houses à Alexandra, Johannesburg



Crédit photographique : Alexandra Renewal Project.

Pour mettre en œuvre cette politique, tout un cadre **institutionnel et législatif** se met en place. Le **Housing Subsidy Scheme** est lancé en 1994 et établit le fonctionnement de la subvention : il s'agit d'une subvention pour les ménages gagnant moins de 3 500 rands par mois, qui couvre à la fois le prix du terrain et la construction de la maison et qui peut aller de 5 000 à 12 500 rands¹⁷. Cette subvention est indirectement utilisée par des promoteurs qui construisent un vaste projet de maisons individuelles, qui seront ensuite attribuées à des ménages remplissant les conditions d'attribution. Le mécanisme de subvention, les objectifs et le rôle des différentes institutions sont repris à travers un Livre blanc sur le logement en 1994.

En 1997 est publié le **Housing Act**, loi rédigée par le ministère du Logement et qui décrit l'ensemble des dispositions publiques relatives au logement. En marge de cette

17. 1 rand = 0,08 euro ; 3 500 rands = 275 euros, 5 000 rands = 394 euros, 12 500 rands = 985 euros.

subvention favorisant une propriété individuelle standardisée se développe d'autres mécanismes d'aide publique. Le *People's Housing Process* est un système développé à partir de 1996, qui implique davantage les familles bénéficiaires en leur permettant d'être responsables de la construction du logement. D'autre part, le secteur financier est sollicité depuis le départ, notamment à travers le *National Housing Forum*, pour intervenir dans le domaine du logement. En 2003, les différentes banques privées prennent l'initiative de se regrouper et de rédiger une charte financière¹⁸ pour aider les familles à accéder au crédit pour le logement. Enfin, des initiatives de logement locatif¹⁹ voient le jour, et sont progressivement reconnues par le ministère du Logement qui en tient compte en amendant légèrement l'*Housing Act*. L'ensemble de ce système d'aide publique, encore largement en application aujourd'hui, sera présenté plus en détails dans la troisième partie.

1.2.4. Des résultats quantitatifs très positifs mais des limites qualitatives imposant un nouveau tournant

Cette politique du logement, qui a débuté en 1994 et qui s'attèle à produire très rapidement un nombre important des maisons en accession à la propriété, a permis de fournir de façon remarquable des logements à des personnes démunies. En effet, l'État sud-africain a dépensé en dix ans 29,5 milliards de rands²⁰ et a permis la construction de **1,6 million de maisons RDP**. Ce dispositif a permis de loger des milliers de familles et a assuré de manière automatique l'accès aux services essentiels (eau et électricité). Cette politique a été développée face à l'**urgence** de la situation et on peut la comparer à la **politique des grands ensembles** mise au point en France à la fin des années 1950. Pour faire face à l'exode rural et à la grande phase d'urbanisation, le gouvernement français a développé des mesures centralisées pour produire très rapidement et à moindre coût des logements décents pour les travailleurs urbains. Ceci a abouti à la construction de quartiers éloignés uniquement résidentiels, de grandes tours et de barres de logements sociaux.

18. *Financial Sector Charter*.

19. Principalement des initiatives d'ONG qui cherchent à pallier l'uniformité de la politique publique en matière de logement.

20. 29,5 billions de rands = 2,3 milliards d'euros.

Ainsi, face à ce besoin d'agir rapidement et de loger dans des conditions d'hygiène acceptables, l'Afrique du Sud a créé ces maisons *RDP*. Cependant, malgré ces résultats quantitatifs estimables, des limites ont été atteintes. Tout d'abord, afin de pouvoir faire bénéficier un maximum de ménages, la subvention allouée est faible : cela entraîne une **standardisation** et une faible qualité architecturale des maisons. D'autre part, afin de pouvoir faire des économies, les promoteurs ont souhaité construire à **grande échelle** et sur des **terrains éloignés**. Des critiques ont rapidement été émises à l'encontre de cette politique de fourniture de maisons *RDP* ; son approche étant considérée comme trop **libérale**²¹. En effet, le gouvernement devait avoir un rôle de facilitateur et la fourniture de logement était concrètement portée par le secteur privé ; il était peut-être illusoire de croire que le secteur privé pouvait assurer de manière qualitative un logement pour les populations pauvres. D'autre part, le fait de ne proposer que de la **propriété individuelle** a aussi souvent été relevé (Morange, 2006) car cela ne prenait pas en compte la diversité des besoins et les possibilités pertinentes de logements locatifs pour les populations pauvres.

Progressivement, depuis le début de la politique de logement *RDP*, des réflexions ont vu le jour et les difficultés en termes qualitatifs ont conduit les autorités publiques à s'interroger sur l'efficacité et les limites de cette politique. Cette réflexion a entraîné certains amendements de l'*Housing Act*, notamment pour accorder plus de place au logement locatif, mais a surtout abouti à une nouvelle ligne directrice pour le logement. Le nouveau plan d'action du ministère du logement, connu sous le nom de *Comprehensive Housing Plan for the Development of Integrated Sustainable Human Settlement* ou encore **Breaking New Ground**, a été publié en septembre 2004. Celui-ci préconise d'élargir les réponses proposées en appuyant les solutions locatives et en favorisant le marché secondaire immobilier, de faciliter la coopération entre les différents échelons de la puissance publique, et surtout de penser le logement en termes d'aménagement urbain intégré (planification, densification, rénovation urbaine, mixité fonctionnelle).

21. La part de l'aide au logement dans le budget global de l'Etat devait initialement être de 5 % et a en fait été diminuée pour atteindre 1,4 %.

Encadré 1. Parallèle historique avec la France

Histoire des politiques urbaines en France de 1945 à aujourd'hui

Jusqu'au début du XX^e siècle, les municipalités étaient en charge de la gestion et du développement de leurs villes, les constructions et opérations d'aménagement étant opérationnellement réalisées par des initiatives privées. A la suite de la première guerre mondiale, les loyers deviennent très élevés et l'Etat décide alors d'intervenir en imposant un moratoire des loyers, qui va durer jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale. En 1946, l'effort de l'Etat se porte sur la **reconstruction** des villes détruites pendant la guerre. Cette phase de reconstruction s'achève en 1950 et est suivie par une arrivée massive de populations dans les villes, conséquence de l'exode rural et de l'immigration causés par l'industrialisation. Face à cette urbanisation croissante et à ce besoin de logements pressant, l'Etat met en place ce que l'on appelle couramment la **politique des grands ensembles** : la Caisse des dépôts et des consignations (CDC) est chargée de réaliser des Zones à urbaniser en priorité (ZUP) et d'industrialiser la production de logements sociaux. Au milieu des années 1960, devant les limites de cette politique (uniquement fonctionnelle et centrée principalement sur le logement locatif social), l'**Etat** s'implique à nouveau fortement. Il met en œuvre des outils de **planification**²² et lance le développement de **villes nouvelles**, qui doivent constituer une réponse cohérente, de grande ampleur, à la croissance urbaine. Vers la fin des années 1970, des aides publiques en faveur des maisons unifamiliales sont mises en place pour satisfaire la demande des ménages. S'ajoutant à cette généralisation du pavillon individuel, l'expansion du réseau routier et l'apparition massive des hypermarchés font naître une forme urbaine caractéristique appelée **urbanisme de rocade**, alors issue, non pas d'une politique urbaine, mais d'une politique publique de logement. En 1982, s'engage un processus de **décentralisation** visant à donner la majeure partie des compétences en matière d'urbanisme aux municipalités. Parallèlement, et dès le début des années 1980, naît la **politique de la ville**²³ ; en effet, les difficultés des

22. La loi d'Orientation foncière de 1967 introduit les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), ancêtres des Schéma de cohérence territoriale (SCOT), et les Plans d'occupation des sols (POS), ancêtres des Plan locaux d'urbanisme (PLU).

23. En 1981 est créée la Commission pour le développement social de quartiers et, en 1984, la Délégation interministérielle à la Ville.

ZUP sont progressivement reconnues et l'Etat s'engage dans une politique de réintégration de ces quartiers. Elle donne lieu d'abord aux Grands projets urbains (GPU) puis, à partir de 2004, aux projets de rénovation urbaine accélérés et financés en partie par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Au niveau législatif, à partir des années 2000, certaines lois (et notamment la loi Solidarité et renouvellement urbain - SRU) favorisent la mixité sociale et la prise en compte de l'environnement dans les actions d'aménagement et d'urbanisme.

Similitudes avec l'Afrique du Sud

Malgré des passés politiques contrastés (l'apartheid ayant déterminé jusqu'à récemment toute la vie politique et légué des formes urbaines « indélébiles ») et des différences d'échelle de territoire, certaines étapes similaires dans la manière d'aborder l'aménagement urbain sont à souligner. Tout d'abord, la politique des grands ensembles en France et la politique des maisons *RDP* en Afrique du Sud correspondent à des **politiques de logement** en réponse à un besoin de trouver des solutions rapides et quantitatives à une crise du logement ; elles ont eu des conséquences en termes de développement urbain malheureuses et font l'objet aujourd'hui de politiques de « réparation », qui visent à intégrer ces quartiers résidentiels enclavés et déshérités. D'autre part, l'Etat français a eu besoin, vers 1965, d'intervenir pour assurer une politique d'aménagement cohérente en favorisant notamment la **planification**. Depuis le début des années 2000, la même urgence se fait sentir en Afrique du Sud. Par ailleurs, la France a évolué vers une décentralisation et l'Afrique du Sud se dirige également vers un transfert du développement urbain aux **municipalités**. Enfin, de la même manière que la loi SRU en France impose une mixité sociale et prône un **aménagement durable**, la récente stratégie sud-africaine en matière de logement, *Breaking New Ground*, insiste pour développer durablement les terrains sud-africains.

Défis actuels

La politique de l'apartheid a complètement conditionné la forme des villes et a engendré des disparités sociales considérables. Pour parvenir à surmonter ce passé inégalitaire et à fonder une nouvelle Afrique du Sud, le gouvernement sud-africain postapartheid a mis en place une stratégie, un corpus de lois et des institutions. Une dynamique a été lancée et des évolutions sont en cours ; mais les enjeux sont de taille. Les défis que doit relever l'Afrique du Sud, presque quinze ans après la fin de l'apartheid, sont d'ordre macro économique et les formes urbaines traduisent les inégalités croissantes.

2.1. Une conjoncture macroéconomique à double vitesse

Certains indices macro économiques permettent de représenter la situation actuelle de l'Afrique du Sud. Voici un aperçu de ceux qui sont nécessaires à la compréhension des enjeux de l'aménagement urbain.

51

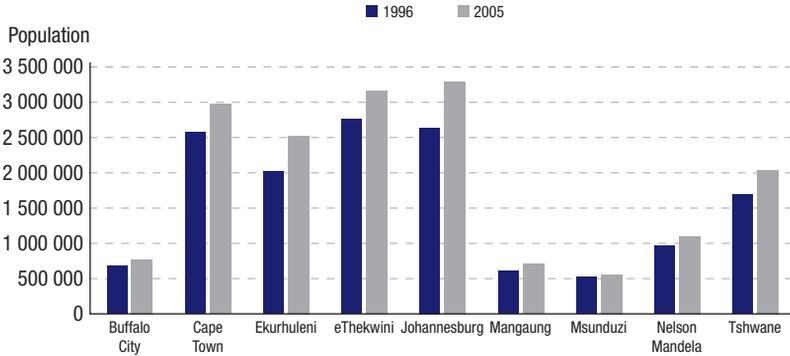
2.1.1. Démographie

Le dernier recensement officiel en Afrique du Sud date de 2001 et la population était alors de 44 millions ; elle est aujourd'hui estimée à près de **48 millions**. Sur ces 48 millions de Sud-africains, environ 80 % sont noirs, 10 % blancs et 10 % métis, indiens ou asiatiques²⁴. La population sud-africaine croît, et ce particulièrement dans les **villes**.

24. D'après les recensements de 1996 et de 2001 :

| | Black African | Coloured | Indian or Asian | White |
|-------|---------------|----------|-----------------|-------|
| 1 996 | 76,7% | 8,9% | 2,6% | 10,9% |
| 2 001 | 79,0% | 8,9% | 2,5% | 9,6% |

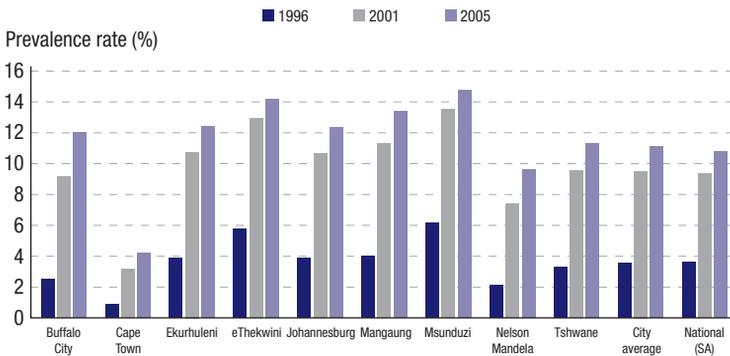
Graphique 2.
Populations des grandes villes sud-africaines



Source : State of the cities report 2006.

Cependant, ce taux de croissance est de moins en moins élevé notamment à cause de l'importance du **sida** dans le pays. L'espérance de vie était de 62 ans en 1990, elle est de 47 ans en 2004 ; le nombre de séropositifs est aujourd'hui estimé par le gouvernement à près de quatre millions de personnes. A partir des années 2000, le gouvernement sud-africain a pris conscience de l'ampleur du phénomène et a lancé plusieurs actions nationales. La plus récente et la plus importante est le *HIV and AIDS and STI Strategic Plan for South Africa* pour les années 2007-2011.

Graphique 3.
Taux de prévalence du HIV dans les principales villes

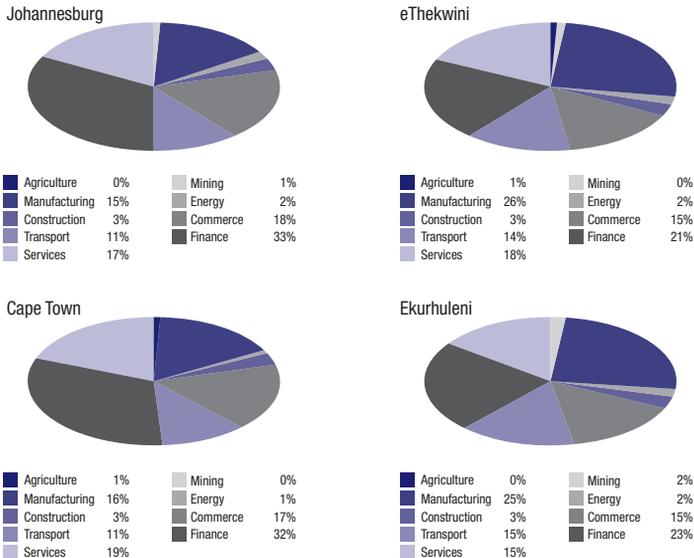


Source : Quantec.

2.1.2. Economie nationale

Depuis la fin de l'apartheid, le gouvernement s'attache, avec succès, à assurer un niveau de **croissance** économique national élevé pour permettre au pays de se reconstruire économiquement mais aussi socialement. Cette stratégie est d'abord présentée dans le RDP²⁵ où la croissance économique et la reconstruction sur le plan social doivent aller de pair. Elle est reprise en 1996 dans le GEAR (*Growth, Employment and Redistribution*) qui prône un développement économique censé assurer automatiquement une reconstruction sociale. Enfin, le récent *Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa* (ASGISA) préconise la poursuite de cette recherche de développement économique pour la période 2004-2014. En partie grâce à cet effort politique, la croissance reste élevée en Afrique du Sud : pour la période 2006-2007, le taux de croissance était de 5 %. Dans les grandes villes sud-africaines, les principaux secteurs d'activité sont les services, la finance, le commerce, l'industrie textile et les transports ; viennent ensuite la construction, les activités minières, l'énergie et l'agriculture.

Graphique 4.
Secteurs d'activités des quatre plus grandes villes



Source : State of the cities 2006.

25. RDP = *Reconstruction and Development Programme* (voir Première partie 1.2.3.).

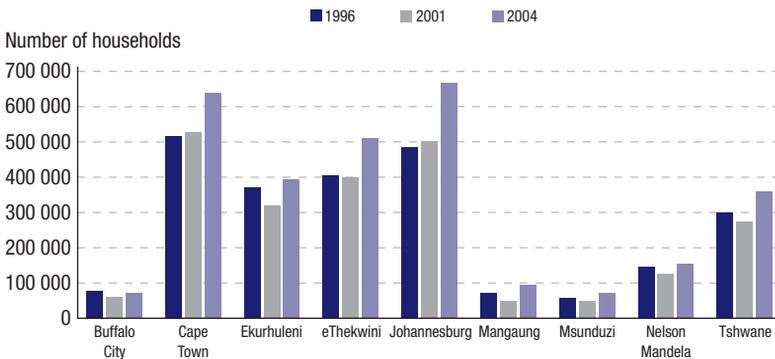
L'Afrique du Sud, surtout depuis la présidence de Thabo Mbeki à partir de 1999, interagit beaucoup avec le reste du monde et accorde de l'importance à maintenir une **visibilité internationale**. La future coupe du monde de football, qui aura lieu en Afrique du Sud en 2010, s'inscrit dans cette démarche.

Enfin, à la fin de l'apartheid, le gouvernement a mis en place une **politique de discrimination positive** pour favoriser l'emploi des populations noires et leur assurer une intégration économique qui leur avait fait défaut sous l'apartheid. Cette politique s'appelle le *Black Economic Empowerment* (BEE) et a récemment été modifiée pour devenir le *Broad Based Black Economic Empowerment* (BBBEE). Le BEE favorisait surtout une élite noire à des postes nécessitant une qualification relativement élevée et le BBBEE a pour vocation de favoriser l'insertion des populations noires dans tous les types d'emploi.

2.1.3. Pauvreté et chômage

Ces efforts pour assurer un développement économique croissant ont été accompagnés de mesures sociales importantes. En outre, la part des **dépenses sociales** dans le budget de l'État a augmenté depuis 1994 dans tous les domaines : santé, éducation, logement, services aux personnes. Grâce à ces actions, le nombre de ménages bénéficiant des services de base a augmenté (voir l'augmentation dans les grandes villes sud-africaines sur le graphique 5).

Graphique 5.
Nombre de ménages ayant accès à l'eau dans leur logement



Source : State of the cities 2006.

Cependant, malgré ces améliorations, les **inégalités** ne cessent de s'accroître et le gouvernement peine à les réduire. La croissance économique ne se répand pas comme le souhaiterait le gouvernement et l'écart se creuse entre les populations intégrées économiquement et les plus démunies. Le taux de chômage progresse, il était officiellement de 23,08 % en 1996 et est de 24,13 % en 2004²⁶ ; et une forte partie de la population sud-africaine vit dans des conditions de grande pauvreté : en 2005, 52 % de la population totale vivait au-dessous du niveau de vie minimum (*Minimum Living Level*)²⁷.

2.1.4. Défis en termes de logements

Comme nous l'avons vu précédemment, une politique de logement volontariste a été mise en place depuis 1994, fournissant ainsi en une dizaine d'années un toit à un million et demi de ménages. Ce programme est rapidement apparu comme une **réponse incomplète** à plusieurs titres. Le fait d'offrir un bien de propriété à des ménages relativement pauvres présente des inconvénients car les familles ne sont pas forcément en mesure de payer régulièrement les charges liées à la maison (électricité, eau, réparation, entretien) et se retrouvent parfois obligées de revendre leur bien pour un très faible montant. En effet, l'uniformité architecturale et le confort minimum des maisons *RDP* ne favorisent pas l'émergence d'un véritable marché secondaire et ce phénomène est encore renforcé par le discours du gouvernement qui n'encourage pas la revente. Ensuite, comme nous l'avons déjà souligné, les solutions locatives n'ont pas été retenues et ne permettent pas une offre alternative pour répondre à la diversité des besoins. D'autre part, la subvention octroyée par le gouvernement à partir de 1994 ne s'applique que pour les ménages gagnant moins de 3 500 rands par mois. Ainsi, aucune solution de logement n'existait alors pour les ménages au-dessus de la fourchette, qui ne pouvaient ni bénéficier de la subvention, ni souscrire de prêts avec des banques privées. Ce phénomène est appelé *gap housing* et a en partie trouvé une solution dans l'implication sociale croissante des banques et dans une extension proportionnelle des aides du gouvernement.

26. Source : Quantec.

27. Chiffre calculé à partir du rapport « State of the cities report 2006 », *South African Cities Network*.

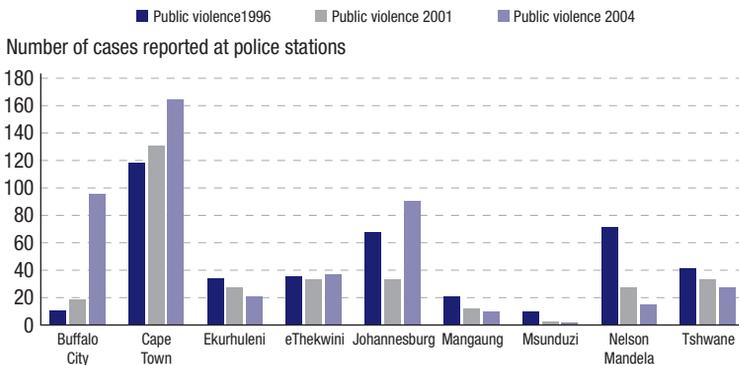
Les limites de cette politique et la croissance du nombre de ménages (démographie et taille plus réduite des ménages) engendrent une perpétuation, voire une aggravation, de la **crise du logement**. Le nombre de ménages sans logement formel est passé de 1,45 million en 1996 à 1,84 million en 2001, puis à 2,4 millions en 2006. Ainsi, de plus en plus de familles vivent dans des *shacks* (logement de fortune dans un bidonville) ou dans des arrière-cours et la question du logement informel apparaît comme primordiale.

2.1.5. Insécurité

Les taux de criminalité sont très élevés en Afrique du Sud même si les statistiques, sur l'ensemble de l'Afrique du Sud, diminuent tous les ans (la criminalité a diminué d'environ 5 % entre 2006 et 2007). Pour illustration, sur l'année financière 2007/2008, la fréquence pour 100 000 habitants est de 38,6 meurtres, 247,3 cambriolages avec violence et 75,6 viols²⁸. Le sentiment d'insécurité est particulièrement fort dans les anciens *townships* et dans les centres-villes délabrés, comme celui de Johannesburg.

Les moyens de protection sur les lieux résidentiels sont de plus en plus fréquents et on assiste à l'émergence massive de quartiers sécurisés, voire de *gated communities*.

Graphique 6.
Violence publique



Source : State of the cities 2006.

28. Chiffres provenant du rapport sur la criminalité de *South African Police Stations*.

2.2. Formes urbaines et disparités spatiales

Ainsi, les inégalités héritées de l'apartheid sont encore très présentes et il est particulièrement intéressant de voir comment les formes urbaines actuelles en témoignent.

Progressivement depuis les années 1980, et clairement depuis la fin de l'apartheid, les quartiers résidentiels, commerciaux et d'affaires ont été ouverts à l'ensemble des populations. Ceci a permis un léger rééquilibrage du territoire, mais l'on considère souvent que la **ségrégation économique** a pris le pas sur la ségrégation raciale.

2.2.1. Délabrement des centres-villes

Un changement majeur des villes sud-africaines²⁹ a eu lieu dans les centres-villes, ou **Central Business District (CBD)** en anglais. Vers la fin des années 1980, la plupart des populations blanches qui habitaient dans les centres-villes ont craint l'arrivée massive des populations noires et se sont installées dans des zones moins accessibles et plus protégées. Ainsi, les grands immeubles de centre-ville ont souvent été abandonnés par les propriétaires et n'ont plus reçu aucun entretien. Certains de ces immeubles ont même été gérés par des faux propriétaires qui récoltaient les loyers sans s'occuper de l'immeuble.

Cette évolution a été particulièrement frappante à **Johannesburg**. Le phénomène a même débuté dans les années 1960 avec le déménagement de la municipalité hors du CBD et des restrictions de parking importantes³⁰. De nombreux investisseurs ont alors décidé de quitter le centre-ville et de s'installer notamment dans les banlieues nord de Johannesburg, comme Sandton. Cette évolution a été accélérée par l'arrivée massive de populations de couleur, relativement pauvres, qui n'avaient pas été autorisées à s'installer en ville durant l'apartheid. De plus, la paralysie de la municipalité a encore accentué cette désertion du centre-ville par le secteur privé et les populations aisées.

29. Voir annexe 2 : Carte des principales aires urbaines en Afrique du Sud.

30. La municipalité a souhaité construire une rocade automobile autour du centre-ville puis mailler le centre avec des transports en commun afin de limiter l'utilisation de la voiture en ville ; les places de parking ont été réduites mais les transports en commun n'ont pas été mis en place comme c'était initialement prévu.

En effet, au lendemain de l'apartheid, les zones d'autorité administrative des différentes municipalités étaient floues. Ainsi, l'incertitude régnait au sein de la gestion locale publique et il n'y avait pas suffisamment de capacité pour contrecarrer ou favoriser un certain type d'aménagement urbain. Ce sont les promoteurs privés qui ont principalement joué ce rôle et ont façonné l'espace urbain jusque dans les années 2000. Les capitaux privés ont été investis pour créer des nouveaux quartiers d'affaires sécurisés et de nombreux *shopping malls*.

Photos 3 et 4.
Hilbrow, Johannesburg



Crédit photographique : Fanny Hervé.

Les grandes villes, notamment après la fusion des différents conseils municipaux, ont mis au point des **stratégies pour prévenir le délabrement** de leur centre-ville. Ceci a particulièrement bien fonctionné au Cap. A Johannesburg, plusieurs entités publiques ou semi-publiques se sont succédées depuis 1991 en portant une volonté de réhabiliter le centre-ville. Cependant, en raison de la taille du CBD et de l'ampleur du phénomène, les différents quartiers du centre-ville, bien qu'en voie de reconversion, restent considérés comme dangereux et de nombreux immeubles sont encore squattés.

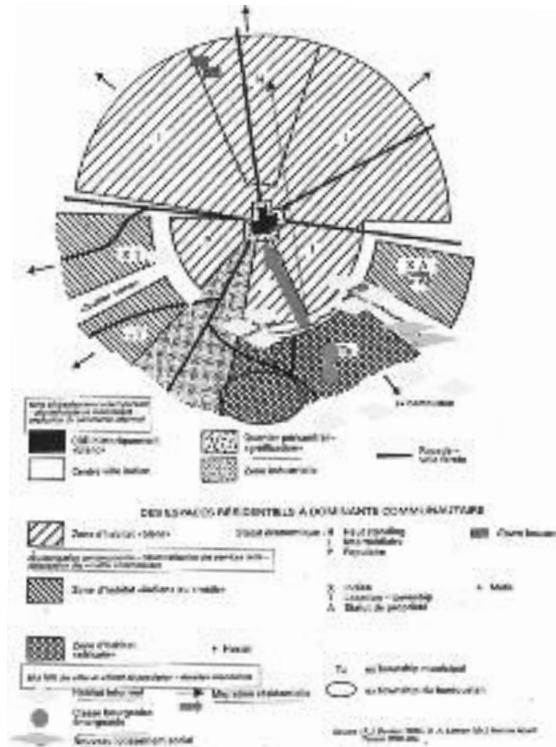
2.2.2 Fragmentation accentuée : une perpétuation de l'apartheid ?

L'un des objectifs du gouvernement à partir de 1994 était de reconstruire des villes post-apartheid, pour détruire les marques territoriales de l'apartheid. Cependant,

comme le montre Fabrice Folio, dans son article, « Villes post-apartheid au Kwazulu-Natal : une déclinaison du modèle de Davies », la forme générale des villes et les répartitions de populations n'ont pas évolué comme il était souhaité (graphique 7).

La **politique de dons de logement** a même, selon de nombreux auteurs, reproduit des formes urbaines semblables à celles de l'apartheid (Harrison *et al.* 2003). En effet, les terrains qui ont été choisis par les municipalités pour construire les maisons RDP sont des terrains peu coûteux et donc éloignés. La part de la subvention pour le coût

Graphique 7.
Quels changements par rapport à la ville d'apartheid ?



Source : article de Fabrice Folio, « Villes post-apartheid au Kwazulu-Natal : une déclinaison du modèle de Davies », L'information géographique, n°4, 2004.

des terrains est peu élevée mais il s'agit aussi et surtout, d'une stratégie financière des municipalités qui préfèrent parfois conserver des terrains mieux placés pour faire davantage de bénéfices. De plus, le besoin de rendement des promoteurs a nécessité des grands terrains pour permettre des économies d'échelle et l'installation des services en quantité industrielle. Ainsi, la plupart des maisons *RDP* ont été réalisées sur des **grands terrains disponibles et éloignés**, c'est-à-dire à proximité des *townships* de l'apartheid ou dans des zones tout aussi peu accessibles. En voulant fournir rapidement un logement à un grand nombre de familles, le gouvernement a localisé les populations pauvres (et donc une très grande partie de la population noire) dans des zones uniquement résidentielles et difficilement accessibles depuis le centre-ville. On peut ici poursuivre le parallèle avec la politique des grands ensembles en France qui a conduit, pour les mêmes raisons, à construire massivement dans des quartiers éloignés et enclavés.

2.2.3. Étalement urbain et enjeux de transport

Étant donnée la disponibilité des surfaces en Afrique du Sud, l'étalement urbain a encore été accentué depuis la fin de l'apartheid et cela de deux manières.

Expansion des villes et promotion privée

La première forme de l'étalement urbain concerne l'expansion des villes due aux constructions par des **promoteurs privés**, à la fois de résidences pour des populations aisées qui souhaitent de l'espace et des propriétés individuelles, de centres d'affaires, de grands centres commerciaux et de complexes multifonctionnels (loisirs, commerces, bureaux...). Ce type d'expansion suit un développement urbain plutôt anglo-saxon, et ressemble à ce que l'on appelle en France « l'urbanisme de rocade » engendré par le triple développement du pavillon individuel, de centres commerciaux, et de voies automobiles importantes. Comme en France cela concerne des classes moyennes, voire aisées, qui utilisent majoritairement leur **voiture** pour se déplacer. Il ne s'agit pas d'une forme de ville compacte, permettant aux populations de se déplacer aisément en transport en commun et favorisant une consommation énergétique individuelle basse. **L'étalement urbain** a un coût et dans l'immédiat cela entraîne des problèmes de circulation et de temps de transport. Néanmoins, les pouvoirs publics font encore peu d'efforts pour limiter ce type d'expansion urbaine.

Des zones résidentielles éloignées pour les populations pauvres

La deuxième forme d'étalement urbain - nettement plus problématique pour les populations concernées - concerne l'**installation des populations pauvres loin des centres-villes**. Depuis 1994, les **maisons RDP** ont principalement été construites sur des terrains éloignés, ce qui renforce le modèle des *townships*. D'autre part, les **logements informels** se construisent là où il y a des terrains disponibles et viennent prolonger ces zones résidentielles pauvres. Ainsi, ces zones grandissent sans être pour autant intégrées économiquement. En effet, il s'agit non seulement de zones principalement résidentielles mais qui sont en outre éloignées des centres d'activités. De plus, l'absence de transports en commun de grande échelle ne permet pas de désenclaver ces quartiers. Le transport journalier s'effectue majoritairement dans ce qui est appelé taxi collectif, sorte de minibus privé qui fait la liaison entre les zones d'habitations et le centre-ville. Le coût des transports pour un ménage très pauvre peut atteindre jusqu'à la moitié de son budget de dépenses (pour un ménage gagnant 800 rands³¹ par mois, les frais de transport sont de 375 rands en moyenne³²). Cette situation est problématique car elle freine l'intégration des populations les plus démunies ; elle fait l'objet de réflexions au niveau politique afin d'aménager la ville avec des quartiers intégrés et de faciliter les liaisons de ces zones périphériques. Les mêmes types de débats ont lieu en France au sujet de l'intégration des quartiers des grands ensembles. Ces zones d'habitat sont éloignées des centres d'emploi et très difficilement accessibles en transport en commun. Cette situation a conduit à la mise en place de politiques à la fois économiques, sociales et urbaines, afin d'essayer de réduire les disparités. Les pouvoirs publics cherchent à réintégrer ces quartiers en les désenclavant, en les déstigmatisant et en les réaménageant pour créer des cadres de vie multifonctionnels et plus agréables.

31. 800 rands = 72 euros ; 375 rands = 33,5 euros.

32. Données extraites du *State of the Cities Report 2006*, SACN, "Understanding the household budget".

Des politiques d'aménagement urbain dans un contexte politique et institutionnel particulier

3

3.1. Une conjoncture politique aux mains de l'African National Congress

La vie politique sud-africaine, très marquée par l'histoire de l'apartheid, est entièrement dominée par le parti de l'African National Congress (ANC).

3.1.1. Prédominance de l'ANC

Importance historique

L'ANC est un parti politique né en 1912, à la suite de la création de l'Union sud-africaine, et qui représente les différents peuples africains face au pouvoir blanc. **Nelson Mandela**, avec Walter Sisulu et Olivier Tambo, fonde en 1944 la ligue de jeunesse de l'ANC et compte sur le pouvoir des manifestations pour faire évoluer le gouvernement politique. Après l'arrivée au pouvoir du Parti National et la mise en place de l'apartheid, l'ANC se regroupe fréquemment avec d'autres organisations **anti-apartheid** afin de boycotter le système en place. L'ANC est interdit en 1960, mais continue à agir depuis d'autres pays (Angleterre, Tanzanie puis Zambie) et à exécuter des actions de sabotage importantes : l'ANC joue un rôle décisif dans les mouvements de révolte au sein des *townships*. En 1990, Nelson Mandela, qui avait été, comme d'autres leaders de l'opposition, condamné à perpétuité pour haute trahison, est

libéré. Il prend la direction de l'ANC, qui est reconnu comme l'acteur politique primordial dans la lutte contre l'apartheid et la défense des populations non-blanches.

Prédominance dans la vie politique post-apartheid

En avril 1994, les premières **élections multiraciales** ont lieu et l'ANC remporte les élections avec 62,6 % des voix. Nelson Mandela devient alors président de l'Afrique du Sud. Les élections nationales ont lieu tous les cinq ans et, en 1999, l'ANC remporte 66,4 % des voix ce qui amène l'ancien vice-président **Thabo Mbeki** au pouvoir. Enfin, lors des dernières élections nationales en 2004, l'ANC récolte 69,7 % des voix et Thabo Mbeki entame son second mandat. Les élections de 2009 consacrent une nouvelle victoire de l'ANC, et Jacob Zuma devient président.

3.1.2. Les autres partis politiques

La **Democratic Alliance** (DA) est le principal parti d'opposition, suivi de près par l'*Inkhata Freedom Party* (IFP). La DA, parti majoritairement blanc, est née en 2000 d'une fusion politique et est actuellement dirigée par Helen Zille, également maire du Cap. L'IFP est un parti à dominante zoulou, né en 1975 dans la province du Natal, en réaction au régime d'apartheid. Progressivement, l'IFP et l'ANC en viennent à s'affronter et le gouvernement de l'apartheid cherche à entretenir ces rivalités politiques, voire ethniques. Aujourd'hui, l'IFP ne représente plus que 6 à 7 % des voix dans les élections nationales.

Au niveau national, comme au niveau provincial, l'ANC domine complètement la scène politique. C'est au niveau municipal que les partis de l'opposition, et plus particulièrement la DA, ont un rôle significatif. La DA a repris le pouvoir dans la ville du Cap aux dernières **élections municipales** de mars 2006, après l'avoir perdu en 2002, en grande partie grâce à l'électorat métis des *townships*. Plusieurs autres petites municipalités (assez populaires) ont élu des représentants politiques n'appartenant pas à l'ANC. Il s'agit là d'une forme de remise en question de la gestion locale effectuée par l'ANC et d'une critique des gouvernements locaux encore peu efficaces. Il faut noter que, entre autres pour des raisons historiques, l'administration publique sud-africaine est extrêmement **politisée** et que les enjeux politiques déterminent très fortement les programmes développés à tous les échelons gouvernementaux.

3.1.3. Les dernières évolutions politiques

Des bouleversements ont eu lieu récemment sur le plan politique. En octobre 2008, Thabo Mbeki, désavoué par son parti, s'est vu contraint de démissionner de son poste de Président de l'Afrique du Sud ; l'ANC est contrôlé par Jacob Zuma, rival politique de Thabo Mbeki depuis 2005. Thabo Mbeki était également très critiqué par la population. Il a entre autres été mis en cause dans une affaire de corruption et a été attaqué pour sa position conciliatrice vis-à-vis du Zimbabwe, ainsi que sur sa politique sur le sida, sa gestion des attaques contre les immigrés d'août 2008 et la pénurie d'électricité. A la suite de la démission de Thabo Mbeki, le numéro deux de l'ANC, Kgalema Motlanthe, a été élu par l'Assemblée nationale pour assurer l'intérim jusqu'aux élections en avril 2009. Ces dernières sont remportées par l'ANC avec 65,9 % des voix et débouchent sur l'élection de Jacob Zuma, qui devient le 9 mai 2009 le quatrième président de l'Afrique du Sud démocratique. En même temps que Thabo Mbeki, un certain nombre de ses ministres ont démissionné, dont le ministre des Finances et la vice-présidente, ce qui a accru l'**instabilité** politique et introduit une rupture dans la mise en œuvre des politiques publiques. A la suite de ces changements politiques, une branche dissidente de l'ANC a fondé un nouveau parti : *Congress of the People* (COPE).

3.2. Les pouvoirs publics et l'aménagement urbain : trois sphères gouvernementales

Selon la nouvelle constitution sud-africaine de 1996, le gouvernement est constitué d'un pouvoir judiciaire indépendant et de trois sphères gouvernementales à la fois **exécutives** et **législatives** : le gouvernement national, le gouvernement provincial et le gouvernement local.

3.2.1. Pouvoir national

Une gouvernance multisectorielle : la Presidency et le National Treasury

Deux instances nationales ont un rôle clé dans le domaine de l'aménagement urbain, comme dans tous les autres domaines d'intervention politique. Il s'agit tout

d'abord de la **Presidency** qui regroupe le Président, le président de l'Assemblée nationale et le ministre de la Presidency. Cette entité a pour but de faciliter une approche intégrée et coordonnée de gouvernance. Elle définit des orientations générales et peut rédiger des programmes politiques qui doivent ensuite s'imposer à l'ensemble des ministères afin d'assurer une mise en œuvre globale et multisectorielle. Le **National Treasury** dépend du ministère des Finances et gère l'ensemble du budget de l'Etat. Il doit s'assurer de sa viabilité et détermine pour cela les dépenses et les différentes subventions qui sont accordées, notamment en ce qui concerne le logement.

Trois ministères avec des responsabilités clés en matière d'aménagement des villes

Il s'agit du ministère du Logement, du ministère des Gouvernements provinciaux et locaux et du ministère des Affaires foncières. D'autres ministères ont des rôles plus annexes et de collaboration : le ministère des Transports, le ministère des Services publics, le ministère du Développement social.

Department of Housing

Etant donnée la politique volontariste qui favorise depuis 1994 la construction de logements pour les populations à bas revenus, le ministère du Logement (*Department of Housing - DoH*) est clairement à l'origine de la plupart des actions publiques d'aménagement de l'espace en faveur des populations les plus démunies. Autrement dit, le programme mené par le ministère du Logement constitue la majeure partie de la maîtrise d'ouvrage publique en aménagement urbain. C'est pourquoi le ministère du Logement s'est senti en devoir d'élargir sa réflexion vers la production d'espaces urbains intégrés et non pas simplement autour de la fourniture d'un habitat rudimentaire. Cela a abouti à la rédaction en 2004 du nouveau plan national, le *Comprehensive Housing Plan for the Development of Integrated Sustainable Human Settlement* ou encore **Breaking New Ground**.

Department of Provincial and Local Government

Le second ministère qui a une responsabilité essentielle dans l'influence de la puissance publique pour façonner la ville et créer des lieux d'habitation intégrés est le

ministère des Gouvernements locaux et provinciaux (*Department of Provincial and Local Government* - DPLG). Son rôle est de créer puis de mettre en application toutes les réglementations qui définissent les modalités d'intervention des pouvoirs provinciaux et locaux. Il assure une fonction de soutien à ces gouvernements et facilite une coordination entre les trois sphères gouvernementales. En termes d'aménagement urbain, deux de ses programmes ont une importance capitale. Tout d'abord le programme de **planification stratégique intégrée** pour les gouvernements locaux : les communes doivent réaliser un *Integrated Development Plan (IDP)*, document stratégique et budgétaire qui permet à la municipalité de planifier puis de mettre en œuvre son programme de développement. Le second programme est un **programme de rénovation urbaine** (*Urban Renewal Programme* - URP) lancé en 2001, qui concerne huit *townships* à travers l'Afrique du Sud et vise à réintégrer ces zones « sous-développées ».

Department of Land Affairs

Le ministère des Affaires foncières (*Department of Land Affairs* - DLA) est principalement responsable de la réforme foncière censée rééquilibrer le territoire national et redonner aux populations historiquement défavorisées des terres en majorité rurales. Le DLA se charge également du système de **régulation des sols** : une nouvelle loi est d'ailleurs en cours d'élaboration pour identifier clairement les autorités compétentes et les mécanismes de zonage.

3.2.2. Echelon provincial

L'Afrique du Sud est composée de neuf provinces : l'Eastern Cape, le Free State, le Gauteng, le KwaZulu-Natal, la Limpopo Province, le Mpumalanga, le Northern Cape, le North West et le Western Cape (carte 3).

Chaque gouvernement provincial possède à la fois un pouvoir législatif et exécutif et est composé de plusieurs départements qui reprennent globalement l'organisation des différents ministères. La même organisation s'applique pour les gouvernements locaux. On retrouve souvent un département du logement et un département de la planification. Les provinces sont chargées de planifier le développement stratégique à l'échelle de leur territoire et d'assister les municipalités dans l'élaboration de leur propre

Carte 3.
Provinces



Source : aboutSouthAfrica.com.

stratégie. Les provinces possèdent également la **compétence du logement** : elles autorisent l'utilisation de certains terrains pour établir les logements publics et sont en charge de la distribution des subventions.

3.2.3. Gouvernement local

68

Trois niveaux

Les municipalités sud-africaines sont au nombre de 284 et il en existe trois types : les **Metropolitan Municipalities** [= catégorie A, il y en a six : Johannesburg (3,3 millions hab.), Tswane (Pretoria, 2 millions hab.), Cape Town (3 millions hab.), Ekurhuleni (2,5 millions hab.), Ethekwini (Durban, 3,2 millions hab.), Nelson Mandela (Port Elizabeth, 1,1 million hab.)], les **Local Municipalities** (catégorie B) et les **District Municipalities** (catégorie C), qui recouvrent chacune plusieurs *Local Municipalities*. A la suite de l'apartheid, un processus de fusion entre les municipalités blanches et les municipalités noires a été lancé ; il est aujourd'hui finalisé et a notamment conduit à l'émergence des *Metropolitan Municipalities* (ou encore *Metros* ou *Unicity*), qui couvrent chacune une aire urbaine de manière uniforme et cohérente.

Moyens financiers

Les municipalités s'appuient, pour plus de la moitié de leurs recettes, sur la **vente de l'eau et de l'électricité aux ménages**, puis sur la dotation de l'Etat à hauteur de 20 % et sur l'impôt foncier également à hauteur de 20 %.

Compétences en aménagement urbain

Les municipalités sont responsables, depuis le *Municipal System Act* de 2000, de la mise en place des **objectifs de développement**, à l'aide de moyens financiers disponibles. L'ensemble de cette stratégie par secteur constitue l'*Integrated Development Plan*. En termes de logement, les municipalités initient et gèrent les projets en identifiant les terrains et les opérateurs. Il leur faut ensuite l'accord de la province concernée.

Encadré 2.

Gestion politique de l'aménagement urbain : comparaison avec la France

En France, deux ministères se partagent les responsabilités en aménagement urbain : le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT) et le ministère du Logement et de la ville, axé sur la politique du logement et sur la rénovation de quartiers en difficultés. Le rôle de l'échelon national est, comme en Afrique du Sud, principalement législatif et permet de donner des directions nationales. Les régions, comme les départements ont des rôles distincts et se chargent en grande partie des équipements publics (collèges, lycées, hôpitaux...). Enfin, ce sont les communes qui, depuis la **décentralisation** de 1982/1983, possèdent les compétences d'aménagement urbain : réalisation des Plan locaux d'urbanisme, attribution des permis de construire et gestion d'opérations d'aménagement. Il existe plus de 36 000 communes et beaucoup d'entre elles se sont regroupées pour former localement un échelon supplémentaire : l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Si ce dernier existe, il est responsable de l'élaboration d'un schéma de planification stratégique pour l'ensemble de la zone (Schéma de cohérence territoriale - SCOT).

Différences structurelles avec l'Afrique du Sud

Ainsi, il existe **deux différences majeures** avec la manière dont les pouvoirs publics sud-africains abordent les enjeux de l'aménagement urbain. Tout d'abord, il n'y a pas en Afrique du Sud de ministère national responsable des défis liés à l'aménagement des villes. La plupart des programmes sont abordés à travers l'angle de la fourniture de services aux populations démunies et notamment du logement ; le *Department of Housing* en est alors responsable. En France, le MEEDAT a, en quelque sorte, ce rôle centralisateur des défis du développement durable et donc des enjeux urbains. Cependant, ce dernier ne s'occupe pas de la politique du logement et des quartiers classés « Zones urbaines sensibles ». Ces questions sont traitées par le ministère des Villes et du logement dans une approche plus sectorielle et sont envisagées comme une réponse à un problème urbain spécifique. D'autre part, en Afrique du Sud les compétences opérationnelles sont réparties entre les provinces et les municipalités. Les municipalités se trouvent responsables des conséquences sur leur territoire mais n'ont pas forcément, comme en France, tous les leviers d'actions nécessaires pour mener une stratégie de développement efficace.

DEUXIÈME PARTIE

Une volonté de planifier l'espace urbain encore à confirmer

Il paraît important de comprendre comment les pouvoirs publics sud-africains planifient leur territoire et quelles sont les difficultés qu'ils rencontrent. La planification est souvent considérée comme un **outil potentiellement très puissant** pour aménager l'espace urbain. En effet, anticiper et réglementer le développement urbain semble être une des prérogatives importantes des pouvoirs publics, avec des conséquences cruciales. Planifier et gérer les installations humaines (résidentielles, économiques, industrielles...) doit permettre d'avoir un moyen d'action sur la forme urbaine et le développement des villes. La planification constitue un outil essentiel pour gérer l'étalement urbain, aménager les villes de manière équitable, répartir les différents types d'activités, penser les déplacements à l'échelle de l'agglomération et prendre en compte les contraintes environnementales. Il s'agit de favoriser une approche transversale et d'éviter des approches guidées par une vision à court terme ou suscitées par des intérêts d'acteurs, trop souvent divergents lorsqu'il s'agit de territoires.

Cependant, planifier l'espace urbain présente de très **nombreuses difficultés** et constitue un aspect des politiques publiques particulièrement délicat dans les pays en voie de développement comme dans les pays émergents et développés. Cela nécessite de prendre en compte plusieurs échelles de territoire, plusieurs fonctions urbaines et surtout d'avoir un pouvoir public suffisamment puissant et avec des capacités importantes et clairement identifiées.

La planification mise en œuvre aujourd'hui en Afrique du Sud

4

4.1. Un contexte national ambigu

4.1.1. La difficile renaissance de la planification à la fin de l'apartheid

L'apartheid a été mis en place en grande partie à travers une planification de l'espace afin d'assurer un développement spatial séparé. Ainsi, au sortir de l'apartheid, les méthodes de planification autoritaire n'avaient pas bonne presse et il était difficile pour les pouvoirs publics d'utiliser ces outils de gestion et de contrôle du développement urbain. Cependant, beaucoup d'urbanistes voyaient dans la planification un moyen « d'inverser » les conséquences territoriales de l'apartheid et de parvenir à créer des villes post-apartheid. Face à ce sentiment paradoxal, la planification apparaissait comme un instrument pertinent et particulièrement nécessaire dans les programmes politiques généraux mais la réelle remise à plat de l'ensemble des moyens de planification tarde à prendre forme. En effet, les autres politiques publiques, comme le logement ou l'accès aux services essentiels, ont, dès la fin de l'apartheid, fait l'objet de restructurations massives et ont pris des directions radicalement différentes de celles instaurées par le gouvernement de l'apartheid. La planification était présentée comme nécessaire. Cependant, la reconstruction de ses mécanismes de mise en œuvre n'est apparue que vers les années 2000, de manière pratique et locale mais pas en tant que stratégie nationale.

4.1.2. Une présence timide des enjeux urbains dans l'agenda politique

Dès 1994, un document politique traitant des enjeux urbains a été rédigé par le gouvernement³³. Cependant, ce document n'a pas d'implication concrète et ne sert que de cadre de réflexion. En 2003, la Présidence publie le **National Spatial Development Perspective** (NSDP). Ce document soulève les défis que doivent relever l'ensemble des politiques nationales : assurer une croissance économique, fournir les services de base à l'ensemble de la population, investir et réaliser des équipements dans les zones à fort potentiel économique, concentrer l'action dans les zones défavorisées sur l'éducation et la santé. Le NSDP ne différencie pas les enjeux urbains et ruraux et propose des directives de développement économique ou de développement humain, c'est-à-dire centrées sur les populations. Ainsi, aucun document aujourd'hui ne propose réellement d'actions spécifiques pour les villes ; les enjeux urbains ne semblent pas être considérés comme prioritaires. Sans doute le gouvernement souhaite-t-il éviter de « favoriser » un espace géographique par rapport à un autre, étant donnée l'histoire de l'apartheid et préfère-t-il agir en faveur des populations directement :

« *Efforts to address past and current social inequalities should focus on people, not places* »

Extrait du National Spatial Development Perspective

74

Néanmoins, ce manque d'actions spécifiques pour le développement urbain a été relevé et une **Urban Development Perspective for the 2nd Decade of Democracy in South Africa** a été rédigée en mai 2005 mais n'a toujours pas été approuvée. Ce document identifie clairement les défis que doivent relever les villes et leur importance pour le développement national. Il propose d'accroître la reconnaissance des questions urbaines au sein du gouvernement, de développer les mécanismes de participation pour l'ensemble des résidents, de rendre cohérent l'ensemble des politiques liées à l'urbain, de mettre en place des instruments et des incitations pour réaliser cette réforme urbaine et enfin de favoriser la production intellectuelle sur les enjeux urbains.

33. Il s'agit de l'*Urban Development Strategy*, repris en 1996 sous la forme de l'*Urban Development Framework*.

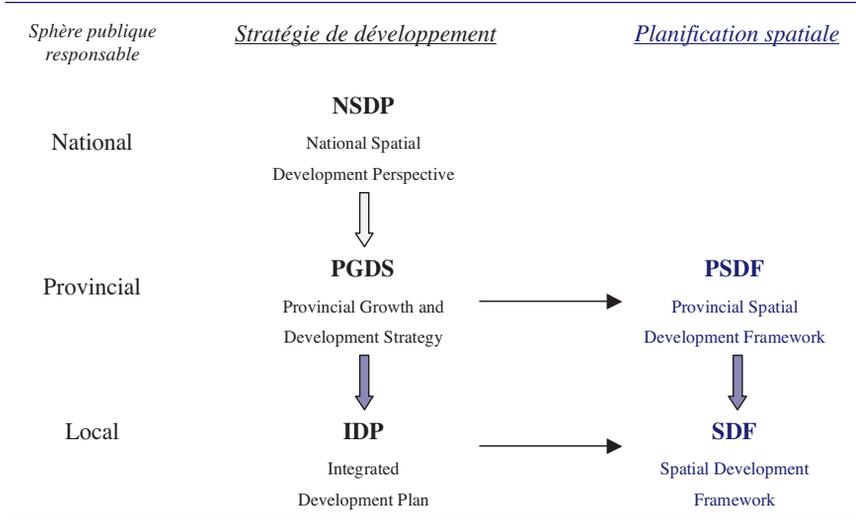
Il apparaît délicat politiquement de favoriser certains territoires par rapport à d'autres et de se concentrer sur les zones urbaines. L'ANC peut difficilement soutenir une politique urbaine auprès de ses électeurs. Il n'y donc pas aujourd'hui de directive nationale qui indique le type de développement souhaité pour les villes de manière normative et générale. Le département en charge de la planification urbaine n'est d'ailleurs représenté qu'aux niveaux provincial et local mais n'apparaît pas au niveau national. Ceci diffère de la plupart des départements sectoriels qui sont à chaque fois représentés aux trois niveaux gouvernementaux. En France, les enjeux de planification sont apparus tardivement. A la suite de la politique des grands ensembles, l'Etat a décidé d'intervenir pour rétablir une politique plus générale en faveur du développement des villes. Les premiers schémas de planification stratégique sont apparus à cette période, notamment pour la région parisienne. Le système de planification a progressivement évolué pour intégrer de plus en plus de considérations environnementales et d'équité sociale. Celui-ci est aujourd'hui encadré au niveau national par la **loi Solidarité et renouvellement urbain** (loi SRU de 2000). Cette loi définit les documents de planification pour les différentes échelles et introduit des concepts de développement urbain durable, de mixité fonctionnelle et sociale (20 % de logements sociaux obligatoires par commune).

L'absence de perspectives nationales sur l'aménagement urbain n'a pas empêché le développement de nouveaux outils de planification. Afin de présenter ces nouveaux outils, il faut au préalable distinguer deux types de planification, complémentaires l'un de l'autre. Planifier signifie d'abord **programmer** de manière stratégique et spatiale le développement d'un territoire, prévoir à moyen/long terme les évolutions souhaitables des espaces urbains. En anglais, le terme de *forward planning* est utilisé. Ensuite, la planification peut désigner la **régulation**, le contrôle de l'utilisation des terrains. Cette régulation des sols vient théoriquement après la planification stratégique et vise à mettre en œuvre cette dernière. Les Sud-africains appellent cela le *land use management* et l'entendent comme un type de *planning*.

4.2. La planification spatiale stratégique

Voici un schéma présentant les différents documents de planification stratégique et spatiale élaborés par les pouvoirs publics.

Tableau 1.
Planification stratégique en Afrique du Sud



4.2.1. Le premier niveau de planification : la province

Le processus de reconstruction des différentes municipalités n'a évidemment pas été immédiat et c'est d'abord à une échelle provinciale qu'a été mise en place la planification post-apartheid. Ainsi, la loi **Development Facilitation Act** (DFA, 1995) a confié la plupart des pouvoirs de planification aux provinces et impose simplement aux communes de réaliser à leur échelle des *Land Development Objectives (LDO)*.

Aujourd'hui, les provinces sont en charge d'élaborer une stratégie globale d'actions sous la forme de la *Provincial Growth and Development Strategy (PGDS)*. Cette stratégie inclut un **Provincial Spatial Development Framework (PSDF)**, qui traite spécifiquement des perspectives de développement spatial à l'échelle provinciale et pour l'ensemble des secteurs. Le *PSDF* comprend à la fois des principes normatifs, un état de la situation provinciale, des propositions de politiques à réaliser et des schémas de développement territoriaux.

4.2.2. Une récente planification à l'échelle municipale

La première responsabilité de planification est confiée aux municipalités en 1995 à travers le *Development Facilitation Act* (DFA) : les communes doivent développer des *Land Development Objectives*. Ces LDO sont difficilement réalisées par les municipalités qui ont été constituées tout récemment et n'ont que peu d'influence sur le développement urbain réel. Ils deviennent rapidement caducs avec l'apparition des nouveaux documents stratégiques. En effet, à partir de 1996, les communes doivent mettre en place un ***Integrated Development Plan*** (IDP). Cet IDP ou « plan programme stratégique » constitue l'élément essentiel de la planification stratégique actuelle en Afrique du Sud. Il doit permettre aux municipalités de mettre en regard, sur les cinq prochaines années, les objectifs de développement (économiques, sociaux, environnementaux...) de la ville avec les **capacités financières** de la municipalité. Ce document guide la municipalité dans ses choix de développement et les rend cohérents par rapport au budget de la ville. L'IDP tente également d'établir plus de cohérence entre les différents secteurs du développement urbain, gérés par des départements municipaux distincts. Chaque département est d'ailleurs en charge de l'élaboration d'un plan sectoriel qui prévoit pour cinq ans les grands projets et les axes de développement ; ces plans sectoriels (comme le *Housing Plan*) font partie intégrante de l'IDP.

Depuis 2000³⁴, l'IDP doit obligatoirement être consolidé par un ***Spatial Development Framework*** (SDF). Le SDF est une partie de l'IDP qui doit permettre de visualiser et de projeter **spatialement** le développement de la ville. La notion de planification stratégique spatiale apparaît alors à l'échelle municipale. Cette mesure est relativement récente et les provinces ont un rôle important d'appui financier et technique aux municipalités pour l'élaboration de leur SDF. Les provinces s'assurent ainsi que les SDF municipaux sont en concordance avec le *Provincial Spatial Development Framework*. La ville du Cap est en train de réaliser son SDF, le document est actuellement soumis à un processus participatif. La ville de Johannesburg a terminé son SDF. D'autre part, en tant que capitale économique du pays, Johannesburg a rapidement ressenti la nécessité de formaliser des stratégies de développement. En 2001, est approuvé la *Joburg 2030*, stratégie à long terme essentiellement axée sur

34. Le *Municipal Systems Act* (2000) impose la réalisation, au sein de l'IDP, d'un *Spatial Development Framework* (SDF).

le développement économique de la ville. L'association **South African Cities Network** (SACN), qui regroupe les neuf plus grandes villes sud-africaines et réalise des rapports d'état de la situation urbaine et des bonnes pratiques, promeut la réalisation, à l'exemple de Johannesburg, de stratégies à long terme appelées *City Development Strategy* (l'*IDP* et le *SDF* ont une perspective de cinq ans). La plupart des grandes villes sud-africaines sont en train de réaliser leur *City Development Strategy*, indépendamment du cadre législatif national centré sur l'*IDP*.

L'*IDP*, par son approche très budgétaire, a permis d'assurer une plus grande rapidité dans la fourniture de services aux populations à bas revenus. De plus, complété par une approche spatiale avec le *SDF*, l'*IDP* a permis aux municipalités de **rendre prioritaires** certains projets et de concentrer les efforts municipaux sur les **zones en difficulté**. Une partie de l'*IDP*, intitulée « *Area Based Initiatives and Projects* », souligne les zones impactées par les projets envisagés et garantit ainsi une plus grande équité dans la répartition des programmes municipaux.

Encadré 3.

La planification urbaine en France

Pour saisir le système sud-africain, il est intéressant de rappeler le fonctionnement de la planification française. En France, la planification est née de manière centralisée à la fin des années 1960 et a été formalisée par la loi d'orientation foncière de 1967. Cette dernière introduit les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), réalisés par les services déconcentrés de l'État et les Plans d'occupation des sols (POS), à l'échelle de la commune. Avec la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) de 2000, ceux-ci deviennent respectivement les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les Plans locaux d'urbanisme (PLU).

Les SCOT sont des documents de planification purement stratégiques visant à coordonner un développement cohérent d'un territoire donné. Les **SCOT** sont établis par des établissements intercommunaux (c'est-à-dire regroupant plusieurs communes) et non plus par les services de l'État. Le **PLU** est le document d'urbanisme de la commune. Celui-ci contient à la fois le projet stratégique de développement de la commune (le PADD : Projet d'aménagement et de développement durable) et le plan de réglementation d'usage des

sols. Ce regroupement de la stratégie et de la réglementation, institué récemment par la loi SRU, doit permettre de mettre le zonage et la réglementation des sols au service de la stratégie de développement de la commune. Le PLU doit être compatible avec les autres documents d'urbanisme qui couvrent son territoire, le plus souvent le SCOT.

D'autres documents peuvent s'imposer à un territoire. Tout d'abord, à l'échelle de la région, les **Schémas d'aménagement régionaux** s'appliquent pour l'Ile-de-France, la Corse et les départements/régions d'Outre-mer et sont réalisés par le Conseil régional. Des **documents sectoriels** sont élaborés par les communes ou les établissements intercommunaux : les Plans de déplacements urbains (PDU) et les Plans locaux de l'habitat (PLH) ; ceux-ci, quand ils existent, s'imposent au PLU. Les dernières règles d'urbanisme sont celles réalisées par les services de l'État pour des **Zones d'intérêt national** : les Directives territoriales d'aménagement (**DTA**) (intérêt économique principalement, la DTA de l'estuaire de la Seine comprend par exemple le développement du Port du Havre) et les lois « littoral » et « montagne ».

4.3. Réglementation et utilisation des sols : des systèmes d'attribution parallèles

Le deuxième type de planification, qui vient théoriquement appuyer la planification stratégique, est la **régulation de l'usage des sols**. Cela correspond à une réglementation sur le type de développement autorisé selon les terrains, qui est ensuite transcrit sous forme de carte graphique correspondant au zonage.

79

4.3.1. Des autorisations décidées au niveau provincial

La réglementation et le droit des sols, tout comme la planification stratégique, existaient déjà et étaient très utilisés du temps de l'apartheid. Le gouvernement post-apartheid, afin de bannir toute distribution de terrains selon des critères raciaux, créa de nouvelles modalités d'attribution de droit de développement (l'équivalent du permis de construire français). A travers le **Development Facilitation Act** (DFA, 1995), le gouvernement confia la plupart des responsabilités aux provinces par le biais de

tribunaux ayant le pouvoir de prendre des décisions en dépit de toutes les autres réglementations existantes.

De manière plus ordinaire, les provinces sont aussi les autorités compétentes dès qu'il s'agit d'autorisations à caractère **environnemental**. Cela fait l'objet d'un formulaire supplémentaire adressé à la province pour la construction d'un terrain donné.

4.3.2. Un zonage existant au niveau municipal

Malgré ces pouvoirs dérogatoires attribués aux provinces, les municipalités ont sous leur responsabilité la réglementation générale et le zonage des terrains, rassemblés dans un document appelé **Town Planning Scheme** ou encore *Zoning Scheme*. Cependant, ces documents n'ont pas été restructurés ou modifiés à la fin de l'apartheid. Dans la plupart des municipalités, ce sont encore les anciens plans qui sont utilisés et c'est pourquoi c'est alors principalement la province qui a le pouvoir décisionnel.

Cependant les **Metros**, c'est-à-dire les six plus grandes villes sud-africaines, doivent s'appuyer sur plusieurs vieux *Town Planning Schemes* qui datent des années de l'apartheid et qui correspondent aux anciennes limites municipales et n'ont pas de cohérence entre eux. La ville de Johannesburg travaille actuellement pour attribuer les autorisations de construction avec sept zonages datant d'avant la fin de l'apartheid, et ne correspondant donc pas du tout à la stratégie actuelle de développement de la ville. Ainsi, la ville de Johannesburg a entrepris un long processus de **remise à jour** et d'**intégration** en un seul document des 13 anciens documents ; ce nouveau *Town Planning Scheme* n'est pas encore en application. De la même façon, la ville du Cap utilise actuellement 27 *Zoning Schemes* et est en train d'élaborer un document unique et cohérent pour l'ensemble de la municipalité : le *Cape Town Zoning Scheme*, qui devrait entrer en fonction à la fin de l'année 2009. Deux autres *Metros* ont entamé le même processus de révision, Ekurhuleni et Ethekwini (nouveau nom de Durban).

4.3.3. Des processus de demandes d'autorisation de construire complexes

Ainsi, les mécanismes d'attribution d'autorisation de construire un terrain sont multiples et relativement **complexes**. Plusieurs formulaires doivent être réalisés, dont un relativement compliqué sur les aspects environnementaux et adressés à la province.

De plus, les conditions de propriété relatives à chaque terrain sont regroupées dans le système des *Title Deeds*³⁵, ancien mais relativement complet et ordonné. Tout ceci, ajouté à la faiblesse des équipes municipales en charge de la gestion des sols, entraîne des temps de réponse et des procédures d'appel longs. Les privés qui souhaitent développer un terrain font d'ailleurs presque systématiquement appel à des cabinets de *planners*, pour réaliser l'ensemble de ces démarches.

Le système de régulation de l'usage des sols n'a pas, à proprement parler, été réformé à la fin de l'apartheid ; des pouvoirs dérogatoires ont simplement été accordés aux provinces. Il existe aujourd'hui **deux systèmes d'attribution parallèles**, qui créent de la confusion : les demandes peuvent être adressées soit à la municipalité, soit à la province, deux sphères publiques dont les intérêts peuvent diverger et qui ne vont pas forcément autoriser le même type de développement. La ville de Johannesburg est actuellement en conflit judiciaire avec la province du Gauteng car elle reproche à cette dernière d'attribuer des autorisations contraires à la stratégie spatiale de la municipalité. En France, les demandes de permis de construire sont adressées à la municipalité qui, selon son PLU, délivre ou non l'autorisation. Si la commune ne possède pas les moyens d'instruire ce genre de demandes, elle peut faire appel aux services déconcentrés de l'Etat (direction départementale de l'Equipement), qui ont le devoir de soutenir et conseiller les petites communes.

³⁵ Les *Title Deeds* correspondent aux titres de propriété et précisent le propriétaire ainsi qu'un certain nombre de conditions à respecter selon le terrain.

Les freins à l'efficacité des méthodes de planification

5

Cette étude s'intéresse principalement aux politiques publiques en termes d'équité et de formes urbaines permettant à l'ensemble des populations des modes de vies acceptables. Selon cette approche, l'**objectif** de la planification urbaine pour les pouvoirs publics semble être de réfléchir au développement souhaité pour les villes et ensuite, en fonction de la politique choisie, de l'influencer. Pour **influencer le développement des villes**, les pouvoirs publics peuvent tout d'abord définir une stratégie, utilisée ensuite comme guide de décision par l'ensemble des acteurs. Puis ils peuvent établir la réglementation des sols de manière à appliquer la politique de développement urbain, à la fois en élaborant une stratégie foncière et en réservant des terrains pour des politiques publiques, et en orientant et contrôlant les investissements privés. En synthétisant abusivement, les pouvoirs publics sud-africains utilisent pour l'instant la planification pour identifier les propriétés et diriger spatialement les politiques publiques, mais ne développent pas réellement de stratégie de maîtrise foncière. Ils ont beaucoup de mal à diriger les investissements privés. Les documents de zonage sont encore obsolètes et ne servent pas du tout à appuyer une stratégie territoriale. De nombreux blocages empêchent aujourd'hui la planification de réaliser ces objectifs. Il faut noter ici que la planification est un outil très souvent idéalisé et dont les difficultés d'exécution sont partagées par l'ensemble des pays.

83

5.1. Une élaboration délicate de la stratégie

L'**absence au niveau national de cadre stratégique** traitant du développement des villes est évidemment un handicap pour l'émergence au niveau local d'actions

coordonnées visant à planifier les formes urbaines. Ceci explique la diversité des mesures prises par les provinces et les municipalités. Cependant, comme nous l'avons vu, l'obligation de mettre en place une stratégie de développement (*IDP*) au niveau municipal est apparue vers la fin des années 1990. Les villes doivent donc prévoir les investissements à faire et leur localisation ; cela permet une meilleure coordination et un ciblage des projets sur les zones en difficulté (Harrison *et al.*, 2008). Cependant, le concept des *IDP* est encore relativement récent et beaucoup de municipalités font face à des difficultés de **capacité**. On leur impose ces nouveaux outils de planification stratégique, mais il est difficile, surtout pour les municipalités de taille moyenne ou petite, de ne pas subir ces nouveaux instruments et de réellement en profiter pour prévoir leurs actions. En effet, la plupart des communes (en dehors des *metros*) font appel à des consultants privés qui réalisent l'intégralité de leur *IDP* ; les municipalités réalisent ainsi leur obligation légale mais ne tirent pas profit de ce mode de management stratégique. D'une certaine manière, on remarque le même phénomène dans les petites communes françaises de métropole et d'Outre-mer. Les services municipaux sont débordés par les tâches quotidiennes de gestion et n'ont pas forcément le temps et les personnes nécessaires pour construire un projet de développement pour la commune. Ainsi le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qui doit précéder et déterminer la partie réglementaire du PLU, est souvent réalisé après le règlement d'utilisation des sols et n'a pas de véritable rôle prospectif.

Un autre aspect qui complexifie l'élaboration des documents stratégiques de planification est la nécessité de **compatibilité entre les différentes échelles de territoires**. Le système constitutionnel sud-africain de coordination entre les trois sphères gouvernementales, qui ne sont pas des tiers mais bien des sphères partageant certaines compétences et devant travailler de façon intégrée, est particulièrement complexe dans la pratique et cela se ressent dans la gestion de la planification. Les *Spatial Development Frameworks* des villes doivent en effet être cohérents avec les *Provincial Spatial Development Frameworks*. Cette nécessité de cohérence est encore difficile à prendre en compte pour la plupart des communes ; en outre, moins de la moitié des provinces sud-africaines ont pour l'instant réalisé leur *PSDF*. La province du Gauteng a réalisé son *Gauteng Spatial Development Plan* en 2000 et l'a révisé récemment, mais il semble que dans les faits, ce soit plutôt le développement de Johannesburg, en tant que ville-maîtresse, qui guide les orientations générales d'aménagement. Là-encore, la même difficulté est rencontrée par les municipalités

françaises. Prenons l'exemple de La Réunion, l'ensemble du territoire réunionnais doit être couvert par le SAR (Schéma d'aménagement régional), qui doit ensuite s'imposer à l'ensemble des SCOT et des PLU. Le SAR date de 1995 et est en cours de révision depuis 2004. Ainsi, certaines communes sont en train d'élaborer leur propre PLU et ne peuvent pas encore s'appuyer sur des principes régionaux ; elles devront même sûrement remodifier leur PLU *a posteriori*. On perçoit bien ici les difficultés de coordonner sur le long terme les différents échelons gouvernementaux et de mettre en place une planification intergouvernementale.

5.2. Des stratégies de développement urbain encore limitées

La planification en Afrique du Sud s'inspire pour beaucoup de l'approche anglo-saxonne et suit une logique très fonctionnelle. L'*IDP* propose de s'éloigner un peu de cette **vision sectorielle** en imposant un regroupement des différents budgets par zones géographiques. Cependant, la mesure des performances au niveau municipal, comme au niveau provincial, se fait par secteurs (logements, infrastructures, services essentiels, transport, etc.) et en termes quantitatifs essentiellement. Ces politiques publiques sectorielles ont également leur justification dans l'approche reconstruction de la période post-apartheid.

Un deuxième frein à l'efficacité des stratégies de développement est lié aux questions de **participation**. Une des grandes innovations de l'*IDP* en matière de planification a été de promouvoir la nécessité pour les services municipaux de partager l'élaboration de leur stratégie avec d'autres acteurs et de soumettre leur projet à une consultation ouverte. Cette ouverture a notamment incité les municipalités à centrer principalement leurs projets d'investissement sur les zones en difficulté. Cependant, cette consultation est limitée, les discussions sur l'*IDP* sont relativement techniques et ne s'adressent pas à l'ensemble des acteurs informels (associations, réseaux politiques ou ethniques, communauté d'habitants...). Le processus de participation apparaît extrêmement délicat à mettre en œuvre étant donné la diversité des acteurs et peut ralentir considérablement les prises de décision. D'un côté, récolter les diverses opinions est essentiel pour construire une stratégie cohérente et constitue une source très riche ; et en même temps, il est du rôle des pouvoirs publics de prendre certaines décisions, de réaliser certains compromis pour le bien-être général.

L'IDP permet une **meilleure gestion managériale** mais ne constitue pas encore, dans l'ensemble des villes, une vision stratégique de développement urbain.

5.3. Une réglementation qui ne peut pas encore servir les stratégies de développement municipales

Le système de réglementation de l'usage des sols, utilisé aujourd'hui au niveau municipal, est désuet et ne permet en aucun cas de servir d'outil de réalisation des stratégies de développement urbain. Il ne constitue pas un outil de maîtrise foncière pour les municipalités qui souhaitent développer une stratégie foncière, ni un instrument pour guider les investissements privés et leur développement. Les documents d'urbanisme actuels (*Town Planning Schemes* ou *Zoning Schemes*) ne reflètent pas les schémas de développement stratégique et spatial, contenus dans le *SDF*. La **révision** de ces documents est un processus laborieux, qui nécessite beaucoup de temps et de compétences. De plus, modifier un plan d'urbanisme interfère directement avec les **intérêts privés** de particuliers. En effet, changer les droits de développement des terrains pénalise certains acteurs par rapport à d'autres et freine le déploiement de certains projets. C'est pourquoi, à la Réunion, certains maires n'arrivent pas à réviser leur PLU à cause des demandes antagonistes de particuliers ; il s'agit alors d'une certaine forme de clientélisme. De la même manière, et étant donné le poids du secteur privé en Afrique du Sud, les municipalités ne veulent et ne peuvent pas forcément reconsidérer les zonages et les réglementations assorties. Ne pas vouloir remettre à plat les documents d'urbanisme revient à se priver d'un outil et à laisser fonctionner l'ancien. Cela maintient ainsi un flou propice à un aménagement urbain difficilement contrôlable par les pouvoirs publics et crée un frein considérable à l'application de la stratégie spatiale souhaitée.

Pistes d'évolution vers une planification plus profitable

6

6.1. Une prise de conscience effective

Malgré l'ensemble de ces difficultés, il faut noter que la planification stratégique, tout comme la planification réglementaire, évolue beaucoup depuis 1994. De nombreux articles ont été rédigés à ce sujet par la communauté scientifique et les trois sphères gouvernementales semblent aujourd'hui considérer la planification comme un outil puissant à mettre à profit pour bâtir de manière plus anticipée les villes sud-africaines. L'exemple de Philip Harrison est révélateur : ancien chercheur à l'université de Witwatersrand, auteur avec Alisson Todes et Vanessa Watson de "Planning and Transformation: Learning from the post-apartheid experience", il a été recruté au début de l'année 2007 par la municipalité de Johannesburg pour diriger le département *Development Planning & Urban Management*.

L'apparition des *IDP*, puis leur mise en forme spatiale avec les *SDF*, semblent significatives et désignent les municipalités comme le maillon central de la réflexion stratégique et spatiale de mise en œuvre des politiques publiques. A Johannesburg, l'attention portée aux transports en commun et en particulier sur un système de bus rapide a, entre autres, pris forme avec le *SDF* de Johannesburg.

6.2. Des gouvernements locaux et provinciaux volontaires

De véritables initiatives ont vu le jour au niveau des provinces et des grandes municipalités pour mettre à profit les différents instruments de planification urbaine. Au Cap, par exemple, la province du Western Cape a rédigé une **loi pour faciliter la réglementation des sols**, mais celle-ci n'a pas encore été approuvée. Parallèlement, la ville du Cap, qui possède aussi des pouvoirs législatifs, est en train de réfléchir à l'élaboration d'une nouvelle loi pour encadrer la planification. Les municipalités sont progressivement désignées pour gérer les enjeux de développement et de planification et les *metros* prennent même les devants : l'élaboration de différents plans stratégiques, dont l'*IDP* n'est qu'un élément, montre leur volonté de maîtriser leur développement urbain. L'intention de la ville de Johannesburg est, par exemple, de s'emparer entièrement de la réglementation des sols, en témoigne son récent procès à la province du Gauteng pour avoir distribué des autorisations de construire indépendamment de l'avis municipal.

Enfin, les **nouveaux plans de zonage** qui sont élaborés par certaines *metros*, comme Johannesburg et le Cap, démontrent une volonté de les remettre à jour et de les rendre plus pertinents. Les anciens plans de zonage sont nombreux et fonctionnent tous avec des légendes différentes. Les nouveaux plans d'urbanisme sont avant tout une réunification de l'ensemble des anciens plans couvrant le territoire municipal. Le zonage est très fonctionnel -résidentiel, activités économiques, espaces publics- si l'on compare avec le zonage français qui sépare plutôt les terrains selon leur état - urbanisés, à urbaniser, naturels - puis fournit des dominantes fonctionnelles. Il ne s'agit pas pour l'instant d'aligner les plans de zonage avec les **stratégies de développement** d'ordre plus schématique, mais simplement de les rendre utilisables. Cependant, si l'on s'intéresse au futur plan d'urbanisme proposé par la ville du Cap³⁶, on remarque tout d'abord une nouvelle catégorie « *Mixed Use* », ainsi que deux outils fournissant à la puissance publique un rôle plus important dans l'aménagement urbain. Le premier est le *Performance Zoning*, qui permet à la puissance publique d'imposer un certain nombre de conditions au développement d'un terrain ; le second est l'*Overlay Zone*, qui permet à la municipalité de modifier rapidement le zonage pour mettre en application une stratégie de développement, exprimée dans le *SDF* et l'*IDP*. Ces futurs outils

³⁶ Cape Town Zoning Scheme.

doivent ainsi permettre à la ville d'assurer une plus grande cohérence entre la stratégie spatiale et la régulation de l'utilisation des sols.

6.3. Une nouvelle loi pour unifier les modalités de réglementation de l'usage des sols

Enfin, le ministère des Affaires foncières (DLA) a rédigé une nouvelle loi pour unifier à l'échelle nationale les processus de régulation et donner une nouvelle impulsion à la planification urbaine réglementaire en Afrique du Sud.

Extrait des principes directifs du projet de loi **Land Use Management Bill** :

“When performing a function in terms of this Act or any other legislation regulating land use management, an organ of state must be guided by the following directive principles:

- (a) The principle of equity resulting in access to and the use of land in a manner that redresses past imbalances;*
- (b) the principle of efficiency to—*
 - (i) promote the best use of available resources;*
 - (ii) promote balanced economic development;*
 - (iii) promote compact sustainable human settlements;*
 - (iv) discourage urban sprawl; and*
 - (v) promote close proximity between residential and work-places, taking into account the health and well-being of affected persons;”*

Ce projet de loi vise à annuler, parfois de manière paradoxale, les autres lois traitant de la réglementation des sols (notamment le DFA). L'objectif est également de transmettre à l'ensemble des autorités publiques sud-africaines des lignes directrices communes quant aux principes de réglementation et de développement des terrains. Le *Land Use Management Bill* propose de confier clairement la majeure partie des responsabilités aux **municipalités**, qui deviendraient alors un acteur clé de la planification. Les villes auraient l'obligation de réviser leur plan de zonage (*Town Planning Scheme* ou *Zoning Scheme*) afin d'élaborer des *Land Use Schemes* unifiés. La loi présente un zonage commun et prône la mixité fonctionnelle. De plus, les *Land Use Schemes* doivent être cohérents avec les *IDP*. Cette loi n'a pas encore été

approuvée et de nombreuses critiques ont vu le jour. Il lui est notamment reproché de ne pas être assez élaborée et d'annuler d'autres lois utilisées sans prendre toutes les modalités pratiques en considération. Ce projet de loi, même s'il va sûrement encore être modifié et complété, témoigne d'une volonté de l'Etat de prendre en main les outils d'urbanisme, d'afficher clairement cette attitude au niveau national, et de mettre des instruments de planification réglementaire au service des villes ; c'est-à-dire de permettre la coordination, voire la complémentarité, entre les principes stratégiques et les mécanismes de régulation. Ceci permettrait aux villes de prendre pleinement possession des outils de régulation des sols et d'être en mesure d'appliquer leur stratégie de développement. Le rôle des provinces devrait alors être clarifié pour devenir principalement une fonction de contrôle à l'échelle d'un territoire plus important.

TROISIÈME PARTIE

Aménager des espaces de vie pour les populations démunies

Parvenir à insérer les populations en difficulté dans la société fait partie intégrante de la mission des pouvoirs publics. Pour intégrer les populations démunies dans la ville et leur permettre d'avoir accès aux services quotidiens, les pouvoirs publics peuvent intervenir de multiples façons. Planifier l'espace urbain et réfléchir aux installations des populations est un moyen d'anticiper et de permettre un développement équilibré et égalitaire des villes. Cela correspond à une manière d'agir en amont en visualisant spatialement les enjeux et d'y répondre en prenant en compte les différentes fonctions urbaines. Les pouvoirs publics peuvent aussi s'impliquer de **manière opérationnelle** dans la **construction d'espaces de vie adaptés pour les populations à faible revenus** ; c'est-à-dire permettre l'accès aux services essentiels, à l'emploi et aux autres activités régulières. Les autorités sud-africaines ont pour objectif d'insérer au mieux les populations désavantagées dans le tissu urbain ; cette volonté a été initiée à la fin de l'apartheid. Elle est particulièrement importante puisqu'elle correspond à une dynamique de soutien des populations historiquement défavorisées.

L'accès au logement : finalité principale des politiques d'aménagement urbain

7

Depuis 1994, les autorités politiques sud-africaines ont mis en avant le souhait d'intervenir en faveur des populations déshéritées et ont mis en place plusieurs programmes nationaux pour y parvenir. Le principal axe qui a été suivi est la fourniture d'un **habitat décent** pour l'ensemble des populations dans le besoin ; c'est-à-dire l'accès aux services de base (eau, électricité, assainissement) et le **don d'un logement**. Pour réaliser cet objectif, le gouvernement a établi un dispositif opérationnel de fourniture d'habitat, qui attribue les responsabilités de mise en œuvre aux provinces et aux villes, et qui a permis des progrès considérables et l'amélioration de la qualité de vie de bon nombre de Sud-africains. Ce mécanisme constitue la pierre angulaire de l'effort politique visant à créer des espaces de vie pour l'ensemble des populations. Les pouvoirs publics construisent ce type d'habitat de manière massive et répétitive sur des terrains éloignés des centres-villes. Au vu des limites atteintes et des nouveaux enjeux -la progression du logement informel, l'accroissement des disparités sociales et les effets de la mondialisation- cette politique évolue. Les différentes étapes de production de quartiers d'habitat social en œuvre aujourd'hui sont la recherche de foncier, l'installation des réseaux de services, la construction de logements et d'équipements publics.

7.1. La gestion du foncier

Afin d'intervenir sur le plan opérationnel et de bâtir les habitations pour les Sud-africains qui sont dans l'incapacité de se le permettre, la première nécessité est de choisir et de réserver des terrains.

7.1.1. Foncier public acquis sous l'apartheid

Le foncier que possèdent les pouvoirs publics a principalement été acheté au temps de l'apartheid, et est situé dans la continuité des *townships*. Les terrains publics sont en majeure partie détenus par le ministère des Affaires foncières, par les différentes provinces et les municipalités. Ces espaces dont les pouvoirs publics disposent pour accueillir les populations en difficulté présentent de grandes surfaces et sont situés en périphérie des villes. Beaucoup de terrains dans le *township* Soweto ont, par exemple, continué à être développés après l'apartheid.

7.1.2. Responsabilité municipale et achat de terrains

En ce qui concerne la production d'habitation pour les ménages pauvres, les autorités en charge d'identifier et de fournir les terrains appropriés sont les **municipalités**, et ce depuis 1994. Dans le premier cas de figure, du foncier public est disponible et correspond aux caractéristiques du projet. Dans cette situation, ce sont soit les gouvernements nationaux et provinciaux qui cèdent des terrains à la municipalité, soit la municipalité elle-même qui est propriétaire des terrains. Si aucun foncier public n'est disponible, la municipalité doit alors chercher à acquérir des terrains, qu'elle peut acheter auprès du secteur privé. Le **coût des terrains** est tel que les terrains achetés sont très souvent situés à des distances importantes des centres d'activité des villes.

Il faut noter que, même dans le cas où les terrains sont municipaux, la municipalité peut délibérément choisir des **terrains excentrés et peu accessibles**. Il y a tout d'abord la contrainte des promoteurs qui souhaitent faire des économies d'échelle et donc réaliser les installations de manière quasiment industrielle. De plus, les municipalités doivent gérer leur budget, et donner un terrain bien placé au lieu de l'exploiter et de le vendre à des investisseurs privés ne présente aucun avantage financier pour la ville à

court terme. Ainsi, la stratégie financière des municipalités les pousse fréquemment à vendre des terrains, bien situés, qui pourraient permettre la réalisation de quartiers pour les personnes défavorisées au milieu de l'animation urbaine.

7.1.3. Des prémices de stratégies d'acquisition foncière

Malgré ces choix de terrains qui paraissent peu planifiés car s'appuyant sur des critères de choix immédiats, les pouvoirs publics semblent être conscients de la nécessité de continuer à acquérir des terrains afin de favoriser l'insertion des populations en difficulté. Dans cette optique, le gouvernement a créé en 1995 **Servcon**, agence nationale dont la mission est d'acheter puis de gérer des terrains dans le but de permettre des installations appropriées pour les familles démunies. Le gouvernement affiche depuis 2004 une réelle volonté d'intégrer au mieux ces familles et envisage donc prochainement de fusionner Servcon avec les autres agences nationales en charge du logement pour créer la *Housing Development Agency*. Celle-ci devrait permettre de mieux répondre aux enjeux d'aménagement pour les populations défavorisées en les pensant de manière globale et intégrée. Au niveau municipal, on retrouve aussi cette volonté de s'impliquer et d'appréhender davantage les questions foncières. La municipalité de Johannesburg a créé **Johannesburg Property Company** (JPC) en 2000, qui est le bras droit de la municipalité pour acheter et gérer l'ensemble des biens fonciers de la ville, destinés à des développements commerciaux, d'affaires ou résidentiels. La stratégie d'acquisition de JPC s'inspire largement des objectifs développés dans le *Spatial Development Framework* de la ville. L'élaboration dans les *metros* de nouveaux outils de régulation des sols montre également la volonté des autorités locales de réfléchir à des stratégies foncières cohérentes et efficaces.

En **France**, pour mettre en place leur stratégie de développement urbain, les pouvoirs publics possèdent des **outils puissants de maîtrise foncière**. Ils sont en mesure d'exproprier des occupants, de préempter des terrains ou des bâtiments, et de faire appel à une déclaration d'utilité publique pour justifier leurs démarches. Le fait d'agir dans le sens de l'intérêt général leur permet d'acquérir pour des coûts raisonnables des terrains et des propriétés privées et de maîtriser la spéculation. En **Afrique du Sud**, les pouvoirs publics peuvent exproprier uniquement dans des conditions exceptionnelles, notamment si le bâtiment présente un danger pour la

sécurité publique. L'outil juridique d'expropriation n'est donc pas utilisé comme un outil courant de stratégie foncière. A la fin de l'apartheid, il n'y a pas eu de réelle remise en cause du système de propriété des sols et les droits de propriété existants ont été maintenus. De plus, étant donné les expulsions et les déplacements forcés qui ont été commis pendant l'apartheid, il est difficilement imaginable pour les pouvoirs publics post-apartheid de se servir de tels procédés. Il existe ainsi une très forte légitimité de l'occupant, propriétaire ou habitant illégal, et les associations civiles³⁷ soutiennent cela.

Ainsi, il n'existe pas véritablement aujourd'hui d'outils de maîtrise foncière. Certains outils sont en cours d'élaboration comme l'*Overlay Zone* du *Cape Town Zoning Scheme* ; le souhait de développer une stratégie foncière est présent et semble évoluer progressivement.

7.2. Infrastructures et services : une responsabilité des municipalités

Depuis la fin de l'apartheid, le gouvernement a mis un point d'honneur à fournir à l'ensemble des Sud-africains l'accès à l'eau et à l'électricité. Des **efforts importants** ont été réalisés et les résultats sont probants même si une partie non négligeable de la population vivant dans l'informalité n'a pas encore accès à ces services essentiels. La fourniture des services fait partie des compétences attribuées aux municipalités. Elles sont responsables de l'installation des réseaux puis vendent, par l'intermédiaire d'agences municipales ou d'entreprises spécialisées, ses services aux populations : la majeure partie des recettes municipales provient d'ailleurs de ces revenus.

En ce qui concerne les populations en difficulté, les municipalités ont le devoir de raccorder les réseaux à toutes les zones d'habitat du territoire municipal. Afin de viabiliser les terrains, le fonds *Municipal Infrastructure Grant (MIG Funding)* est transféré de l'État aux municipalités. Cependant, ce fonds ne couvre véritablement que

37. Des *civics*, et notamment la fédération SANCO (dont l'ANC dépend électoralement), défendent avec vivacité les droits des populations installées illégalement sur des terrains publics ou privés.

la forme la plus **basique** des **infrastructures** : câbles électriques en extérieur, routes non pavées etc. Ceci empêche notamment de créer des quartiers mixtes socialement. En effet, pour obtenir des infrastructures d'un niveau de qualité plus élevé, cela ne dépend plus du mandat de la municipalité et il faut faire appel au secteur privé. Les infrastructures sont alors payées, à travers le promoteur, par les futurs habitants et ne peuvent donc pas être réalisées de manière continue dans la zone d'habitat réalisée par les pouvoirs publics pour les populations modestes. Ensuite, les municipalités doivent fournir gratuitement une **prestation minimum** en eau³⁸ et électricité. Cette politique visant à relier l'ensemble des populations aux réseaux a permis des améliorations considérables. Il est néanmoins notable que la plupart des services sont ainsi, dans les zones moyennes et riches, fournis par des sociétés privées : ramassage des ordures supplémentaires, maintenance des rues, services de sécurité additionnels ...

En **France**, la viabilisation des terrains est prise en charge par la **société d'aménagement** qui rééquilibre son bilan financier en se rémunérant ensuite sur la vente des terrains. Ainsi, les terrains sont tous viabilisés avec les mêmes standards et la SEM (Société d'économie mixte) compense ses pertes sur les terrains qu'elle vend peu cher (notamment les terrains destinés au logement social) par la vente de terrains de bureaux ou d'habitat au prix du marché. A la Réunion, ainsi que dans les régions françaises d'outre-mer, certaines opérations sont majoritairement destinées à loger des populations démunies ; dans ce cas, la municipalité ou la société d'aménagement reçoit de la part de l'Etat une subvention appelée le **FRAFU** (Fonds régional d'aménagement foncier urbain). Une opération peut bénéficier du FRAFU si elle comprend plus de 60 % de logement aidé et si elle est cohérente avec les objectifs du Schéma d'aménagement régional. Ensuite, pour ce qui concerne les services quotidiens (eau, électricité), ce sont les ménages ou les entreprises qui occupent les lieux qui sont en charge de les payer. Les ménages ne possédant pas de revenus, ou très peu, bénéficient d'aides financières qui leur permettent entre autres de payer ces services. A l'aide de ces subventions pour la viabilisation et ces aides à la personne, le niveau d'équipement et d'infrastructure commun est le même selon les quartiers pour l'ensemble des populations.

38. 200 litres d'eau par jour et par ménage.

7.3. Les équipements publics

7.3.1. Différents secteurs intervenant indépendamment

Une fois les terrains viabilisés, ceux-ci peuvent ensuite être développés. Les équipements publics sont une des fonctions urbaines qui doit être prévue par les pouvoirs publics : crèche, école, lycée, hôpital, terrain de sport, bibliothèque, espace public, zone verte... Chaque secteur intervient selon des normes établies dans la réglementation des sols : selon le nombre de ménages, un certain nombre d'équipements sont obligatoires. Cela permet d'assurer une forme d'équité dans l'accès aux équipements publics et les efforts financiers envers la fourniture d'équipements publics sont importants. Chacune de ces catégories d'équipements est gérée, comme en France, par le département en charge du **secteur** concerné et au **niveau gouvernemental** mandaté. Par exemple, les hôpitaux et les cliniques sont gérés par le département de la santé ; les hôpitaux au niveau national et les cliniques au niveau provincial.

7.3.2. Beaucoup d'investissements, peu de maintenance et de coordination

Plusieurs limites existent dans ce système. Tout d'abord, la construction des équipements est rarement suivie de toute la maintenance nécessaire. Les départements nationaux, comme les provinces, ont plutôt des raisonnements quantitatifs de fourniture selon les subventions disponibles et moins de suivi quotidien. Ensuite, les choix de localisation sont majoritairement faits selon la disponibilité de foncier public (appartenant principalement aux provinces ou aux municipalités) et ne sont pas déterminés par les flux de personnes et les besoins locaux liés au projet d'aménagement et au quartier concerné. Enfin, peu de coordination est réalisée entre les différents départements. Il est très rare de voir deux équipements dépendants de secteurs différents partager le foncier et leurs infrastructures.

7.4. La réalisation des différents types de logements : une compétence provinciale

Il s'agit maintenant d'identifier les actions du secteur public en matière de logement pour les populations démunies. La **fourniture de logement** est l'une des politiques les

plus coûteuses, présentée, avec l'accès aux services de base, comme l'effort principal du gouvernement pour les ménages marginalisés. Depuis 1994, réduire le nombre de familles sans logement décent apparaît comme une des orientations politiques majeures de l'ANC. Afin d'y parvenir, le gouvernement sud-africain construit, depuis 1994, des maisons gratuites pour les familles dans le besoin. En dix ans, ce programme de livraison gratuite de maisons a permis de loger près de deux millions de familles. En dehors de la maison en accession gratuite, les autres solutions existaient de manière plus marginale. Les limites de cette approche ont assez rapidement été atteintes. Les projets de construction de maison ont été critiqués notamment pour leur qualité rudimentaire, leur éloignement vis-à-vis des centres d'emplois ainsi que pour l'uniformité de la solution proposée pour les populations défavorisées. Ainsi, dix ans après le lancement de cette politique, le ministère du Logement a décidé d'en faire une **évaluation**. Cette remise en question a abouti en 2004 à l'élaboration d'une **nouvelle politique du logement** *Breaking New Ground* (BNG) ou *A Comprehensive Plan for the Development of Sustainable Human Settlements*. Cette nouvelle approche du ministère du Logement vise à améliorer les normes de construction et surtout à diversifier les solutions de logement pour les populations démunies. *Breaking New Ground* cherche à évoluer **d'une politique de logement vers un programme d'aménagement de territoires pour intégrer les populations à bas revenus**. De manière théorique, BNG prône des principes d'installations durables des populations, de prise en compte de l'ensemble des besoins des habitants et de mixité sociale. Au niveau opérationnel, BNG cherche à **améliorer et à diversifier les outils existants**. Il est important de noter que le logement est une **compétence provinciale** et que cela n'a pas changé depuis 1994. En effet, d'après la Constitution, les plus grandes responsabilités en matière de logement

Tableau 2.
Les différents types d'habitat proposés par les pouvoirs publics

| Nom du produit | Description |
|---------------------------------------|---|
| RDP/BNG houses | Don de maisons en accession pour les ménages gagnant moins de 3500 rands |
| People's Housing Process (PHP) | Trame assainie et subvention pour l'autopromotion pour des communautés démunies |
| Credit-linked et bonded houses | Maisons en accession sur crédit avec (credit-linked houses) ou sans support financier public supplémentaire (bonded houses) |
| Social Housing | Logement locatif social pour des ménages gagnant entre 1500 rands et 7500 rands par mois |

sont prises en charge par les gouvernements provinciaux. Le ministère national du Logement décide des politiques, des montants et des conditions d'attribution des subventions ; la province réceptionne l'ensemble des fonds alloués au logement et distribue ensuite les subventions selon les projets qu'elle approuve. Voici, sous forme de tableau puis détaillés, les principaux instruments mis au point par le ministère du Logement pour permettre aux populations en difficulté de se loger.

7.4.1. Don de maisons individuelles

Le don de maisons constitue, depuis 1994 et encore largement aujourd'hui, l'élément principal des actions des pouvoirs publics pour accommoder les populations dans le besoin. Il s'agit de maisons entièrement subventionnées par le gouvernement, anciennement appelées *RDP houses* en référence au *Reconstruction and Development Programme* et maintenant *BNG houses* pour la nouvelle politique de logement. Ce programme, souvent désigné comme du *housing delivery*, s'adresse aux ménages gagnant **entre 0 et 3 500 rands par mois**. Les ménages sud-africains remplissant cette condition de revenus sont éligibles pour la subvention³⁹ et peuvent, dans la mesure des disponibilités, devenir propriétaire d'une petite maison. Ces maisons sont construites par des promoteurs privés qui utilisent indirectement les subventions pour réaliser des quartiers entiers de maisons BNG. Pour permettre aux **promoteurs** de s'investir dans ce domaine de construction, une institution financière publique, NURCHA, a pour rôle de proposer des prêts à des taux avantageux aux promoteurs s'impliquant dans la construction de logements pour les plus démunis. Les nouvelles maisons *BNG* (photo 5) sont un peu plus grandes et présentent des finitions plus soignées. Le **montant de la subvention** a en effet augmenté pour permettre cette amélioration de qualité et est progressivement passé de 12 500 rands à près de 40 000 rands en 2004⁴⁰.

Ainsi, cette politique de fourniture d'un habitat en **accession** est la plus **répandue** en Afrique du Sud et correspond à la solution la plus utilisée par les pouvoirs publics pour loger les populations n'arrivant pas à accéder à un logement par leurs propres moyens. Une grande partie de la population témoigne de l'envie d'accéder à ce type d'habitat.

39. La plus fréquente est la *project-linked subsidy*, qui permet aux ménages de devenir propriétaires d'une maison subventionnée au sein d'un grand projet de construction.

40. 12 500 rands = 957 euros ; 40 000 rands = 3 060 euros.

Photo 5.
Maisons BNG



Crédit photographique : Tamlyn et Dylan Little chez Tyme Photography.

Deux raisons principales expliquent ce souhait : d'une part cette politique du logement est entrée dans les mœurs et les populations vivant encore dans des conditions informelles veulent en bénéficier ; d'autre part, le modèle de la propriété séduit un grand nombre de ménages. Le **goût pour la maison individuelle** se retrouve de la même manière dans la plupart des pays. En France d'outre-mer, une solution en accession est également proposée aux populations démunies. En effet, en plus de la solution française du logement social classique, les pouvoirs publics ont élaboré le **Logement évolutif social (LES)**. Il s'agit d'un logement construit en grande partie à l'aide de subventions de l'Etat français, et sur un prêt possible grâce aux allocations dont bénéficie la famille concernée. Il reste ensuite une petite partie à prendre directement en charge par la famille. Ces logements, évolutifs car ils peuvent aussi être réalisés voire étendus en autoconstruction, ont fonctionné à l'île de La Réunion (mais beaucoup moins facilement dans les autres départements d'outre-mer - DOM) mais sont aujourd'hui moins construits par les sociétés immobilières et les sociétés d'aménagement car trop coûteux. En effet, le prix des travaux varie entre 50 000 et 70 000 euros et le nombre des ménages pouvant en bénéficier est de plus en plus réduit ; c'est pourquoi les seuls logements LES

encore construits le sont sur du foncier déjà possédé par les ménages (dans le cas de familles propriétaires des terrains ou d'opérations de Résorption de l'habitat insalubre - RHI⁴¹) et sont alors appelés LES groupé.

7.4.2. La trame assainie et l'autopromotion

A partir de 1998, un nouvel instrument est développé par le ministère du Logement, le **People's Housing Process** (PHP). Celui-ci correspond à une solution alternative : elle permet à un ensemble d'habitants de bénéficier de subventions en matière de logement sans forcément devenir propriétaire d'une maison RDP. En effet, si une communauté d'habitants s'engage dans ce processus, le mécanisme du PHP leur permet d'avoir leur terrain viabilisé et d'obtenir des subventions ainsi qu'un soutien technique et logistique pour leur permettre de construire eux-mêmes leur logement. Ce mécanisme de subvention assez souple est souvent utilisé par des communautés soutenues par des ONG ou par des autorités locales. En effet, la demande de subvention est assez lourde administrativement et nécessite également une **communauté** très bien organisée. Cette subvention ne peut pas s'appliquer à un ménage seul souhaitant faire de l'autoconstruction encadrée. Depuis sa création, le PHP est de plus en plus utilisé par les gouvernements locaux ; c'est pourquoi le BNG cherche à faciliter la généralisation de ce mécanisme, notamment en communiquant davantage sur les moyens de mise en œuvre et les résultats possibles. Ces opérations PHP, même si elles sont peu nombreuses au regard du don de maisons individuelles, sont appréciées car, en tant qu'initiative communautaire, elles naissent d'un mécanisme de participation et assurent une appropriation et un attachement des ménages à leur lieu de résidence. Un parallèle peut de nouveau être fait avec les Logements évolutifs sociaux (LES) en outre-mer : ils constituent un logement de base et doivent ensuite être améliorés par de l'autoconstruction. Ainsi, l'ensemble des aménageurs réunionnais s'accordent pour dire que les logements LES sont une réussite car les familles se les approprient très bien et les mécanismes d'autoconstruction se déroulent comme prévu, voire mieux pour certains ménages. Cependant, les conditions financières à remplir pour la construction de logement LES sont difficiles à réunir⁴². Il n'y a pratiquement plus qu'à la Réunion

41. Voir dans cette partie, le 7.5.

42. Il faut notamment que le ménage reçoive de manière fixe suffisamment de revenus (salaire et/ou aides publiques).

que des projets LES sont encore en construction mais ils tendent à disparaître petit à petit.

7.4.3. Maisons en accession sur crédit

Le dernier type de logement en accession que proposent les pouvoirs publics sont des maisons, de standards un peu plus élevés que les maisons *RDP/BNG*, et que les ménages peuvent acheter à l'aide de crédits immobiliers. A la suite de la politique massive de don de maisons *RDP*, les acteurs du secteur de l'immobilier se sont rendu compte que cela provoquait une distorsion du marché et que les ménages gagnant un peu au dessus de la barre des 3 500 rands n'étaient pas en mesure de trouver des maisons à des prix accessibles. Les ménages, dont les revenus dépassent 3 500 rands et pour lesquels le marché ne propose pas spontanément de solutions, représentent ce que les pouvoirs publics sud-africains appellent le **Gap Housing**. Spontanément, à travers la **Charte du secteur financier** en 2003, puis en partenariat avec les pouvoirs publics lors du Memorandum of Understanding signé en mai 2005, les **banques privées** se sont engagées à investir 42 billions de rands⁴³ dans le financement de prêts hypothécaires pour les ménages n'arrivant pas à accéder à la propriété et ne bénéficiant pas des subventions du gouvernement. Il existe ainsi deux types de maisons dans les projets de construction initiés par les pouvoirs publics : la **Credit-linked House** et la **Bonded House**. Dans les deux cas, le secteur bancaire intervient pour fournir des prêts et permettre aux ménages d'accéder à la propriété. En ce qui concerne les *Credit-linked Houses*, les ménages ciblés doivent gagner entre 3 500 et 7 500 rands et le gouvernement apporte en plus une partie en subvention directe comme caution pour prendre en charge une partie des risques dus à la faiblesse financière des ménages concernés. Les *Bonded Houses* (photo 6) se vendent uniquement à l'aide des prêts proposés par le secteur bancaire dans le cadre de ses engagements sociaux et sans aide publique supplémentaire.

Ainsi, les pouvoirs publics, que ce soit avec des maisons entièrement, en partie, ou non subventionnées, cherchent à promouvoir l'**accès à la propriété** chez les ménages à revenus faibles, voire moyens. Le gouvernement français favorise aussi, depuis les années 1970, par le biais de la défiscalisation l'accession à la propriété pour

43. 42 billions de rands = 3,2 milliards d'euros.

Photo 6.

Bonded Houses dans le projet Cosmocity à Johannesburg



Crédit photographique : Tamlyn et Dylan Little chez Tyme Photography.

les ménages modestes. En France comme en Afrique du Sud, cela correspond à un souhait d'une partie de la population de devenir propriétaire. Cependant, ces politiques publiques favorisant les maisons individuelles participent à des formes urbaines peu denses et difficilement compatibles avec des transports publics.

104

7.4.4. Logement locatif public

Contexte historique et absence de solution locative

A la fin de l'apartheid, le modèle du locatif a été banni et le gouvernement post-apartheid a favorisé le modèle de la propriété. Ce choix politique se comprend au regard de l'histoire. Sous l'apartheid, les populations noires étaient logées en location dans des *townships* et cela constituait un moyen de contrôle particulièrement efficace. Ainsi, pour rompre avec cette image de l'apartheid et pour redonner de la dignité aux populations historiquement défavorisées, la propriété privée est mise en avant et généralisée par le gouvernement. Cependant, le besoin de solutions locatives est

apparu, à la fois pour les ménages qui ne peuvent assumer le coût d'entretien de leur maison, pour ceux qui ont vendu leur maison et ne peuvent plus bénéficier de subventions gouvernementales, pour ceux qui préfèrent louer dans des localisations plus adaptées au travail (centre-ville, notamment), pour ceux qui ont déjà bénéficié d'une maison RDP en zone rurale et qui souhaitent travailler en ville et enfin pour tous ceux qui ne sont pas éligibles aux subventions (célibataires et étrangers principalement). Ainsi, pour faire face à l'uniformité de la politique de logement nationale prônant la propriété privée, des formes diverses de logement locatif sont apparues. Des solutions locatives se sont spontanément développées à la fois en centre-ville, à travers des organismes reconnus légalement par l'Etat, et dans les périphéries sous forme de *cottages* dans les jardins ou de *backyard shacks* (cabanes construites dans les fonds de cours des *townships*).

Le logement locatif : un démarrage difficile

Les organismes officiels, souvent issus d'ONG, étaient très peu nombreux au départ et ont connu des débuts incertains. En effet, il s'agissait de petites organisations d'initiatives diverses proposant des solutions locatives de manière **expérimentale**. Les capacités étaient limitées et les ressources en financement d'origine publique quasi inexistantes. De nombreuses institutions ont fait faillite et d'autres ont dû être reprises en main de manière drastique. C'est le cas de *Cape Town Community Housing Company* (CTCHC), dont l'ensemble des équipes de travail a été renouvelé entre 2004 et 2006 et qui doit maintenant réhabiliter une grande partie du stock de logements qui avait été construit. En effet, les constructions avaient été réalisées trop rapidement et sans les compétences nécessaires ; les bâtiments se sont avérés défectueux et sont tombés en désuétude.

Les institutions de social housing

Progressivement conscient de ce besoin de solutions locatives, le ministère du Logement a souhaité formaliser et stabiliser les initiatives existantes, les regroupant sous l'appellation de **Social Housing Institutions** (SHI). Le terme *social housing* désigne, en Afrique du Sud, des solutions locatives pour des ménages gagnant plus de 1 500 rands par mois (voire 3 500 pour certaines institutions). Ainsi en 1997, est créée la **Social Housing Foundation** (SHF), pour regrouper l'ensemble des institutions de *Social*

Housing et capitaliser le savoir-faire et les *Best Practices* en matière de construction et de gestion des parcs locatifs. Il existe aujourd'hui une vingtaine de *Social Housing Institutions* travaillant dans les principales villes sud-africaines. Ces institutions se sont également réunies au sein de la *National Association of Housing Organisations* (NASHO) qui contribue à constituer une communauté de professionnels. De plus, des subventions nationales, distribuées par les départements provinciaux en charge du logement, ont spécialement été créées pour permettre aux *SHI* de développer des projets. Les institutions de *social housing* sont soit des **Section 21 Companies**, c'est-à-dire des organisations qui ne cherchent pas à faire des profits, soit des entités municipales ou **Municipal Owned Company** (MOC). Aujourd'hui, la plupart des institutions ne dépendent plus des municipalités car la récente loi *Municipal Finance and Management Act* (MFMA) impose des conditions statutaires et budgétaires très exigeantes pour les *municipal owned companies*. C'est pourquoi beaucoup ne dépendent plus des municipalités, comme la CTCHC qui appartenait avant pour 50 % à la ville du Cap et pour 50 % à la *National Housing Finance Corporation* (NHFC) et qui est maintenant détenue uniquement par NHFC. Cependant, la plupart des terrains pour la construction de projets portés par les *SHI* sont toujours d'origine municipale.

Le financement du social housing : des sources très diverses

Les sources de financement principales sur lesquelles peuvent s'appuyer les *SHI* sont les **subventions** distribuées par les provinces pour le *social housing*, les prêts d'institutions financières publiques comme la *National Housing Finance Corporation* (NHFC) ou DBSA (Development Bank of Southern Africa), les **fonds internationaux** (comme le *Dutch International Guarantees for Housing*), les prêts des **banques privées** ou d'autres institutions financières privées, et des subventions de la part des villes dans le cas de compagnies municipales. NHFC est une institution financière publique, dépendant du ministère du Logement et qui a pour mandat de prêter à des taux avantageux et à des institutions parfois considérées comme risquées. Une autre institution financière, privée cette fois, qui a un rôle particulièrement important à Johannesburg est le Trust for Urban Housing Finance (TUHF). Son objectif est d'aider à financer les projets de réhabilitations de logement dans le centre-ville de Johannesburg. C'est pourquoi elle ne finance pas uniquement des *SHI* mais aussi des compagnies privées comme AFHCO, qui rénove des bâtiments de centre-ville pour proposer des logements locatifs pour les salariés à revenus modestes et intermédiaires. De manière

générale, les SHI existantes se sont en partie stabilisées et certaines sont même très innovantes dans la manière de gérer leurs capitaux. Cependant, elles sont peu nombreuses et doivent monter leurs opérations au fil de l'eau et en utilisant des financements non normés.

Exemples d'institutions et de réalisations

Pour illustrer la diversité et les types d'actions des SHI, voici trois exemples d'institutions sur Johannesburg :

Johannesburg Housing Company (JHC) est une *Section 21 Company*. Elle est connue comme étant l'institution de *social housing* la mieux gérée et est souvent citée en exemple. JHC réalise beaucoup de projets de logements en centre-ville. Les ménages pouvant y accéder doivent avoir un salaire fixe. La demande pour ce type de logements est considérable et est gérée de manière indépendante par JHC comme par les autres institutions : il n'existe pas de liste d'attente centralisée.

Photos 7, 8 et 9.

Logement d'exposition de JHC en centre-ville



Crédit photographique : Fanny Hervé.

Johannesburg Social Housing Company (JOSHCO) est une entité municipale (MOC) créée par la ville de Johannesburg en 2004. Elle construit et gère, pour le compte de la municipalité, des logements en location (photo 10) à la fois dans le centre-ville, pour des projets de développement en terrain vierge et également lors de réhabilitation d'anciens *hostels*. Les produits proposés par JOSHCO s'adressent pour

partie à des ménages plus démunis que JHC. JOSHCO gère notamment des logements communaux qui partagent les équipements.

Photo 10.
Logements gérés par JOSHCO à Alexandra



Crédit photographique : Fanny Hervé.

Photos 11 et 12.

Immeubles rénovés par Madulamoho Housing Association en plein centre de Johannesburg



Crédit photographique : Fanny Hervé.

MadulaMoho Housing Association est une institution récente dont la vocation est de proposer des solutions locatives en centre-ville pour les plus démunis (photos 11 et 12). Ils imitent le marché en proposant tout une gamme de produits : lits en dortoir (*Transitional Housing*) (photo 13), chambres partageant les sanitaires (*communal housing*), et appartements familiaux. Ceci leur permet de proposer des logements en centre-ville pour des personnes ou des ménages gagnant de 800 à 7 500 rands par mois⁴⁴.

Photo 13.

Transitional housing réalisé au sein d'un immeuble réhabilité par Madulamoho Housing Association



Crédit photographique : Fanny Hervé.

109

Evolutions récentes

Les institutions de *Social Housing* proposent ainsi une variété de produits locatifs dans des immeubles d'un ou plusieurs étages en centre-ville, comme dans les *townships*. Cependant, cette production ne représente qu'une petite proportion de la production publique de logements pour les ménages à bas revenus. Toutes les institutions n'ont pas le même niveau d'efficacité, les démarches pour obtenir les subventions sont encore considérées comme très lourdes et les autres modes de financement ne sont pas normés. La nouvelle politique du logement *Breaking New*

44. 800 rands = 71 euros ; 7 500 rands = 672 euros.

Ground (BNG) insiste sur l'importance de proposer des solutions locatives et d'assister les institutions dans leur fonctionnement pour permettre leur généralisation. Le BNG a notamment instauré un nouvel outil : les **Restructuring Zones** (RZ). Les municipalités peuvent identifier certaines zones de développement stratégiques et les classer *Restructuring Zones*. Puis, dans le cas de projets de *Social Housing* dans ces zones, les institutions peuvent bénéficier d'une subvention supplémentaire : la *National Social Housing Restructuring Grant*. Il faut pour cela que le projet soit destiné à hauteur de 30 % aux ménages gagnant moins de 3 500 rands et à 70 % aux ménages gagnant entre 3 500 et 7 500 rands. Le gouvernement souhaite ainsi favoriser la densification et assurer des solutions résidentielles pour les populations dans le besoin en zones urbaines, par exemple au sein de quartiers près de nœuds de transport. Afin de favoriser le développement du *social housing*, un projet de loi a été rédigé par le ministère du Logement. Le **Social Housing Bill** vient finalement d'être approuvé en novembre 2008. Cette loi recommande la création d'une entité régulatrice, la *Social Housing Regulatory Authority* (SHRA), pour gérer les différentes subventions et contrôler les activités des institutions. De plus, elle préconise d'accorder davantage de responsabilité et de pouvoir aux municipalités. Cette loi devrait fournir une plus grande reconnaissance des enjeux et des défis du *Social Housing* et permettre de situer le logement locatif comme préoccupation nationale et ainsi de favoriser le lien avec les activités de développement économique.

Encadré 4. le système du logement social en France

Naissance

En France, le logement social correspond aux **logements locatifs** proposés par la collectivité à un prix inférieur à celui du marché pour l'ensemble des ménages dont le revenu est en dessous d'un certain plafond. A partir de la fin du XIX^e siècle, la notion de « logement aidé » apparaît et l'enjeu est de loger les classes ouvrières.

Cible

La France suit plutôt une **conception généraliste** du logement social dont la mission est de fournir un logement aux ménages se trouvant en dessous des plafonds de revenu maximum : au total 19 % des ménages français habitent dans des appartements en locatif social.

Les acteurs

En France, la gestion du logement social est organisée de façon précise par la loi et tous les **organismes de gestion** sont soumis à des règles du Code de la construction et de l'habitation. Les organismes de gestion sont les Entreprises sociales pour l'habitat qui sont des sociétés anonymes à but non lucratif, les Offices publics de l'habitat qui sont des établissements publics locaux, les coopératives, les Sociétés anonymes de crédit immobilier et les Sociétés d'économie mixte. Les compétences de ces organismes ont été précisées dans la loi SRU et sont le locatif social, l'accession à la propriété, l'aménagement et la prestation de services.

Mécanismes financiers

L'alimentation financière dévolue au financement de la filière sociale en France repose en grande partie sur les dépôts du livret A. En effet, le financement des prêts accordés aux bailleurs sociaux provient des fonds collectés par le livret A par le biais de la Caisse des dépôts et consignations. Le principal prêt pour les bailleurs sociaux est le PLUS (Prêt locatif à usage social) et il permet l'achat de terrains et la construction, ainsi que l'acquisition de logements et leur amélioration. L'équilibre des opérations de construction ou de réhabilitation de logements se fait non seulement à l'aide de ces prêts sur le livret A, mais aussi du 1 % logement, des aides des collectivités locales, et de subventions de l'Etat ou d'avantages fiscaux. Le 1 % logement correspond à un prélèvement de 0,45 % sur la masse salariale des entreprises de plus de vingt salariés. Il permet d'accorder des subventions ou des prêts à la construction. Les subventions des collectivités locales peuvent être des subventions à l'investissement, ou des subventions d'équilibre et d'exploitation. Dans ce dernier cas, la collectivité locale peut réserver jusqu'à 20 % des logements concernés pour son propre usage.

Il existe plusieurs types d'aides dans le domaine du logement social : l'aide à la pierre, l'aide à la personne et l'aide fiscale qui correspond à une aide à l'investissement et peut souvent être assimilée à une aide à la pierre. L'**aide à la pierre** s'adresse aux producteurs de logements et réduit le coût de l'investissement au moment de l'opération. L'**aide à la personne** s'adresse aux familles bénéficiaires et dépend des revenus des ménages. De manière concrète, le bailleur utilise un montant minimum d'aide à la pierre pour construire les logements, afin d'optimiser les ressources car il s'agit d'un financement coûteux.

Ensuite, l'aide à la personne permet de faire le lien entre le loyer d'équilibre et la capacité financière de la famille à consacrer au règlement du loyer. En France, comme dans la majorité des pays européens, les aides à la pierre ont été massivement utilisées car elles permettaient d'assurer un certain niveau de production notamment pendant les périodes de crise quantitative. Cependant, elles se sont révélées inéquitables et coûteuses, et elles ont diminué au moment du désengagement de l'Etat au profit de l'aide à la personne, qui permet d'introduire plus de flexibilité et d'équité. L'aide à la personne est plus redistributive car mieux ciblée et plus souple mais elle peut également présenter des effets pervers comme par exemple pousser les loyers à la hausse.

Le logement social rencontre actuellement un problème de financement lié entre autres au désengagement de l'Etat. Les subventions de l'Etat dans le financement des opérations diminuent progressivement et l'équilibre financier des opérateurs de logement social devient de plus en plus difficile à maintenir.

Différences majeures avec le Social Housing

Le système de logement locatif social en France est très différent du système sud-africain car il correspond à la réponse principale des autorités publiques en faveur des populations dans le besoin. Le *social housing* en Afrique du Sud est plus marginal, les solutions en accession étant majoritairement favorisées. Le système français existe depuis longtemps et bénéficie d'un mécanisme de réalisation et de financement quasi industriel et automatisé. Par ailleurs, le système français s'appuie en partie sur l'aide à la personne, qui n'existe pas en Afrique du Sud pour le logement.

7.5. Gestion de l'habitat insalubre : un enjeu crucial

En Afrique du Sud, un des enjeux en matière de politiques publiques visant à intégrer les populations démunies est celui du logement informel. Malgré les efforts du gouvernement pour produire des logements pour les populations en difficulté, les bidonvilles ne cessent de croître. La position des pouvoirs publics sud-africains vis-à-vis des campements informels est relativement ambiguë et oscille entre éradication et amélioration *in situ*. L'ensemble des solutions de logement décrites précédemment est utilisé pour répondre aux familles logeant dans des conditions d'insalubrité et de

pauvreté extrêmes. Plusieurs textes et principes encadrent les actions publiques par rapport à ces installations informelles : le droit à un logement décent, l'interdiction d'expulser et de déplacer de force des populations, la responsabilité des pouvoirs publics vis-à-vis des conditions de sécurité et la fourniture de logements d'urgence. Le programme *Breaking New Ground* propose un nouveau plan d'action national concernant le logement informel : l'**Informal Settlement Upgrading Programme (ISUP)**. Ce dernier prend la mesure du phénomène et préconise une action volontariste pour améliorer la situation. L'arrivée prochaine de la coupe du monde de football a sans doute joué dans la prise en compte du phénomène. Ce programme ne traite pas simplement de logement mais parle d'éradication de la pauvreté et propose des solutions groupées pour l'ensemble d'une communauté installée. En effet, tous les ménages gagnant moins de 3 500 rands par mois et vivant dans du logement informel ne sont pas éligibles pour les subventions de maisons RDP⁴⁵. Ainsi, le programme propose des **projets d'amélioration centrés sur une zone géographique**. Il insiste également beaucoup sur la nécessité de conserver autant que possible les liens sociaux en maintenant les familles sur place. Des **projets-pilotes** dans chaque région ont été lancés pour pouvoir tester ces principes d'amélioration de l'habitat informel. Ce sujet est très polémique en raison des relogements et déplacements imposés et il est encore difficile de déterminer les impacts du programme. Bien que ce soit à une autre échelle, la Réunion doit faire face à ce même enjeu. Pour y répondre, les municipalités réunionnaises peuvent lancer des **opérations de Résorption de l'habitat insalubre** (opérations RHI), mises en œuvre dans la grande majorité des cas par des sociétés publiques d'aménagement. Ces opérations RHI consistent à délimiter une zone d'habitat informel et à améliorer les conditions d'habitat pour l'ensemble des ménages habitant dans le périmètre. L'équipe projet est multidisciplinaire et comprend un ou plusieurs chargés d'affaires sociaux qui sont chargés de s'entretenir avec tous les habitants et d'identifier les possibilités financières et les souhaits de relogement. Dans la mesure du possible, les familles, si elles le désirent, sont relogées sur place dans des immeubles de logements sociaux ou dans des Logements évolutifs sociaux (LES). La réussite de ces opérations s'appuie sur le dialogue avec les habitants et sur la possibilité de conserver, voire d'augmenter pour créer de la mixité, la densité du quartier avec des immeubles. Le financement de telles opérations, par définition non rentables, est couvert en partie par des subventions de l'Etat, mais aussi par la municipalité.

45. Principalement les étrangers et les célibataires.

7.6. En parallèle, une production privée de logements

Par le biais de cette politique de logements pour les populations en difficulté, les pouvoirs publics façonnent considérablement l'espace urbain. Les promoteurs privés guident aussi largement le développement urbain des villes et ne sont que peu contraints par les municipalités, notamment pour des raisons financières. En effet, que ce soit au niveau résidentiel pour des populations aisées ou pour des activités économiques et commerciales, des développements privés de grande ampleur voient le jour et ne bénéficient que très rarement aux installations construites par les pouvoirs publics pour les populations à bas revenus. Un des phénomènes les plus remarquables en Afrique du Sud est l'émergence d'un grand nombre d'espaces urbains fermés (encore appelées *gated communities*). Melrose Arch en est un exemple à Johannesburg. Le projet a débuté en 2002, il accueille déjà 4 000 résidents et envisage à terme d'en accueillir 22 000. Il s'agit d'un espace protégé multifonctionnel (appartements, bureaux, commerces, restaurants...) dont le slogan de présentation est :

"Melrose Arch mixed-use precinct brings you the ideal urban lifestyle. An environment where all your needs - personal and professional - can be met in a consolidated, harmonious environment."

De manière générale, les contraintes d'expansion et les taxes foncières pour les développements privés, d'individuels ou de compagnies, ne sont que très peu dissuasives.

Les limites des aménagements réalisés par les pouvoirs publics

8

8.1. Les faiblesses d'une logique de fourniture de logements

Au regard de la présentation de la politique du logement sud-africaine, il est indéniable que le gouvernement sud-africain cherche, et parvient dans une certaine mesure, à offrir un habitat aux populations dans le besoin. Les politiques post-apartheid ont permis de fournir un toit ainsi que l'accès aux services essentiels à de très nombreux ménages. Cependant, les aménagements réalisés, c'est-à-dire encore principalement les formes d'habitat construites par les autorités publiques pour les populations démunies, présentent des inconvénients certains. Ils ne permettent en tout cas pas d'accomplir l'objectif du gouvernement de construire des villes post-apartheid, c'est-à-dire des villes accessibles pour tous et intégrant les différentes populations dans l'espace urbain. Depuis l'autocritique et l'évaluation de la politique du logement puis la publication officielle de *Breaking New Ground*, le ministère du Logement prône maintenant la construction d'espaces de vie et non plus seulement de logements.

115

8.1.1. Une offre de logement ne répondant pas à tous les besoins

Une première limite concerne la politique du logement en tant que telle, c'est-à-dire la production de solutions de logements. En effet, les différents types de logements qui

sont proposés par la puissance publique ne permettent pas de répondre à tous les besoins. Le fait que la plupart des ménages gagnant moins de 3 500 rands puissent théoriquement devenir gratuitement⁴⁶ propriétaire d'une petite maison, crée plusieurs disparités. Tout d'abord, le phénomène du **Gap Housing** qui, même s'il a été identifié peine à être résolu. En effet, les ménages gagnant plus de 3 500 rands sont obligés d'acheter par leurs propres moyens (avec maintenant une aide gouvernementale), et peuvent trouver la situation injuste : ils travaillent, gagnent leur vie et ne s'en sortent pas mieux que les populations au chômage. Ils doivent aussi parfois louer une chambre ou un appartement, c'est-à-dire payer pour un petit espace alors que d'autres reçoivent gratuitement une maison. D'autre part, il n'existe que très **peu de solutions alternatives pour les populations gagnant moins de 3 500 rands par mois**. Certaines personnes gagnant moins de 3 500 rands par mois ne sont pas éligibles aux subventions et ne peuvent donc que louer ou habiter informellement. Il en est de même pour ceux qui ont besoin d'être proches de centres d'activités économiques.

8.1.2. Une approche nationale sectorielle

En dehors des défauts des solutions de logements, le fait que l'intégration des populations urbaines des populations démunies ne soit pensée qu'au travers de l'approche habitat constitue peut-être une limite encore plus gênante. Etant donné la volonté, à la fin de l'apartheid, de fournir un toit à l'ensemble des populations historiquement défavorisées, les aménagements urbains réalisés aujourd'hui pour les ménages en difficulté sont entièrement **guidés par la politique du logement**. Il n'existe pas d'autres politiques nationales abordant la question des villes et des installations urbaines pour les populations à bas revenus. C'est d'ailleurs pourquoi le ministère du Logement a révisé sa politique en 2004 et s'est senti dans le devoir de traiter de la question des *sustainable human settlements* et non plus seulement de l'*housing*. Cela a abouti à la rédaction de la nouvelle politique du logement BNG qui recommande une approche globale intégrant les différents besoins urbains des populations.

46. Cette gratuité est cependant illusoire dans le sens où il faut ensuite pouvoir entretenir la maison et payer les services quotidiens.

Cette vision sectorielle, encore dominante est préjudiciable pour parvenir à créer des espaces de vie intégrés. Les Sud-africains désignent cette attitude par l'expression **silos mentality**. Voici un exemple significatif : la nouvelle subvention de logement pour les maisons BNG n'inclut plus le prix du terrain⁴⁷ et considère que c'est aux départements locaux et provinciaux en charge de la planification de trouver et de prendre en charge les terrains. Cette politique sectorielle conduit à une division des tâches et à un manque de coordination entre les différents secteurs : éducation, santé, espaces verts, économie, transport, logement, planification. La **mixité fonctionnelle** est alors difficile à atteindre dans les projets de construction.

Il est intéressant de noter que cette approche par le logement est en partie due à l'histoire sud-africaine mais aussi au fait que le logement est souvent considéré par les pouvoirs publics comme par la population comme une priorité nationale. En France, le ministère du Logement et de la ville a d'ailleurs développé en 2006 un **Pacte national pour le logement**, ce qui témoigne de l'importance des questions de logement, parfois traitées indépendamment des autres domaines de l'action publique.

8.1.3. Une intégration économique limitée

Une conséquence de cette réponse par le logement pour les populations dans le besoin est le manque de possibilités d'intégration économique sur le plan spatial. En effet, à l'exception des immeubles rénovés en centre-ville par des institutions de *social housing*, les solutions de logement proposées par les pouvoirs publics sont situées en périphérie, notamment en raison de la disponibilité des terrains publics relativement mal situés. Ainsi, les projets de construction sociale sont très peu mixtes socialement et ne s'intègrent pas réellement dans le tissu urbain. De manière générale, et même si cela tend à évoluer, il n'y a pas, de la part des acteurs du logement, une recherche d'emplacements proches des **bassins d'emplois**, et pas non plus de réflexion en termes d'accessibilité et de transports. Etant donné l'absence de transports publics en Afrique du Sud, les zones d'habitat social ne sont accessibles que par taxi collectif et les temps de trajet peuvent être longs. Cette même erreur a été commise

47. Dans l'ancienne subvention, la part pour assumer le coût du terrain était de toute façon très faible et ne permettait en aucun cas d'acquérir des terrains bien situés.

avec la politique des grands ensembles en France. Afin d'y remédier, plusieurs politiques et actions sont mises en place. En termes de proximité avec les bassins d'emplois, on peut citer les Zones franches urbaines (ZFU). Il s'agit de quartiers en difficulté qui sont classées ZFU afin d'attirer les entreprises. Si une entreprise décide de s'installer en ZFU, elle peut bénéficier d'avantages fiscaux importants. Un autre axe d'amélioration primordial de la politique de rénovation urbaine, portée aujourd'hui par l'Agence nationale de la rénovation urbaine, est le transport et l'accessibilité des quartiers sensibles. De nombreux efforts sont fait pour désenclaver ces quartiers, augmenter les voies de circulation, voire prolonger des lignes de transport en commun (bus, tramway).

8.2. Les blocages responsables de cette approche sectorielle

Deux raisons principales semblent expliquer l'approche par le secteur du logement.

8.2.1. Une politique de rattrapage entérinée

La politique du logement représente un des fondements de la politique de rattrapage du gouvernement post-apartheid en faveur des populations à bas revenus. Le développement massif de la petite maison individuelle constitue un symbole fort, adopté et revendiqué par les populations. Le ministère du Logement éprouve des difficultés à sortir de ce monoschéma de production, tente de le diversifier et de parer ses lacunes sans pour autant le remettre en cause complètement.

8.2.2. Un Etat facilitateur

De manière plus générale, l'Etat sud-africain se pose comme Etat facilitateur, proposant une action pour les populations pauvres mais n'intervenant pas outre-mesure dans la fabrique de l'espace urbain. Ce **discours néolibéral** résulte en partie des compromis faits par l'ANC au lendemain de l'apartheid et vise à ne pas faire fuir tous les investisseurs mais à leur laisser une grande part d'autonomie. L'Etat sud-africain se contente alors de fournir des services aux populations démunies mais ne cherche en aucun cas à contrôler ou à utiliser le secteur privé pour créer des espaces de vie mixtes fonctionnellement et socialement.

8.3. Un raisonnement par territoires difficile à mettre en œuvre

Un autre frein à la conception de quartiers intégrés dans l'espace urbain pour les populations à bas-revenus apparaît dans la difficulté à privilégier, à identifier, à développer des quartiers par rapport à d'autres. Ce **refus de la territorialisation** provient en grande partie de l'histoire de l'apartheid, qui consistait précisément à avantager certaines aires et à pénaliser d'autres quartiers réservés pour les populations non-blanches.

8.3.1. L'absence de planification

Ce souci d'éviter de mettre en avant certains territoires par rapport à d'autres transparait dans la difficulté qu'éprouve la planification à refaire surface au sein des politiques publiques. Le souhait de laisser le marché guider en partie le redéveloppement n'a pas non plus favorisé la mise en avant de la planification. En résumant abusivement, la planification n'existe pas au niveau national, apparaît au niveau provincial mais n'est que peu directrice, et est imposée au niveau local avec l'élaboration des *Integrated Development Plan* (IDP). Cependant, les gouvernements locaux n'utilisent pas encore à leur juste mesure ces outils de planification stratégique. D'autre part, ces IDP sont pour une grande partie constitués de plans sectoriels qui ne se traduisent pas forcément par une représentation spatiale. La ville de Tshwane (plus connue sous le nom de Pretoria) a demandé en août 2006 à une équipe de consultants de réfléchir à une stratégie pour mettre en œuvre les principes du *Breaking New Ground* au niveau de la *metro*. L'équipe a rendu son rapport⁴⁸ en novembre 2007 et préconise notamment d'inclure dans l'IDP un *Human Settlement Plan* pour prendre en compte, selon les zones d'aménagement urbain concernées, les différents secteurs nécessaires à un développement équilibré. Il recommande une stratégie cartographiée et identifiant les différents projets urbains nécessaires à un développement équitable de la ville. Une telle stratégie est difficile à mettre en œuvre pour la municipalité car elle nécessite une équipe transversale. Or la ville ne dispose pas de service municipal en charge de ces réflexions spatiales et visant un objectif à long terme. Cet exemple témoigne d'une absence de stratégie de développement urbain opérationnelle qui permettrait d'intégrer les considérations économiques et de transport indispensables à la création d'espaces urbains équitables.

48. Le document s'intitule le *Tshwane Comprehensive Sustainable Human Settlement Strategy*.

8.3.2. Une participation limitée dans la mise en œuvre de projets d'aménagement

Un autre mécanisme qui permet de prendre en compte les **enjeux territoriaux** et la **diversité** des difficultés rencontrées est la participation de la société civile. Etant donné son histoire, l'Afrique du Sud post-apartheid accorde une place importante à la consultation des populations. Il existe des mécanismes institutionnels, conçus par le gouvernement pour assurer une forme de représentativité locale, ainsi que des mouvements sociaux, spontanément issus de la société civile.

Les mécanismes institutionnels

Les mécanismes de gouvernance des municipalités sud-africaines ont été définis au travers du *Municipal Structures Act* de 1998. Les municipalités sont divisées en *Wards*⁴⁹, au sein desquels un *ward councillor* est élu localement. Ensuite dix *Ward Committees* sont élus et constituent l'échelon politique le plus proche des populations. Chaque *Ward Committee* peut représenter une communauté d'individus (femmes, employeurs...), un secteur de la municipalité (logement, eau, transport...) ou plus rarement une zone géographique. Les **Ward Committees** constituent le mécanisme principal de participation. Les *IDP* sont, par exemple, discutés au niveau des *Ward Committees*. Ces mécanismes fonctionnent relativement bien comme source d'information mais il faut noter que les *Ward Committees* ont peu d'influence sur le *Ward Councillor* et que lui-même n'a pas de réel pouvoir opérationnel. D'autres mécanismes de participation sont également mis en œuvre par les municipalités : les *IDP* sont souvent accessibles en ligne et, dans le cas de la ville du Cap, l'*IDP* peut être commenté en ligne par tous les riverains. Des projets d'aménagement comme Cato Manor à Durban ou Alexandra à Johannesburg bénéficient de forums Internet spécifiques pour permettre la discussion et la participation des habitants.

Les mouvements sociaux

Historiquement, les manifestations de la société civile ont une place importante. Les **civics**, qui correspondent à des associations de la société civile nées dans les

49. Il y a par exemple 109 *Wards* à Johannesburg.

townships, ont joué un rôle considérable dans la lutte contre l'apartheid. Cependant, à la fin de l'apartheid, nombre de personnalités des *civics* ont été embauchées au sein du gouvernement. Il existe encore aujourd'hui des *civics*, c'est-à-dire des associations de quartier. Les associations les plus puissantes sont les **Social Movements**, associations d'assez large ampleur regroupant des activistes autour d'un thème particulier (les évictions, le sida...) et ayant un pouvoir revendicatif important.

Une mise en œuvre et une gestion complexe des projets urbains

Les structures locales de représentation existent et sont relativement bien instituées. Cependant, réussir à avoir une participation équilibrée et représentative dans la conception puis dans **la réalisation de projets urbains** reste difficile et non systématique. De nombreux projets de logements ont été entrepris pour reloger des habitants de différents bidonvilles, sans concertation approfondie avec les populations et avec des **listes d'attente** pour l'attribution des logements gérées de manière opaque et à différents niveaux (provinces, municipalités, associations de quartiers...). Il n'est pas habituel, en Afrique du Sud, de considérer un projet urbain au regard du territoire concerné et des populations impactées. Les projets sont plutôt vus avec une approche quantitative de fourniture de services. Certains projets de *People's Housing Process* gérés par des ONG démontrent au contraire une réelle **implication des communautés** d'habitants. De la même manière, le projet d'*Alexandra Renewal Programme*⁵⁰ associe systématiquement dans ses décisions l'*Alexandra Development Forum*, organisation constituée de plusieurs mouvements sociaux, pour représenter les différentes communautés d'Alexandra dans les débats.

La participation en France

L'importance de la participation dans la conception et la conduite de projets d'aménagement urbain est relativement récente en France. C'est principalement la loi de 2002 relative à la **démocratie de proximité**, qui impose des mécanismes de participation systématiques (fréquence des réunions, publication d'information...). Ces mécanismes sont divers et tous les acteurs ne les utilisent pas de la même façon :

50. Voir troisième partie, 9.2.1.

certaines s'en servaient déjà et les utilisent pour assurer l'appropriation des projets, d'autres ne font que remplir l'obligation légale d'information sans en tirer profit. En ce qui concerne les projets à vocation sociale, les populations sont théoriquement de plus en plus consultées. Dans le cas de projets en zones habitées, la consultation permet de favoriser l'appropriation du projet et sa réussite mais constitue aussi, dans le cas de populations en difficulté, un moyen d'aborder les problèmes plus large que l'habitat. Pour les **opérations de Résorption de l'habitat insalubre (RHI)**, la maîtrise d'œuvre sociale est primordiale et constitue aussi une façon d'apporter une dimension économique d'**insertion**. L'ensemble des études et des entretiens réalisés avec les familles améliore la pertinence du projet et permet un suivi social tout au long et après le projet.

Une échelle délicate à déterminer mais un atout majeur

Les mêmes difficultés concernant la participation sont rencontrées en France et en Afrique du Sud. L'**échelle pertinente** et les **interlocuteurs adaptés** sont difficiles à définir. Il est très fréquent que certaines associations s'expriment de manière plus puissante que d'autres ou que certaines populations soient peu représentées, voire que les intérêts des différentes communautés soient contradictoires. Un des phénomènes les plus difficiles à gérer est le *Not in my BackYard (NIMBY)*, qui signifie « Pas chez moi ». Cette attitude apparaît souvent chez certains acteurs surtout dans le cas de projets d'intérêt général ou à vocation sociale et va forcément à l'encontre des intérêts d'autres acteurs. En Afrique du Sud, dans le centre-ville de Johannesburg, mais aussi ailleurs, les réactions de xénophobie sont fréquentes et particulièrement difficiles à intégrer dans un processus de consultation et de participation ouvert. Faire participer les populations, bénéficier de leurs idées et en même temps convaincre l'ensemble des communautés concernées du bien-fondé d'un projet forme un **équilibre délicat**. Malgré ces difficultés de mise en œuvre, et d'après les exemples sud-africains comme français de projets participatifs à travers lesquels les populations sont pleinement intégrées, la consultation et le travail avec les populations apparaissent fondamentaux ; et ce tout particulièrement dans les projets en zone habitée ou avec des situations de relogement. Les habitants peuvent alors ressentir une forme d'**appartenance urbaine**, qui les lie à leur quartier. Les processus de participation sont surtout essentiels pour développer une identité territoriale et entraîner une implication des populations au sein du tissu urbain.

8.4. L'implication des municipalités dans l'aménagement urbain pour les populations défavorisées : un rôle encore incertain

Lorsque l'on s'interroge sur le rôle des pouvoirs publics dans la fabrique d'espaces urbains de qualité pour les populations modestes, le territoire et le champ de compétences des municipalités suscitent la plus grande attention. Les **villes** représentent l'échelon public auquel il incombe de planifier et de mettre en œuvre des programmes d'aménagement urbain pour intégrer le plus harmonieusement possible l'ensemble de leurs habitants. Les responsabilités des municipalités sud-africaines, et plus particulièrement des *metros*, ont beaucoup évolué depuis 1994 et les villes semblent désignées pour guider leur développement urbain. L'Afrique du Sud est d'ailleurs souvent citée comme modèle de décentralisation en Afrique. Cependant, les villes doivent faire face à des difficultés non négligeables.

8.4.1. Les difficultés actuelles des municipalités

Des responsabilités récentes et ambiguës en matière de gestion du développement urbain

Au lendemain de l'apartheid, les gouvernements nationaux puis provinciaux ont rapidement été définis et mis en place. Il a fallu un peu plus de temps pour parvenir à la **démocratisation** des gouvernements locaux. Les municipalités étaient puissantes et bien structurées (notamment fiscalement) du temps de l'apartheid et c'est pourquoi les gouvernements locaux ont pu rester un échelon important dans la stratégie post-apartheid. Cependant, avant la fin des années 1990, les pouvoirs décisionnels et d'investissement ont été majoritairement confiés aux **départements nationaux et provinciaux**. La compétence de fourniture de logement est d'ailleurs encore aujourd'hui gérée par les provinces. En effet, les municipalités vivent à partir du début des années 1990 une **période de transition**. Beaucoup de municipalités rencontrent des problèmes de budget, notamment Johannesburg qui fait faillite en 1997 et se voit en conséquence restructurée et amenée à confier une grande partie de ses services à des compagnies municipales afin de séparer les fonctions et d'assurer des comptes sains. Ce n'est qu'en 1998 que les documents du gouvernement – *le White Paper on Local Government (Department of Provincial and Local Government, 1998)* et le *Municipal Structures Act (1998)* – officialisent le statut des gouvernements locaux. Les municipalités

ont durant toute cette période eu des responsabilités ambiguës, devant à la fois reconstruire des villes post-apartheid, et n'étant parfois considérées que comme un échelon de mise en œuvre. En 2000, les **Integrated Development Plans** sont mis en place pour permettre aux autorités locales de planifier et de gérer l'ensemble de leurs activités. Ainsi, il n'y a pas encore de tradition post-apartheid de guider véritablement le développement urbain à l'échelle de la ville et les *metros* semblent prendre en charge progressivement ce rôle. Les autorités d'Ethekwini (connue sous le nom de Durban) s'investissent pleinement pour assumer cette responsabilité. La ville de Johannesburg témoigne de cette volonté et l'applique de manière encore disparate - le recrutement de Philip Harisson, ancien chercheur très réputé, à la tête du *Planning Department* le démontre. Ce genre d'initiatives se fait plus tardif dans certaines villes et est de manière générale compromis par les changements électoraux qui freinent une planification dans la durée.

Une approche sectorielle

Dans la logique nationale de rattrapage post-apartheid, les différents secteurs sont clairement séparés et des objectifs en termes de **fourniture de services** annoncés. On retrouve cette même **division sectorielle** à l'échelle municipale. Les différents départements des municipalités sont chargés de délivrer une certaine quantité de services et se trouvent cantonnés à leurs objectifs chiffrés. Cette recherche de la **performance quantitative** ne facilite pas la coordination entre les divers secteurs. Les moyens financiers provenant des gouvernements nationaux et provinciaux transitent également par des canaux sectoriels. Les *IDP* ont, selon les villes, un peu atténué cette approche sectorielle mais la synchronisation et le partage d'objectifs restent encore très difficiles à atteindre.

Une planification encore expérimentale

Le rôle théorique de la planification est en effet de coordonner et de projeter spatialement les différents secteurs et départements correspondants. Cependant, en raison de l'apartheid principalement, la planification peine à trouver sa place au sein des gouvernements. Certaines *metros* sont plus innovantes et impliquées que d'autres, comme la ville d'Ethekwini qui spontanément cherche à planifier son développement à 70 ans et relaie ensuite cette vision au travers des *IDP* à 5 ans. A Johannesburg, le

département de la planification a récemment pris de l'importance mais éprouve encore des difficultés à mobiliser et à travailler avec l'ensemble des départements.

Une gestion intergouvernementale compromettante

La **répartition des rôles** entre les trois sphères gouvernementales est extrêmement délicate. En 1994, des compétences de *delivery* ont été confiées aux provinces car les gouvernements locaux étaient encore fragiles. Aujourd'hui, la décentralisation continue mais laisse encore place à l'ambiguïté. Le sujet du logement correspond à une des compétences pour laquelle les frontières sont encore floues. Constitutionnellement, la compétence est provinciale mais les gouvernements locaux sont tout de même en charge de la mise en œuvre et du choix des terrains. La politique *Breaking New Ground* envisage de renforcer le pouvoir décisionnel des municipalités et propose un processus d'accréditation, permettant de transférer, à la demande de la province et de la ville, la compétence à la municipalité. Ainsi, les rôles de chacun sont délicats à déterminer et les coopérations difficiles. Cette situation est encore accentuée au Cap, où les pouvoirs municipaux appartiennent à la *Democratic Alliance* alors que la province du Western Cape (comme toutes les autres provinces) est dirigée par l'ANC.

De réels enjeux de capacité

Enfin la difficulté, peut-être la plus difficilement surmontable, tient aux questions de **capacités** et de **compétences**. L'ensemble de la sphère publique rencontre des difficultés de recrutement. Cette situation est problématique dans les municipalités qui sont progressivement en charge de pans importants des politiques publiques et qui ont du mal à mobiliser les compétences nécessaires. La politique du *Black Economic Empowerment* a, dans une certaine mesure, fait fuir une partie des compétences techniques blanches. D'autre part, les compétences au sein des autres populations, formées récemment pour une grande partie, sont souvent captées par le secteur privé. Ainsi, les compétences se font rares au sein des municipalités et les équipes ont parfois du mal à gérer l'ensemble des sujets. Il faut cependant noter que de nombreuses municipalités font souvent appel à des équipes de **consultants** pour accroître ponctuellement leurs capacités. Cela coûte relativement cher et produit des études et des résultats disparates qui sont ensuite difficilement capitalisables par les équipes municipales.

Des manques de capacités se font également sentir dans les municipalités françaises, particulièrement dans les communes de petite taille comme les communes d’Outre-mer. Certains outils existent pour mettre en place des aménagements urbains satisfaisants, mais ne sont pas toujours utilisés par les municipalités. Les **agences d’urbanisme** -comme l’APUR⁵¹ pour la ville de Paris ou l’AGORAH⁵² pour l’ensemble de l’île de la Réunion- servent d’appuis aux municipalités pour porter une vision stratégique de développement urbain. Elles assurent une continuité dans l’action et sont pleinement au service des pouvoirs publics ; leur capital est souvent partagé entre plusieurs échelons gouvernementaux.

8.4.2. Parallèle avec la gestion des municipalités françaises et réunionnaises

Une initiative municipale

En France, les compétences en matière d’aménagement urbain et de construction d’habitat pour les populations modestes relèvent des municipalités. Depuis la vague de décentralisation en 1982-83, les villes sont en charge de gérer et de programmer leur propre développement. Dans certains cas, les communautés d’agglomérations ou les regroupements intercommunaux peuvent se voir transférer les compétences d’aménagement pour des raisons de compétences et surtout d’adéquation avec le territoire urbain.

Les SEM aménagement

Pour remplir leurs responsabilités, les municipalités peuvent s’appuyer sur leurs équipes, mais aussi sur l’agence d’urbanisme quand elle existe pour la vision stratégique, et pour l’aspect plus opérationnel sur les sociétés d’aménagement et plus particulièrement sur les Sociétés d’économie mixte (SEM) spécialisées dans l’aménagement urbain. Les SEM sont apparues en France au début du vingtième siècle, notamment pour permettre la construction de logements. A partir des années 1950, et de manière renforcée depuis la décentralisation de 1982, beaucoup de SEM

51. Atelier parisien d’urbanisme.

52. Agence pour l’observation de La Réunion, de l’aménagement et de l’habitat

se sont spécialisées dans le domaine de la politique urbaine et de l'aménagement. De nombreuses SEM sont aussi utilisées pour gérer un service urbain particulier, comme les transports publics. Une SEM est une société dont le capital est majoritairement public mais inclut aussi une proportion d'investissements privés. La majorité des actionnaires reste publique ; il s'agit souvent de la ville, ou encore de l'Etat ou d'autres gouvernements publics. A la Réunion, il existe de nombreuses sociétés immobilières initialement spécialisées dans la construction de logements sociaux et qui ont maintenant des activités d'aménagement urbain plus générales, ainsi que des sociétés d'économie mixte d'aménagement.

Une approche territoriale

Lorsqu'une municipalité souhaite aménager un quartier -rénover un ancien quartier ou construire un nouveau projet urbain-, elle peut soit s'en charger, soit réaliser un cahier des charges (95 % des cas) et confier le projet à une société d'aménagement. Depuis peu, elle doit ouvrir son offre à la concurrence mais ce sont encore généralement des SEM, habituées à travailler sur le territoire, qui prennent en charge la réalisation du projet. Il est fréquent que la municipalité classe la zone concernée en **Zone d'aménagement concertée** (ZAC) ; il s'agit d'un outil juridique qui permet à la municipalité une plus grande liberté dans la division des terrains et dans la gestion des financements. Lorsqu'il s'agit de projets d'intérêt général, la ZAC est souvent couplée avec une **Déclaration d'utilité publique** (DUP), qui donne alors à la commune des pouvoirs importants en matière d'expropriation. Cette approche territoriale de l'aménagement urbain qui consiste à identifier un territoire et à réfléchir à son développement permet d'analyser le fonctionnement des quartiers alentours, de déterminer les besoins urbains et d'intégrer les différentes fonctions urbaines.

Mixité fonctionnelle et recherche d'un bilan financier équilibré

Ainsi, la ville ou la société d'aménagement a en charge le développement urbain d'une zone dans sa totalité : depuis l'acquisition des terrains jusqu'à la programmation des différents types de logements, d'espaces publics, d'activités économiques et la vente des terrains. En termes financiers, ceci permet notamment de croiser les financements. L'opération d'aménagement doit être équilibrée financièrement. Ainsi, si la commune souhaite faire des logements sociaux, elle peut vendre peu chers les

terrains à des bailleurs sociaux mais se rémunérer ensuite en vendant des terrains plus chers pour des commerces, des activités économiques ou encore des logements de haut standing. Cette technique fait en quelque sorte écho à ce que les Sud-africains appellent le **cross-subsidies**, qui désigne la construction de maisons *RDP* et de *banded houses* au sein du même projet notamment pour améliorer le niveau des infrastructures⁵³.

Gérer le développement urbain

Dès qu'il s'agit de développement urbain, confier à une même entité sur le long terme la réalisation d'un projet urbain dans son ensemble, permet théoriquement d'assurer une réflexion sur le design urbain, et de coordonner toutes les fonctions urbaines nécessaires au bon fonctionnement du quartier. Lorsqu'il s'agit d'initiative de développement urbain non municipale, la commune doit décider ou non de délivrer l'autorisation de construire. Cela lui permet, si elle le souhaite, de guider son développement, d'appliquer une stratégie et de contrôler les aménagements et les constructions.

8.4.3. Une échelle pertinente pour une approche plurisectorielle

Le gouvernement municipal semble être le maillon public adapté pour gérer le développement et la forme des villes. En Afrique du Sud, une tendance à transférer plus de responsabilités aux grandes municipalités pour leur permettre de conduire leur développement et d'intégrer au mieux les populations démunies dans la ville semble se dessiner.

53. Voir le projet de Cosmo City (troisième partie, 9.3.5.).

Vers une plus grande intégration des politiques publiques

La nouvelle politique du logement *Breaking New Ground* démontre une volonté des pouvoirs publics de tendre vers des formes urbaines « durables », « intégrées », « compactes ». Edgar Pieterse, dans son article “Unravelling the Different Meanings of Integration: The Urban Development Framework of the South African Government” (Harrison *et al.*, 2003, chapitre 8), définit les différents sens que peut avoir le mot **intégration** dans les politiques publiques sud-africaines. Selon lui, cela peut désigner :

- soit une méthode de gouvernance plus coordonnée et transversale ;
- soit une plus grande attention portée à la participation des populations ;
- soit les trois piliers d'un développement urbain durable - aspects sociaux, économiques et environnementaux ;
- soit, enfin, une prise en compte des différentes fonctions urbaines.

Les pouvoirs publics sud-africains, témoignent à plusieurs niveaux et à travers différentes initiatives de la volonté de permettre aux populations en difficulté de prendre place dans l'espace urbain et de ne pas rester exclues comme du temps de l'apartheid. Pour réussir cela, ils développent des initiatives d'aménagement urbain intégrées, dans tous les sens du terme. Voici certaines de ces initiatives⁵⁴, présentées selon l'échelon gouvernemental concerné.

54. Voir la localisation des différents projets en annexes 3, 4 et 5.

9.1. Un cadre national de plus en plus favorable

A la sortie de l'apartheid, le gouvernement sud-africain souhaitait mettre en place des programmes assez ambitieux, pour favoriser les populations ayant souffert durant l'apartheid et pouvoir modifier complètement le mode de développement des villes. Quatorze ans après la fin de l'apartheid, les schémas de développement, au regard de l'insertion des populations à bas revenus dans les villes, ne répondent pas à ces attentes. Dès les choix des grandes politiques publiques, des critiques ont vu le jour de la part de chercheurs universitaires, des *think tanks*, et des ONGs. Il est intéressant de voir qu'en Afrique du Sud, le monde de la recherche et les pouvoirs publics interagissent fortement et que les gouvernements font souvent appel à l'univers académique pour évaluer et améliorer leurs politiques publiques⁵⁵. Depuis quelques années, les premiers résultats des politiques publiques sont visibles et peuvent être analysés. C'est pourquoi on assiste à une nouvelle dynamique au sein des pouvoirs publics, qui cherchent à tirer les leçons des années passées.

9.1.1. *Breaking New Ground*

Malgré l'absence de politique urbaine au niveau national, les enjeux urbains apparaissent clairement dans le débat intellectuel et transparaissent au travers des autres politiques. Il faut tout d'abord mentionner à nouveau le *Breaking New Ground* (BNG), initiative du ministère du Logement visant à produire des espaces de vie et non plus seulement de l'habitat. Le BNG insiste sur l'importance de développer des solutions locatives, de créer davantage d'équipements sociaux, de densifier les installations humaines. Dans certaines provinces, le BNG a été transposé au niveau provincial sous forme d'un document plus opérationnel. La province du Western Cape a rédigé l'*Isidama*, document appliquant les principes du BNG pour la province du Western Cape. L'*Isidama* propose huit objectifs concrets dont l'apport de clarté sur les programmes existants, le développement des capacités municipales et la coordination entre les différents départements sectoriels. La municipalité de Tshwane (Pretoria) a également souhaité mettre en application les principes du BNG : cela a abouti à l'élaboration d'une

55. Soit pour réaliser des études et proposer des pistes d'amélioration, soit pour recruter directement comme la ville de Johannesburg qui a récemment recruté Philip Harisson, chercheur reconnu sur le thème de la planification urbaine.

stratégie qui n'est pas encore mise en œuvre car innovante et trop difficile à intégrer dans le fonctionnement actuel des équipes municipales.

De manière générale, BNG propose de diversifier l'utilisation des outils de production de logement actuel, de les améliorer. Pour cela, il crée de **nouveaux mécanismes**, comme la *Restructuring Grant* et les *Restructuring Zones* pour le *Social Housing*, la généralisation de l'*in situ upgrading* pour le logement informel. Mais surtout, BNG permet de diffuser largement au sein de tous les acteurs publics, une critique des politiques passées et des **principes** de développement urbain harmonieux et plus calculés.

9.1.2. Inclusionary Housing

Le ministère du Logement travaille actuellement sur la rédaction d'une politique cherchant à favoriser la **mixité sociale**. Il s'agit de l'*Inclusionary Housing Policy*, qui prône le développement de zones résidentielles pour une variété de ménages plus étendue. Deux nouveaux instruments sont proposés. Le premier mécanisme est **incitatif**, il s'appuie sur une initiative des pouvoirs publics qui décident de rendre disponibles des terrains publics et demandent à un promoteur privé de développer un projet résidentiel incluant une forte proportion de logements accessibles (en accession ou en locatif). Le deuxième mécanisme est **réglementaire** et impose, à travers les droits de développement et le zonage, à tous promoteurs de zones résidentielles d'inclure un minimum (entre 10 et 30 %) de logements accessibles. Il ne s'agit encore que d'un projet de politique s'appuyant, notamment pour le dispositif réglementaire, sur le projet de loi *Land Use Management Act* actuellement en révision.

Il existe en France une obligation réglementaire concernant le logement social. Chaque commune doit avoir au moins **20 % de logement social** sur l'ensemble de son territoire. Cette façon d'imposer de la mixité sociale diffère de l'*inclusionary housing*, car elle s'applique à l'échelle de la commune toute entière : c'est à la municipalité de réaliser une stratégie pour parvenir ces 20 % de logements sociaux et de décider comment et où elle veut les développer. Il faut également noter que certaines communes avoisinent plutôt les 60/70 % de logements sociaux, comme la ville de Trappes dans les Yvelines au sud-ouest de Paris, alors que d'autres communes sont encore au-dessous des 20 %.

9.2. Initiatives opérationnelles menées par les gouvernements nationaux et provinciaux

9.2.1. Renforcement des centralités dans les townships : l'Urban Renewal Programme

Objectifs

En 2001, le ministère des Gouvernements provinciaux et locaux⁵⁶ a lancé un programme pour améliorer l'**environnement urbain** des townships : l'*Urban Renewal Programme*. Ce **programme présidentiel**, s'étalant sur **10 ans**, vise à diminuer la pauvreté dans des zones défavorisées en améliorant la coordination en termes d'investissements urbains. Huit nœuds urbains ont été sélectionnés sur l'ensemble de l'Afrique du Sud, dont Khayelitsha et Mitchell's Plain au Cap, I-N-K (Inanda, Ntuzuma, Kwa-Mashu) à Ethekwini et Alexandra à Johannesburg.

Le cas d'Alexandra Renewal Programme (ARP)

Le projet a débuté en 2001 et a été repris en main par une nouvelle équipe en 2005, dirigée par Julian Baskin, regroupant dans un même bureau les **équipes provinciale et municipale**. Cette manière de diriger le projet permet de mieux coordonner les échelons gouvernementaux et d'avoir une seule équipe responsable de l'ensemble de l'aménagement urbain : routes, réseaux, écoles, espaces publics, logements...

Par ailleurs, le projet s'appuie sur une association des différentes communautés, l'*Alexandra Development Forum*, ainsi que sur les *ward councillors* pour assurer un **dialogue continu avec les populations**. Cela a notamment permis à l'équipe projet de faire accepter par la population des priorités de relogement : afin de construire une école accessible pour tous, les ménages occupant des logements informels sur le terrain choisi pour établir l'école ont été déplacés et relogés en priorité. En matière de logement, des **solutions innovantes** sont utilisées en grande partie pour éradiquer les logements informels de la zone. Tout d'abord, il s'agit d'une approche « bloc par bloc » des

56. The National Department of Provincial and Local Government (DPLG).

Photo 14.

École construite dans le cadre de l'Alexandra *Renewal Programme*



Crédit photographique : Alexandra Renewal Project.

Photo 15.

Ilots de maisons RDP sur étage avec chambre supplémentaire à louer



Crédit photographique : Alexandra Renewal Project.

différents groupements informels. Ensuite les solutions de logement construites et proposées aux populations sont diverses et originales : des ensembles de logement locatif (chambres individuelles et sanitaires communs), des maisons RDP sur un étage pour augmenter la densité ou encore des îlots de maisons RDP avec une chambre supplémentaire pour la location.

Suivi et généralisation

Le premier objectif de l'*Urban Renewal Programme* est d'améliorer l'environnement urbain et d'avoir un impact sur les populations. Cet enjeu est, dans une certaine mesure et selon les localités, en train d'être accompli. Les fonds accessibles spécialement pour ce programme sont importants et permettent de nombreux investissements en matière d'équipements urbains. Le second objectif du programme est de proposer et de tester des nouvelles formes de gouvernance intégrant l'ensemble des secteurs, pour éviter la *silos mentality* et adopter une approche géographique. Selon les localités, ce deuxième objectif semble avoir plus ou moins bien fonctionné. Le cas d'ARP est très encourageant en partie grâce à l'équipe projet mais les échos sur le projet de Khayelitsha sont plus mesurés : beaucoup de financements et d'équipements construits mais peu de coordination et de lien urbain avec les installations existantes. Ceci est sûrement en partie dû au désaccord politique entre la province du Western Cape, responsable de distribuer les fonds des différents secteurs, et la ville du Cap censée mettre en œuvre plus territorialement le projet. D'autre part, la mobilisation financière autour de ces projets est forte et difficilement généralisable. Le fait de continuer à privilégier ainsi ces zones suscite d'ailleurs beaucoup de débats. C'est pourquoi, il est difficile de dire aujourd'hui si ces projets peuvent servir de modèles et être reproduits à plus grande échelle.

134

9.2.2. Un projet résidentiel ambitieux et contesté : N2 Gateway au Cap

Objectifs du projet-pilote

Des projets-pilotes ont été lancés pour mettre en œuvre le *Breaking New Ground* et plus particulièrement la sous-partie *Informal Settlement Upgrading Programme*. Le site de N2 Gateway a été choisi car il contenait une importante zone de *shacks* située le long de l'autoroute N2 menant de l'aéroport au centre-ville du Cap. Il s'agissait ainsi

à travers ce projet de tester les mécanismes d'**amélioration de l'habitat informel** en adoptant une approche géographique. Le projet a débuté en janvier 2005.

Mise en œuvre

N2 Gateway devait être l'occasion de mettre en œuvre une **coopération opérationnelle entre les trois sphères gouvernementales**. Le ministère du Logement devait appuyer et fournir les orientations générales, la province du Western Cape devait financer et se charger des constructions, enfin la ville du Cap devait être le maître d'ouvrage du projet. Cependant, pour des raisons juridiques, la municipalité n'était pas en mesure de gérer l'ensemble du projet notamment en termes de bilan et de flux financier. Comme il s'agissait d'un projet national devant servir d'exemple et être exécuté le plus **rapidement** possible, la municipalité fut évincée du projet et le projet fut confié à Thubelisha Homes, une entité nationale en charge de développer pour le compte du ministère de Logement des projets de maisons *RDP* puis *BNG*. Le projet est en ce moment en cours de réalisation : les premières tranches de logements, notamment du *social housing*, ont pour l'instant été construites (photos 16, 17, 18 et 19).

Difficultés rencontrées et débats suscités

L'idée initiale était de reloger une partie des habitants sur place en proposant des solutions de logement denses et de déplacer une autre partie dans une zone appelée Delft et située un peu plus loin. L'objectif étant de développer Delft comme il était inscrit dans le *Spatial Development Framework* de la ville pour renforcer une seconde centralité au Cap et créer une ville multipolaire. Cependant, avec le changement d'équipe municipale, la stratégie de développement de la ville a évolué et Delft ne représente plus une potentialité de développement mais plutôt une zone encore plus éloignée du centre-ville. De manière générale, le fait que la **municipalité** n'ait pas été impliquée comme cela était initialement prévu, a joué en défaveur du projet. Il s'est trouvé tiraillé entre des impératifs de calendrier, la recherche de l'équilibre financier de la part de Thubelisha Homes et un manque de relais locaux pour assurer la bonne mise en œuvre du programme.

Ce projet très médiatisé est présenté comme un exemple d'opération d'aménagement intégrée mais suscite aussi beaucoup de mécontentement. Il y a de

Photos 16, 17, 18 et 19.
N2 Gateway Project



- 1 : BNG houses en bande
 - 2 : BNG houses avec étage
 - 3 : social housing
 - 4 : logement temporaire de transition
- Crédit photographique* : Fanny Hervé.

nombreuses **actions de protestation** réalisées par les habitants originaires de la zone de logements informels ciblée par le projet : certains refusent d'être déplacés loin de leurs emplois et d'autres déjà installés dans le *social housing* boycottent les loyers. Le projet a été lancé rapidement et a sans doute manqué d'une longue phase de **consultation** avec les populations et de recherche de solutions adaptées.

Waren Smit, qui a rédigé l'article « Le grand projet N2 Gateway, une exclusion des pauvres » dans le livre « Le Cap après l'apartheid. Gouvernance métropolitaines et changement urbain » d'Alain Dubresson et Sylvie Jaglin, explique une partie des difficultés du projet par l'ambiguïté des objectifs : « **Les politiques mises en place en Afrique du Sud sont des hybrides, mélangeant le néolibéralisme et la social-démocratie** ».

9.3. Initiatives municipales

9.3.1. Un type de management municipal original : l'Area Based Management

Au niveau municipal, une réflexion stratégique sur le développement de chaque ville est imposée par l'*Integrated Development Plan*. Elle doit assurer une collaboration intersectorielle et une mise en parallèle des objectifs et des moyens financiers. Toutes les villes ne font pas la même utilisation de leur *IDP*. Certaines villes, à l'image d'Ethekwini (Durban), ont une stratégie de gestion du développement urbain relativement élaborée : la ville d'Ethekwini s'attèle à planifier son développement urbain à plusieurs échelles de temps, en commençant par une réflexion à 70 ans et jusqu'aux 5 ans de l'*IDP*. La municipalité est une des villes à avoir récemment mis en œuvre un programme de management expérimental : l'*Area Based Management* (ABM). Il s'agit d'identifier sur cinq zones tests (qui représentent 50 % du territoire) des **équipes municipales spécifiques**. Chaque équipe est responsable du développement urbain d'un territoire cohérent et doit gérer l'ensemble des services de manière coordonnée et sur du long terme. Chaque zone est choisie en fonction des défis particuliers qu'elle doit relever.

Une des zones est **I-N-K** (Inanda, Ntuzuma, Kwa-Mashu) du nom de trois *townships* voisins à l'est du centre de la ville. Cette zone correspond également à un des projets de l'*Urban Renewal Programme*, dont les fonds et les actions sont dirigés au niveau de cette même équipe municipale, une dizaine de personnes en tout. Ce type de management permet à la municipalité de réfléchir à une échelle de territoire de projet adaptée aux enjeux. D'autre part, cela permet de gérer les différents services urbains de manière coordonnée.

Une autre zone est **Cato Manor**, située à 7 km à peine du centre-ville. Il s'agit d'une zone dont les populations avaient été chassées du temps de l'apartheid et qui a, dans les années 1980, été envahie par des logements informels. Cato Manor correspond d'ailleurs à un autre projet pilote de l'*Informal Settlement Upgrading Programme*. L'équipe municipale doit s'assurer de l'amélioration des bidonvilles et doit systématiquement trouver des solutions de relogement adaptées sur le site même de Cato Manor. La même équipe est en charge de la viabilisation des nouveaux terrains, des équipements et des espaces publics ainsi que des programmes de logements et permet une continuité de l'action. L'approche de l'*Area Based Management* est

également testée dans d'autres villes plus petites et représente une volonté de la municipalité d'améliorer l'intégration des zones et des populations en difficulté.

9.3.2. Des programmes de réhabilitation ciblés géographiquement et s'inscrivant dans la durée : le renouveau des centres-villes urbains

A partir des années 1960 et surtout tout au long des années 1980 et 1990, les centres-villes ont subi un déclin et une désertion suivie de squattages illégaux. Cette réalité dans les plus grandes villes d'Afrique du Sud a suscité, de la part de différents acteurs, des actions de réhabilitation et a mobilisé dans le temps et sur une zone géographique donnée des organisations communautaires et municipales. Les exemples de Johannesburg et du Cap illustrent cela.

En 1991, la valeur des propriétés en **centre-ville de Johannesburg** avait considérablement diminué et cela a inquiété plusieurs acteurs concernés : la municipalité, les communautés d'habitants et les investisseurs privés se sont regroupés au sein d'un large atelier, qui a abouti en 1992 à la création du **Central Joburg Partnership** (CJP), une organisation trilatérale. Le CJP s'est concentré sur des activités de recherche des causes économiques et sociologiques de délabrement. Par la suite, des entités ont successivement porté les intérêts du centre-ville⁵⁷ jusqu'à la création de la **Johannesburg Development Agency** (JDA), une entité municipale autonome qui s'est occupée uniquement du centre-ville pendant deux années et intervient aujourd'hui sur l'ensemble du territoire métropolitain. En termes de réalisation, des grands projets d'infrastructures ont d'abord été lancés avec des fonds publics, c'est le cas du Mandela Bridge ; puis, le secteur privé a investi dans l'amélioration de l'environnement urbain (notamment Gandhi Square, une plateforme de transport) et a entraîné de plus larges investissements sur certains quartiers. Aujourd'hui, la zone du centre-ville est de nouveau gérée par une équipe municipale, qui cherche, notamment au moyen de *Social Housing Institutions*, à réhabiliter des immeubles délabrés et à créer des logements abordables en centre-ville. Malheureusement ces rénovations ont souvent

57. L'*Inner City Development Forum*, créée alors comme entité de consultation des trois communautés concernées, a œuvré pour l'élaboration d'une stratégie de redéveloppement partagée et acceptée par tous les acteurs. Puis en 1996, une agence chargée de la réalisation et de la mise en œuvre opérationnelle a été créée au sein de la municipalité : l'*Inner City Office*.

conduit à l'expulsion des squatters et la municipalité vient d'être portée en justice et se voit depuis un an obligée de proposer des solutions de relogement en centre-ville.

Au **Cap**, le mécanisme des **City Improvement District** (CID) est majoritairement utilisé⁵⁸. Il s'agit d'un regroupement (encadré juridiquement) d'investisseurs privés payant une taxe supplémentaire pour assurer un meilleur entretien de l'environnement dans la zone donnée (plus de ramassage d'ordures ménagères, plus de polices de sécurité, systèmes de parking supplémentaires...). Il y a quinze *CID* dans la ville du Cap et celui du centre-ville, le **Cape Town Partnership** (CTP) a été créé en 1999 et est le plus important. En presque dix ans, environ 170 immeubles du centre-ville ont été réhabilités et une certaine mixité fonctionnelle (résidentielle, économique et touristique) a été créée. CTP a un statut d'agence de coordination appartenant à la fois à la ville, à la province, et à la communauté des propriétaires. Le centre-ville du Cap bénéficie aujourd'hui d'une assez bonne réputation. Le centre-ville de Johannesburg est beaucoup plus grand, les enjeux plus complexes mais les améliorations sont visibles. Beaucoup espèrent bientôt pouvoir circuler complètement librement dans l'ensemble du centre-ville.

9.3.3. Un programme centré sur l'environnement urbain

Une initiative intéressante a été lancée par la ville du Cap et KfW⁵⁹ dans le *township* le plus étendu de la ville : Khayelitsha. Une équipe projet a été constituée avec des consultants et aussi des employés municipaux, pour améliorer l'environnement urbain dans plus d'un tiers de Khayelitsha et chercher à réduire les problèmes de violence. Le projet s'appelle **Violence Prevention through Urban Upgrading** (VPUU). En 2002, une étude de faisabilité a été lancée pour l'ensemble de la zone concernée. Selon le chef de projet, Michael Krause, suffisamment d'argent et de subventions étaient disponibles, l'enjeu était surtout de **coordonner les différents secteurs** entre eux pour investir dans des équipements et les construire à des endroits pertinents en fonction de la forme urbaine existante (flux de circulation, espaces publics *spontanés* etc.), ainsi que d'entraîner une **dialogue permanent** et une mobilisation soutenue de la part des habitants.

58. Le mécanisme des *CID* est aussi utilisé à Johannesburg en centre-ville comme dans d'autres quartiers où des activités économiques sont présentes.

59. KfW : agence de coopération financière allemande.

9.3.4. Une politique de transports publics mobilisatrice

Depuis longtemps, le manque de transports en communs dans les grandes villes sud-africaines inquiète. C'est pourquoi, pressée par l'arrivée en 2010 de la Coupe du monde de football, la **province du Gauteng** a récemment lancé la mise en œuvre d'un système de transport public ferroviaire pour relier le centre-ville à l'ensemble de la zone nord de Johannesburg : le **Gautrain**. De plus la **ville de Johannesburg** est en train de construire un réseau de bus à haut niveau de service (**Bus Rapid Transit system** - BRT) pour l'ensemble de l'aire métropolitaine. Ce projet est porté par une cellule spéciale de la municipalité. De nombreux acteurs doutent encore de la faisabilité de ce BRT en raison du lobby très puissant des taxis collectifs. Cependant, ces deux initiatives devraient théoriquement irriguer en transports publics la ville de Johannesburg. Le **planning department** de la municipalité de Johannesburg, fortement soutenu par le maire, a initié il y a deux ans l'élaboration de **precinct plans** pour une vingtaine de zones « à enjeux » de Johannesburg. Deux types de zones sont principalement étudiés : les futurs nœuds urbains en raison de l'arrivée de ces transports publics et les zones marginalisées. Ces *precinct plans* sont très détaillés et permettent d'amender rapidement le zonage (*planning scheme*) actuellement en œuvre. De plus, ces documents s'imposent ensuite à l'ensemble des **autres départements sectoriels** (transport, logement, environnement, développement économique). En théorie, les *precinct plans* ont été élaborés conjointement avec les autres départements municipaux. Cependant, des priorités différentes selon les départements ainsi que des problèmes de capacité peuvent compliquer la coordination. En dépit de ces difficultés, cette initiative témoigne d'une coordination entre une politique de transport et l'aménagement de quartiers avec des objectifs sociaux.

140

9.3.5. Des initiatives municipales, gérées et équilibrées financièrement par des promoteurs privés

Plusieurs partenariats public-privé conséquents ont vu le jour récemment en matière d'aménagement urbain. A Johannesburg, **Cosmo City** constitue un projet pilote du *Breaking New Ground* et fait l'objet de beaucoup de battage médiatique.

“Cosmo City is the first fully integrated housing development in South Africa, providing housing for the full economic spectrum group in the same human settlement.”

Publicité de Basil Read Developments

Il s'agit d'un partenariat entre la ville de Johannesburg, la province du Gauteng et plusieurs promoteurs privés dont *Basil Read Developments*. Les terrains ont été acquis par les pouvoirs publics et ont ensuite été confiés dans leur globalité au secteur privé pour développer un projet à dominante résidentielle pour différentes catégories de ménages. L'objectif étant de reloger les deux campements informels, situés non loin de Cosmo City, Zevenfontein et Riverbend. Ainsi, au sein de ce même projet sont construites les différentes formes de logement proposées par les pouvoirs publics : *BNG houses*, *credit-linked houses*, *bonded houses* et *social housing*.

Photos 20, 21, 22 et 23.

N2 Gateway Project



141

Crédit photographique : Tamlyn et Dylan Little chez Tyme Photography.

Certes tous les types de logement sont représentés, mais ils sont regroupés par catégorie et les différents blocs sont séparés par des routes ou des espaces verts. Le fait de mélanger les types de logement et de voir la gestion du projet portée sur l'ensemble du territoire et dans la durée par un même acteur privé constitue une

innovation notable dans la façon de créer des espaces pour les populations à bas revenus. Le promoteur peut ainsi réaliser du *cross subsidies*, c'est-à-dire profiter de la construction d'un grand nombre de *Bonded Houses*, vendues ensuite à des prix non négligeables, pour réaliser des viabilisations et des infrastructures de niveau équivalent dans les zones de maisons BNG, qui habituellement ne bénéficient que d'un niveau minimum. Les équipements publics sont également conçus et planifiés par la même équipe privée. La localisation de Cosmo city est très proche des deux anciennes zones de logement informel mais il n'y a pas de construction de zones d'activités à côté ; il s'agit d'un projet résidentiel.

Un partenariat public-privé a également débuté à Ethekwini. **Bridge City** correspond à un terrain public attribué à un promoteur privé pour construire une zone de développement économique au milieu de *townships*. Le projet se situe entre plusieurs *townships* dont I-N-K (Inanda, Ntuzuma, Kwa-Mashu) et vise à créer une centralité et des ouvertures économiques dans la zone. Le programme de Bridge City correspond à un grand centre commercial, des bureaux et des appartements en location d'assez haut standing. Il n'est clairement pas dans l'intérêt financier du promoteur de développer de la mixité sociale ; cependant ce projet, et c'est le souhait de la municipalité, doit contribuer à créer un dynamisme dans cette aire très majoritairement utilisée pour loger des populations à bas et très bas revenus. Le même type de débat a en quelque sorte lieu en France avec la récente ouverture à la concurrence pour les concessions d'aménagement. Pour toutes ces opérations d'aménagement, les municipalités doivent réaliser un appel d'offre ouvert aux SEM comme aux sociétés d'aménagement privées. Il apparaît logique que les objectifs ne seront pas atteints de la même manière mais c'est alors à la municipalité de juger en fonction des situations et des besoins urbains.

En dépit de l'approche par le logement, majoritairement utilisée par les pouvoirs publics dans leur manière de construire des espaces de vie pour les populations dans le besoin, des initiatives pour proposer des solutions mixtes fonctionnellement centrées sur les besoins des populations et sur la cohérence territoriale, apparaissent aux différents échelons publics. Ceci se réalise grâce au nouveau tournant de la politique nationale du logement mais aussi des prises de responsabilité par les municipalités et de la volonté de créer des quartiers intégrés.

Conclusion

Il y a presque quinze ans, un nouveau gouvernement démocratique a pris la direction de l'Afrique du Sud, avec un héritage lourd sur le plan spatial et notamment urbain. Les politiques publiques qui ont été menées jusqu'à présent pour apporter des solutions en ville pour les populations défavorisées n'ont pas permis d'inverser le développement séparé de l'apartheid. La forme des grandes villes sud-africaines peut sembler inquiétante au regard des objectifs de cohésion sociale. Certains auteurs vont même jusqu'à dire que les politiques post-apartheid ont renforcé la fragmentation urbaine issue de l'apartheid. Les raisons principales de cet échec : il faut, entre autres, souligner l'absence de planification spatiale, l'approche sectorielle de livraison de services dont le logement, ainsi qu'une implication limitée de l'État pour contrôler le développement urbain et enfin la complexité des relations entre les trois sphères gouvernementales. De plus, la faiblesse des mécanismes participatifs pour les projets concernant les populations démunies et surtout la difficulté des municipalités à porter une stratégie de développement urbain à long terme et à envisager pour les populations démunies, non pas uniquement le don d'un habitat décent, mais plutôt des quartiers fonctionnels et intégrés dans le tissu urbain, constituent des handicaps majeurs.

143

Planifier et restructurer les villes s'envisage sur le long terme et les politiques évoluent continuellement. L'Afrique du Sud est une société récemment démocratisée, où se trouvent un dynamisme et un esprit d'initiative visant à améliorer la situation de nombreux ménages démunis dans les villes. L'absence de cadre national déterminant les politiques urbaines et le fort rôle du secteur privé dans la construction de l'espace urbain n'empêchent pas l'émergence d'initiatives très prometteuses. Plusieurs politiques et projets s'appuient sur l'existant –ville polycentrique, évolution

de centralités urbaines dans les *townships* et dans des quartiers informels– et cherchent à rééquilibrer ces quartiers en termes d'équipements urbains, de transport et parfois d'emplois.

Seule une implication politique forte, relayée au niveau municipal et par la société civile, peut permettre de générer de la solidarité et de la cohésion urbaine. Même s'il reste de nombreuses difficultés à surmonter et que les échelles de temps considérées sont longues, il semble que des initiatives soient porteuses d'une dynamique et d'une volonté de permettre des installations urbaines adaptées pour les populations démunies et de créer des villes plus inclusives. Des recherches supplémentaires sont alors nécessaires en particulier sur les politiques publiques d'intégration économique des populations défavorisées.

Liste des sigles

| | |
|--------|---|
| ABM | Area Based Management |
| AFD | Agence Française de Développement |
| AGORAH | Agence pour l'observation de La Réunion, de l'aménagement et de l'habitat |
| ANC | African National Congress |
| ANRU | Agence nationale pour la rénovation urbaine |
| ARP | Alexandra Renewal Programme |
| ASGISA | Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa |
| BBBEE | Broad Based Black Economic Empowerment |
| BEE | Black Economic Empowerment |
| BNG | Breaking New Ground |
| BRT | Bus Rapid Transit |
| CBD | Central Business District |
| CDC | Caisse des dépôts et consignations |
| CID | City Improvement District |
| CJP | Central Joburg Partnership |
| COPE | Congress of the People |
| CTCHC | Cape Town Community Housing Company |
| CTP | Cape Town Partnership |
| DA | Democratic Alliance |
| DBSA | Development Bank of Southern Africa |
| DFA | Developpement Facilitation Act |
| DLA | Department of Land Affairs |
| DoH | Department of Housing |
| DPLG | Department of Provincial and Local Government |
| DTA | Directive territoriale d'aménagement |

| | |
|--------|---|
| DUP | Déclaration d'utilité publique |
| EPCI | Etablissement public de coopération intercommunale |
| FRAFU | Fonds régional d'aménagement foncier urbain |
| GEAR | Growth, Employment and Redistribution |
| GPU | Grands projets urbains |
| IDP | Integrated Development Plan |
| IFP | Inkhata Freedom Party |
| INK | Inanda, Ntuzuma, Kwa-Mashu |
| ISUP | Informal Settlement Upgrading Programme |
| JDA | Johannesburg Development Agency |
| JHC | Johannesburg Housing Company |
| JOSHCO | Johannesburg Social Housing Company |
| JPC | Johannesburg Property Company |
| LDO | Land Development Objectives |
| LES | Logement évolutif social |
| MEEDAT | Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire |
| MFMA | Municipal Finance and Management Act |
| MIG | Municipal Infrastructure Grant |
| MOC | Municipal Owned Company |
| NASHO | National Association of Housing Organisations |
| NHFC | National Housing Finance Corporation |
| NIMBY | Not in my Back Yard |
| NSDP | National Spatial Development Perspective |
| PADD | Projet d'aménagement et de développement durable |
| PGDS | Provincial Growth and Development Strategy |
| PHP | People's Housing Process |
| PLU | Plan local d'urbanisme |
| POS | Plan d'occupation des sols |
| PSDF | Provincial Spatial Development Framework |
| RDP | Reconstruction and Development Programme |
| RHI | Résorption de l'habitat insalubre |
| RZ | Restructuring Zones |
| SACN | South African Cities Network |
| SAR | Schéma d'aménagement régional |

| | |
|------|---|
| SCOT | Schéma de cohérence territoriale |
| SDAU | Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme |
| SDF | Spatial Development Framework |
| SEM | Société d'économie mixte |
| SHI | Social Housing Institutions |
| SRU | Solidarité et renouvellement urbain |
| TUHF | Trust for Urban Housing Finance |
| UDF | Urban Development Framework |
| URP | Urban Renewal Programme |
| VPUU | Violence Prevention through Urban Upgrading |
| ZAC | Zone d'aménagement concertée |
| ZFU | Zones franches urbaines |
| ZUP | Zones à urbaniser en priorité |

Annexe 1 : Entretiens réalisés

Entretiens effectués à l'AFD entre juillet et août 2008

- Maelis Borghese, division Afrique sub-saharienne
- Anne Chapalain, division Secteur financier et appui au secteur privé
- Valérie Driot, division Collectivités locales et développement urbain
- Christian Forest, division Outre-mer
- Marie-Laure Garnier, division Secteur financier et appui au secteur privé
- Mustapha Kleiche, division Outre-mer
- Robert de La Rochefoucauld, division Relations extérieures
- Samuel Lefèvre, division Collectivités locales et développement urbain

Entretiens réalisés dans d'autres structures en France entre septembre et décembre 2008

- Myriam Houssay-Holzschuch, maître de conférences en géographie, Ecole normale supérieure Lettres et Sciences humaines (par téléphone)
- Marianne Morange, maître de conférences, université Paris 13
- Céline Vacchiani-Marcuzzo, maître de conférences, université de Reims, UMR Géographie-cités
- Barbara Lipietz-Vidakovic, School of Oriental and African Studies (SOAS), PhD in "Development Studies: 'Building a 'World-class African City': The Politics of World City Making in Johannesburg

Entretiens réalisés à La Réunion fin septembre 2008

- Laurent Condomines, chef du Service Habitat, Aménagement et Urbanisme direction départementale de l'Equipement
- Attila Cheyzzial, architecte
- Jean-Paul Dauber, directeur de l'Aménagement SIDR (Société immobilière du département de La Réunion)

- Jean-Claude Futhazar, directeur de l'Environnement, de l'Aménagement et des grands travaux
Conseil régional
- Philippe Jean-Pierre, directeur
AGORAH (Agence pour l'observation de La Réunion de l'aménagement et de l'habitat)
- Philippe Lapierre, directeur général
SEDRE (Société d'Équipement du département de La Réunion)
- Jean Massip, directeur général adjoint - Aménagement - Développement
CIREST (Communauté intercommunale Réunion Est)
- Alain Moreau, directeur général adjoint des Services et Florence Desnot, Pôle développement du Territoire
Mairie du Port
- Catherine Morel, directrice
CAUE (Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement)
- Patrice Nairance, associé
Société foncière de la Plaine
- Michel Oberlé, directeur
ARMOS Océan indien (Association régionale de maîtres d'ouvrages sociaux)
- Christian Papoussamy, directeur général des Services,
TCO (Territoire de la Côte Ouest)
- Claudine Pounoussamy, directrice de l'Aménagement
Mairie de Saint-Denis
- Emmanuel Souffrin
ESOI (Etudes ethnosociologiques de l'Océan indien)
- Jismy Soupraynemestry, directeur général
SICA Habitat Réunion
- Michel Watin, professeur des universités
Université de La Réunion

150

Entretiens réalisés en Afrique du Sud début octobre 2008

Johannesburg

- Cedric de Beer, Managing Director and Jill Strelitz, Business Development Director
NURCHA

- Claire Bénit-Gbaffou, Researcher
University of Witwatersrand
- Adrienne Egbers, COO
NHFC (National Housing Finance Corporation)
- Rory Gallocher, CEO
JOSHCO (Johannesburg Social Housing Company)
- Kirsten Harrison, Executive Manager
Johannesburg Development Association
- Philip Harrison, Executive Director, Development Planning & Urban Management
City of Johannesburg
- Paul Jackson ,CEO
TUHF (Trust for Urban Housing Finance)
- Chris Lund
Madulamoho Housing Association
- Alan Mabin, Professor and Head of the School of Architecture and Planning
University of Witwatersrand
- Lebo Mashego, Urban Development Manager
AFHCO
- Sthembiso Mntungwa, Development Officer
City of Joburg Property Company (JPC)
- Mike Mohase, Development Officer et Juanita Prinsloo, Corporate Affairs Officer
Johannesburg Housing Company (JHC)
- Lindikhaya Mpambani, Acting Executive officer
Servcon Housing Solutions
- Margot Rubin, Researcher and Head for CUBES (Centre for Urban Built Environment Studies)
University of Witwatersrand
- Joan Stow, Administrator
National Association of Housing Associations (NASHO)
- Danny Vengedasamy, Researcher
Social Housing Foundation
- Edouard van der Linde, Town Planner
Edouard van der Linde & Associates

Cape Town

- Anthony Barnes, Director and Tania de Waal, Spatial Planning, Environmental Management & Development Planning, Provincial & Local Government
Western Cape Province
- Andrew Boraine, Chief Executive
Cape Town Partnership
- Wynand Ferreira, Project Development Manager
Cape Town Community Housing Company (CTCHC)
- Craig Haskins, Manager, Strategic Information, Strategic Development Information & GIS
City of Cape Town
- Michael Krause, Team Leader
Violence Prevention through Urban Upgrading (VPUU)
- Sophie Oldfield, Researcher, Department of Geographical and Environmental Science
University of Cape Town
- Raynita Robertson, Dept of Local Government & Housing
Western Cape Province
- Nazeer Rahbeeni, Operations Manager N2 Gateway Project
Thubelisha Homes
- Warren Smit, Researcher
- Mauritz van den Heever, Associate
Planning Partners
- Myriam van Donk, Director
Isandla Institute

152

Durban

- Ismail Khalib, CEO
First Metro Housing Company
- Njabulo Maseko, Communications Manager, Cato Manor Area Based Management Project
City of Ethekwini
- Linda Mbonambi, Area Manager, INK Urban Renewal Programme
City of Ethekwini

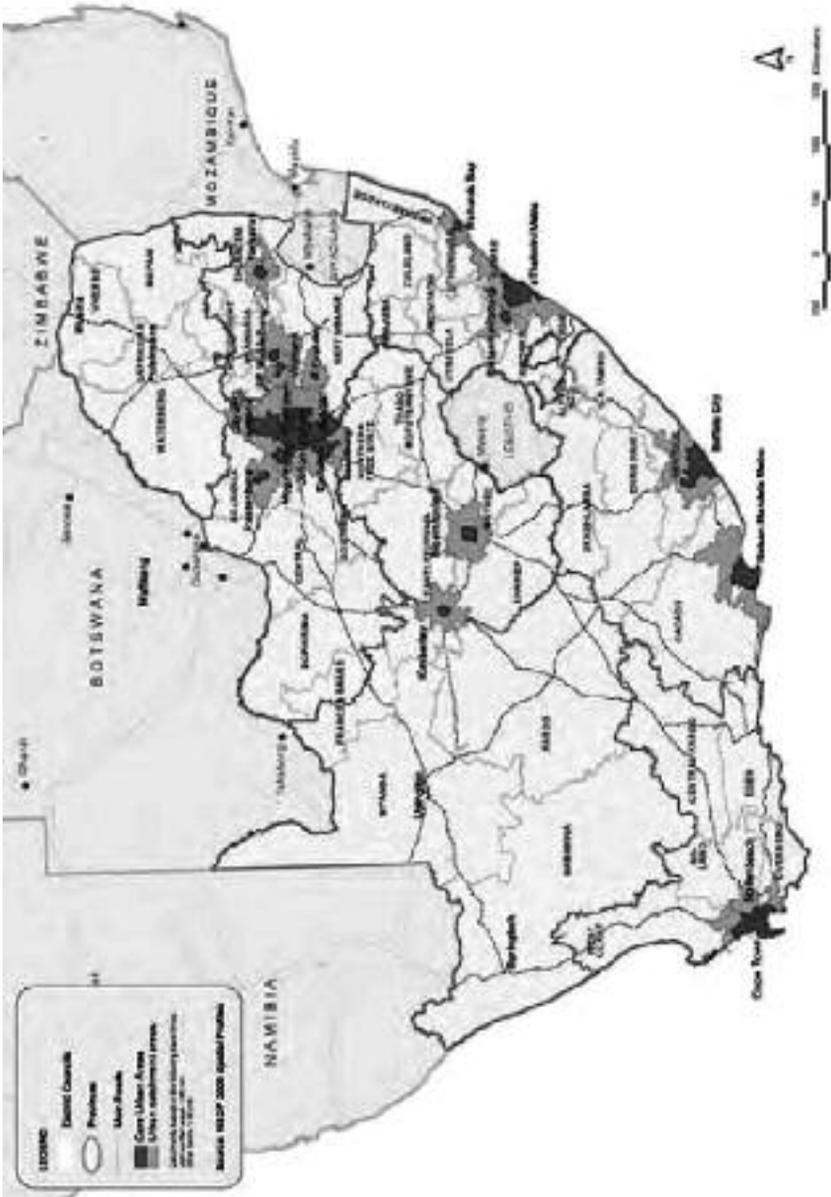
Pretoria

- Revelation Modisenyane, Fund Mobilisation, A. Arendse, Human Settlements Planning, NSS Mahura, Policy, N. Tembani, Rental Housing, M. Nhlapo, Monitoring and Evaluation, Francois Sakata, Fund Mobilisation National
National Department of Housing
- Sunday Ogunronbi, Chief Director, Urban Planning & Development
National Department of Land Affairs

Entretiens réalisés en Afrique du Sud fin novembre 2008**Johannesburg**

- Julian Baskin
Alexander Renewal Programme (ARP)
- Claire Bénit-Gaffou, Researcher
University of Witwatersrand
- Neil Fraser
Urban Inc.
- Graeme Gotz, Central Strategy Unit
City of Johannesburg
- Seana Nkhahke
South African Cities Network (SACN)
- Margot Rubin, Researcher and Head for CUBES (Centre for Urban Built Environment Studies)
University of Witwatersrand
- Kecia Rust
FinMark Trust
- Liana Strydom, Development planning & Facilitation
City of Johannesburg
- Ahmedi Vawda, Thubelisha Homes
National Department of Housing

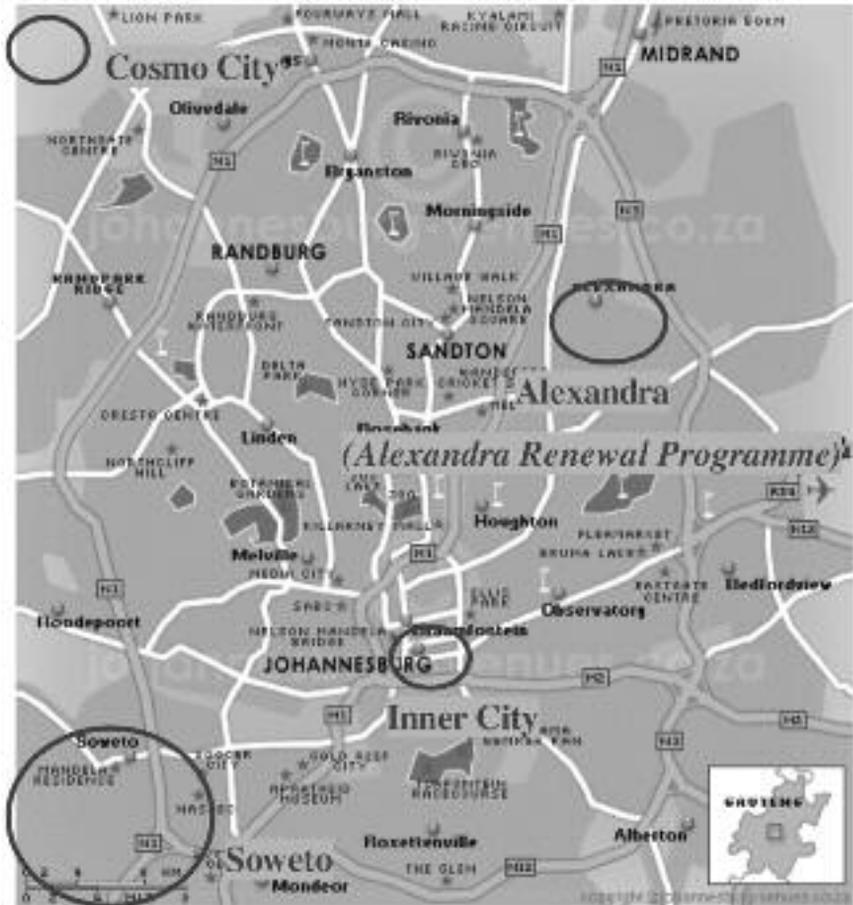
Annexe 2 : Carte des principales aires urbaines



154

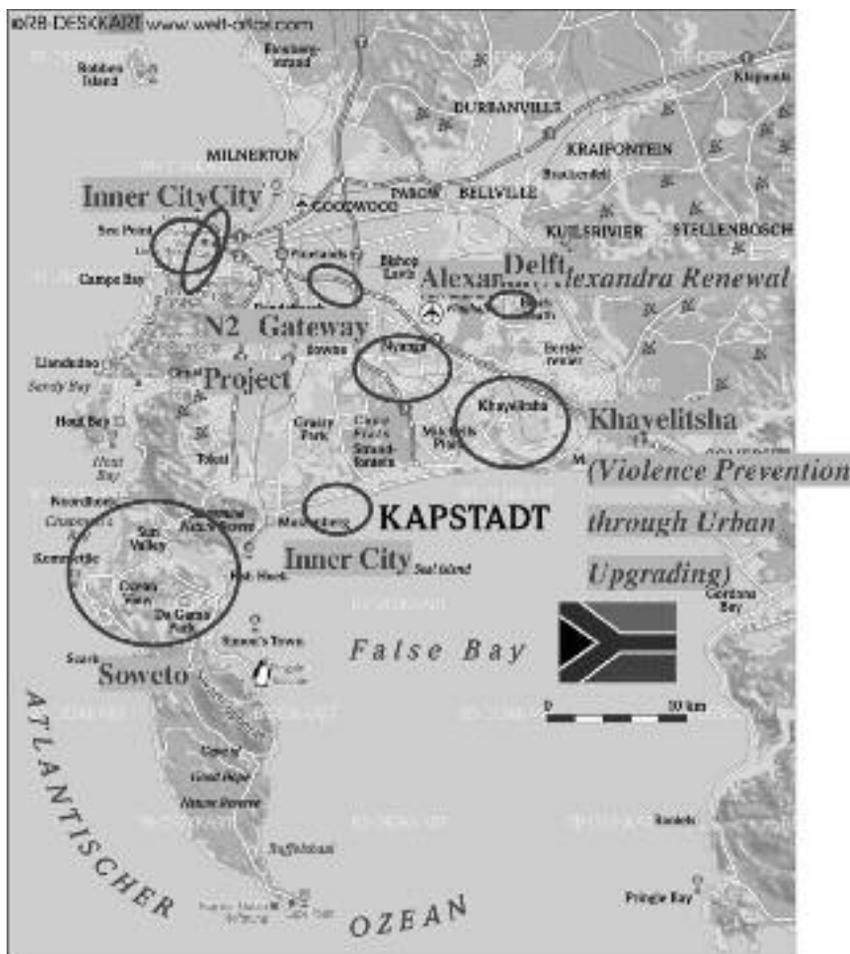
Source : State of the cities report, 2006.

Annexe 3 : Plan de Johannesburg et projets



Source : johannesburg-venues.co.za.

Annexe 4 : Plan de Cape Town et projets



Source : www.welt-atlas.de.

Annexe 5 : Plan d'Ethekwini et projets



Source : safarinow.com.

Bibliographie

Ouvrages

DU TOIT, J., U. PILLAY et R. TOMLINSON (2007), *Democracy and delivery - Urban policy in South Africa*, HRSC Press, Cape Town, 334 p.

HARRISON, P., M. HUCHZERMAYER et M. MAYEKISO (2003), *Confronting Fragmentation - Housing and urban development in a democratising society*, UCT Press, Cape Town, 300 p.

HARRISON, P., A. TODES, V. WATSON et S. PARNELL (2008), *Planning and Transformation - Learning from the Post-apartheid Experience*, Routledge, Abingdon, 300 p.

HUCHZERMAYER, M. et A. KARAM (2006), *Informal Settlements - A Perpetual Challenge?*, UCT Press, Cape Town, 318 p.

LACAZE, J.-P. (2006), *La transformation des villes et les politiques publiques 1945-2005*, Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées, Paris, 255 p.

MORAND-DEVILLIER, J. (2006), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, Paris, 180 p.

MORANGE, M. (2006), *La question du logement à Mandela-City (ex. Port Elizabeth)*, Karthala, Paris, 410 p.

ONANA, J.-P. (1996), *L'aménagement urbain en Afrique du Sud : 1948-1995*, L'Harmattan, Paris, 352 p.

Extraits d'ouvrages

GUILLAUME, P. (1999), « Le territoire imposé - Forger l'espace, contrôler la société : le cas de Johannesburg », In ONANA, J.-B. (1999), *Questions urbaines en Afrique du Sud*, L'Harmattan, Paris, 402 p.

HOUSSAY-HOLZSCHUCH, M. (2004), « Paradoxes et perversions : le township sud-africain », In DUFAUX, F. et A. FOURCAUT (2004), *Le monde des grands ensembles*, Créaphis, Paris, 260 p.

McGAFFIN, R. et V. WATSON (2008), « Les projets de développement intégré localisé - Le cas du corridor de Wetton Lansdowne Philippi », In DUBRESSON, A. et S. JAGLIN (2008), *Le Cap après l'apartheid - Gouvernance métropolitaine et changement urbain*, Karthala, Paris, 282 p.

MORANGE, M. (2004), « Du don du logement au paiement des services urbains dans les villes sud-africaines (1994-2003) : les cas du Cap et de Port Elizabeth », In GUILLAUME, P., N. PEJOUT et A. WA KABWE-SEGATTI, (2004), *L'Afrique du Sud dix ans après : transition accomplie ?*, Karthala, Paris, 362 p.

OLDFIELD, S., P. ZWEIG (2008), « Echos passés du présent - Les conflits d'attribution de logements à Crossroads », In DUBRESSON, A., S. JAGLIN (2008), *Le Cap après l'apartheid - Gouvernance métropolitaine et changement urbain*, Karthala, Paris, 282 p.

OLDFIELD, S. (2008), "*Participatory Mechanisms and Community Politics: Building Consensus and Conflict*", In PARNELL, S., E. PIETERSE, M. SWILLING et M. VAN DONK (2008), *Consolidating Developmental Local Government - Lessons from the South African Experience*, UCT Press, Cape Town, 568 p.

SMIT, W. (2008), « Le grand projet N2 Gateway : une exclusion des pauvres », In DUBRESSON, A. et S. JAGLIN (2008), *Le Cap après l'apartheid - Gouvernance métropolitaine et changement urbain*, Karthala, Paris, 282 p.

VEILLARD-BARON, H. (2004), « Sur l'origine des grands ensembles », In DUFAUX, F. et A. FOURCAUT (2004), *Le monde des grands ensembles*, Créaphis, Paris, 260 p.

WATSON, V. (1999), « L'accès au logement en Afrique du Sud », In GERVAIS-LAMBONY, P., S. JAGLIN et A. MABIN (1999), *La question urbaine en Afrique australe*, Karthala, Paris, 332 p.

Articles

- BÉNIT, C. (2005), « La difficile définition de la justice spatiale à Johannesburg - Un processus de démocratie participative », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 99, décembre, pp. 48-59.
- DRIMIE, S. (2004), « Les questions foncières en Afrique du Sud : perspectives et mécanismes de la réforme foncière, 1994-2004 », *Afrique contemporaine*, pp. 57-78.
- FOLIO, F. (2004), « Villes post-apartheid au Kwazulu-Natal : une déclinaison du modèle de Davies », *L'information géographique*, n° 4, pp. 320-339.
- FREUND, B. (2008), « La ville sud-africaine est-elle encore "post-apartheid" ? Eléments de réflexion à partir du cas de Durban », *Revue Tiers-Monde*, n°196, octobre-décembre.
- GUILLAUME, P. (1998), « Politique du logement et politiques urbaines dans la nouvelle Afrique du Sud - Le cas de Devland (Soweto) », non publié.
- GUILLAUME, P., M., HOUSSAY-HOLZSCHUCH (2001), « L'Amérique, entre rêve et dignité - Essai sur la réécriture d'une mémoire urbaine en Afrique du Sud », *Espaces et Sociétés*, numéro spécial « Les Etats-Unis, un modèle urbain ? ».
- GUILLAUME, P. (2003), « Race, groupe, communauté, *township*, *suburb*, territoire - Retour sur quelques concepts complexes et leur application en Afrique du Sud », *Rencontres de l'innovation territoriale*.
- HOUSSAY-HOLZSCHUCH, M. (1995), « L'Afrique du Sud ou la patrie utopique », *Le territoire, lien ou frontière ?*
- HOUSSAY-HOLZSCHUCH, M. (2002), « Ségrégation, déségrégation, reségrégation ? Perspectives de recherche », *Historiens et géographes*, n° 379, pp. 31-38.
- MABIN, A. (2000), "Urban Policy - Presences and Absences, background paper for Urban Policy Lekgotla publication", SA Cities Network Website.
- SMIT, W. (2004), "The Urban Development Imagination and *Realpolitik*", *Development Update*, n° 5(1), pp. 53-80.

TOMLINSON, M. (2006), "From quantity to quality - Restructuring South Africa's housing policy ten years after", *IDPR*, n° 28(1), pp. 84-104.

VACCHIANI-MARCUZZO, C. (2003), « Mondialisation, investissements étrangers et évolution du système des villes sud-africaines », *Géographie et Cultures, Mondialisation/Métropolisation* n° 48, pp. 41-59.

Travaux universitaires

PIETERSE, E. (2006), *Re-Building amongst Ruins: The Pursuit of Urban Integration in South Africa (1994-2001)*, doctorat de philosophie, dir. pub Jo BEALL, London School of Economic and Political Science (LSE).

Rapports imprimés

ALLANIC, B. (2007), *Logement social en Afrique du Sud*, non publié.

BOLLIET, A., B. de KORSAK, P. CANNARD, B. FONTAINE, P. DUBOIS et C. HOSSARD (2006), *Rapport sur la politique du logement social Outre-mer (DOM et Mayotte)*, Inspection générale des finances, Conseil général des ponts et chaussées, Inspection générale de l'administration.

GAERTNER, H., *Compte-rendu de mission*, Programme d'échange SIDR (Saint Denis, La Réunion) - JHC (Johannesburg, Afrique du Sud), non publié.

NATIONAL DEPARTMENT OF HOUSING (2008), *Annual Report 2007-2008*.

SACN (South African Cities Network) (2004), *State of the Cities Report 2004*, SACN, Johannesburg.

SACN (South African Cities Network) (2006), *State of the Cities Report 2006*, SACN, Johannesburg.

Documents officiels

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA (1994), Reconstruction and Development Programme.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA (1995), Development Facilitation Act.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA (1997), Urban Development Framework.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA (1997), Housing Act.

NATIONAL DEPARTMENT OF HOUSING (2000), National Housing Code.

PRESIDENCY (2003), National Spatial Development Perspective.

NATIONAL DEPARTMENT OF HOUSING (2004), "Breaking New Ground" - A comprehensive Plan for the Development of Sustainable Human Settlements.

PRESIDENCY (2005), An Urban Development Perspective for the 2nd Decade of Democracy in South Africa.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA (2008), Land Use Management Bill

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA (2008), Social Housing Act.

Sites Web consultés

Ministère de la ville et du logement : www.ville.gouv.fr/ et www.logement-ville.gouv.fr

MEEDAT : www.developpement-durable.gouv.fr/

National Department of Housing : www.housing.gov.za/

National Department of Provincial and Local Government: www.thedplg.gov.za/

University of Witswatersrand : www.wits.ac.za/

sur le logement informel :

<http://web.wits.ac.za/Academic/EBE/ArchPlan/Research/informalsettlements/StudyintoSupporting.htm>

Publications

Les titres de la collection Notes et Documents
sont disponibles sur le site Internet de l'AFD

*All volumes of the Notes and Documents
series are available on line at :*

<http://recherche.afd.fr>

- N° 1 :** Compétitivité et mise à niveau des entreprises (2003)
- N° 2 :** Multinationales et développement : le rôle des politiques nationales (2003)
- N° 3 :** Lutte contre l'effet de serre : enjeux et débats (2003)
- N° 4 :** Comment financer durablement les aires protégées à Madagascar ? (2003)
- N° 5 :** Agriculture et commerce : quels enjeux pour l'aide au développement ? (2003)
- N° 6 :** Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats (2005)
- N° 7 :** Qui mérite l'aide ? Égalité des chances *versus* sélectivité (2004)
- N° 8 :** Le Cambodge : de l'ère des quotas textiles au libre-échange (2004)
Life after Quotas : A Case Study of the Cambodian Textile Industry (2005)
- N° 9 :** La Turquie : panorama et répartition régionale du secteur productif (2004)
Turkey : Overview of the Economic Productive Sector and Regional Spread of the SMEs (2005)

- N° 10 :** *Poverty, Inequality and Growth, Proceedings of the AFD-EUDN Conference 2003* (2004)
- N° 11 :** *Foreign Direct Investment in Developing Countries : Leveraging the Role of Multinationals* (2004)
- N° 12 :** Libre-échange euro-méditerranéen : premier bilan au Maroc et en Tunisie (2005)
- N° 13 :** Les Mécanismes de financement de la formation professionnelle : une comparaison Europe – Afrique (2005)
Financing Vocational Training : a Europe-Africa Comparison (2005)
- N° 14 :** Les Mécanismes de la formation professionnelle : Algérie, Maroc, Tunisie, Sénégal (2005)
- N° 15 :** Les Mécanismes de la formation professionnelle : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni (2005)
- N° 16 :** Le Textile-habillement tunisien et le défi de la libéralisation : quel rôle pour l'investissement direct étranger ? (2005)
- N° 17 :** Poulina, un management tunisien (2005)
- N° 18 :** Les programmes de mise à niveau des entreprises : Tunisie, Maroc, Sénégal (2005)
- N° 19 :** Analyser l'impact d'un projet de microfinance : l'exemple d'AdéFI à Madagascar (2005)
- N° 20 :** Précis de réglementation de la microfinance, tome I (2005)
- N° 21 :** Précis de réglementation de la microfinance, tome II (2005)
- N° 22 :** *Development Aid : Why and How? Towards Strategies for Effectiveness* (2005)

- N° 23 :** Libéralisation des services de télécommunication au Maghreb : transition institutionnelle et performances (2005)
- N° 24 :** Financer les investissements des villes des pays en développement (2005)
Financing Municipal Investments in Developing Countries (2006)
- N° 25 :** Les exportations de services de santé des pays en développement : le cas tunisien (2005)
- N° 26 :** La micro-assurance de santé dans les pays à faible revenu (2005)
- N° 27 :** Le droit à l'eau dans les législations nationales (2006)
The Right to Water in National Legislations (2006)
- N° 28 :** Croissance et réformes dans les pays arabes méditerranéens (2006)
Growth and Reform in Mediterranean Arab Countries (2007)
- N° 29 :** *Financing Development : what are the Challenges in Expanding Aid Flows? (2006)*
- N° 30 :** Amartya Sen : un économiste du développement ? (2006, 1^{ère} édition)
(2008, 2^{ème} édition)
- N° 31 :** Inégalités et équité en Afrique (2006)
Inequalities and Equity in Africa (2007)
- N° 32 :** La croissance pro-pauvres au Mali (2007)
- N° 33 :** La formation professionnelle en secteur informel (2007)
Vocational Training in the Informal Sector (forthcoming) (2007)
- N° 34 :** La reconnaissance officielle du droit à l'eau en France et à l'international (2007)
- N° 35 :** *Migration and Development : Mutual Benefits? Proceedings of the 4th AFD-EUDN Conference, 2006 (2007)*

- N° 36 :** *Successful Companies in the Developing World (2007)*
- N° 37 :** Débats sur l'efficacité de l'aide : fondements et nouveaux enjeux (2007)
- N° 38 :** *Migration in post-apartheid South Africa Challenges and questions to policy-makers (2008)*
- N° 39 :** Chine : investir dans la maîtrise de l'énergie (2008)
- N° 40 :** Nouvelles formes d'apprentissage en Afrique de l'Ouest (2008)
Towards Renewal of Apprenticeship in West Africa (2008)
- N° 41 :** La formation professionnelle au cœur des politiques de développement (2008)
- N° 42 :** Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier (2008)
Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism (2008)
- N° 43 :** La contractualisation : une clé pour la gestion durable des services essentiels (2008)
- N° 44 :** Tunisie : financer la maîtrise de l'énergie
Actes de la conférence internationale, Hammamet (Tunisie), 2007 (2008)
- N° 45 :** Précis de réglementation de la microfinance (2009)
- N° 46 :** Les enjeux géographiques du développement économique (2009)

Qu'est-ce que l'AFD ?

www.afd.fr

L'Agence Française de Développement (AFD) est l'un des piliers du système français d'aide publique au développement (APD), conjointement avec le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances (Trésor). Depuis sa création en 1941, elle contribue au développement de plus de 80 pays ainsi qu'à la promotion des territoires français d'outre-mer. En tant qu'institution financière, l'AFD soutient des projets économiques, sociaux et environnementaux, grâce à un choix d'instruments allant de la subvention au prêt concessionnel ou aux conditions du marché. Son champ d'intervention couvre les projets productifs dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie et des services, publics ou privés ; des infrastructures ; du développement urbain ; de l'éducation ; de la santé et de l'environnement.

© Agence Française de Développement - 2009
5, rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12
Tél. : 33 (1) 53 44 31 31 - www.afd.fr

Création et réalisation : Vif Argent Communication - 77300 - Fontainebleau

Imprimé en France par Ferréol (Lyon) - Septembre 2009
Dépôt légal : 3^{ème} trimestre 2009
ISSN 1763 - 6183