

Villes en développement



Juin 1994 - N°24

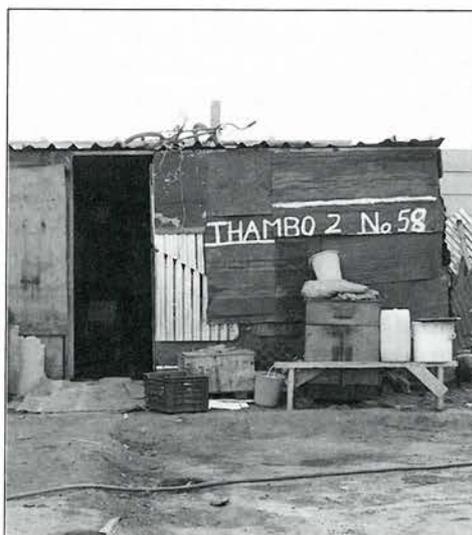
Villes d'Afrique du Sud

La nouvelle Afrique du Sud se trouve engagée dans un processus de transition essentiel, dont l'aboutissement va dépendre, en grande partie, de l'expression de la volonté nationale et de la capacité du nouveau gouvernement à générer une dynamique de développement d'une ampleur exceptionnelle. Rarement dans l'histoire, un pays aura eu à affronter de tels enjeux, dont le plus important est assurément l'intégration d'une large part de la population multiraciale au développement économique et social.

La France est déterminée à encourager et à faciliter les évolutions en cours dans tous les domaines, en répondant aux demandes qui lui seront faites par les nouvelles autorités nationales. Parmi les priorités actuellement retenues figurent notamment l'éducation, la formation des cadres territoriaux, l'habitat et l'action sociale.

La rénovation de nombreux espaces urbains, reflets de l'histoire du pays, paraît indispensable pour réduire les distorsions économiques ainsi que les inégalités en matière d'accès aux services essentiels, notamment dans les domaines du logement, de l'éducation et de la santé. De plus, la participation à la vie de la cité d'une grande majorité des citoyens, jusqu'ici exclus de la prise de décision, appelle naturellement de nouveaux types d'organisation des villes. Enfin, le développement d'une économie ouverte et compétitive, intégrant les dimensions sociales et régionales, requière, elle aussi, de nouvelles formes d'urbanisation et de fonctionnement des services urbains.

Ce numéro de "Villes en développement" tente de planter quelques repères utiles pour le développement de la coopération dans ce domaine. Deux articles décrivent quelques uns des aspects d'une situation urbaine très



Tamboville



D.R.

spécifique et particulièrement complexe. Puis nous est exposé un état des réflexions, établi avant les élections du National Housing Forum, instance qui réunit des experts Sud Africains de différentes tendances. Enfin, deux articles présentent plusieurs types de coopération ; établissement d'un projet expérimental ayant pour principale caractéristique de faire participer les habitants d'un quartier à sa réhabilitation, association de différents acteurs français du développement urbain dans le but de

répondre le plus efficacement possible à la diversité des demandes de leurs partenaires sud-africains. Ces premières initiatives paraissent fructueuses et pourraient, si elles répondent bien aux priorités des nouveaux responsables, être largement développées.

Pierre Vimont,
Directeur de la Coopération
Scientifique et Technique,
Ministère des Affaires Etrangères

Sommaire : Villes d'Afrique du Sud

Actions de coopération de la France avec l'Afrique du Sud, Claude Martinand, Marie-Claude Tabar-Nouval

Reconstruction et développement urbains, le cas de Durban, Doug Hindson, Jeff Mc Carthy, Cato Manor, un cas exemplaire, Antoine Bouillon'Grd 846 "Afrique Australe" du CNRS

Johannesburg : vers une ville compacte et complexe, J.L. Limacher

Participation communautaire à Tamboville, Malcom Mac Carthy

Actions de coopération de la France avec l'Afrique du Sud

Le ministère de l'Équipement (DAEI), après en avoir constaté l'utilité auprès de ses partenaires, a mis en place un comité de pilotage regroupant les principaux acteurs français prêts à intervenir, dans le domaine de l'habitat et des services urbains en Afrique du sud. Marie-Claude Tabar-Nouval (ISTED) qui en assure le secrétariat permanent, interroge ici Claude Martinand, directeur de la DAEI à ce sujet.

Marie-Claude Tabar-Nouval

En octobre 1992, une mission de l'ACTIM composée de représentants du ministère de l'Équipement et du logement, de la Caisse des dépôts et consignations, de la Caisse française de développement s'est rendue en Afrique du Sud. A son retour, elle confirma que les besoins prioritaires de la nouvelle Afrique du Sud, étaient centrés sur l'habitat.

Afin de préparer et coordonner les propositions françaises de coopération avec l'Afrique du Sud dans ce domaine, un comité de pilotage a été constitué. Les membres de la mission, rejoints par le ministère des Affaires étrangères, l'OCSAF et la représentation des ONG, en ont constitué le noyau.

Quelles ont été les motivations de la DAEI pour engager et soutenir la mise en place d'un tel comité?

Claude Martinand

Dès l'annonce de l'abolition de l'apartheid et de la levée des sanctions économiques, il est apparu évident qu'une nouvelle Afrique du Sud allait naître. La France se devait de soutenir ce pays dans sa reconstruction et sa transition et prendre toute sa place dans les relations économiques bilatérales avec lui. Actuellement, tradition anglophone oblige, la France est au 41^{ème} rang des clients et au 43^{ème} rang des fournisseurs. Si on ajoute que l'Afrique du Sud représentera à plus ou moins long terme le pôle économique de l'Afrique Australe voire de l'ensemble du continent africain, il fallait y promouvoir l'expérience française pour offrir des solutions alternatives à l'offre actuelle.

Afin d'être efficace, et pour éviter d'engager des actions dans le désordre avec l'Afrique du Sud, nous avons soutenu la mise en place de ce comité afin qu'il se mette à l'écoute des futurs partenaires pour mieux dialoguer avec eux, et que soit créée une synergie entre les principaux acteurs institutionnels ou économiques français.

MCTN

De ce point de vue et après un an d'existence le Comité de pilotage a atteint son but. Ne pensez-vous pas qu'il existe une différence entre les méthodes de coopération avec un pays comme l'Afrique du Sud et celles en vigueur avec les autres pays d'Afrique ?

Claude Martinand

L'Afrique du Sud est un pays différent des autres pays d'Afrique, puisqu'y cohabitent développement et sous développement. Malgré une conjoncture économique et financière difficile, l'Afrique du Sud détenait encore en 1993 un PIB égal à la somme de celui de tous les pays d'Afrique subsaharienne réunis. C'est un pays nouveau qui va se construire sur la base de décisions prises après plus d'un an de discussions dans le cadre de larges «forums nationaux» dans lesquels se confrontaient le monde privé des affaires, les détenteurs du pouvoir d'hier et celui du pouvoir d'aujourd'hui et des «civics», représentants les habitants des «townships». Ainsi en a-t-il été du National Housing Forum, chargé des questions urbaines et de l'habitat.

Donc à pays nouveau, méthodes nouvelles de coopération économique.

Nous n'allons pas être plus «mandeliste» que Mandela. Les Sud africains ont montré pendant la période préélectorale, comment ils souhaitaient conduire leurs affaires.

Modération et pragmatisme, intégration des blancs, principale force économique du pays, dans le pouvoir de décision, mais aussi prise en compte de l'exigence de la population de participer aux décisions, en particulier à travers les «civics» qui veulent choisir eux-mêmes leur mode d'habitat.

C'est pourquoi nous ne pouvons arriver avec des projets tout faits, comme ce fut parfois le cas avec d'autres pays, ou soutenir à priori des entreprises sans en avoir au préalable testé la qualité et les avoir confrontés avec la volonté exprimée par nos partenaires sud-africains.

MCTN

Le comité de pilotage, a décidé d'ouvrir son cercle aux entreprises et aux universitaires français qui ont des projets en Afrique du Sud. Intitulé maintenant «groupe d'orientation et de projet pour le développement urbain avec l'Afrique en sud», il se voit renforcé par des représentants d'entrepri-

ses publiques et privées telles EDF, Lyonnaise des Eaux, ou Bouygues et des universitaires. Comment, avec cet instrument, voyez-vous s'organiser dans l'avenir, les relations entre la France et l'Afrique du Sud dans le domaine du développement urbain ?

Claude Martinand

Par développement urbain on entend, la construction de logements, l'organisation urbaine et l'installation de services urbains (eau, assainissement, électricité, déchets, transports urbains ...).

Si on se limite au strict domaine de la construction de logements sociaux, il paraît hors de portée d'envisager une aide financière significative à la RSA au regard de l'ampleur des besoins exprimés (200 000 logements par an). Mais nous contribuerons par l'échange d'experts et d'expériences. La France possède un savoir-faire original en matière de financement du logement social, (gestion publique et privée et financement mixte) qui intéresse les sud africains.

En ce qui concerne l'aménagement urbain, l'Afrique du Sud peut tirer des enseignements de l'expérience riche des réussites et des échecs de la reconstruction que la France a dû entreprendre après-guerre pour résoudre la crise du logement : comment l'interprétation simpliste de la charte d'Athènes a-t-elle pu entraîner ces erreurs d'aménagement payées aujourd'hui dans nos banlieues ? Ces questions sont celles que se posent et nous posent les responsables et les urbanistes sud-africains qui travaillent aujourd'hui à restructurer leurs villes.

Dans le domaine des services urbains, la France détient un savoir-faire qui intéresse les sud-africains non familiarisés avec des mécanismes si différents de ceux du système anglosaxon. Il s'agit en particulier de tout ce qui concerne le montage financier et institutionnel d'opérations de partenariat privé-public.

L'ensemble de ces expériences portées par les organismes membres du groupe d'orientation et de projet doit permettre une coopération économique française plus efficace et plus performante.

Reconstruction et développement urbains, le cas de Durban

Un des principaux tests pour le nouveau gouvernement d'unité nationale sera le succès ou l'échec de sa politique de développement et de reconstruction urbaine. L'apartheid urbain était un des piliers majeurs de la société raciale qui s'est bâtie en Afrique du Sud pendant les trente premières années du pouvoir du Parti Nationaliste. C'est dans les zones urbaines que s'est développée, durant les années 80, la principale contestation politique, visant la nature et la direction du changement social, et qu'émergeront le plus nettement dans les dix ans à venir les principaux traits de la nouvelle société.

Quelles parts de l'héritage urbain de l'apartheid doivent être surmontées en priorité ? Quelles forces principales sont à l'oeuvre dans la restructuration des villes et quels principes de politique urbaine devraient être adoptés dans les cinq à dix prochaines années ?

Alors que les idées dont nous parlons ont été élaborées au plan national, nous traiterons de la région urbaine de Durban, seconde aire métropolitaine d'Afrique du Sud par la taille, pour illustrer les problèmes et solutions proposées.

Les problèmes dont nous héritons

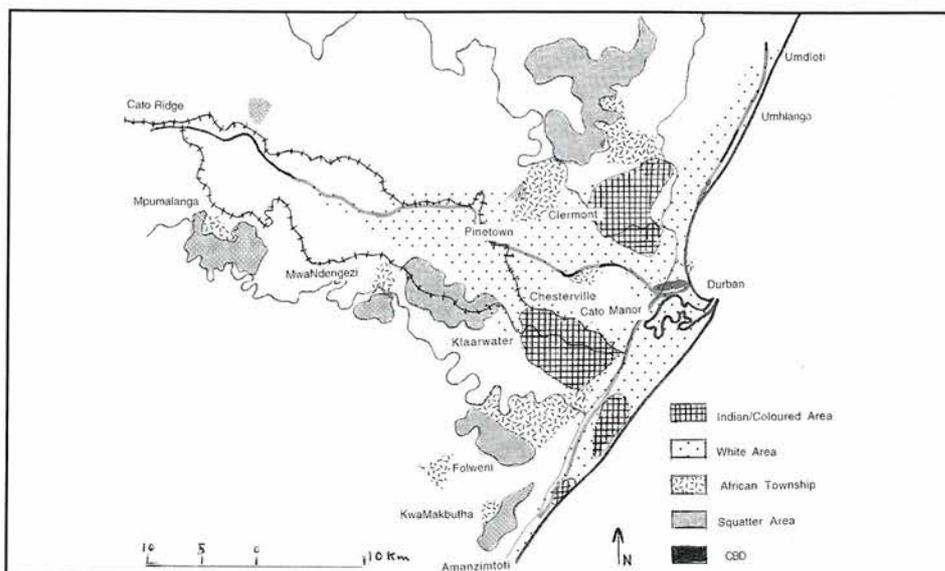
La planification urbaine raciale a joué un rôle décisif dans la mise en forme des villes sud-africaines. Avec la masse des pauvres noirs rejetés dans les lointaines périphéries urbaines et, les blancs, les indiens et les métis concentrés dans les centre-villes.

Mais les politiques d'apartheid et les philosophies d'urbanisme inappropriées n'ont pas été les seules à donner leur forme aux villes sud-africaines.

Les années 80 se caractérisent aussi par la désintégration, sous l'effet de la montée de la révolte et de la résistance urbaines, des gouvernements locaux et administrations urbaines. Dans de nombreuses zones résidentielles noires ou on a également assisté à la déracialisation graduelle des centre-villes, historiquement dominés par les blancs, sous l'effet de l'occupation par la classe moyenne noire de logements dans des immeubles de grande hauteur dans le centre d'affaires, et dans les faubourgs blancs les plus pauvres.

L'héritage des villes sud-africaines peut se résumer de la façon suivante :

Physiquement, le retard des villes en logements et services est important, notamment à Durban où la moitié de la population pauvre de l'agglomération vit dans des cabanes sans eau potable, ni électricité, ou assainissement.



Région urbaine de Durban

D.R.

Spatialement, par comparaison avec d'autres villes du monde de même taille, les zones urbaines sud-africaines sont extrêmement fragmentées et désagrégées, les aires métropolitaines d'Afrique du Sud sont parmi les moins denses du monde, alors qu'on y trouve, dispersées au hasard, des poches d'une densité extraordinaire, par exemple dans les établissements informels.

Economiquement, les villes sud-africaines sont les moteurs de la croissance et leurs opportunités sont la raison des migrations vers ces villes. Dans le Natal Kwazulu, la région urbaine de Durban produit plus de la moitié du produit régional brut.

Socialement, à notre avis les principaux défis auxquels font face les villes sud-africaines sont ceux de donner une cohérence à la perspective locale et de bâtir une culture de tolérance et de non-violence raciale et politique.

Vers une nouvelle structure urbaine

À la fin des années 80 et au début des années 90 a commencé à émerger un consensus fragile à propos des principes de la reconstruction et du développement urbains et d'un large cadre de politique urbaine. Ce consensus a été mis au point dans de nombreux forums multi-partisans à l'échelle métropolitaine et nationale, comme par exemple, le Comité de développement intérimaire de la région urbaine de Durban, la Chambre du central Witwatersrand, le Forum national de l'habitat ainsi que le Forum national sur le gouvernement local.

Globalement les principes retenus sont : l'étalement des villes sud-africaines doit être stoppé ou restreint et la croissance future, notamment à moyen terme (3 à 5 ans), doit être réorientée des périphéries vers les zones urbaines sous-aménagées. En particulier l'investissement public en logements et services pour les pauvres doit, de plus en plus, être réorienté vers l'intérieur des villes, pour améliorer l'accès des pauvres à l'emploi et aux autres opportunités qui, historiquement, ont été concentrés dans les centres et les faubourgs contrôlés par les blancs.

Les zones identifiées par le Forum National de l'Habitat sont les suivantes : zones centrales de haute densité, zones de transition vers une utilisation mélangée du sol et de plus haute densité, corridors d'activités, faubourgs peu denses pour classes moyennes, faubourgs peu denses pour moyens et hauts revenus, zones stratégiques, publiques ou privées, peu ou pas utilisées, ensembles d'habitation pour la classe moyenne noire, quartiers noirs en «boîtes d'allumettes», «hostels» et établissements informels. Dans la région urbaine de Durban, on a estimé que des opérations pour divers niveaux de revenus pourraient loger 25.000 à 30.000 personnes dans Cato Manor qui est, de loin, la meilleure opportunité pour des opérations pour bas revenus à l'intérieur de la ville. Mais cela ne représente qu'une relativement petite part des 1,2 millions de personnes qui, selon les estimations, vivent dans des cabanes à la périphérie, sans compter le million de personnes qui vivent dans des «boîtes d'allumettes» surpeuplées dans les quartiers noirs.

Priorités immédiates de la période post-électorale

Un besoin urgent qui peut être satisfait rapidement est celui de former de nouvelles institutions et supports de développement local. De tels supports nécessiteraient un partenariat entre secteur public, secteur privé et communautés, autour de projets d'aménagement et de restructurations urbaines focalisés explicitement sur l'après-apartheid.

Ceci peut impliquer que soient rapidement mises sur pied des entreprises locales à but non lucratif, des sociétés de développement communautaires, des consortiums ou autres.

Les défis, qu'ils soient physiques ou spatiaux, ne pourront pas être relevés à l'échelle de la ville en l'absence de structures de gouvernement locales non raciales. Les mesures intérimaires du décret de 1994 sur le gouvernement local, favorisent l'émergence de forums locaux pour négocier la structure de tels gouvernements locaux, et de nombreux forums de ce type existent maintenant. De nouvelles sources de financement doivent être recherchées, également sur une base coopérative entre secteur public, secteur privé et communautés, et, autant que possible, impliquant l'aide mondiale. On doit maximiser les ressources relativement rares du secteur public en attirant dans l'investissement des sources de financement privées.

La déréglementation, bien que ce soit devenu un vilain mot pour certains milieux, devra devenir un ingrédient important de tout programme énergétique de reconstruction urbaine.

Il est déterminant de réduire rapidement la violence interne, qui est aujourd'hui une des principales causes de rejet de l'industrie immobilière tournée vers les ménages à bas revenus.

**Doug Hindson,
Jeff Mc Carthy,
Université de Durban**

Cato Manor, un cas exemplaire

La zone de Cato Manor, au coeur de l'agglomération de Durban, représente par ses dimensions concrètes et symboliques, un cas tout à fait révélateur des problèmes et des potentialités du développement urbain au sortir de l'apartheid. Il s'agit d'un vaste terrain (2000 ha) quasiment inexploité, proche du centre-ville et des zones d'emploi. Sa portée symbolique lui vient du passé, qui en fit une victime exemplaire de la politique urbaine de l'apartheid et du futur, vu l'enjeu qu'il représente pour la démonstration d'une politique urbaine "post-apartheid".

Cato Manor fut intégré à la ville de Durban en 1932. Des familles indiennes en possédaient alors la plupart des terrains, qui furent loués et sous-loués à des indiens, des métis et des africains attirés par la croissance industrielle. Dans les années trente et quarante, sa population s'accrut vertigineusement : de 2.500 en 1936, elle grimpa à 17.000 en 1943, 50.000 en 1950 et 120.000 en 1958 !

Cette situation ne pouvait qu'inquiéter les résidents blancs des banlieues adjacentes. Ce sont de telles préoccupations qui furent précisément à l'origine de la politique de l'apartheid, conçue comme une réponse au "danger" que représentait l'urbanisation massive des africains. Grâce au Group Areas Act (1950) distribuant les zones urbaines selon les "races", il serait possible de procéder au "nettoyage ethnique" des métropoles, en expulsant la population "non blanche" vers des townships construites à leurs périphéries ; Cato Manor fut proclamé zone "blanche" en juin 1958, et en sept ans, toute sa population en fut expulsée, à l'exception de 300 familles indiennes et d'une poignée de familles africaines.

Cato Manor restera complètement en friche jusque dans les années 1980. La réforme

constitutionnelle de 1983, en faisant du logement une "affaire propre" à chacune des communautés raciales, permit aux indiens restés sur place d'obtenir, avec l'appui de leur gouvernement (la Chambre des délégués, ou "HoD"), la proclamation d'une partie de la zone comme "indienne", et la construction de lotissement. D'autre part, l'abolition du Group Areas Act, en 1986, encouragea l'afflux d'un nombre croissant d'africains et de métis en sa partie appelée Cato Crest. En 1990, le voisinage blanc se mobilisa, avec succès, pour éviter que Cato Crest ne fût déclaré de "libre installation". Malgré la conclusion d'accords successifs, fondés sur l'officialisation des squatters déjà installés en échange de l'arrêt de tout nouveau squatting la zone continua d'être envahie et aucun développement n'y fut entrepris.

Des négociations finirent par s'ouvrir entre le conseil municipal, la HoD, les organisations "civiques" communautaires et les autorités provinciales. Un comité puis un forum de développement furent créés, et un consensus se dégagait sur le principe d'une démarche holistique, inclusive des diverses composantes de la population, et concertée, pour prendre à contre-pied la fragmentation institutionnelle et foncière de la zone. On ne compte, en effet, pas moins de six institutions-propriétaires-municipalités de Durban et de Westville, HoD Province, Parlement "blanc", Université du Natal - auxquelles s'ajoutent de nombreux ayant-droit : anciens propriétaires indiens, résidents du township de Chesterville, des banlieues blanches adjacentes et des lotissements de la HoD, squatters populations déplacées du "Grand Durban"...

Un projet fut élaboré selon ces grandes lignes, incluant la volonté proclamée de fournir des logements accessibles aux pauvres.

Le forum donna naissance à une association du développement. Mais la segmentation à l'extrême des parties prenantes, les conflits d'intérêts joints aux manoeuvres électorales, les chicanes légales et les lourdeurs bureaucratiques, entravèrent l'entreprise de telle sorte qu'en avril 1994 aucune application n'avait encore pris effet.

Tous espèrent que la transition ouverte avec les élections d'avril déblocuera enfin le processus. Mais la restructuration générale des instances locales et métropolitaines induira une redistribution des rôles qui risque de retarder de nouveau tout développement concret sur le terrain. L'urgence d'y aboutir pourtant pourrait accentuer les risques de dérive technocratique déjà présents dans un projet qui, pour être l'oeuvre séduisante de planificateurs, n'arrive pas à donner aux résidents actuels et aux autres ayant-droit une idée précise du sort qui leur sera réservé, en particulier pour les "plus pauvres". D'une part, si les processus technocratiques et autoritaires devaient permettre d'aller vite, quand les procédures démocratiques sont longues, lourdes et complexes, la volonté de faire leur place aux "plus pauvres" devra d'autre part compter avec les mécanismes du marché, les logiques de la distinction socio-économique et le jeu des connivences socio-politiques. Ce qui se passera à Cato Manor sera donc sans nul doute révélateur de la capacité ou non de la "nouvelle Afrique du Sud" de renverser le trait le plus marquant de sa géographie urbaine d'apartheid : le rejet de la majorité des noirs, qui est aussi celle des pauvres, à la périphérie lointaine des villes.

**Antoine Bouillon'
Grd 846 "Afrique Australe" du CNRS**

Johannesburg : vers une ville compacte et complexe

Le système urbain d'Afrique du Sud a été conçu pour une minorité. Sous l'apartheid, la planification était basée sur la ségrégation raciale et l'inégalité dans l'allocation de ressources.

Alors que le régime de l'apartheid a été aboli, le système urbain qu'il avait créé demeure inscrit dans la brique de béton. Ce système ne peut satisfaire aux besoins de la grande majorité de la population vivant dans les zones urbaines. Comme l'apartheid, ce système n'est pas durable et a commencé à s'effondrer sous l'effet de ses défauts de conception.

Tant ce système, que les institutions qui le dirigent, doivent être restructurés dans l'intérêt de tous. Pourtant la réussite de cette restructuration demande beaucoup plus qu'un ensemble d'accords politiques, et doit conduire à modifier la face de la ville et des zones environnantes.

Pour y parvenir, nous devons tout faire pour comprendre le fonctionnement du système urbain actuel et les besoins différents de la population qu'il abrite. Nous devons aussi identifier les exigences différentes des secteurs formels et informels.

Avant tout, nous devons tirer le plus grand parti de ce qui est bon dans ce système et nous assurer que nous ne limitons pas mais créons des opportunités.

La forme spatiale du "Grand Johannesburg" se caractérise par :

- une ville qui s'étend de façon inefficace,
- une législation de l'urbanisme qui restreint le développement au lieu de le promouvoir,
- de grandes distances domicile-travail,
- des services inégalement répartis,
- une population qui croît rapidement,
- un déficit aigu en logements.

L'idée du futur de la région s'appuie sur un concept central qui vise à réaliser une ville plus compacte et mieux intégrée.

Une ville compacte est une ville organisée sur la base de structures de développement de plus en plus denses qui tendent à limiter l'extension horizontale de la ville. Les fonctions urbaines ainsi rapprochées, l'usage des infrastructures et des équipements sociaux s'en trouve maximisé. Les urbanistes du passé avaient planifié une ville divisée. Aujourd'hui, l'objectif est de trouver les moyens pratiques de recoller ensemble les morceaux, en utilisant les structures réelles de croissance et de développement.

La politique urbaine proposée consiste à intensifier le développement autour des zones déjà aménagées et des pôles de croissance.

Les principaux points de focalisation sont :

- l'intérieur de la ville,

- les couloirs d'extension où se situe la majeure partie du développement, et où travaillent déjà de nombreuses personnes,

- autour d'espaces libres et sur des zones vacantes bien sélectionnées,

- dans les zones à faible densité résidentielle disposant d'un haut niveau de service et d'équipement.

Les pratiques passées en matière de politique fiscale et réglementaire, ont maintenu certaines zones du système urbain existant à un faible niveau de densité de population et d'activité. Ces politiques restrictives doivent être révisées pour permettre la croissance. Un des effets de cette politique sera d'accroître petit à petit les densités résidentielles. Toutefois, où et comment cela va se passer dépendra des résultats de la planification de détail au niveau local, qui devra prendre en compte tous les problèmes spécifiques.

Même si l'on dispose de terrains pour de nouvelles opérations d'aménagement, il importe de s'attacher à leur localisation en termes d'infrastructures et d'emplois. A court terme, l'utilisation des terrains doit contribuer à rendre la ville plus compacte et, en même temps, servir de trame pour la croissance d'une ville, qui devrait atteindre plusieurs fois sa taille actuelle. Pour ce faire, il faudra renverser la tendance consistant à n'utiliser les terrains inoccupés que pour loger la population. A l'évidence, l'installation de la population sur des terrains éloignés des lieux de travail et manquant d'infrastructures ne peut qu'accroître, au lieu de les résoudre, les problèmes de la région. A cet égard, la majeure partie des zones situées au-delà des limites de la zone urbaine, ne convient pas actuellement pour répondre aux besoins d'une population urbaine croissante.

Beaucoup de zones urbaines existantes nécessitent de manière urgente un programme de rénovation et de réhabilitation. Il n'y a pas assez de logement, de services et d'équipements pour satisfaire à la demande de la population. La difficulté consiste à bien cibler l'effort afin de ne pas gaspiller les ressources. Par exemple, même si le besoin est urgent de réhabiliter l'habitat et les services dans les "townships" et les bidonvilles isolés aux frontières de la ville, il faut aussi reconnaître le rôle crucial du centre ville. Celui-ci menace sérieusement de tomber en désuétude, et la santé de la majorité

de nos systèmes urbains dépend de ce cœur de la ville.

Pour répondre au problème de la restructuration spatiale des villes de l'après-apartheid, il est devenu courant de parler de zones d'opportunité. Il s'agit d'une typologie basée sur la classification des zones urbaines en fonction à la fois de leurs caractéristiques géographiques liées à leur situation relative dans le système urbain, et de leur potentiel à être développées, définissant ainsi une organisation spatiale sur laquelle fonder la réalisation d'une politique d'aménagement.

Mais il convient de se garder des raccourcis inhérents à une démarche s'appuyant sur des politiques axées uniquement sur la dimension spatiale des zones d'opportunité. C'est pourquoi l'importance de cette approche réside dans le fait qu'elle s'assure que chaque secteur du système urbain est systématiquement pris en considération par rapport aux objectifs stratégiques qui fondent la nouvelle politique urbaine.

Cette politique soit être orientée vers l'action, d'où l'analyse et l'étude des orientations suivantes :

- la préparation de stratégies et de politiques visant à intensifier, densifier et remplir les zones urbaines existantes,
- l'analyse détaillée de zones disponibles hautement prioritaires et de stratégies pour les intégrer dans le système urbain,
- l'identification d'approches permettant la réhabilitation et la rénovation de zones urbaines en voie de dégradation.

D'un point de vue économique, le "Grand Johannesburg" est le centre urbain le plus important en Afrique au Sud du Sahara. C'est aussi une zone en détresse. Dans cette période d'après-apartheid, il est clair qu'il existe une volonté de faire face aux problèmes de cette zone basée sur la conviction que le rôle fondamental des villes est de renforcer la dignité et la culture des hommes.

Alors que la politique urbaine est profondément engagée dans les crises à venir, elle constitue la trame essentielle sur laquelle s'appuiera la réalisation des buts de la ville, et on espère que chaque acteur adoptera, en suivant les nouvelles orientations décrites précédemment, l'esprit et les intentions du concept d'une ville compacte et complexe.

J.L. Limacher

La participation communautaire à Tamboville

Des millions d'Africains du Sud viennent de voter pour un Etat démocratique dans lequel richesses et ressources seraient mieux réparties. Ces attentes, en particulier celles concernant le foncier et le logement, sont un immense défi, tant en termes de financement que de production. On estime qu'il manque entre 1,4 et 3 millions de logements formels et que d'ici 2010 il faudrait en construire au moins 200.000/an, destinés surtout aux ménages à faibles revenus (en 1992 on n'a construit que 68.000 logements formels).

Le lien est étroit entre problèmes de production et de capacité financière et les programmes de participation communautaire et de développement économique. C'est là que les «Civics», organisations communautaires locales, devront jouer un rôle de plus en plus important.

Participation communautaire

Le «Civic Wattville» (WCRC) innove en matière de participation communautaire : cette association représente nombre des résidents de Wattville, arrondissement noir unique de par sa proximité à la fois du centre d'affaires de Benoni, près de Johannesburg, et d'une vaste ceinture industrielle.

La zone est surpeuplée : en 1992 on comptait en moyenne 10 personnes par maison de 50 m². 40% de la population économiquement active est sans emploi et plus des 3/4 des ménages ont un revenu mensuel inférieur à 1000 Rand (1700 FF).

Occupation du terrain

En 1989, en réaction à la surpopulation, les résidents de Wattville organisèrent, avec le «Civic», l'occupation de terrains vacants. La zone fut nommée Tamboville en l'honneur d'Oliver Tambo, ancien président de l'ANC. Ayant acquis le droit d'occuper ce terrain, le Civic entraîna la communauté dans un exercice de planification de l'organisation du quartier. Depuis le «Civic» s'est mobilisé pour obtenir le financement des infrastructures de desserte du terrain et développe, sur une base communautaire, une association de résidents. Avec l'aide du ministère français des Affaires étrangères, le «Civic» a lancé un programme initial de construction de 84 maisons, à partir duquel il a développé une institution communautaire : l'Association d'habitat de Wattville qui devra développer et gérer l'habitat dans la zone.

Le projet est conduit par une équipe de gestion, composée de représentants du «Civic», assistée techniquement par le CRIAA, ONG française et par PLANACT, ONG sud-africaine travaillant dans le développement urbain.

Le projet est encore en cours mais a déjà mis en évidence plusieurs points d'intérêt pour le débat sur la production future d'habitat en Afrique du Sud.

Implication communautaire et partenariat

Historiquement, la production et la gestion de l'habitat social étaient de la responsabilité de l'Etat et des autorités locales. L'Etat s'étant retiré de cette implication directe, le parc de logements locatifs fait maintenant partie d'un programme de vente. Le secteur privé à but non lucratif tient peu de place dans l'habitat social. La décision innovatrice du «Civic» de créer une Association communautaire d'Habitat permet non seulement de mobiliser des fonds, mais est aussi une approche mettant l'accent sur l'implication communautaire dans la production de l'habitat.

Financement de habitat

Pour procurer des logements aux ménages à très faibles revenus il faut faire appel à des subventions liées aux financements sur prêts accessibles. Dans ce projet on a pu rendre accessibles les coûts d'équipement d'une parcelle de 160 m² (22.500 R. soit 38.000 FF) et de construction d'une unité élémentaire de 42 m² grâce à deux sources distinctes de subvention :
- une subvention en capital de 7.500 R. (12.700 FF) pour l'équipement du terrain et la régularisation foncière attribuée par un programme national de subvention (IDT) ;
- un prêt à intérêt par l'intermédiaire de l'Association d'habitat d'un montant de 15.000 R., remboursable sur 20 ans à taux fixe de 10%. Une petite contribution supplémentaire permet de financer les charges de fonctionnement de l'Association et une assurance sur les maisons. Cette méthode conduit à des remboursements mensuels équivalant à environ 15 % du revenu des ménages, considérés comme accessibles.

Formes de propriété

Pendant des années, les Noirs ont été exclus de la propriété du sol et des logements dans les zones «blanches», 80 % du pays. De nouvelles lois procurent à la population noire des formes

plus sûres de propriété dans ces zones, l'accent étant mis sur la propriété individuelle.

Le WCRC a mis en évidence les problèmes posés par cette seule forme de propriété. Le Programme national de subvention en capital IDT est orienté vers la propriété individuelle. Le WCRC a négocié un compromis avec IDT : un résident qui veut vendre doit le faire à l'Association d'habitat, ce qui garantit que le bénéfice de la subvention reste dans la communauté.

Types de maisons élémentaires

Lors du débat sur la production d'habitat deux points de vue se sont affrontés : répartir les subventions disponibles aussi largement que possible en fournissant des parcelles équipées aux ménages à bas revenus pour qu'ils y construisent progressivement leur maison, ou fournir au moins une maison élémentaire avec chaque parcelle équipée.

Le Civic de Wattville s'est basé sur le principe de l'unité de logement élémentaire. Sur la base d'une accessibilité moyenne, les discussions avec la communauté locale ont débouché sur un accord pour une maison de quatre pièces de 42 m² avec une petite salle de bains.

Développement économique

La réalisation du programme de subventions en capital a montré que le principal bénéfice économique pour les communautés locales se limitait à la fourniture de main d'oeuvre non qualifiée.

Dans le projet de Tamboville, l'impact sur le développement micro-économique au niveau local du bâtiment et les besoins en formation des membres des équipes conditionnaient son succès.

Le développement d'autres micro-entreprises dans la zone a été plus difficile du fait de la concurrence de nombreuses grandes entreprises de matériaux de construction. Le projet a mis en évidence le coût de cette méthode de développement et la nécessité de bien séparer le coût en formation et en assistance aux micro-entreprises de celui des maisons à la charge des résidents.

Ce projet constitue un test grandeur nature sur quelques unes des questions les plus importantes du débat sur l'habitat en Afrique du Sud.

Malcom Mac Carthy

Nouvelles de la Coopération

◆ Lecture complémentaire

- Dossier : Homo bidonvillus.- Nations solidaires. (Fra).- 4ème trim. 1993, n° 191.- pp. 9-28, phot.
- Marie (Delphine)
Johannesburg, entre développement et tiers monde = Johannesburg a crossroads of industrialization and the third world.- Hydro +. (Fra).- n°38, nov. 1993.- pp.18-21, phot.
- Droit de cite.- Histoire de développement. (Fra).- n°22 juill. 1993.- pp. 5-52, phot.
- Funding community level initiatives : the role of ngos and other intermediary institutions in funding and supporting low-income households to improve shelter, infrastructure and services.- Environment and urbanization. (int).- Vol. 5, n°1, avril 1993.- pp. 9-147, fig., tabl.
- Groupe de recherche et d'échanges technologiques. Paris ; secours populaire français. Paris.-
Boismenu (Isabelle de) ; Frey (Marcel).- Projet tsitsikamma port Elisabeth Afrique du Sud. Rapport de mission.- Paris, GRET, 1993.- 2 vol., non pag., ann., tabl., fig., phot.
- Odén (Bertil) ; Ohlson (Thomas) ; Davidson (Alex) ; Strand (Per) ; Lundahl (Mats) ; Moritz (Lena).- The south african, Tripod ; studies on economics politics and conflict.- UPPSALA, The Scandinavian Institute of African Studies, 1991
- COFHUAT
Thibier (Jacques).- Voyage d'étude en République d'Afrique du Sud, du 18-28 novembre 1992.-
- ACTIM
République d'Afrique du Sud ; mission sur le logement social. 6-13 octobre 1992.- Paris, ACTIM, décembre 1992
- ONG France - Afrique du Sud
Bouillon (Antoine) ; Bourjij (Saïd) ; Levy (Marc) ; Spielman (Franceline) ; Thirion (marie-Cécile) ; Vegeais (Marie-Christine).- Rapport de mission en Afrique du Sud, 14-28 novembre 1994.- Paris, OFAS, février 1994

◆ JVE

Le bureau JVE est en place depuis plus d'un an. La phase concernant l'appel d'offres de recherche, dotée de 2 MF, a permis de sélectionner 12 équipes travaillant dans 8 pays : Burkina Faso, Sénégal, Côte d'Ivoire, Bénin, Cameroun, Congo, Madagascar, Mali. Il a été recherché au niveau des équipes, une mixité entre des chercheurs experts et des acteurs de terrain du Nord et Sud, afin d'évaluer des actions concrètes. Au terme des 12 mois de travaux, qui devraient débiter à la fin du mois de juin, cet appel d'offres permettra de capitaliser des expériences, d'améliorer les outils d'évaluation et d'apporter de nouvelles perspectives d'action. En parallèle, a été lancée, la phase d'appui aux projets. Trois thèmes ont été définis : insertion sociale, insertion professionnelle et appui à la création d'activités, action sur la ville. Le bureau finance des projets en Afrique dans leur phase d'identification et de montage mais n'intervient pas dans la mise en oeuvre directe. Ce deuxième volet, doté de 6 MF, permettra de financer une trentaine de projets d'ici la fin du programme. Ces deux phases doivent permettre d'alimenter une base de données qui sera accessible en Afrique.
Contact : ISTED - Secrétariat permanent Jeunes, Ville, Emploi (JVE) Fanny Chauveau, 6 rue de Talleyrand, 75007 Paris, France, tél. (33.1) 45 55 75 64, fax. (33.1) 45 55 72 82

◆ MED URBS

Lancé par la direction générale des relations extérieures DGI de la Commission des communautés européennes en avril 1992, le programme MED URBS s'inscrit dans le cadre d'une nouvelle politique de coopération (politique méditerranéenne rénovée). Au-delà du champ intergouvernemental, au coeur même de la société civile, ce programme ouvre de nouvelles perspectives de coopération en mobilisant les collectivités territoriales européennes et leurs homologues des pays tiers méditerranéens. L'objectif est de promouvoir, de part et d'autre de la méditerranée, une plus étroite collaboration entre municipalité, élus et techniciens, et d'encourager les échanges Nord-Sud sur des actions de développement urbain. La phase consolidée du programme MED URBS finance 42 réseaux de coopération transméditerranéenne sur des projets dans les domaines de la gestion et du développement municipal : planification urbaine, transports urbains, protection de l'environnement, fiscalité locale, gestion des ressources humaines, gestion municipale, gestion des ressources énergétiques, actions sociales, culture. Les villes, mobilisant des moyens d'action locaux, deviennent leviers de développement et pôles de relations constructives à l'échelle internationale.
*Contacts : - Commission des Communautés Européennes DGIH, Mme PIZZARDI, 200 rue de la Loi, 1049 Bruxelles, Belgique, tél. (32.2) 295 55 94
- Cellule «Entreprise-Marché unique» M. FATRAS, tél. (32.2) 511 49 95*

7 nov. - 9 déc. 1994

Séminaire de formation continue «Maîtrise des opérations de réhabilitation urbaine des quartiers».

Organisé par l'ENPC, la Fédération Nationale des PACT ARIM, la SCIC Gestion et en collaboration avec de nombreux organismes spécialisés en réhabilitation urbain en France ou à l'étranger. Public ciblé : décideurs, responsables de l'aménagement et de l'urbanisme, chefs de projets de réhabilitation de quartiers, acteurs sociaux-économiques.

Objectif : maîtriser une ou plusieurs opérations de réhabilitation, tout au long du projet (identification, définition, conception, préparation, réalisation, suivi, adaptation).

Frais pédagogiques : 39000 FF. HT (5 semaines de formation)

Contact : ENPC, Jean-François GUINET, 28 rue des Saints Pères, 75007 Paris, France, Tél. 33.1. 44 58 28 26, Fax 33.1. 44 58 27 06, Télex AENPC 216 278F.

Colloques

16-21 octobre 1994
Fès (Maroc)

Quelle politique urbaine pour demain. 18^{ème} conférence annuelle de l'Association Internationale des Villes Nouvelles.

Contact : AIVN, Nassau Dillenburgstraat 44, 2596 AE La Haye, Pays Bas, fax 31-70-328-0727

17-21 octobre 1994
Paris (France)

Des outils pour l'aménagement urbain et régional : télédétection spatiale et systèmes d'information géographique. Session de formation continue organisée par l'IAURIF avec le soutien de l'ENPC à l'attention des responsables techniques et des hauts techniciens des pays en développement.

Contact : Catherine Gazanois, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France, 251 rue de Vaugirard, 75740 Paris cedex 15, France. Tél. 33.1.40.43.79.91, Fax 33.1.40.43.76.02

7-11 novembre 1994
Ibadan (Nigeria)

Symposium international sur l'aménagement des villes et la violence urbaine en Afrique.

Contact : IFRA, Institute of African Studies, University of Ibadan, Ibadan, Oyo State, Nigeria

A lire

La participation communautaire à la gestion municipale.- Cotonou : Programme de Développement Municipal, 1994.- 261 p. (Coll. Séminaires PDM, I) Les objectifs de ce séminaire destiné aux responsables municipaux et d'associations locales étaient de clarifier et préciser les relations dynamiques devant exister entre les communes, les associations et autorités nationales, régionales et locales. Il est prévu de publier dans cette série l'ensemble des actes des séminaires organisés par le PDM.

Contact : Programme de Développement Municipal - Module Afrique de l'Ouest et Centrale, BP 01-3445 Cotonou (Bénin).

L'urbanisation du monde depuis 1950 par F. Moriconi-Ebrard.- Paris: Anthropos, 1993.- 372 p. (Coll. Villes)

Grâce à l'exploitation de la base de données GEOPOLIS, retraçant l'évolution de la population de 26.000 agglomérations de plus de 10.000 habitants de 1950 à 1990, cet ouvrage dresse pour la première fois un tableau mondial des gigantesques bouleversements de la période contemporaine. L'étude conduit de l'analyse classique des grands indicateurs classiques de l'urbanisation à l'approche théorique des systèmes des villes.

Contact : Anthropos - Diffusion Economica, 49, rue Héricart 75015 Paris
Prix : 198 FF

Les transports dans les villes du Sud. La recherche de solutions durables, sous la direction de Xavier Godard.- Paris: Karthala - Codatu, 1994.- 358 p. (Coll. Economie et développement)

La recherche de solutions durables pour un développement urbain maîtrisé amène à s'interroger sur le rôle des différents modes de transport, transports collectifs ou individuels, assurant la mobilité des personnes dans les villes en développement. Les situations varient selon les diverses régions : Maghreb, Europe de l'Est, Asie du Sud Est, Amérique latine, Afrique sub-saharienne...

Contact : Karthala, 22-24 boulevard Arago, 75013 Paris
Prix : 160 FF

Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement

Centre de documentation et d'information "Villes en développement"
Arche de la Défense, 92055 Paris-la-Défense Cédex 04 - France
Tél. (33.1) 40.81.15.74

Nom :
Organisme :
Adresse :

Directeur de publication :
J. Baudoin, président de l'ISTED
Rédacteur en chef : ADP, J.L. Vénard,
Comité de rédaction : X. Crépin,
A. Durand-Lasserve, D.Gardin, E. Le Bris,
F. Reynaud, F. Starling,
M.C. Tabar-Nouval
Secrétaire de rédaction et PAO : Ch. Rebel
Impression : IRPEX
ISSN 1151-1672

Abonnement: 120 F/4 n° par an