

DE JO'BURG À PRETORIA, URBANISME SOUS PRESSION

Depuis la fin de l'Apartheid, le développement territorial de la région métropolitaine du Gauteng s'est fait par fragments, porté par la croissance économique et les vagues successives d'immigrants. Le système de planification actuel court après le marché et les besoins sociaux, comme dans beaucoup de villes africaines. Mais, dans certains cas, il permet désormais une articulation efficace des différents acteurs autour de projets stratégiques.

Alan Mabin, professeur émérite, université du Witwatersrand
et **Rashid Seedat**, directeur de l'urbanisme, gouvernement provincial du Gauteng à Johannesburg



CLIVE HASSALL

Essentiellement urbaine, la région métropolitaine du Gauteng (*Gauteng City-Region*), articulée autour de Johannesburg et de Pretoria, centres financier et administratif d'Afrique du Sud, compte près de 15 millions d'habitants. En 1994, la fin de l'Apartheid voit les premières élections démocratiques. La transformation de la région métropolitaine s'accélère alors, avec une explosion de la population (plus de 100% en une vingtaine d'années) et de la construction (plus de 50% d'augmentation des terrains bâtis).

DE LA VISION À LA RÉALITÉ: PIEDS ET POINGS LIÉS

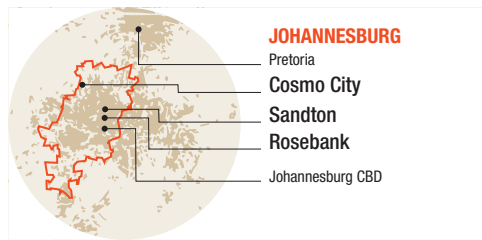
La perspective post-Apartheid suscite de nouveaux concepts d'aménagement urbain : densification, compacité, réduction de l'étalement urbain, articulation plus forte entre mobilité et urbanisme,



Quartier Riverbend à Randburg, entre Jo'burg et Pretoria.

et surtout diminution de la ségrégation sociale et raciale. Plusieurs études empiriques montrent que les politiques d'État proactives ont un certain impact, mais surtout que l'évolution territoriale se fait davantage sous l'impulsion des entreprises privées et des individus, en lien avec l'assouplissement des règles publiques¹.

Mais diverses formes de développement fragmenté², comme l'étalement urbain, sont toujours à l'ordre du jour : les anciens *townships*, exclusivement noirs, et l'expansion de zones périphériques en sont les exemples les plus criants. L'étalement concerne surtout les abords des grands axes, comme celui qui relie Pretoria à Johannesburg et celui qui s'étend de Johannesburg jusqu'à 60 km vers le sud : logements publics, résidences, lotissements et *gated communities*. Vers le nord et



le nord-ouest du Gauteng, et par-delà les frontières de la province, l'urbanisme de relégation, vestige du passé, est bien vivant. La population augmentant plus rapidement que la surface bâtie, intensification et densification sont également d'actualité. De 2001 à 2011, dans les zones construites, la densité de la population est passé de 3 700 à près de 5 000 habitants au km².

**UNE ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE
CORRÉLÉE À LA RÉPARTITION DES SERVICES
ET À LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE**

La population du Gauteng continue d'augmenter. Avec près de 14,7 millions d'habitants, la province compte environ 25 % de la population d'Afrique du Sud. Les projections démographiques de 2018 révèlent que le Gauteng est une terre d'accueil : depuis 2016, elle est la province d'Afrique du Sud à avoir accueilli le plus grand nombre d'immigrants, plus d'un million, venus d'autres provinces comme d'autres pays d'Afrique. Cette très forte augmentation de la population constitue un fardeau colossal pour des services de proximité, déjà sur-sollicités : selon une récente enquête sur la qualité de la vie, le niveau global d'accès aux services reste stable, mais, s'ils s'améliorent dans certaines municipalités, ils sont proches de l'effondrement dans d'autres, avec pour conséquence une confiance en chute libre à l'égard des collectivités.

Le gouvernement du Gauteng continue de travailler à transformer l'économie locale pour répondre à la triple menace du chômage, des inégalités et de la pauvreté. En dépit de la morosité de l'économie, la province contribue à hauteur de 35 % au produit intérieur brut (PIB) sud-africain. Ses principaux moteurs : les services de haut niveau (services financiers, commerciaux et aux entreprises) et les services administratifs. Néanmoins, en 2017, le taux de chômage général atteignait 33 %.

**COMMENT PLANIFIER UNE VILLE-RÉGION
AFRICAINE QUI N'EN FINIT PLUS DE S'ÉTALER ?**

L'histoire récente du Gauteng montre que vouloir transformer l'organisation de l'espace est un défi difficile à relever. Une rapide croissance urbaine, principalement due à l'immigration, rend difficile la mobilisation de ressources adéquates. Résultat : rares sont les idées de remodelage de l'environnement urbain à être testées, et encore moins mises en œuvre. Néanmoins, la perspective d'une croissance économique plus étoffée, notamment en termes d'emploi, pourrait mener à l'avènement de formes urbaines plus durables, plus équitables, s'accompagnant des outils et

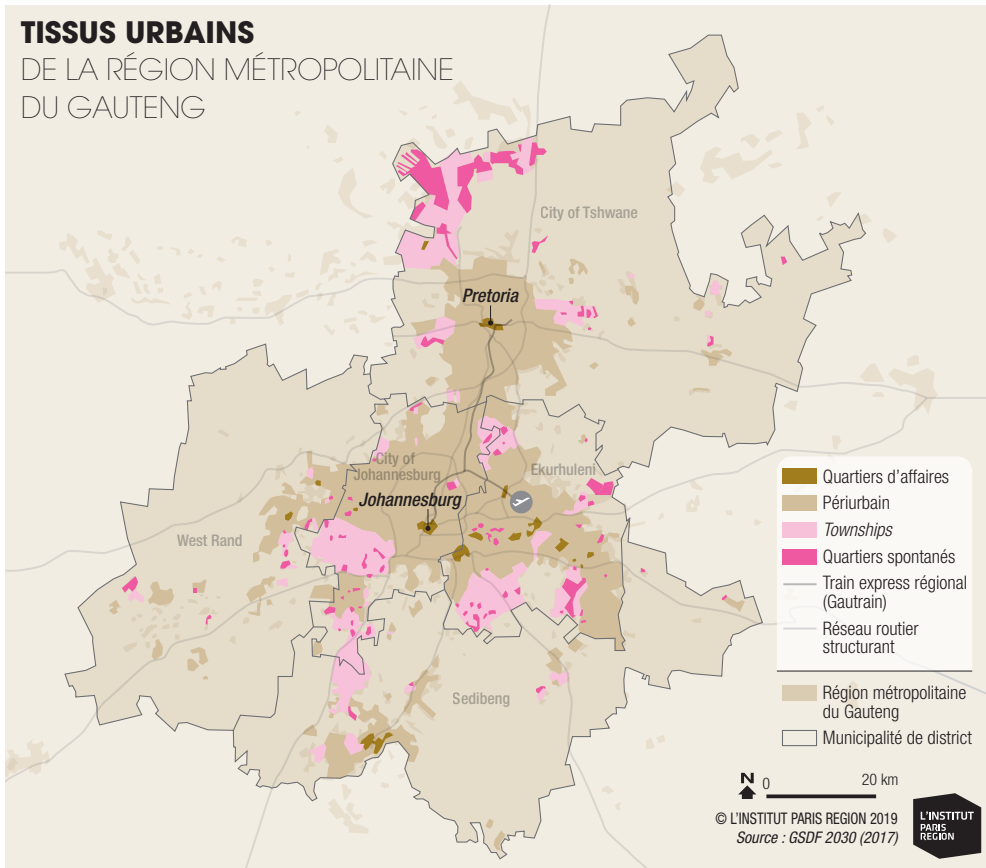
du consensus social nécessaires. Cela pourrait contribuer à repenser et à réaménager en profondeur cette ville-région à l'horizon 2050.

Publié en 2017 par le gouvernement provincial du Gauteng, le *Gauteng Spatial Development Framework GSDF 2030* « vise à orienter, guider, axer, et faire coïncider, coordonner et harmoniser l'ensemble des financements affectés à l'aménagement dans la province, pour garantir une croissance économique rapide, durable et inclusive à l'échelle de la province, et le réaménagement des townships, permettant ainsi la transformation décisive du territoire. » Le schéma directeur précédent, de 2011, n'a connu qu'une mise en œuvre limitée en termes de transformation territoriale, économique et sociale, et le gouvernement provincial a décidé de renforcer sa capacité d'action. Au niveau national, cette ambition est encouragée par une loi (le *Spatial Planning and Land Use Management Act*), entrée en vigueur en 2015, qui a pour objet d'articuler les multiples documents-cadres des différents échelons de gouvernement (national, provincial, régional, municipal), afin d'en assurer la cohérence.

Le *GSDF 2030* vise à faire de la ville-région une entité fonctionnelle cohérente en densifiant le cœur urbain (corridor Johannesburg-Pretoria-Ekurhuleni), en renforçant les centres urbains secondaires, en articulant les zones urbaines avec l'arrière-pays rural, et en préservant la ceinture verte qui entoure le cœur urbain. Les difficultés sont au rendez-vous : ambitions concurrentes ou contradictoires au sein des différents services du gouvernement provincial comme entre les municipalités métropolitaines et l'échelon provincial, aspirations divergentes des promoteurs privés et des autorités publiques... Il est encore trop tôt pour faire le bilan de la mise en œuvre du *GSDF 2030*, mais on peut évoquer certains projets qui pourraient intéresser d'autres villes-régions.

Les projets dans lesquels différentes agences, aux compétences et fonctions distinctes, ont travaillé en collaboration, ou, tout du moins en complémentarité, ont produit des changements considérables, comme les nouvelles gares ouvertes en 2010 et en 2011 sur le réseau

TISSUS URBAINS DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DU GAUTENG



express Gautrain. Les gares de Sandton et de Rosebank à Johannesburg, en particulier, ont donné lieu à une densification rapide de leurs abords : bureaux, commerces, logements. Des logements abordables ont été réalisés, mais ils ne sont toutefois pas à la portée des plus démunis. La réussite de ces projets repose sur la coordination entre l'échelon provincial (maître d'ouvrage de la ligne express) l'échelon municipal (plan local d'urbanisme et amélioration des dessertes locales) et le dialogue positif avec les promoteurs privés et les agences publiques. Autre exemple de collaboration réussie : Cosmo City, implanté dans les quartiers nord-ouest de Johannesburg. Le programme de logements a été conçu pour s'adresser à différentes catégories de revenus : il comprend des logements subventionnés par le public pour les habitants à faibles revenus, des logements destinés au marché de la location et des logements en accession à la propriété. Là encore, une coopération public-privé entre la ville de Johannesburg, le gouvernement provincial et le *Department of Human Settlements*

a abouti à la production d'un type d'habitat qui n'existait pas jusqu'alors. Avec quelque 70 000 logements nouveaux, Cosmo City répond aux besoins cruciaux en logements de la région métropolitaine, et elle peut être considérée comme un nouveau type d'habitat urbain relativement intégré. Il reste à voir si cette forme d'interaction en matière de planification et de construction, guidée par le *GSDf 2030*, se poursuivra, voire se renforcera, au cours des dix ans à venir. ■

POUR ALLER PLUS LOIN

QUALITY OF LIFE SURVEY V

Gauteng City Region Observatory (GCRO), novembre 2018.

SPATIAL TRANSFORMATIONS IN A 'LOOSENING STATE': SOUTH AFRICA IN A COMPARATIVE PERSPECTIVE

HARRISON Philip et TODES Alison, *Geoforum*, 61, mai 2015, pp. 148-162.

CHANGING SPACE, CHANGING CITY: JOHANNESBURG AFTER APARTHEID

HARRISON Philip et al., *Wits University Press*, 2010.

1. Harrison Philip et Todes Alison, *Geoforum*, 61, mai 2015.
2. GOTZ Graeme, WRAY Chris et MUBIWA Brian, *The 'thin oil of urbanisation'? Spatial change in Johannesburg and the Gauteng city-region*, in HARRISON Philip et al., 2010.