Politique du logement et politiques urbaines dans la nouvelle Afrique du Sud
Le cas de Devland (Soweto)

Le logement est l'un des sujets les plus sensibles dans l'Afrique du Sud contemporaine. Le pays manque de plus d'un million et demi d'unités d'habitation, situation héritée de la politique d'apartheid et exacerbée par le manque de ressources des populations les plus concernées. La question du logement a été l'une des pierres angulaires de la campagne de l'ANC lors des élections présidentielles de 1994. Le RDP (Reconstruction and Developement Programme, dont les fonds étaient gérés jusqu'à il y a peu par un ministère spécifique) prévoyait la construction d'un million de logements en cinq ans, pensant pallier rapidement les attentes légitimes de la population. Quatre ans plus tard, les réalisations n'ont pas atteint le cinquième des prévisions.

Après l'étude de la mise en place de cette politique massive de construction de logements donnant lieu à des subventions gouvernementales, le cas de Devland sera abordé. En bordure de Soweto, le plus grand espace résidentiel noir d'Afrique du Sud, Devland, est le seul site du *township* à connaître la réalisation d'un programme de construction de logements dans le cadre du RDP. Le processus de construction et le produit livré à une population spécifique montrent concrètement ce que peut être un projet RDP, dans la plus emblématique des cités sud-africaines.

La réussite (ou non) des projets en matière de développement conditionne largement la capacité de l'Afrique du Sud à créer une nouvelle société démocratique plus égalitaire, conforme aux aspirations du nouveau gouvernement. Le territoire sud-africain étant fortement marqué par les aspects spatiaux de la politique d'apartheid, la planification urbaine actuelle permet-elle de corriger les déséquilibres hérités du passé ? L'analyse du décalage entre les discours et la réalité tente d'apporter une réponse.

Le logement : état des lieux

Malgré la publication récente

des résultats partiels du recensement de 1996, révélant une population inférieure d'au moins 10 % par rapport aux estimations, la situation du logement n'en reste pas moins alarmante. Sept millions de gens vivent selon un mode d'habitat informel avec un faible taux d'équipement en services de base, ceci dans un contexte de quartiers résidentiels racialement séparés (Group Areas Act) et de forts taux d'occupation dans les constructions formelles des *townships*.

Une situation prévisible et planifiée

La politique d'apartheid a agi, de façon explicite et volontaire, comme un « crime contre l'urbanité » (1). Le gouvernement d'apartheid a voulu rendre la ville répulsive aux Noirs : l'accès en était limité, conditionné à l'obtention d'un permis de travail, les espaces urbains ont été planifiés en zones monofonctionnelles suivant une logique raciale et économique ; enfin, le statut des résidents était précaire (avec des baux de dix ans, puis de trente, puis emphytéotiques ; l'accès à la propriété n'étant possible que depuis les années 80).

Le Group Areas Act a permis d'officialiser en 1950 la division de la ville selon des critères raciaux, entre « ville blanche » et *township*. Cette division a toutefois pris place pratiquement dès l'origine de l'histoire des villes de ce pays, mais le phénomène n'était pas si fortement inscrit dans les textes de loi. Les *townships* proposaient aux résidents des maisons standardisées (les *matchboxes*), identiques et alignées de façon monotone le long de rues parfaitement rectilignes. Paysage de l'uniformité, le *township* est le satellite et le corollaire de la ville « blanche » sud-africaine.

Paradoxalement, c'est dans la première décennie de l'apartheid qu'ont été construits le plus de logements pour la population noire. En 1967, cependant, le gouvernement cessa le développement des structures d'habitat des *towsnhips* urbains, pour se consacrer à celui des *homelands* avec le peu de succès que l'on sait. En dépit de nombreux efforts pour maintenir la population noire dans les *homelands*, ceux-ci offraient tellement peu d'opportunités économiques que la ville était plus que jamais attractive. En l'absence de construction de logements, les densités d'occupation dans les *matchboxes* des *townships* atteignirent des valeurs critiques. Le logement informel, qui avait été fortement combattu dans les décennies 50 et 60, réapparut : d'abord sous la forme de *backyard shacks* (constructions précaires d'arrière-cour), puis de camps de *squatters*.

Ces camps devinrent plus nombreux et plus visibles à la fin de la décennie 80, montrant l'étendue de la crise du logement et l'absence d'alternative pour une population urbaine défavorisée. Ce manque de logements résulte donc principalement de l'arrêt de toute politique de construction en milieu urbain par le gouvernement d'apartheid.

Le nouveau gouvernement est donc dans une position difficile face au problème du logement, d'autant plus qu'il faudrait chaque année 200 000 maisons pour les familles nouvellement formées (2). Bien que la politique d'apartheid soit totale-

(1) J. Lévy, *La recherche sur la ville en Afrique du Sud*, « Les journées internationales du PIR Villes », Paris, 12-13 novembre 1996.

(2) M. Tomlinson, *The first million is the hardest. Will consensus on housing endure ?* Johannesburg, Center for Policy Studies, 1995, p. 6.

ment condamnable, les gouvernements précédents avaient quand même fourni jusque dans les années 60 (certes en quantité limitée), suivant une politique de logement social, des maisons de quatre pièces aux résidents des *townships*. La nouvelle politique du logement reflète l'ambition et la totale réorientation du gouvernement en la matière.

Le Housing Subsidy Scheme : son principe

Durant la phase de transition politique, une réflexion a été menée sur la question du logement. Sous le régime d'apartheid, pas moins de 17 institutions étaient chargées de sa gestion (3). En 1992, le NHF (National Housing Forum) a eu pour but de restructurer les institutions travaillant sur le logement et d'élaborer de nouvelles orientations. Watson (4) en décrit les grands thèmes :

« La politique du logement du nouveau gouvernement a pour principales caractéristiques :

– l'insistance sur l'élimination des contraintes, induites par les mécanismes de l'offre et de la demande, grevant la fourniture de logements,

– l'encouragement de la participation du secteur privé,

– la limitation du rôle joué par l'État concernant la fourniture du logement et son financement,

– le centrage sur des programmes davantage que sur des projets formulés en fonction de sites,

– l'attention portée à la réforme institutionnelle et à la décentralisation,

– la facilitation pour les communautés d'une participation active ».

La principale action du gouvernement est le Housing Subsidy Scheme, qui a pour objectif (5) d'offrir à la population « une structure résidentielle permanente avec une sécurité foncière, l'intimité et une protection adéquate contre les éléments ». Pour atteindre ce but, un système de subventions dégressives en fonction des revenus des bénéficiaires a été mis au point.

L'attribution de ces subventions est particulière, à de nombreux points de vue. En premier lieu, elles ne sont pas délivrées individuellement, mais collectivement. La politique de logement passe par des promoteurs, qui proposent des projets donnant lieu à des subventions. Ces promoteurs sont pour la plupart des sociétés privées, mais peuvent aussi être des autorités locales.

Ces promoteurs doivent faire l'acquisition d'un site (et sont en cela parfois aidés par des *Land Committes* provinciaux), élaborer un projet (nombre et type de constructions, niveau d'équipements et de services), trouver les bénéficiaires de la réalisation. Lorsque le projet est jugé en conformité avec un cahier des charges (provincial et non national, ce qui ne va pas sans poser problème), le processus de financement est alors lancé.

Par ailleurs, le Housing Subsidy Scheme insiste sur le rôle de la communauté. Un contrat social *(social*

(3) Ce morcèlement administratif résultant de la fragmentation du territoire sud-africain : régions « blanches »/*homelands*, villes « blanches »/*townships*...

(4) V. Watson, « L'accès au logement en Afrique du Sud », in Gervais-Lambony Ph., Jaglin S., Mabin A. (éds), *Enjeux urbains en Afrique australe*, Paris, Khartala, 1998 (à paraître).

(5) Department of Housing, « Housing Subsidy Scheme », Pretoria, 1995, 222 p.

compact) entre les parties prenantes est préalable à l'attribution d'un financement de l'État. Le but est « d'autonomiser les communautés, d'améliorer la qualité et la rapidité de réalisation, d'accroître la responsabilité communautaire concernant l'entretien des infrastructures et d'améliorer le paiement effectif des charges » (6). En plus de conflits internes, l'emploi, les qualifications et les rémunérations n'ont pas été sans créér de conflits entre les promoteurs et les membres de la communauté.

Le Housing Subsidy Scheme : ses réalisations

Lors du lancement de la nouvelle politique du logement, le ministre Joe Slovo avait déclaré : « Une fois que nous serons lancés, 1 500 maisons seront construites chaque jour ». Le constat est cruel : plus d'un an après son lancement, moins de 5 000 maisons avaient été construites, dont 2 000 dans la province du Gauteng.

En janvier 1995, 155 871 subventions avaient été approuvées, mais, en septembre de la même année, seulement 8 500 avaient été payées (7). En novembre 1996, 360 000 prêts avaient été accordés et 30 000 maisons construites (8). Contrairement aux apparences, la faiblesse et la lenteur des réalisations ne sont pas dues à un manque de moyens : fin janvier 1996, seulement 21 % des 3,15 milliards de rands consacrés au logement avaient été dépensés (9), ce qui entraîne, logiquement, une baisse des crédits pour les exercices suivants ; Joe Slovo souhaitait que le budget du logement représente 5 % du budget national ; il en représente actuellement 2,3 %.

Les causes sont plus structurelles : le gouvernement souhaitait un fort engagement des milieux politiques et financiers. Il n'a pas réussi à rassurer ces derniers sur la solvabilité des bénéficiaires, malgré la mise en place d'un système de garantie contre les défauts de paiements. Les institutions financières regardent toujours les *townships* avec méfiance, suite aux campagnes de boycott des paiements, d'autant plus que la campagne Masakhane (« construisons ensemble », ayant pour but de faire prendre conscience à la population de la nécessité du retour au paiement des taxes et loyers) n'a objectivement pas été une réussite. Le secteur de la construction, de son côté, n'était pas prêt à relever le défi d'un tel assaut contre le manque de logements.

Les attentes de la population sont, dans ce domaine, aussi légitimes (le droit au logement est inscrit dans la nouvelle Constitution) que pressantes. « Où sont les maisons ? » est une question récurrente dans les *townships* et camps de *squatters*. La population ne s'est focalisée que sur la lente progression des chiffres des réalisations, sans se rendre compte que la mise en place d'une telle politique de logement dépassait largement le cadre de la « juxtaposition de briques ». Le gou-

(6) V. Watson, 1998, *op. cit.*

(7) M. Tomlinson, *Problems on the Ground ? Developper's Perspective on the New Government's Housing Subsidy Scheme*, Johannesburg, Center for Policy Studies, 1995, 22 p.

(8) D. Potts, « Politiques du logement en Afrique australe », in Gervais-Lambony Ph., Jaglin S., Mabin A. (éds), *Enjeux urbains en Afrique australe*, Paris, Khartala, 1998.

(9) M. Tomlinson, *From rejection to resignation. Beneficiarie's Views on the Government's Housing Subsidy Scheme.* Johannesburg, Center for Policy Studies, 1996, 64 p.

vernement a certainement pêché en matière de communication sur les racines institutionnelles et financières mises en place. Le cas de Devland, abordé ci-dessous, montrera concrètement le type de réalisation développé, de procédé, de population, d'environnement.

Un cas typique : Devland (10)

Au sud-est de Soweto, en bordure du *township* métis d'Eldorado Park, Devland en est le quartier le plus récent et le seul où sont construites des maisons subventionnées par le Housing Subsidy Scheme. Sa création remonte à moins de trois ans, et sa réalisation ne s'est pas faite sans contretemps : 2 500 familles sont en effet venues envahir illégalement les terrains avoisinants, espérant ainsi être inclues dans le programme (11). Par ailleurs, il y a eu des réticences et des manifestations de la communauté métisse, qui n'acceptait pas le voisinage d'une population noire. Enfin, « outre la question de savoir quoi construire, se pose celle de savoir pour qui. Quel citadin doit être prioritaire, de l'habitant d'un *township* formel inscrit depuis longtemps sur une liste d'attente ou de l'habitant d'une baraque de bidonville illégal ? » (12).

Devland, un sous-township ?

Il n'y a pas de doute, le paysage urbain de Devland est celui du *township* : maisons résolument identiques, alignement monotone, c'est un univers pavillonnaire sans artifice ni imagination. La seule fantaisie réside, pour l'instant, dans la variété des couleurs des portes et encadrements de fenêtres : marron, vert ou orange.

Sur les 800 maisons prévues, plus de 600 sont déjà construites ; 95 % d'entre elles sont du même format, minimal : 17,5 mètres carrés, deux fenêtres, un toit d'asbeste en pente, pas de plafond. Ces maisons sont composées d'une pièce et demi, cette dernière constituant les toilettes. Elles sont considérées comme des unités de départ susceptibles d'évoluer *(starter house)* : au gré des rentrées d'argent de son propriétaire, libre ensuite à lui de l'agrandir ou de l'embellir sans toutefois employer des matériaux qui évoqueraient une structure d'habitat informel.

Un évier est situé sur un mur extérieur, mais seule l'eau froide est disponible. Toutes les maisons sont raccordées au réseau d'électricité, l'alimentation se faisant selon le principe du *pre-paid* : il suffit d'aller à l'office d'Eskom, la société d'électricité, pour se voir délivrer un numéro qui permet d'enregistrer des unités à un boitier situé dans la pièce principale. Ce système comporte plusieurs avantages : Eskom est ainsi à l'abri des campagnes de boycott et les résidents sont assurés

(10) Une étude de terrain a été réalisée en mai 1996, puis en avril 1997. Trente interviews de résidents ont été effectuées. Cette étude ne se veut pas exhaustive et définitive, n'étant pas le résultat de l'analyse aléatoire d'un vaste échantillon, mais elle a couvert toutefois 5 % de la population de Devland.

(11) Cela peut parfois aller plus loin : à Thokoza, dans l'East Rand, les occupants illégaux se sont installés dans les nouvelles maisons, entrainant des conflits violents entre les groupes, la dégradation du bâti et des équipements, ainsi qu'un climat de terreur chez les nouveaux résidents (*The Star*, 30 août 1995).

(12) Ph. Gervais-Lambony, « Les villes d'Afrique du Sud : gestion de l'héritage et recomposition de l'espace », *Hérodote*, 1997, n° 82-83.

d'être alimentés dès lors qu'ils paient.

Devland ne compte pas encore d'activités économiques ni de services. Il n'y a pas de commerces, mises à part quelques épiceries informelles *(spazza shop)* dans des maisons ou sur des étals dans la rue. Il n'y a pas d'écoles, seulement quelques créches informelles. Il n'y a pas de centre de soins, ni de poste de police, ni de terrain de sport ou d'espace de loisirs, pas d'église non plus. Deux cabines téléphoniques situées à l'entrée du quartier permettent une faible communication. Pas de transports non plus, les résidents doivent marcher pour prendre les taxis collectifs d'Eldorado Park. La fonction du quartier est donc purement résidentielle.

Cette absence d'urbanité est une des caractéristiques essentielles des *townships*. La différence avec Devland réside dans la forme d'habitat, aussi minimaliste que de faible qualité (certains murs se craquèlent déjà). En dépit de l'abolition de l'apartheid, les nouveaux espaces résidentiels dans la nouvelle Afrique du Sud ne sont que la reproduction, à une échelle inférieure, des *townships*, lieux conçus à l'origine comme volontairement sous-équipés, monotones et répulsifs. Devland peut donc être vu comme un sous-*township*, car dans toute autre partie formelle de Soweto les types et la qualité de l'habitat sont supérieurs.

Quels chemins mènent à Devland ?

Tous les habitants de Devland ont bénéficié de la subvention gouvernementale. Tous ont été contactés, en différents lieux par les promoteurs privés du projet, NewHCo et Goldev. Ces derniers ont obtenu un contrat avec la province du Gauteng, le terrain a été fourni par le pouvoir métropolitain de Johannesburg. Le prix de la maison revient à environ 19 000 rands, la subvention maximale étant de 17 000 rands. Les coûts de construction s'élèvent à 10 965 rands (13).

Les habitants ne devaient pas avoir de revenus les empêchant de recevoir la subvention gouvernementale. Pour les bénéficiaires recevant la subvention maximale (14), la *starter house* revient à 600 rands pour les premiers incrits, 2 300 rands ensuite lorsque les coûts de construction ont augmenté. Il leur reste donc alors à économiser cette somme ou à l'emprunter soit à une banque, soit par l'intermédiaire de tontines, système beaucoup plus courant. Une simple candidature suite à des réunions d'information leur a permis d'obtenir cette maison. Dans le cas de Devland, la participation communautaire prônée par le gouvernement est limitée, puisque les bénéficiaires se contentent ensuite d'attendre qu'on les appelle lorsque le produit est fini. Les premiers d'entre eux se sont installés courant avril 1996, d'autres arrivent encore régulièrement. En dépit de l'origine variée des résidents, un effort a été porté sur la conservation de groupes de voisinages sur le nouveau site.

Profil des habitants

L'ancrage des habitants de Devland dans le tissu urbain est profond : deux tiers d'entre eux sont nés à Soweto ; ce *township* était d'ailleurs le précédent lieu d'habitation de 90 % d'entre eux. Un tiers

(13) Interview d'un ingénieur de NewHCo, Devland, 24 avril 1997.

(14) Une étude nationale a montré que c'était le cas de 71 % d'entre eux : Tomlinson, 1995 c.

viennent plus précisément de deux quartiers : Thembalihle et Kliptown (15). Plus de la moitié des résidents logeaient auparavant dans des *shacks*, un quart dans des *backyard rooms* (constructions situées dans la cour des maisons formelles des *townships*, proposées en sous-location). Dans une proportion non négligeable, le *shack* a souvent été laissé à un membre de la famille. L'accès en propriété à de véritables maisons constitue donc un progrès considérable dans les conditions de vie et le statut des résidents de Devland. La joie et la satisfaction des résidents sont d'ailleurs très souvent palpables.

Deux tiers des personnes interrogées vivent dans les constructions les plus petites, d'autres ont déjà procédé à des extensions de la *starter house*, et logent désormais dans des constructions de quatre à six pièces. Une étude du taux moyen d'occupation par maison donne un résultat de 3,36 personnes, sur l'échantillon étudié. Toutefois, il faut avoir à l'esprit que la grande majorité des résidents souhaite procéder à une extension de l'habitat. Aussi, lorsque l'espace habitable sera plus conséquent, d'autres membres de la famille viendront rejoindre les personnes déjà en place. Un cinquième des personnes interrogées avait déjà commencé des opérations d'agrandissement et d'amélioration de l'habitat.

La moitié des personnes interrogées sont inactives : sans emploi ou retraitées. Un cinquième travaille dans le secteur informel (charpentier, crèche, confection, *spazza shop*), moins d'un tiers dans le secteur formel (domestique, employé, mécanicien, coursier). D'une façon générale, les emplois formels occupés sont plutôt situés en bas de l'échelle sociale. Une étude des revenus donne la somme mensuelle de 331 rands par personne et par foyer, ce qui est presque trois fois plus élevé que la somme moyenne par personne d'un foyer vivant dans un camp de *squatter* (16).

Compte tenu des conditions de vie antérieures de la plupart des résidents, ceux-ci apprécient particulièrement le calme, les conditions de sécurité, l'équipement en eau, en électricité et en toilettes dans la maison, la sensation de liberté, mais surtout le fait d'être propriétaires. Les intéressés restent tout de même lucides sur le manque d'équipements, de services, la difficulté posée par l'absence de transports, la trop petite taille des maisons et des parcelles, l'étroitesse des rues. Le progrès est malgré tout considérable si l'on se réfère aux conditions de vie dans un *shack*.

Bien que pauvre et monotone, Devland est aussi un espace neuf, paisible, rompant avec les vieux quartiers de Soweto où la rue déborde de vie et d'énergie. Devland n'est pas unique : plus de deux cents projets de logement dans le cadre du RDP ont cours dans le pays et la grande majorité d'entre eux offrent des paysages similaires. Ce type d'espace apporte bien évidemment des solutions aux problèmes de logement des *squatters* et des individus vivant dans des conditions de surpeuplement dans les *townships*. Il pose par contre des

(15) Pour une étude plus complète sur ces deux camps de *squatters*, voir Ph. Guillaume, « Le logement en camps de squatters dans la région de Johannesburg. Étude comparée de trois sites, plus un. » Communication au colloque du GDR « Afrique australe », IEP de Bordeaux, 3-5 octobre 1997 (à paraître dans les Actes du colloque).

(16) Ph. Guillaume, 1997, *op. cit.*

problèmes considérables si l'on pense à son impact sur la société.

Quelles politiques urbaines pour l'Afrique du Sud contemporaine ?

Il est évident que des solutions d'habitat bon marché, surtout compte tenu de la subvention gouvernementale, offrant des conditions de confort et de services minimales, la sécurité foncière et la propriété sont extrêmement souhaitables pour la population urbaine défavorisée en Afrique du Sud ; malgré la faiblesse des réalisations, il convient de saluer la réorientation de la politique du logement et les efforts du nouveau gouvernement. On pourra cependant s'étonner de l'absence de programmes de logement locatif.

Il faut cependant avoir à l'esprit qu'il ne suffit pas de loger des gens (notamment en suivant une politique de « toilettes dans le veld »), il faut savoir aussi comment et dans quel environnement les loger. Faut-il construire des cabanes dans l'urgence ou trouver une solution adéquate et intégrée pour le logement des pauvres ? Le débat est trop important en Afrique du Sud pour que cet article y réponde. Toutefois, force est de constater que la politique urbaine postapartheid se résume à la construction de logements.

Du discours...

Le pouvoir politique, le milieu scientifique, les médias ont saisi la nécessité et l'urgence d'attribuer de nouvelles fonctions aux *townships* : ceux-ci ne sont encore que des aires monofonctionnelles, désavantagées en matière d'équipements et de structuration urbaine, inaptes à éradiquer comme telles la gamme des problèmes sociaux qui affectent l'environnement urbain sud-africain.

Pour que les habitants des *townships* puissent tirer le meilleur parti d'une telle concentration de population, l'espace urbain sud-africain doit leur offrir de la densité et de la diversité. Cela fait bien longtemps que cet espace est considéré comme étalé, peu dense globalement, inefficace.

En 1996, le projet de loi sur le logement mentionne (17) qu'il faut « élargir la liberté de choix et la possibilité d'accès à la plus grande variété possible de catégories de logements », ainsi que la nécessité « de mettre en place des équipements communautaires et de loisirs dans les zones résidentielles ».

La nécessité d'un environnement urbain beaucoup plus dense est également perçue par les autorités. La multiplication de l'habitat pavillonnaire est probablement synonyme de liberté individuelle, mais aussi de perte d'espace, de temps, d'énergie.

Les acteurs sociaux sud-africains ont donc conscience des défauts de la planification urbaine passée et de l'importance de l'avènement d'une nouvelle ère, en rupture avec les pratiques antérieures.

... à la réalité

Il est évident que les familles sud-africaines ont des besoins différents en matière de logement. La gamme des réalisations proposées (maisons individuelles de une à quatre pièces, avec toilettes) ne leur laisse que peu de choix, compte tenu des moyens financiers des

(17) V. Watson, 1998, *op. cit.*

bénéficiaires. Cette uniformité exclut donc une partie des intéressés de cette politique, alors que certains bénéficiaires doivent changer leurs modes de vie, parfois à leur désavantage.

Bien que conscientes des problèmes posés par l'étalement urbain, conséquence directe d'une politique historique d'habitat pavillonnaire extensif, les autorités cautionnent toujours des formules du type « une famille, un site », qui ne permettent pas de sortir de l'urbanisme ségrégatif.

Compte tenu des modalités de financement de l'habitat, il n'est pas surprenant que les projets nouveaux se concrétisent dans « l'extension proliférante d'aires résidentielles monofonctionnelles dans les périphéries urbaines » (18). L'occupation de l'espace est perpétuée sous la forme si bien adaptée aux anciens objectifs de la ségrégation raciale. Certes, l'espace urbain sud-africain est inerte, sa structure ne changera pas vite ; il est alors peut-être préférable de « rendre la ville d'apartheid viable et de donner des droits à l'ensemble de ses habitants que d'en transformer les structures essentielles » (19).

Le produit proposé est minimaliste, la qualité faible. Les entrepreneurs cherchent à s'assurer un profit maximum, mais sur un marché en l'occurence très réduit, s'efforcent de diminuer leurs coûts en construisant à grande échelle sur des terrains peu chers, toujours situés dans des périphéries. Cela entraine souvent pour les résidents un surcoût en matière de transports, et la baisse potentielle de fréquentation des équipements scolaires, sanitaires et sociaux.

(18) V. Watson, 1998, *op. cit.*

(19) Ph. Gervais-Lambony, 1997, *op. cit.*

L'impact de la politique du logement

A l'origine, la politique du logement dans le cadre du RDP visait à loger les individus vivant dans des conditions informelles ou précaires. Si les habitants de Devland peuvent être qualifiés de défavorisés, notamment par la possession d'un faible capital d'urbanité, ils ne font pourtant pas partie de la frange la plus désavantagée de la population urbaine sud-africaine.

Par ailleurs, l'analyse sémantique de cette politique montre que l'on ne parle que de logements et jamais d'urbanisme. Le logement permet de protéger un individu des regards et des intempéries, l'urbanisme cherche à l'intégrer dans un certain type d'espace et de société.

Si cette politique n'avait pour objectif que de loger la fraction défavorisée de la population urbaine, ses résultats sont mitigés, tant par les chiffres des réalisations que par le profil des bénéficiaires (20) de ces programmes. En dépit de l'accès à la propriété et de l'obtention d'un niveau minimal d'équipements, la politique du logement offre un type d'espace conforme aux critères de la politique urbaine d'apartheid. Il est clair, dès lors, que l'on ne peut construire une société démocratique et égalitaire sur un support spatial qui reflète la division, la hiérarchisation, la ségrégation.

Quoi qu'il en soit, officiellement plus de 180 000 maisons ont été construites ou sont en cours de

(20) Plus d'un résident sur cinq a déjà commencé des travaux sur la maison RDP, ce qui est la preuve de ressources réelles. Rappelons qu'un tiers des Sud-Africains vivent sous le seuil de pauvreté.

construction (21) (sans qu'il soit possible de connaître le degré d'avancement des travaux). Avant de reprocher la lenteur des réalisations, il faut reconnaître la démesure des objectifs du RDP. L'Afrique du Sud n'est pas un *welfare state* et, entre économie de marché et attentes sociales, la question du logement des pauvres est loin d'être résolue. Elle paraît d'ailleurs insondable, si comme l'écrivent Bam, Mathole et Tomlinson (22), « il est clair que les occupants des *shacks* resteront dans des *shacks* jusqu'à ce qu'ils trouvent un emploi formel ».

Philippe Guillaume
Johannesburg, 12 mai 1998

(21) Department of Housing and Land Affairs, Annual report 1997/1998.

(22) S. Bam, T. Mathole, M. Tomlinson, *More than Mealies and Marigolds. From Homeseekers to Citizens in Ivory Park.* Johannesburg, Center for Policy Studies, 1995, 62 p.

Remerciements :
Merci à l'Institut français d'Afrique du Sud (IFAS) pour avoir financé cette recherche.