

Logement social et restructuration urbaine : comment maximiser l'impact du logement social dans les métropoles sud africaines ?

Alice Fauvel

▶ **To cite this version:**

Alice Fauvel. Logement social et restructuration urbaine : comment maximiser l'impact du logement social dans les métropoles sud africaines ?. Science politique. 2012. dumas-00815343

HAL Id: dumas-00815343

https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00815343

Submitted on 18 Apr 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE PARIS I – PANTHEON-SORBONNE 2011-2012

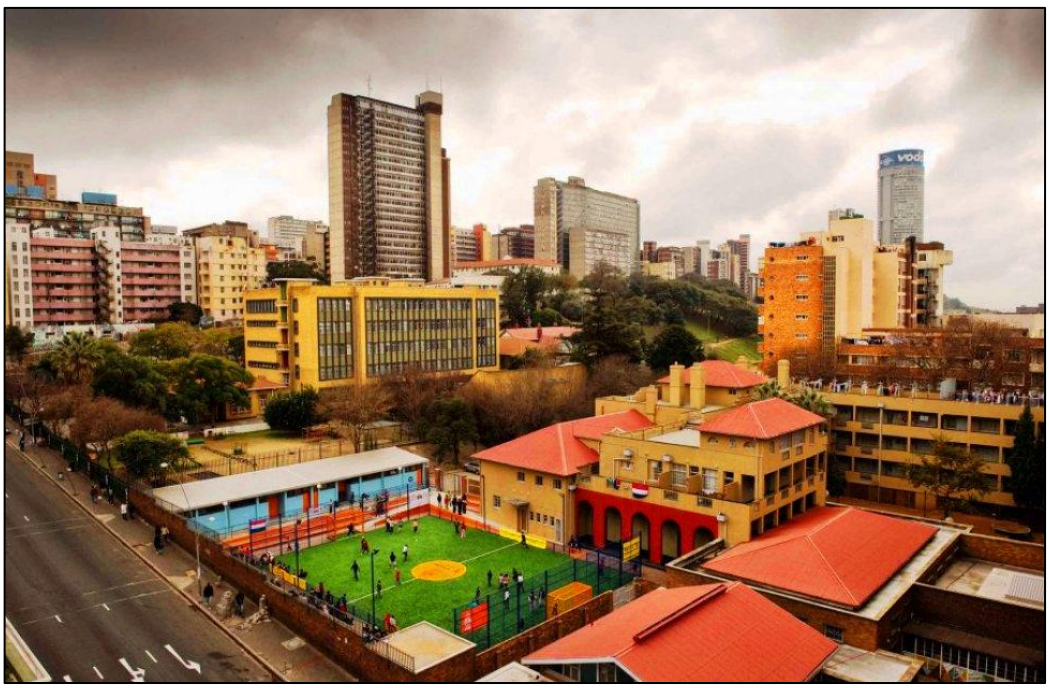
Master Coopération internationale Action Humanitaire et Politiques de Développement (CIAHPD)

Mémoire de deuxième année

Alice Fauvel

Logement social et restructuration urbaine,

Comment maximiser l'impact du logement social dans les métropoles sud africaines ?



Directeur de mémoire : Jean-Michel Debrat

UNIVERSITÉ PARIS 1 – PANTHÉON - SORBONNE –

RESUME : Le logement social est un secteur qui s'est développé récemment en Afrique du sud et qui a connu une forte croissance ces dernières années. Ce mémoire évoque comment le logement social a été mis à l'agenda politique dans les années 2000, notamment grâce au lobbying des *Social Housing Institutions* (SHIs). Il propose également une analyse du contenu de la loi sur le logement social et défend l'idée que celle-ci pourrait être appliquée de manière plus efficace. Ceci est illustré par une recherche menée sur l'allocation de la subvention publique *Restructuring Capital Grant*. Les résultats montrent que le manque d'implication des autorités locales, notamment en ce qui concerne l'accès au foncier, constitue un important facteur de blocage. Enfin, en dépit d'un environnement institutionnel et financier qui reste à consolider, le logement social s'impose comme un outil de restructuration urbaine efficace, en particulier dans le cas d'initiatives de régénérations urbaine.

Mots-clés : logement social, restructuration urbaine, régénération urbaine, aménagement urbain, habitat, intégration, politiques publiques, métropoles, municipalités, politiques foncières, investissement.

ABSTRACT: Social housing is a novel and rapidly growing sector in South Africa. This dissertation evokes how social housing has been put on the political agenda in the 2000s, and especially thanks to the lobbying of the SHIs. It also gives an analysis of the content of the social housing policy, and argues that it could be better implemented. This is illustrated by a research on the spending of the RCG subsidy. The results show a lack of driving involvement of local authorities, notably in terms of land release, which constitutes a major stumbling block. Finally, despite an institutional and financial environment that needs to be consolidated, social housing appears to be an efficient tool for urban restructuring, especially when it is the driver of an urban regeneration initiative.

Keywords: social housing, urban restructuring, urban regeneration, urban planning, human settlements, integration, public policies, metropolis, municipalities, land policies, investment.

« L'Université Paris I n'entend donner aucune approbation aux opinions émises dans les mémoires. Ces opinions doivent être considérés comme propres à leur auteurs ».

Photo de couverture : BG Alexander, Hillbrow, 2011, NASHO.

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ACRONYMES.....5

INTRODUCTION.....6

Partie 1 – Le logement social, un secteur récent en structuration 15

Chapitre 1 – Le logement social, un programme stratégique des politiques de logement.....15

Section 1 – Entre ruptures et continuités vis-à-vis de la politique du logement antérieure 16

Section 2 – Le logement social porté à l'agenda politique.....20

Chapitre 2 – Une forte cohésion interne du secteur dans un environnement en mutation.....24

Section 1 – La construction d'une solidarité interne au secteur 24

Section 2 – Un environnement extérieur instable 27

Partie 2 – Les défis liés à l'application de la politique de logement social.....35

Chapitre 1 – L'impact limité du RCG en vue des objectifs de restructuration urbaine 35

Section 1 – Les failles du RCG et des RZs.....36

Section 2 – Une répartition inégale du RCG.....41

Chapitre 2 – Le logement social, un outil de régénération urbaine sous-estimé par les politiques....54

Section 1 – Le logement, un aspect négligé des politiques de régénération urbaine 54

Section 2 – Le logement social, moteur efficace de régénération urbaine 65

CONCLUSION.....72

BIBLIOGRAPHIE 76

LISTE DES FIGURES.....79

REMERCIEMENTS

Je tiens d'abord à remercier Jean-Michel Debrat qui a dirigé ce mémoire. Je le remercie pour m'avoir introduite auprès de la *National Association of Social Housing Organisations* (NASHO) et pour son suivi pendant mon séjour en Afrique du Sud et à mon retour.

Ma seconde pensée revient à toute l'équipe de NASHO qui m'a accueillie pendant six mois : Malcolm Mc Carthy pour son encadrement rigoureux et ses idées percutantes, Harmen Oostra pour ses conseils bibliographiques et ses enrichissantes conversations, John Mofokeng, Joan Stow et Karine Leblanc pour leur bonne humeur et leur énergie communicative.

J'exprime également ma gratitude aux membres de NASHO et à leur équipe que j'ai eu l'occasion de rencontrer lors de mes visites sur le terrain, et qui m'ont souvent impressionnée par leur engagement et leur passion pour le logement social.

D'une manière générale, je suis reconnaissante à toutes les personnes rencontrées dans le cadre de mes recherches, et qui m'ont permis d'avancer dans mes hypothèses de travail, ainsi qu'à Nassima, pour sa relecture attentive.

Enfin, une pensée spéciale revient à May, Maria et Ariane, ma seconde famille pendant ce séjour, et à Ebi, qui a rendu ce voyage inoubliable.

LISTE DES ACRONYMES

AFD : Agence Française de Développement

BBP : Better Building Programme

BNG : Breaking New Ground

CBD : Central Business District

CCDS : Central City Development Strategy

CT-CCRP : Central City Regeneration Programme

CID : Community Improvement District

CJP : Central Johannesburg Partnership

CTP : Cape Town Partnership

DPLG : Department of Provincial and Local Government

HDA : Housing Development Agency

JDA : Johannesburg Development Agency

JHC : Johannesburg Housing Company

ICHUT : Inner City Housing Upgrading Trust

ICPS : Inner City Property Scheme

NASHO : National Association of Social Housing Organisations

NDPW : Department of Public Works

RCG : Restructuring Capital Grant

RDP : Reconstruction and Development Programme

RZ : Restructuring zone

SHI : Social Housing Institutions

SHRA : Social Housing Regulatory Authority

TUHF : Trust for Urban Housing Finance

UDZ : Urban Development Zone

INTRODUCTION

« I remember standing on the top of one of the buildings that we had done, and just looking down the street, and seeing somehow we had another building on the other side, and I said truly: "this is a street we can consolidate", and we just started putting money into that! »

« Je me souviens, j'étais sur le toit d'un des immeubles qu'on venait de terminer, en train de regarder en bas, en direction de la rue. Et j'ai remarqué qu'on avait un autre immeuble de l'autre côté de la rue. Je me rappelle avoir dit : « c'est une rue qu'on peut consolider ». Et on a commencé à investir là-dedans ! »

Taffy Adler racontant comment lui est venue l'idée d'eKhaya, 16 août 2012

Ces mots ont été prononcés par Taffy Adler, entrepreneur sud africain ayant brillamment monté la Johannesburg Housing Company (JHC) en 1995. Cette association de logement social, basée à Johannesburg, est aujourd'hui considérée comme la plus performante du pays et a été récompensée à de nombreuses reprises, aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale[1]. On attribue généralement le succès de JHC au modèle unique qu'a su développer Taffy Adler, qui a été son directeur général jusqu'en 2006. Les capacités visionnaires et entrepreneuriales de cet individu sont illustrées dans les propos cités plus haut. Taffy Adler évoque ici la vision d'un développement qui dépasse la réhabilitation d'un immeuble, pour s'étendre à l'échelle d'un quartier.

Cette vision a nourri l'initiative eKhaya, qui a débuté en 2004, dans le quartier résidentiel de Hillbrow, situé dans le centre-ville de Johannesburg, et connu pour avoir enduré un cycle de déclin à la fin des années 1970. Perçu comme l'une des *no go zones* ou *grey areas* de la ville, Hillbrow est pourtant entré dans une phase de régénération à partir du milieu des années 2000. Le programme eKhaya, porté par un groupement de propriétaires ayant acquis et rénové un certain nombre d'immeubles dans la zone, a joué un rôle crucial dans le renouvellement physique, social, économique et environnemental du quartier. Ce programme a donc été initié « par le bas », dans le sens où les

[1] Taffy Adler, directeur général de JHC, désigné personne de l'année pour le Gauteng (« Gauteng Housing Person of the Year ») par l'institut pour le logement d'Afrique du sud (Institute for Housing of South Africa) en 1999 ; JHC désigné développeur de l'année dans le Gauteng par le même institut en 2001 ; JHC gagne le prix UN-Habitat pour des solutions pratiques, innovantes et durables en matière de logement en 2006 ; JHC remporte le « Govan Mbeki Award » décerné par le ministère de l'habitat (Department of Human Settlement) en 2006 et 2008 ; Taffy Adler est reconnu « entrepreneur de l'année par la Fondation Schwab en 2007 ; JHC gagne le Halala Award décerné par l'Agence de Développement de Johannesburg en 2008 et 2009 ; eKhaya Neighbourhood Association et Makhulong (branche de JHC centrée sur le développement communautaire) ont également remporté des récompenses.

autorités locales ont joué un rôle secondaire dans le processus de régénération urbaine. Ce sont les associations de logement social, avec l'appui de la population locale, qui ont stimulé et conduit le processus. Cet exemple illustre la spécificité du logement social, qui apparait comme un catalyseur pour la régénération urbaine.

Suivant une définition « internationale »[2], on conviendra que la régénération urbaine correspond à « une vision et une action compréhensive et intégrée qui vise à améliorer les conditions physiques, économiques, sociales et environnementales d'un espace qui a été soumis à des dynamiques de déclin » (Robert and Sykes, 2000, p. 17). Cette définition est trop large et doit être affinée au regard des dynamiques historiques. En effet, la régénération urbaine, ou *urban regeneration* en anglais, est une pratique qui a évolué dans le temps. Les premières initiatives de régénération ont été entreprises dans les années 1960, en Europe et en Amérique de Nord, et généralement conduites par l'Etat. Une seconde génération de régénération urbaine a émergé vers le milieu des années 1980. Ces nouvelles pratiques différent dans la mesure où l'Etat n'est plus l'élément central. Ce sont les municipalités, généralement de la taille d'une métropole, qui entrent en partenariat avec le secteur privé pour financer des projets urbains qui ont généralement une portée symbolique. Les développements appartenant à cette nouvelle génération sont par exemple le Waterfront de Barcelone, la Potsdamer Platz à Berlin, ou encore le Battery Parl City à New York. Ces projets sont considérés à l'échelle internationale comme des « bonnes pratiques » qui inspirent d'autres municipalités, notamment des pays du sud. Les principes de « compétitivité économique », de « bonne gouvernance », de « cohésion » et « mixité sociale » sont ainsi présentés comme des éléments de réussite (Winkler, 2009).

Le logement est généralement un aspect fondamental de ces programmes de régénération. Il constitue « un ingrédient essentiel des schémas de régénération urbaine qui peut stimuler l'amélioration physique et économique, entraînant par la suite des nouveaux investissements et opportunités » (Robert and Sykes, 2000, p 153). Le cas sud africain est donc spécifique dans la mesure où le logement n'est pas défini a priori comme un élément central de régénération dans les stratégies des municipalités. Il est mis en œuvre de manière quasi indépendante par des acteurs privés – investisseurs privés, associations de logement social etc. – qui bénéficient d'un faible niveau d'appui de la part des autorités locales.

Si l'on veut convenir d'une définition opératoire de la régénération urbaine pour le cas sud africain, on peut ainsi établir que la régénération urbaine correspond à :

> *un processus qui vise à revitaliser les centres villes des principales villes sud africaines qui ont subi un cycle de déclin à partir de la fin des années 1970. Avec l'appui du secteur privé (sous la forme de Partenariats Public-Privés), de structures*

[2] Par définition « internationale », on entend en fait une définition tirée d'une littérature principalement anglophone sur la régénération urbaine (*urban regeneration* en anglais). La littérature francophone traite davantage de la « réhabilitation urbaine » qui réfère à un programme spécifique engagé par l'Etat. Nous avons donc choisi de nous intéresser à la bibliographie anglo-saxonne qui s'applique mieux au contexte sud africain.

dédiées à cette fonction (type agence de développement etc.), et en mettant à disposition des outils spécifiques (incitations fiscales etc.), la municipalité joue le rôle de facilitateur afin de permettre d'attirer davantage d'investissements, généralement à l'échelle d'un quartier.

Cette définition met en évidence la trajectoire spécifique des villes sud africaines qui, vers la fin des années 1970, ont connu un processus de décentralisation des centres urbains. Les boutiques et bureaux ont déménagé des centres villes historiques vers les nouveaux centres à la périphérie des villes. Les activités de vente au détail ont été reprises en main par une population essentiellement noire dans les Central Business Districts (CBD) tandis que le commerce informel a rapidement augmenté. La population blanche a alors lentement quitté cette partie de la ville pour s'installer dans les banlieues résidentielles et a été remplacée par une population noire aux revenus modérés jusqu'à très bas, qui s'est notamment installée dans les bâtiments en décrépitude. Ce phénomène varie bien sûr d'une ville à l'autre, avec des dynamiques plus accusées dans une ville comme Johannesburg (Beavon, 2004).

La compréhension de la régénération urbaine en regard des défis de la ville post-apartheid nous a semblé être une dimension importante à prendre en compte dans le cadre du programme « logement social et régénération urbaine » entrepris en 2012 par NASHO (National Association of Social Housing Organisations). Ce programme s'inscrit en continuité avec le séminaire organisé en 2011 par NASHO en partenariat avec l'Agence Française de Développement (AFD) sur le thème « financement du logement social – investir dans la régénération urbaine ». Le rapport rédigé à la suite du séminaire indiquait notamment qu'il fallait entreprendre des recherches pour évaluer le potentiel du logement social en termes de régénération urbaine. Mon stage consistait à appuyer NASHO dans ces recherches.

NASHO a été créé en 2002. Il s'agit d'une fédération regroupant 17 associations de logement social opérant dans tout le pays. Ces associations sont reconnues sous le nom de *Social Housing Institutions* (SHIs) – statut officiel qui leur a été accordé à la suite de la promulgation d'une législation portant sur le logement social en 2008 (*Social Housing Act*, 2008). Les membres de NASHO sont tous des associations à but non-lucratif dont les activités concernent le développement et la gestion d'un parc locatif destiné aux personnes à revenus inférieurs[3]. Le logement social en Afrique du Sud est encore à un stage embryonnaire comparé à d'autres pays comme la France ou les Pays-Bas dont l'histoire du logement social remonte à près d'un siècle :

[3] Selon la législation, seules les personnes disposant d'un revenu compris entre R 1500 (environ 150€) et R7500 (environ 750€) peuvent accéder à un logement social.

	Nombre total de logements sociaux	Nb de logements sociaux / 1000 habitants	Logement social dans parc de logements[4]
Afrique du Sud	Environ 11 000	Moins d'un	1 %
France[5]	4.6 millions	69	17 %
Pays-Bas	2.4 millions	147	34 %

Figure 1 - Tableau comparatif logement social France/Pays-Bas/Afrique du Sud

L'équipe de NASHO se compose actuellement de six personnes :

- Malcolm Mc Carthy, le directeur général,
- Harmen Oostra, conseiller technique en charge du renforcement des capacités,
- John Mofokeng, coordinateur pour le renforcement des capacités,
- Joan Stow, chargée de l'administration et de la communication,
- Jacus Pienaar, consultant chargé du centre d'appui technique (*Technical Services Centre*, TSC),
- Karine Leblanc, stagiaire Rooftops[6] et assistante de communication.

Actuellement, NASHO est principalement financé par le biais de la cotisation payée par ses membres. Une autre source de financement correspond aux formations payantes que NASHO organise. Enfin, NASHO dispose du soutien de certains bailleurs (pour plus de détails, voire partie 1, chapitre 2, section 2). Pour l'organisation d'activités exceptionnelles, type séminaire, NASHO lance des appels à financement auprès d'acteurs impliqués dans le secteur, ces derniers devenant en retour les *sponsors* de ces événements.

NASHO a pour principale fonction de représenter l'intérêt de ses membres et se définit ainsi comme « la voix » du secteur. Les piliers de l'action de NASHO sont les suivants :

- *L'information et le lobbying*. La partie information concerne essentiellement l'échange d'informations au sein du secteur. NASHO compile ces informations et produit un certain nombre d'analyses permettant d'avoir un aperçu global des dynamiques du secteur et de ces principaux défis. La partie lobbying est elle, tournée vers l'extérieur. Il s'agit de porter une « vision » commune du secteur auprès des acteurs privés et publics dans le but d'obtenir des ressources supplémentaires.
- *Le renforcement des capacités au sein du secteur*. Cette tâche s'effectue à travers l'organisation d'ateliers de formation destinés au personnel des SHIs. Ces ateliers portent généralement sur différentes thématiques qui structurent le quotidien des SHIs (relation aux locataires, administration, maintenance, communication etc.). Depuis 2012, NASHO dispose

[4] Source : Housing Statistics in European Union, 2006.
[5] Source : Kosciusko-Morizet N., APPARU B., « Dossier de presse Logement social 2011 »
[6] NASHO a un accord avec Rooftops, une agence canadinne, pour avoir un stagiaire sur une période de trois ans. Karine est la dernière stagiaire selon les termes de l'accord mais NASHO envisage de renouveler l'accord pour un nouveau cycle de trois ans.

également d'un centre d'appui technique (TSC), qui comme son nom l'indique, concerne les aspects techniques du logement social. Le TSC met à disposition des SHIs des modules de formation et propose également un support direct individuel si nécessaire ou encore l'accès à des guides.

La fonction de plaidoyer de NASHO s'organise autour de programmes annuels qui débouchent généralement sur l'organisation de séminaires/ateliers de travail. Cette année, NASHO a choisi d'orienter son action sur le thème de la régénération urbaine. Le calendrier et le contenu du programme sont résumés ci-dessous :

RECHERCHE Mai Juin 2012	Analyse des projets ayant reçu le Restructuring Capital Grant		Analyse du cadre législatif en termes pour la régénération urbaine en Afrique du Sud		Identification de 3 sites potentiels de logement social ayant un impact en termes de régénération urbaine.		
MOBILISATION	SHIFT	Support international	Social Housing Regulatory Authority	Housing Development Agency	SHI	Municipalités	Bailleurs (NHFC, GPF etc.)
ATELIERS PHASE 1 Ateliers locaux **Réflexion autour des projets identifiés pendant la phase de recherche**	Project 1 – Cape Town 30 et 31 août Réunion des acteurs clés du projet pour réfléchir sur la mise en œuvre du projet.		Project 2 - Tshwane 3 et 4 septembre Réunion des acteurs clés du projet pour réfléchir sur la mise en œuvre du projet.		Project 3 - Johannesburg 4 et 5 septembre Réunion des acteurs clés du projet pour réfléchir sur la mise en œuvre du projet.		
ATELIERS PHASE 2 **Atelier national**			Atelier national 11 et 12 septembre Présentation des recherches. Réflexion à partir des 3 ateliers locaux et élargissement de la problématique à l'échelle nationale.				
POURSUITE DU PROGRAMME	Rédaction d'un document d'orientation		Suivi et appui aux 3 projets identifiés				

Figure 2 - Détail du programme "logement social et régénération urbaine" NASHO 2012

Un premier travail à consister à clarifier les termes utilisés dans cette recherche, en particulier la notion de régénération urbaine. A mon arrivée j'ai senti une confusion autour de cette notion. Cette confusion tenait à plusieurs éléments :

- *Une définition trop large adoptée dans le rapport présenté à la suite du séminaire sur le financement du logement social organisé avec l'AFD.*

  La régénération urbaine y était définie comme « la revitalisation et le redéveloppement de certaines parties de nos villes en mauvais état, par des actions qui incluent densification, amélioration du bâti, développement économique et intégration raciale, meilleure connexion aux opportunités économiques et sociales et à un réseau de transports publics viable afin d'atteindre une ville plus sûre et durable » (AFD, NASHO, 2011, p 4).

  Plus loin dans le rapport, on convient que le séminaire a débouché sur un consensus autour de la notion dont les principes suivants seraient les composantes principales : « un marché immobilier fluide et régulé, des espaces de mixité tant du point de vue des densités que des revenus, un bon réseau de transport, des solutions de logement social de qualité adaptés à différents publics, des espaces qui contribuent à une « ville 24 heures sur 24 », des équipements publics accessibles, une diversité raciale, culturelle et socioéconomique » (AFD, NASHO, 2011, p 18).

  Cette définition nous a semblé manquer de précision. Par exemple, rien n'est dit sur l'échelle d'intervention, ni sur les acteurs clés publics et privés intervenant dans le processus (les SHI sont les seuls acteurs mentionnés dans la définition).

- *Un manque de connaissance de la part des membres des SHIs*.

  Le personnel des SHIs interrogé faisait souvent l'amalgame entre « régénération urbaine » et « développement communautaire » (*community development*). Autrement dit, ils envisageaient d'abord la régénération urbaine comme un processus permettant l'amélioration des conditions de vie sur le plan individuel.

Après quelques semaines de recherche, et l'analyse des blocages rencontrés par les SHIs identifiés dans les trois villes sélectionnées pour les ateliers locaux, nous sommes donc arrivés à la définition mentionnée plus haut, en début d'introduction. Les éléments nouveaux de définition sont les suivants:

- La régénération urbaine nécessite un environnement institutionnel favorable. La définition proposée n'est non plus seulement centrée sur les SHIs mais inclut la municipalité comme acteur principal censé faciliter le processus de régénération en adoptant une approche partenariale, en particulier avec le secteur privé (les SHIs restent considérés comme un acteur privé essentiel permettant d'exercer un effet de levier sur les autres acteurs privés).
- La régénération urbaine s'exerce à l'échelle d'un quartier (*precinct*), même si elle impacte en dernière instance sur l'ensemble de la ville. C'est pourquoi les opérations de régénération urbaine doivent être alignées sur les plans d'urbanisme en vigueur (*Integrated Developement Plan, Spatial Developement Frameworks*). Cet élément de définition nous a semblé important car il permet d'éviter une confusion entre « régénération urbaine » et « restructuration urbaine » (*urban restruturing*).

Cette confusion n'est pas surprenante dans la mesure où le logement social, tel qu'il est défini dans les politiques publiques, est défini comme un outil de « restructuration urbaine ». La régénération urbaine n'est qu'un aspect de la « restructuration urbaine », une manière de « restructurer » la ville. Cette distinction sera plus longuement analysée dans le développement.

L'utilisation du terme « régénération urbaine » par NASHO a donc induit un biais dans la recherche. En effet, l'objectif principal de la recherche était d'analyser l'impact du logement social dans les villes sud africaines (à partir d'une évaluation de la subvention *Restructuring Capital Grant,* RCG). En utilisant le terme de « régénération urbaine », NASHO a d'une certaine manière postulé que la meilleure manière de maximiser l'impact du logement social était d'investir dans les centres villes. Cette vision correspondait à la vision du directeur général de NASHO, qui a progressivement revu ses positions[7].

Cette première difficulté liée au manque de clarté dans les termes de référence du stage a cependant était constructive et m'a permis d'élaborer la problématique de ce mémoire. J'ai choisi de ne pas centrer le mémoire sur la relation entre logement social et régénération urbaine (qui étaient pourtant les objectifs de mon stage tels qu'ils étaient définis dans les termes de référence) mais d'adopter un regard plus large en questionnant l'impact du logement social au regard des objectifs de restructuration tels qu'ils sont affichés dans la loi sur le logement social (restructuration spatiale, économique et sociale). Il s'agira donc de répondre à la question suivante : comment maximiser l'impact du logement social dan les villes sud africaines ? Afin de répondre à cette problématique, j'ai identifié plusieurs facteurs qui peuvent influencer l'optimisation d'un développement de logement social :

- La localisation des projets. Ce facteur m'a été suggéré par NASHO puisqu'une part importante de mon stage consistait à faire une analyse spatiale de l'investissement public en matière de logement social (à travers l'analyse du *Restructuring Capital Grant*).
- La cohérence interne au secteur à plusieurs niveaux : niveau de capacité des SHI, relation entre SHIs, et avec leurs partenaires.
- Les relations avec les acteurs extérieurs au secteur, publics (relations avec les différentes sphères de gouvernement) et privés (investisseurs, bailleurs etc.).

Les hypothèses de travail que je discuterai dans ce mémoire sont les suivantes :

- Il y aurait un écart entre le logement social tel qu'il est conceptualisé dans les politiques publiques et tel qu'il est mis en œuvre en pratique. Autrement dit, les objectifs de restructuration affichés dans la politique ne sont à ce jour inégalement atteints.
- Le logement social est un secteur encore faiblement institutionnalisé. Une sociologie des acteurs (et une analyse des rapports de force entre ces acteurs) permettra de montrer que les

[7] La position de NASHO (influencée par les positions de son directeur général) sur le secteur sera plus amplement explicitée en deuxième partie du mémoire.

dynamiques actuelles du secteur sont impulsées par le bas, par à un réseau « d'activistes » qui dispose de connaissances stratégiques à certains niveaux (relations informelles qui permettent d'accéder à des ressources).

J'essaierai de relativiser ces hypothèses au regard des spécificités du contexte sud africain (défi de la mise en application des politiques publiques en Afrique du Sud, caractère récent du logement social) et international (transferts de modèles etc.).

La méthodologie de travail a été la suivante :

- La recherche documentaire a sûrement été la tâche la plus longue. L'analyse des politiques publiques, des documents stratégiques et documents de planification a constitué une première source d'information. La littérature grise (rapports et comptes-rendus en tout genre) a également été utile dans la mesure où ma problématique repose sur l'écart entre formulation politique et mise en pratique. Enfin, la bibliographie académique a également été source de réflexion, même s'il convient de noter que la littérature disponible sur la régénération urbaine adopte souvent un point de vue très critique qui peut constituer un biais dans la recherche.
- L'observation a été une importante source d'information. Dans le cadre d'un stage, l'observation participante, c'est-à-dire la simple écoute de conversations, a été très enrichissante, notamment pour analyser le jeu des acteurs.
- Les entretiens m'ont permis d'obtenir des informations complémentaires. J'ai réalisé seize entretiens formels, en particulier avec le milieu universitaire mais aussi avec quelques professionnels. La plupart des rencontres avec les professionnels ont débouché sur des entretiens informels, qui n'apparaissent pas dans la table des entretiens proposée en annexe (annexe 1)[8]. À noter qu'aucun entretien n'a été réalisé auprès de la population puisque l'impact du logement social auprès de la population n'a pas été pris en compte dans les recherches de NASHO et que je n'ai pas eu le temps de réaliser mes propres enquêtes.
- Enfin, j'ai élaboré un questionnaire que j'ai envoyé aux SHIs récipiendaires du RCG. Les informations récupérées ont par la suite été insérées dans un Système d'Information Géographique (SIG). Je reviendrai plus en détail sur ce point de méthodologie dans le développement.

Ces données seront analysées au cours de deux parties au cours desquelles je répondrai à ma problématique tout en essayant de mettre à distance mon expérience au sein de NASHO.

La première partie met en évidence les atouts et faiblesses du secteur du logement social en Afrique du Sud à partir d'une analyse historique et sociologique du secteur.

[8] J'ai choisi d'utiliser ces entretiens dans mon argumentation sans cependant mentionner le nom de la personne puisque dans le cas d'entretiens informels je n'ai pas obtenu d'autorisation de diffusion.

La deuxième partie défend l'idée que le logement social, tel qu'il est mis en pratique, ne remplit pas tout à fait les objectifs affichés dans la politique et amène ainsi à réfléchir sur les leviers qui pourraient permettre d'augmenter l'impact du logement social.



Figure 3 - Carte de localisation ; Afrigis/A.F. 2012

Partie 1 – Le logement social, un secteur récent en structuration

Cette première partie donne un aperçu du logement social en Afrique du Sud, tout d'abord d'un point de vue historique dans le premier chapitre, puis d'un point de vue sociologique dans le deuxième chapitre. Il s'agit de montrer la spécificité du secteur en s'interrogeant sur l'insertion du volet logement social dans les politiques publiques sud africaines, en particulier dans les politiques de logement. En dépit d'une croissance rapide, l'accès aux ressources dans le secteur reste majoritairement conditionné par des relations entre individus évoluant dans un environnement institutionnel encore incertain et soumis à des mutations rapides.

Chapitre 1 – Le logement social, un programme stratégique des politiques de logement

La révolution démocratique portée par le gouvernement de Nelson Mandela a donné naissance à un idéal d'intégration urbaine visant à rompre avec l'héritage de l'apartheid. Cet idéal se manifeste à travers la nouvelle Constitution et la mise en place de politiques publiques redistributives. La nouvelle politique de logement a été conçue comme la pierre angulaire de ce nouvel Etat intégrateur. Le logement a été affiché comme une priorité politique par le premier programme de l'ANC (le *Reconstruction and Development Programme*, RDP) et le Livre blanc sur le logement publié en 1994. L'accès au logement a été consacré comme droit fondamental, inscrit dans la Constitution en 1996 et confirmé par le *Housing Act* de 1997. La politique de logement s'est développée sur un mode tout à fait unique, tant du point de vue international (unique exemple de dons de maisons à cette échelle) que national (car relativement cloisonnée par rapport aux autres politiques publiques). De part son ampleur et sa portée symbolique, elle a structuré aussi bien les représentations des bénéficiaires que les pratiques des professionnels œuvrant dans le secteur. Après quelques années, les résultats de cette politique ont été limités et très critiqués. Des ajustements et notamment l'ajout de nouveaux programmes, comme celui portant sur le logement social, sont venus compléter et corriger la politique de logement. Bien qu'ancien, et présent dans les débats qui ont eu lieu lors de la période de transition des années 1990, le logement social n'a été intégré que récemment, dans la deuxième moitié des années 2000, dans la politique de logement. Tandis que les premières réalisation de la politique de logement (cf les maisons du *Reconstruction and Development Programme* dites maisons RDP) entrent en contradiction avec les principes d'urbanisme post-apartheid de la ville compacte, le logement social s'impose progressivement comme un élément central de la politique de logement, qui intègre les leçons des échecs de la politique de logement antérieure, tout en s'appuyant sur les principes d'urbanisme fondateurs post-apartheid. La politique de logement sud africaine est ainsi devenue

« complexe, objet multi-facettes intégrant des composantes variées » (Charlton, Kihato, 2006). La première section de ce chapitre présente la politique de logement dans son ensemble ainsi que ses limites et la deuxième section revient sur la mise en place du volet logement social en particulier.

Section 1 – Entre ruptures et continuités vis-à-vis de la politique du logement antérieure

Le premier programme visionnaire de la nouvelle « nation arc-en-ciel » a été le *Reconstruction and Development Programme* (RDP), le manifeste politique de l'ANC. L'une des composantes majeures du programme était le volet logement qui prévoyait un programme massif de dons de maisons pour les personnes aux revenus les plus faibles. Le processus de formulation d'une politique de logement s'est opéré parallèlement à l'application du RDP mais sans réel effort d'alignement. Tandis que le RDP a été le produit d'une concertation entre l'ANC, le mouvement syndical et la population, la formulation de la politique de logement s'est produite dans le cadre du *National Housing Forum* (NHF) où les intérêts du secteur privé ont été principalement représentés (Charton, Kihato, 2006).

En Afrique du Sud, les politiques publiques ont été forgées dans un contexte de transition au début des années 1990 où le consensus, le compromis et les négociations étaient les modes opératoires. Une série de forums a été initiée sur différents thèmes. En termes de politiques urbaines, le *National Housing Forum* (NHF) et le *Local Government Negotiating Forum* (LGNF) ont été les principaux lieux de débats, en plus de quelques forums locaux. La plupart des acteurs présents au NHF a d'ailleurs par la suite occupé des postes au niveau du gouvernement et des administrations en charge du logement, si bien que « le NHF n'a pas seulement produit une politique publique mais aussi une véritable machinerie pour le logement (au sens opérationnel) » (SERI, 2011, p57).

Les débats du NHF ont été nourris par les idées alternatives des différents courants d'urbanistes et/où activistes ayant émergé dans les années 1980, dans un contexte de montée de la critique contre le régime de l'apartheid. Deux principaux courants peuvent être identifiés. Le premier est un groupement libéral de chercheurs et professionnels dont les idées sont alignées avec celles de l'*Urban Foundation* – un *think-tank* privé formé en 1976, puissant vecteur de la pensée néolibérale. La seconde tendance, plus progressiste, est un groupe d'urbanistes aux orientations socialistes ayant été actifs dans la lutte anti-apartheid aux côtés de l'ANC. Les idées de ces deux tendances se rejoignaient en termes de vision urbaine. Ils promouvaient une rupture totale avec le modèle de la ville-apartheid en défendant l'idée d'une restructuration de la ville (*urban restructuring*) via la compacité, l'augmentation des densités et l'utilisation de transports publics[9]. Les deux tendances divergeaient davantage sur les questions de la nature du programme de logement et du rôle de l'Etat dans le

[9] Ces arguments en faveur d'une « ville compacte » ont d'abord été développé par Dewar et Uytenbogaardt, chercheurs à l'université de Cape Town (UCT), dans leur livre *South African Cities: A Manifesto for Change* (Dewar, D. & Uytenbogaadrt, R. 1991).

processus. Tandis que le groupe libéral défendait l'idée du don d'un terrain viabilisé, le groupe progressiste était en faveur d'une solution qui privilégie le logement en location subventionné par l'Etat. Le poids de *l'Urban Foundation* a fait basculer le résultat du NHF vers la première option. Plus qu'un programme de masse, la politique de logement sud-africaine a à ses débuts initié un véritable modèle.

Ce modèle innovait en termes d'offre urbanistique entièrement subventionnée. Les logements étaient construits sur des parcelles loties, équipées et desservies individuellement par les réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité, et proposés en accession à la propriété privée. Le pouvoir central a d'abord poursuivi des programmes de trames assainies (*People Housing Process*, PHP) tournés vers l'auto-promotion populaire, en accélérant ensuite la vente du parc public des townships, et enfin en démocratisant financièrement la primo-accession. Sur le seul critère de revenu, moins de 3 500 rands par mois (environ 350 €), 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). 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.

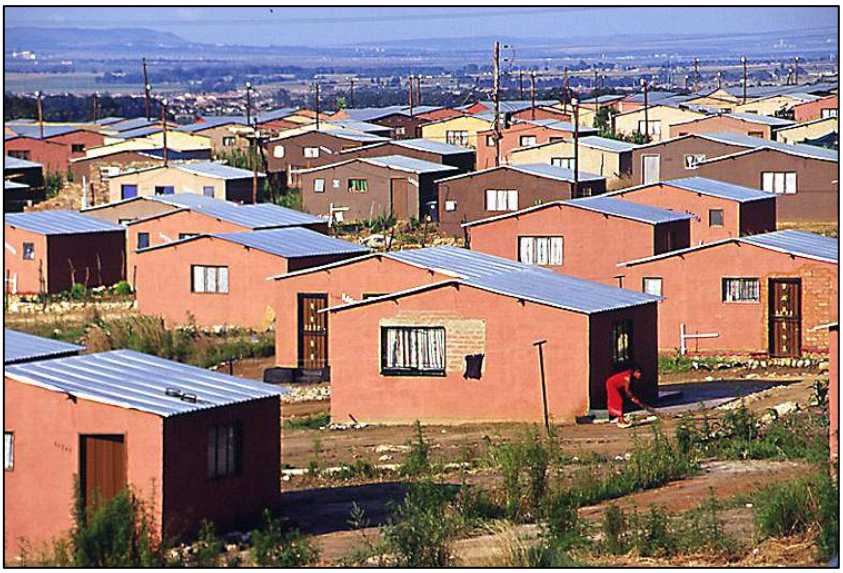


Figure 4 - Maison RDP, (http://ellenschnier.files.wordpress.com ; 2009)

Ce choix renvoie également à une position idéologique valorisant les présupposées vertus de la propriété foncière et immobilière. L'accès à la propriété privée permettrait 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. La diffusion de la propriété privée est également censée libérer les initiatives économiques populaires, favoriser le développement local et

les investissements productifs. Ce modèle fait écho au modèle popularisé par Hernando de Soto[10] (Dubresson, Jaglin, 2009).

Ce modèle a très vite été confronté à de nombreux obstacles dans la pratique. Tout d'abord l'Etat n'a pas respecté ses engagements pris dans le livre blanc sur le logement et le fond logement n'a jamais recueilli 5 % du budget national. 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. De plus, les dysfonctionnements des gouvernances horizontale et verticale ont été multiples. En raison de l'imprécision de textes réglementaires sur les compétences réciproques entre provinces et municipalités, la maîtrise d'ouvrage a été disputée entre les deux sphères et n'a pas échappé à des dérives clientélistes. Enfin la plus grande critique a consisté à reprocher à ce modèle de reproduire l'organisation spatiale héritée de l'apartheid en privilégiant un habitat individuel à faible densité, créant ainsi 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 de la ville. « 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 des ménages et pénalisent les plus démunis d'entre eux, qui ne peuvent accéder au marché du travail formel » (Dubresson, Jaglin, 2009).

De plus l'accession à la propriété engendre elle-même de l'exclusion sociale. Des primo-accédants ont souvent été en difficulté pour payer les 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 s'est 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.

[10] Homme d'affaire péruvien, Hernando de Soto a beaucoup influencé la Banque Mondiale dans les années 1990. Porteur d'un discours populiste néo-libéral , il affirme que les pauvres sont en fait des riches en puissance mais qu'ils n'ont pas la capacité d'accéder à cette richesse car ils ne sont détenteurs d'aucun droit de propriété légal.

Face à la montée des critiques et le constat d'un échec perceptible avec l'augmentation du déficit de logement (passé de 1,5 million d'unités en 1994 à 2,4 millions en 2006 selon Dubresson, Jaglin 2009), la nécessité de revoir la politique de logement s'est faite ressentir à la fin des années 1990. En 2004, un nouveau plan, le *Comprehensive Housing Plan for the Development of Integrated Sustainable Human Settlements*, plus connu sous le nom de *Breaking New Ground* (BNG), a été mis en place. Ce document insiste sur l'idée que le logement doit servir de « levier pour influencer et contrôler la manière dont l'habitat au sens large (*human settlement*) se développe. [...] En d'autre termes, l'offre de logement est conceptualisé comme un catalyseur permettant d'atteindre un ensemble d'objectifs socio-économiques plus larges» (Charlton, Kihato, 2006, p 257). Il s'agit de passer de la simple livraison d'unités de logements groupées à la production d'espaces intégrés, avec équipements sociaux et infrastructures économiques. BNG privilégie une approche basée sur la demande (non plus sur la capacité des développeurs privés à développer des logements) et sur la qualité du produit (non plus la quantité de maisons délivrées). Une nouvelle terminologie significative de cette évolution est employée. Le terme *human settlement* renvoie à l'approche intégrée prescrite dans le document et témoigne également de l'influence accrue des organisations internationales sur la formulation des politiques de logement en Afrique du Sud. En effet, depuis les années 1990, le Ministère du Logement a développé d'étroites relations avec UN-Habitat, notamment dans le cadre de l'Agenda Habitat signé à Istanbul en 1996.

Un autre point important est l'insistance sur le rôle des autorités locales. BNG argumente en faveur d'une plus grande dévolution des ressources et des compétences aux municipalités à travers le processus d'accréditation (voire encadré pour rappel du partage des compétences sur le logement).

Décentralisation et partage des compétences sur le logement en Afrique du Sud

La fin de l'apartheid s'est accompagnée d'un processus de restructuration politico-territoriale fondée sur un double mouvement : décentralisation à l'échelle nationale, et 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). De plus, trois types d'autorités locales ont été définis : les 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 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.

Le Housing Act de 1997 a privilégié les sphères d'État et provinciale pour assurer les compétences liées au logement. La sphère d'Etat détermine la politique nationale et élabore le cadre institutionnel et financier. Les Provinces gèrent les programmes nationaux et doivent 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 Départements de la province en charge du logement.

Dubresson, Jaglin, 2009, p 22

Enfin, BNG met l'accent sur deux aspects auparavant négligés de la politique de logement. Le premier correspond au traitement de l'habitat précaire. BNG défend une position ambivalente sur l'éradication de l'habitat précaire informel, solution alors conseillée par les instances internationales mais qui, dans ce document, est à la fois synonyme de réhabilitation *in-situ* de l'habitat précaire avec réintégration à la ville et en même temps d'éradication et de relocalisation des ménages quand la restructuration n'est pas possible (Charlton, Kihato, 2006). Le deuxième volet autrefois négligé et mis en avant pas BNG correspond au logement social.

Section 2 – Le logement social porté à l'agenda politique

La question d'un vaste programme de logement locatif subventionné par l'Etat n'a pas été envisagée après 1994. Cependant la notion de logement locatif produit par des institutions spécialisées était présente dans le Livre blanc sur le logement et correspond à l'un des programmes subventionnés même s'il aura fallu attendre quelques années, et l'adoption d'une politique de logement social, pour que le programme décolle.

Les premières réalisations de logement social en Afrique du Sud remontent au début du XXe siècle. Communicare, SHI établie à Cape Town, a en effet démarré ses activités en 1929. Mais le

secteur n'a réellement commencé à se développer que dans les années 1990, dans un contexte qui était encore peu favorable : très peu de financements étaient accessibles et les gouvernements nationaux et locaux avaient une très mauvaise connaissance du secteur (entretien n°14). L'offre de logement social a été stimulée de l'extérieur dans les années 1990 grâce à des partenariats avec les gouvernements et associations du Royaume-Uni, de la Norvège, des Pays-Bas, de l'Union Européenne (UE) et du Canada (voir Annexe 2 qui résume ces programmes). Cette aide extérieure a fourni un support important en termes d'aide multilatérale, d'assistance technique et d'échange d'expertise. Les fonds de l'UE ont notamment permis de fonder la *Social Housing Foundation* (SHF)[11] dont l'idée remontait au NHF.

La SHF avait un double mandat constitué d'une part par le développement d'une politique de logement social (*policy making*) et d'autre part, par le renforcement des capacités au sein du secteur (*capacity building*). Cependant dans la pratique, la SHF concentrait ses actions sur le deuxième volet de renforcement des capacités, si bien qu'il existait un vide en termes de formulation d'une politique de logement sociale (entretien n°13). Cette question était alors épineuse dans la mesure où des débats existaient en interne quant au modèle à donner au logement social. Les syndicats étaient mobilisés en faveur du logement social et défendaient l'idée de la création d'une agence nationale responsable du développement de logements locatifs de qualité. Cette solution n'a jamais été prise au sérieux et le modèle qui a été conservé a été celui développé et supporté par les SHIs elles-mêmes (Charlton, Kihato, 2006).

Dans les années 1990, environ cinq SHIs étaient actives dans la promotion du secteur mais disposaient d'une faible reconnaissance politique. Le modèle locatif était déprécié par la classe politique, contrairement au statut de propriétaire, dont les citadins noirs avaient été exclus sous l'apartheid, et qui revêt désormais avant tout une fonction symbolique. De plus, le modèle financier du logement social n'avait pas encore fait ses preuves puisque les SHIs étaient encore en période d'expérimentation et hésitaient entre un modèle privilégiant la location pure et un modèle de logement locatif en accession à la propriété sur une période de quatre ans (*rent-to-buy*). La question d'un éventuel modèle locatif avait été évoquée lors du NHF mais rejetée en raison du poids des institutions financières qui refusaient d'investir dans le logement social, secteur considéré comme trop risqué (entretien n°13 et 14). « C'est précisément ce contexte difficile qui a permis de créer une solidarité au sein du secteur autour d'un petit groupe de personnes très motivées », témoigne une ancienne directrice de SHI (entretien n°14).

Ces quelques personnalités, principalement les directeurs exécutifs des SHIs, se sont rassemblées au cours de rencontres informelles. L'organisation d'un atelier de formation par la SHF destiné aux SHIs au début des années 2000 a été décisive dans ce processus. Les directeurs de SHIs se réunissaient

[11] La SHF a par la suite bénéficié des financements de l'USAID, de la Royal Dutch Embassy, de la Royal Norwegian Embassy et du Ministère du Logement des Pays-Bas. Mais le plus gros de son budget a été alloué par le NdoHS. L'aide étrangère n'a représenté que 14 % du financement de la SHF de 1998 à 2010 (chiffre tiré du rapport annuel 2009-2010).

à la fin des journées de formation pour échanger des idées et finalement convenir que ce type de rencontre était profitable. L'idée de la création d'une structure représentative du secteur et aussi lieu d'échanges a alors été formulée et a aboutit à la création de NASHO en 2003.

NASHO a été conçue comme « la voix » du secteur. Dans les années 2000, la priorité était de créer un cadre plus favorable pour les SHIs, c'est-à-dire élaborer une législation propre au secteur qui s'accompagnerait d'instruments financiers supplémentaires. La première vocation de NASHO a ainsi été d'assurer une mission de plaidoyer auprès de la SHF (qui n'assurait alors pas sa fonction dans ce domaine) et des pouvoirs publics en faveur de la création de ce cadre législatif. Le *lobbying* de certaines personnalités charismatiques ayant noué des contacts avec les politiques dans le cadre de la lutte anti-apartheid (notre informateur faisant référence à Taffy Adler) a permis d'accélérer ce processus (entretien n°13).

Cette période d'intense lobbying de l'intérieur, associée à l'intérêt porté par les bailleurs de fonds étrangers, a permis d'engager une nouvelle phase correspondant à la rédaction d'une politique de logement social entre 2002 et 2005. Ce processus a été mené par différents groupes de travails (*task teams*) constitués de membres de SHIs et professionnels proches du secteur. Le processus a été mené par quatre ou cinq SHIs bien structurées dont les « bonnes pratiques » ont influencé le contenu de la politique (entretien n°13). Les groupes de travail portaient sur plusieurs thèmes identifiés comme étant les enjeux principaux auxquels faisait face le secteur. Deux groupes de travail ont été déterminants : celui portant sur le financement du logement social et celui portant sur les enjeux spatiaux liés au logement social.

La commission portant sur le financement avait pour mission de développer un modèle financier durable pour le secteur. L'objectif pour les SHIs était d'obtenir une subvention supplémentaire pour couvrir les coûts de construction, qui étaient alors couverts en grande partie par les prêts octroyés par la *National Housing Finance Corporation* (NHFC), institution créée en 1996 par le Ministère du Logement dans le but de financer le logement pour les classes populaires et seule institution bancaire acceptant de financer le risque associé au logement social[12]. La grande nouveauté a été la création d'une nouvelle subvention : le *Restructuring Capital Grant* (RCG) permettant de couvrir une part du capital-investissement.

La commission chargée des questions spatiales est liée étroitement à cette nouvelle subvention. Le consensus était que le logement social devait contribuer à la restructuration urbaine. Les discussions ont d'abord porté sur la restructuration dans les centres-villes ayant subi une détérioration à partir de la fin des années 1980, puis ont évolué vers une appréciation plus large de la restructuration urbaine fondée sur l'idée que le logement social est un outil de restructuration qui peut être appliqué dans plusieurs parties de la ville. Afin de mettre en pratique cette vision, la commission a

[12] La NHFC octroie des prêts sur le long-terme (jusqu'à 20 ans) aux SHIs selon le rapport annuel de 2011.

mis au point le concept de *Restructuring Zones* (RZ) et a identifié treize municipalités dans lesquelles celles-ci devaient être opératoires (entretien n°14).

Ce processus a débouché sur la politique de logement social de 2005 (*Social Housing Policy, towards an enabling environment for social housing development*) qui reprend les concepts de « restructuration urbaine », « RCG » et « RZs » (la deuxième partie du mémoire analyse plus en profondeur ces notions). La nouveauté de ce document est aussi de recommander la création d'une autorité régulatrice pour mesurer les performances du secteur du logement social. Le *Social Housing Act* de 2008 se situe ainsi en continuité avec la *Social Housing Policy* de 2005. Il stipule la mise en place de la *Social Housing Regulatory Authority* (SHRA) qui sera opératoire en août 2008. Au terme de ce processus, l'environnement institutionnel et financier est censé être stabilisé et optimal pour la croissance du secteur. En dépit de cette restructuration, le chapitre suivant montre qu'il existe encore quelques incertitudes quant aux fonctions et compétences de chacune des entités formant le secteur (pour plus de clarté, se référer à l'annexe 3 qui schématise l'organisation du secteur de l'habitat).

Enfin, en 2010 le logement social a récemment été réaffirmé comme priorité politique par le cabinet présidentiel dans le cadre des douze objectifs de politique générale (*Outcomes*). L'objectif huit porte sur « l'habitat durable et l'amélioration des conditions de vie des ménages » et concerne, entre autres, le logement social. Il est recommandé « l'augmentation de la production de logements en location bien situés et accessibles aux ménages pauvres ». Il s'agit avant tout d'objectifs chiffrés : la production doit atteindre 80 000 unités en location d'ici 2014, dont 24 000 unités de logement social. Une double analyse peut être menée sur cet objectif. D'un côté, le logement social n'a jamais été aussi bien reconnu comme offre pertinente de logement adaptée à la situation sud africaine. Mais d'un autre côté, la limite de l'*Outcome 8* consiste à fixer une fois de plus des objectifs en termes quantitatifs et non qualitatifs, reproduisant ainsi l'erreur commise avec les maisons RDP. Les acteurs du secteur ont donc la perception d'un vide au niveau de la vision stratégique du secteur (entretien n°14). Cette question sera traitée dans la deuxième partie du mémoire où le rôle de NASHO comme force de proposition en termes de vision sera évoqué.

Ce chapitre a ainsi mis en avant la complexité et la spécificité de la politique de logement sud-africaine. La politique de logement est un des programmes clés du régime post-apartheid et est également source de légitimité pour l'ANC dont les promesses électorales, illustrées dans le *Reconstruction and Development Programme*, accordaient une place importante au logement en accession à la propriété. Cependant ce biais politique privilégiant la propriété sur la location entrait en contradiction avec l'évolution de la société et l'augmentation de la demande de logements en location. Ces contradictions ont été progressivement mises à jour si bien que l'on s'accorde aujourd'hui sur le constat que « 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 » (Dubresson, Jaglin, 2009, p 25). Des solutions alternatives, comme le logement locatif et les projets de gestion de zone d'habitat informel, ont ainsi été développées pour compléter la politique de logement.

Outre l'opposition entre locatif et accès à la propriété, les SHIs ont du faire face à d'autres obstacles. L'un d'entre eux résidait dans la fragilité de l'environnement financier dans lequel évoluait le secteur, et en particulier la réticence des banques à financer un secteur considéré comme risqué. L'appui de bailleurs extérieurs a été essentiel dans le démarrage du secteur et a permis aux SHIs d'affiner leur modèle financier. Au terme d'un travail de lobbying mené par les SHIs, avec notamment la création de NASHO, une politique de logement a finalement été rédigée. En dépit de ces avancées, le secteur évolue dans un environnement encore faiblement institutionnalisé où les relations entre individus permettent le plus souvent l'accès aux ressources.

Chapitre 2 – Une forte cohésion interne du secteur dans un environnement en mutation

Cette partie offre un aperçu plus en détail du secteur tel qu'il est composé à l'heure actuelle (voir annexe 4 pour tableau récapitulatif sur le secteur) et analyse la cohésion du secteur dans son ensemble et ses relations vis-à-vis des acteurs extérieurs au secteur. Ces deux aspects sont mesurés au regard des éléments signalés dans la colonne de gauche :

Cohérence interne au secteur	- Différences/similarités entre SHIs - Relations SHIs/NASHO/SHIFT/SHRA
Relations avec les acteurs extérieurs	- Relations avec les sphères de gouvernement - Partenaires (bailleurs en particuliers) - Développeurs privés

L'analyse des jeux entre acteurs permet également de montrer que certains déterminants, en particulier la question des financements, structurent leur relation.

Section 1 – La construction d'une solidarité interne au secteur

Le secteur du logement social en Afrique du Sud se caractérise par une grande diversité. Les SHIs sont différentes en termes de :

- *Statut* (section 21 ou entité municipale).

- *Nombre d'unités résidentielles administrées*. Par exemple, une SHI nouvellement formée comme IMIZI ne gère que 347 logements correspondant à un seul développement tandis que JHC administre plus de 4000 logements répartis dans 29 immeubles.
- *Public ciblé*. Par exemple Madulammoho Housing Association pourvoie aux besoins de la tranche basse des bénéficiaires du logement social tandis que JHC s'occupe de la tranche haute, comme en témoigne l'écart des loyers entre les deux SHIs. Une SHI comme YEAST a quant à elle fait le choix de s'adresser à des publics particuliers (femmes battues, handicapés etc.).
- *Programmes*. Par exemple certaines SHI ont des programmes de développement communautaire (*community development*), d'autres non.
- *Capacités internes*. Le processus d'accréditation accompli par SHRA est un indicateur des capacités au sein du secteur. Sur vingt-sept SHIs recensées par SHRA, quatre sont pleinement accréditées, dix sont en phase de pré-accréditation, treize en accréditation sous condition. Il existe donc un noyau de SHIs bien structuré et disposant d'expérience. Ce noyau joue d'ailleurs un rôle clé au sein de NASHO, en prenant par exemple part aux assemblées générales. Les autres membres de NASHO ressentent parfois un décalage, comme il nous en a été fait état lors de nos visites sur le terrain.

En dépit de toutes ces différences, les SHIs partagent un grand nombre de défis communs (boycott des loyers, problème de maintenance etc.) qui sont aussi autant d'opportunités d'échanges entre SHIs. Dans le discours des SHIs (interviews informelles avec les directeurs des SHIs), le décalage de niveau entre SHIs est à la fois vécu comme une contrainte (moindre accès aux informations et aux prises de décisions, notamment pendant les assemblées de NASHO) et comme une opportunité (apprendre auprès des SHIs les plus développées[13]). Toutes les SHIs interviewées reconnaissent l'intérêt de NASHO qu'elles perçoivent avant tout comment une plateforme d'échanges. Elles se présentent comme solidaires les unes vis-à-vis des autres. En dépit d'un discours assez consensuel (qui est logique en présence d'un membre de NASHO), il semble que la solidarité entre SHIs s'évalue surtout :

- *au niveau individuel*. Les SHIs court-circuitent NASHO pour avoir accès à des informations par un appel téléphonique direct à une autre SHI ou encore lors de rencontres informelles.
- *à un niveau hiérarchique élevé*. Les CEOs communiquent entre eux et se connaissent. Le personnel technique ne communique pas, sauf dans le cadre des formations organisées par NASHO.
- Et *dans une logique de proximité géographique*. Par exemple les directeurs de Madulammoho et de JHC ont des contacts assez réguliers, lors de réunions officielles ou de réunions plus

[13] Sans pour autant pouvoir généraliser pour l'ensemble des SHIs, il semble que JHC apparaissent comme un référent en termes de bonnes pratiques dans le secteur.

informelles (les membres des SHIs du Gauteng organisent une soirée par mois autour d'un verre).

Ainsi les relations entre les SHIs apparaissent comme assez solides même si elles pourraient être renforcées, notamment par NASHO dont le mandat intègre cette dimension. Or, NASHO dispose encore de faibles moyens en termes de communication interne. Deux personnes sont actuellement en charge de la communication à NASHO. L'une est stagiaire et l'autre a également des tâches administratives à remplir. Le seul réel outil de communication interne est la *newsletter* mensuelle envoyée par NASHO à ses membres. Le site internet, entièrement refait en 2011, est encore incomplet et aucun espace réservé aux SHIs n'a été envisagé. L'organisation d'ateliers de formation semble être un élément plus fédérateur : les réactions des participants sont toujours positives et les échanges d'adresses/numéros de téléphone y sont nombreux. Ainsi, le renforcement de la solidarité au sein du secteur est un objectif de NASHO (communication interne, organisation d'ateliers etc.) mais néanmoins, les résultats semblent à l'heure actuelle limités. Les membres court-circuitent NASHO pour échanger des informations.

Les relations amicales entretenues entre SHIs et avec leur organe représentatif NASHO contrastent avec les relations conflictuelles qui existent à l'heure actuelle avec l'autorité régulatrice SHRA. Les tensions entre les SHIs et SHRA concernent le processus d'accréditation, enjeu qui est crucial pour les SHIs puisqu'il détermine aussi l'obtention du RCG. Les relations entre SHRA et NASHO sont également tendues. SHRA perçoit « un conflit d'intérêt » entre les deux acteurs. Depuis la dissolution de la SHF et la création de SHRA, il existe un vide au niveau du volet « renforcement des capacités » qui était auparavant attribué à la SHF. Le *Social Housing Act*, qui établit SHRA, n'inclut pas clairement cette fonction dans le mandat de l'institution. Le NDoHS, qui apparaît comme légitime pour assumer cette fonction, n'a cependant pas à l'heure actuelle les moyens de le faire. La compréhension du secteur a alors été que NASHO investisse ce rôle mais les moyens financiers qui pourraient permettre à NASHO d'accomplir pleinement cette tâche sont encore insuffisants (entretien n°14). NASHO constate également (sources internes) que SHRA a inscrit R 220 000 000 (environ 22 000 000€) destinés au développement des capacités dans son budget pour les cinq années à suivre sans pour autant avoir une stratégie d'action. NASHO est à plusieurs reprises entré en contact avec SHRA pour travailler sur une stratégie commune. SHRA a accepté cette invitation en 2012 avec l'idée de lancer une « vision 2030 » incluant une réflexion sur le développement des capacités et le financement sur le long terme du secteur. SHRA a par la suite annulé l'atelier de travail prévu à ce sujet sans aucun motif. De plus, depuis mars 2012, les deux parties se sont accordées sur la rédaction d'un protocole d'entente (*Memorandum of Understanding*). En avril, le protocole a été rédigé mais est toujours en attente de signature par SHRA. Les relations entre SHRA et NASHO étaient alors gelées dans un rapport de force tendu. Outre le conflit d'intérêt sur le volet « renforcement des capacités du secteur », NASHO reproche plus généralement à SHRA de limiter son mandat à la distribution du RCG sur une

base « projet par projet » qui ne permet pas de solidifier le secteur. « Ce manque de leadership et de vision stratégique pour le secteur » est au cœur de l'argumentaire de NASHO qui maintient ses efforts pour régulariser ses relations avec SHRA. NASHO a organisé une réunion début septembre avec un haut fonctionnaire travaillant au cabinet présidentiel pour évoquer ce conflit et faire accélérer le processus. Quelques semaines plus tard, le 18 octobre 2012, le MoU a été signé entre NASHO et SHRA.

Ainsi, le secteur est en voie de consolidation, grâce à un paysage institutionnel certes mouvant, mais de plus en plus solidifié, notamment par la mise en place de relations contractuelles entre acteurs-clés. La base, formée par l'ensemble des SHIs est solide et structurée autour de quelques SHIs faisant office de référents dans le secteur. La légitimité de NASHO est conférée grâce à ses membres qui ne remettent pas en cause la nécessité de cette fédération mais sont demandeurs de plus de retours en termes de services rendus. NASHO connaît d'ailleurs quelques difficultés avec des SHIs qui ne payent pas régulièrement leur cotisation. Ce type de comportements alimente un cercle vicieux puisque NASHO souffre déjà d'un manque de ressources humaines et financières ne lui permettant pas d'exercer pleinement sa mission. Enfin, la fracture se dessine davantage au niveau supérieur, dans les relations que les SHIs et leur organe représentatif NASHO entretiennent avec leur autorité régulatrice SHRA.

Section 2 – Un environnement extérieur instable

Par « environnement extérieur », il s'agit de considérer les relations qu'entretiennent les SHIs avec les acteurs publics et privés qui les entourent. Les acteurs publics sont des interlocuteurs privilégiés des SHIs. L'échelle municipale constitue l'échelle pertinente d'action pour les SHIs mais compte-tenu de la répartition des capacités ayant trait au logement à l'heure actuelle, les relations entre SHIs et provinces sont elles aussi déterminantes.

Toutes les provinces sont censées disposer d'un *Provincial Steering Comittee* (PSC) qui est composé des SHIs et des acteurs principaux en termes de décisions relatives au logement (à l'échelle de la province et des municipalités). Le PSC doit se rassembler régulièrement pour contrôler et guider les projets en préparation ou en cours de réalisation, permettant ainsi d'améliorer la communication entre les différentes parties et faciliter la mise en œuvre des projets. La tenue d'un PSC et l'insertion des projets dans la liste des projets pour les cinq ans à venir sont déterminantes pour les SHIs car c'est au terme de cette procédure que le PSC soumet les projets pour l'accès aux subventions (*institutional grant* et RCG). Ces PSC doivent également permettre aux municipalités d'être tenues au courant des projets en cours sur leur territoire. Cependant, une étude récente menée auprès des treize municipalités possédant des RZs (SALGA, 2010) montre que les informations ne circulent pas bien et que les municipalités ont une mauvaise connaissance de ces données. De plus, toutes les provinces ne

disposent pas de PSC et la fréquence avec laquelle ils sont tenus varie grandement d'une municipalité à l'autre. Selon Malcolm Mc Carthy, seuls deux PSC sont à l'heure actuelle opératoires : ceux du Western Cape et du Gauteng. Dans le cas du Gauteng, ce sont les SHIs elles-mêmes qui font une demande pour l'organisation d'une séance (entretien n°10) tandis que les PSC du Western Cape se déroulent sur une base mensuelle.

Les municipalités quant à elles, ont selon la législation une fonction cruciale dans la mise en place du logement social. Les relations entre municipalités et SHIs sont régies par le *Municipal Finance Management Act* (MFMA, Act 56, 2003) qui fait état des normes en matière de gestion financière des autorités locales, et dans une moindre mesure par le *Municipal System Act* (Act 32, 2000), le *Companies Act* (Act 71, 2008) et le *Public Finance Management Act* (PFMA, Act 1, 1999). Cependant le MFMA peut prêter à différentes interprétations et laisse une marge d'action assez large aux municipalités pour choisir le type de relations qu'elles souhaitent entretenir avec une SHI (SALGA, 2007). Il existe trois types de configurations qui possèdent chacune leurs avantages et inconvénients :

	Entité municipale	Partenariat Public-Privé	Entité indépendante
Caractéristiques	- La municipalité détient la plupart des capitaux - Elle a aussi le pouvoir de licencier le directeur, de voter, de choisir les budgets	- Il y a deux partenaires : la municipalité et le partenaire privé - La unicipalité n'a aucun contrôle sur le partenaire privé - Le partenaire privé prend le risque - Le terrain revient à la municipalité après une certaine période	- La SHI est complètement autonome - Possibilité d'être à but lucratif et non-lucratif. - Peut être une entité municipale d'une autre municipalité
Avantages	- Communication plus rapide - Accès facilité aux financements - En position privilégiée pour les marchés	- Le partenaire privé a une bonne expertise commerciale - Moins d'interférences avec le politique - Une relation contractuelle qui permet un engagement des deux parties - Accès aux financements plus facile si acteur privé impliqué (sous réserve de disposer de garanties) - Possibilité d'entreprendre de gros projets	- Aucune forme de contrôle n'est exercée par la municipalité sur la SHI (ou seulement dans le cas d'un *performance agreement*). - Risque moins élevé pour le département en charge du logement social - Meilleur accès aux financements (si la SHI est viable et possède les garanties)
Inconvénients	- La municipalité peut conserver les revenus générés par l'activité sans les réinvestir dans le secteur - Enjeux au niveau des Ressources Humaines (employés municipaux) - Accès aux financements (les institutions financières se méfient des gouvernements locaux) - Plus de contraintes	- La mise en place du PPP peut être longue et onéreuse - Viable seulement pour les gros projets - La municipalité doit avoir suffisamment de capacités pour gérer tous les aspects du partenariat.	- Faible appui/implication de la municipalité - Difficulté pour accéder au foncier - En position de faiblesse par rapport à une entité municipale pour obtenir des projets

	administratives - Biais politique		

Figure 5 - Configuration des relations entre municipalité/SHI (d'après SALGA, 2007 p 55-78)

De plus, selon le *Social Housing Act*, les municipalités doivent développer un contrat de performance (*performance agreement*) avec les SHIs qui opèrent sur leur territoire. Cet accord doit être renouvelé annuellement. Dans les faits, seules deux Municipalités, Cape Town et Johannesburg, ont une assez bonne compréhension du secteur qui se traduit par une plus grande implication. En 2009, Cape Town a développé un accord de partenariat avec trois SHIs (Cape Town Community Housing Compagny, Communicare, SOHCO) avec l'intention de rendre le foncier public plus accessible à ces SHIs. Madulammoho Housing Association a été ajoutée à la liste cette année. A Johannesburg, les SHIs, soutenues par NASHO (dont les bureaux sont localisés dans la ville), sont parvenus, au terme de plusieurs années de lobbying, à obtenir l'appui de personnes-relais dans différents départements de la Municipalités. Les SHIs présentes dans les autres municipalités (interviews menées auprès de deux SHIs à eThekwini et une SHI à Msunduzi) constatent que la sensibilisation des techniciens et élus au logement social est un processus de longue durée qui est remis en cause par le renouvellement régulier du personnel dans les différents départements.

Comme l'a montré le tableau ci-dessus, la question de l'accès au financement est déterminante. Celui-ci est plus ou moins aisé selon plusieurs éléments (nature de la relation de la SHIs avec les autorités locales, ancienneté et capacités de la SHI, localisation géographique de la SHI à l'échelle nationale etc.). La capacité des SHIs à structurer durablement des relations de confiance avec des partenaires (financiers en particulier) est un déterminant crucial dans l'évolution du secteur.

L'une des particularités du secteur, signalée dans le chapitre précédent, est de disposer de nombreux appuis étrangers qui ont notamment permis le lancement du secteur (voie annexe 1). L'aide portée au secteur se décline à différents niveaux (soutien financier, échange d'expertise etc.), en direction d'une série d'acteurs (SHF, NASHO, SHIs etc.) et à différentes échelles temporelles. La frise chronologique ci-dessous retrace l'implication des bailleurs étrangers dans le temps :

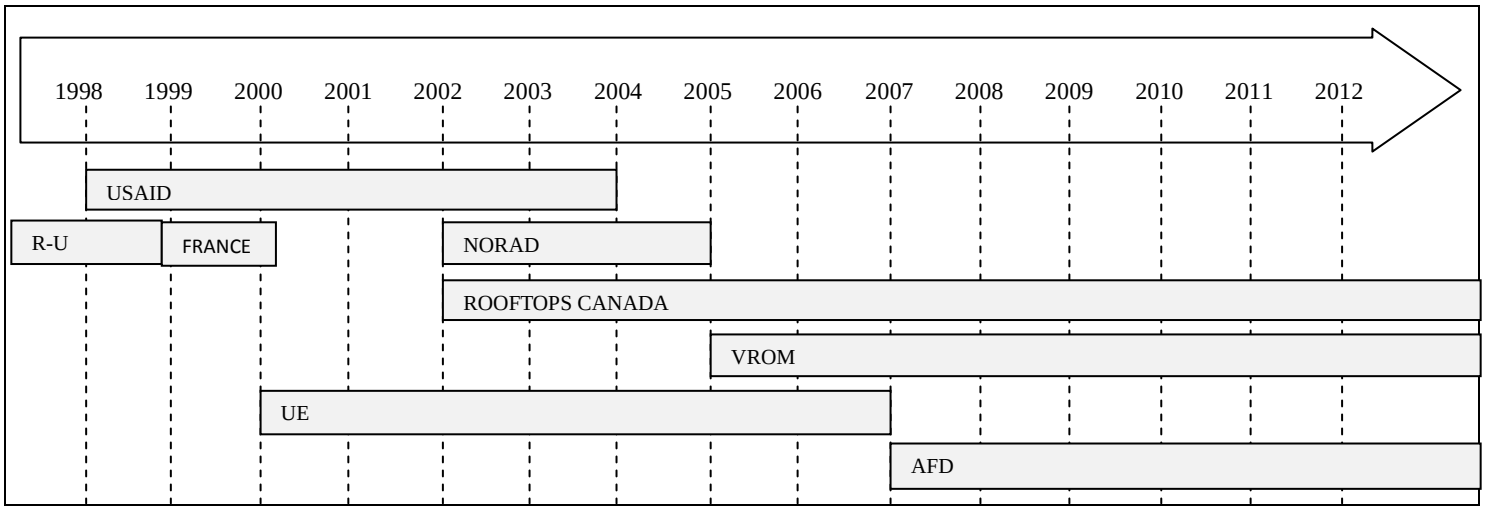
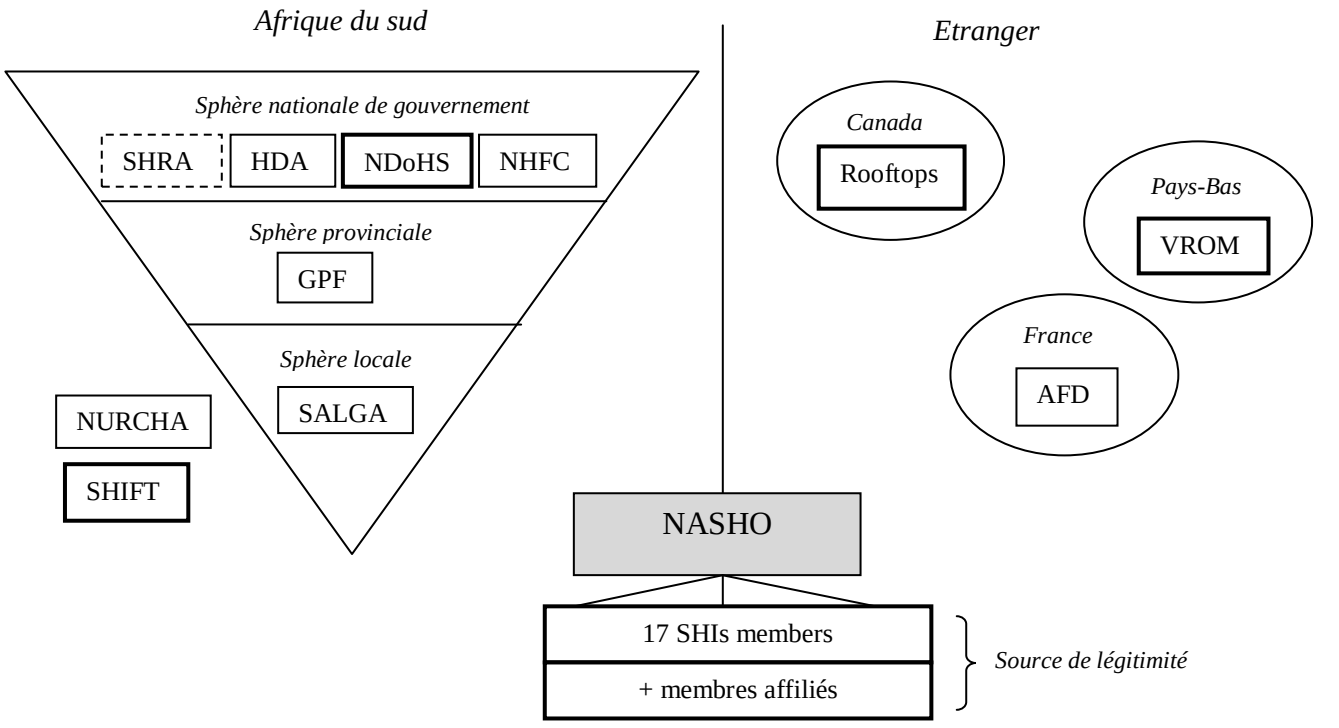


Figure 6 - Chronologie appui au secteur logement social / logement abordable

Rooftops Canada a été le partenaire dont la contribution a été la plus longue sur la durée. Son engagement auprès du secteur repose essentiellement sur l'échange d'expériences (voyages, visites d'experts etc.). La collaboration entre NASHO et Rooftops est en voie d'être institutionnalisée par un protocole d'entente. VROM (le Ministère du Logement aux Pays-Bas) et le deuxième bailleur dont l'action a été la plus longue. La particularité de l'aide en provenance des Pays-Bas est de passer par un accord signé entre les deux départements d'Etat orienté sur le logement/l'habitat. Cet accord-cadre se décline en plusieurs programmes auxquels correspondent des lignes de crédits. L'accord est revu sur une base annuelle et implique une quantité d'acteurs. Il englobe ainsi la collaboration entre entités de mêmes natures (par exemple, NASHO et AEDES qui sont les fédérations de logement social en Afrique du Sud et aux Pays-Bas, SALGA et VNG-International qui représentent les collectivités locales dans les deux pays).

Au niveau de NASHO, l'appui des partenaires extérieurs (financiers et institutionnels) peut se résumer selon le schéma suivant :



Evaluation de la nature de la relation :

- Relation fragile, voire conflictuelle, mais en voie de consolidation
- Coopération mutuelle, basée sur la confiance, mais qui peut encore être améliorée par la signature d'un accord
- Relation solide, confirmée par un accord écrit (signé ou en cours de signature)

Figure 7 - NASHO et ses partenaires ; A.F, 2012

NASHO a réussi bâtir un réseau de partenaires depuis son lancement, il y a dix ans. Ces partenaires assurent différentes fonctions :

- Certains partenaires ont pour le moment un rôle essentiellement financier. C'est le cas du *Gauteng Partnership Fund* (GPF) ou de NURCHA dont la principale fonction est de financer les projets de logements sociaux via des prêts délivrés sur le long terme. Le GPF finance aussi des évènements plus ponctuels, comme cela a par exemple était le cas pour l'atelier sur la régénération urbaine de Tshwane.
- Une autre catégorie correspond aux acteurs de type NDoHS, HDA, SHRA, SALGA, qui constituent l'environnement institutionnel. Ils sont à la fois pourvoyeurs de ressources financières et symboliques dans la mesure où ils jouent souvent le rôle de relai dans le processus de lobbying de NASHO.
- Enfin une dernière catégorie correspond aux bailleurs internationaux dont le mandat comprend à la fois un appui financier et technique, via notamment l'échange d'expertise.

Les trois catégories mentionnées ci-dessus sont complémentaires et interdépendantes. Par exemple, l'appui institutionnel, obtenu grâce à des personnes ressources, permet d'accéder à des fonds supplémentaires. En maintenant ce réseau de partenaires, NASHO renforce ainsi par la même occasion la confiance dans le secteur.

A l'échelle des SHIs, l'enjeu est encore différent. A ce niveau la question financière est aussi déterminante car l'équilibre du modèle financier garantit la viabilité des projets. Dans une phase initiale, en particulier avant la mise en place du RCG, les SHIs étaient dépendantes des bailleurs étrangers (Onatu, 2009). Cet apport leur permettait de couvrir les frais initiaux de construction sans pour autant avoir à multiplier les emprunts. Le modèle de JHC est significatif de ce type de raisonnement économique. JHC a été créée en 1995 avec pour objectif de loger des familles à revenus modestes dans le centre-ville de Johannesburg. L'UE a permis le lancement des activités de la SHI grâce à un don de R50 000 000 (environ 5 000 000 €). La SHI a par la suite élargi ses sources de financements. Ainsi JHC a été la première SHI à réaliser un prêt auprès d'une banque commerciale (Absa Bank) en 2000. La SHI a réussi à se constituer un fond de réserve lui permettant de réaliser des développements à une large échelle. Son succès repose aussi sur une gestion très stricte des loyers et taux de vacances dans ses immeubles. Ainsi, JHC ne dépend aujourd'hui plus des autorités publiques en termes de subventions car elle a su se constituer des fonds propres suffisants et consolider un réseau de partenaires qui lui font confiance. JHC est un exemple de modèle financier applicable au secteur. Souvent évoqué comme référence, il convient cependant de noter que ce modèle financier correspond aussi à un modèle social dans la mesure où les projets développés par JHC visent la partie supérieure des bénéficiaires du logement social, voire des ménages ne pouvant être éligibles car leurs revenus sont trop élevés. Cette stratégie permet également à JHC de réaliser des opérations d'interfinancement, c'est-à-dire que le surplus généré par les loyers des locataires hors barème logement social est

réinjecté pour financer des logements pour des ménages en situation plus précaire, ou pour d'autres opérations (entretien n°11).

Ainsi partenaires institutionnels et/ou financiers forment l'environnement de travail des SHIs et de leur fédération NASHO. L'accès à davantage de ressources financières est crucial pour les SHIs dont le modèle économique repose sur un fort investissement au niveau de la phase initiale de construction (les loyers perçus par la suite étant censés équilibrer la balance et à terme aboutir à l'équilibre des finances). Dans les années 2000, les SHIs étaient dépendantes des bailleurs internationaux qui leur fournissaient, sous forme de dons, une partie de cet apport initial. La consolidation d'un environnement institutionnel a par la suite permis aux SHIs d'opérer dans un environnement plus favorable. La mise en place du RCG, au terme d'un long processus de plaidoyer effectué par les SHIs et leur allié NASHO, a par la suite permis au SHIs de bénéficier d'une source de financement additionnelle pour couvrir les coûts initiaux. Cette partie montre ainsi que la constitution d'un réseau de partenaires institutionnels et/ou financiers est déterminante dans l'évolution du secteur. Les deux volets sont interdépendants car ils permettent de renforcer la confiance dans le secteur. Autrement dit, plus l'appui institutionnel sera grand, plus la confiance des institutions financières augmentera. Et plus le secteur générera des revenus supplémentaires (voire en deuxièmes partie), plus le logement social sera à l'agenda politique.

L'augmentation de la confiance dans le secteur est un processus politique, qui se joue essentiellement à l'échelle individuelle. A titre d'exemple, la création d'une politique de logement social, évoquée plus haut, a été menée par des individus qui avaient des connexions avec des personnes-relais à des niveaux hiérarchiques plus élevés. Au cours de mes discussions informelles avec les membres des SHIs, j'ai réalisé qu'il existait une barrière perméable entre la sphère politique et la sphère « technicienne », incarnée par les SHIs et les consultants. Ainsi certains directeurs de SHIs ont été actifs dans la lutte anti-apartheid et ont conservé des connexions avec des membres de l'ANC (entretien n°14). D'une manière générale, il s'agit d'un « petit monde » (expression de Malcolm Mc Carthy). La modification rapide de l'environnement institutionnel a entraîné un redéploiement des individus travaillant dans ces institutions. Autrement dit, si les institutions changent, les individus sont les mêmes. La disparition de la SHF, en particulier, a entraîné une redistribution des rôles. La plupart des membres de la SHF ont rejoint SHRA mais certains individus ont été recrutés par d'autres institutions. Par exemple, Harmen Oostra, actuellement en poste à NASHO travaillait auparavant à la SHF. Odette Crofton, qui occupait anciennement des fonctions importantes à la SHF sur les questions de formulation d'une politique de logement social, travaille maintenant à la HDA. Cette personne apparait ainsi aujourd'hui comme une personne-relai pour les membres du secteur du logement social, en particulier pour NASHO. Certains individus disposent également d'une double casquette, rendant les jeux entre acteurs encore plus complexes. Le parcours de Taffy Adler témoigne de cette aptitude à évoluer de manière multiple dans le secteur. Actif dans la lutte anti-apartheid, il a dirigé l'une des

commissions du NHF. Par la suite, il a crée sa propre SHI, JHC, dont il est resté à la tête jusqu'en 2009. Pendant cette période, il a également été secrétaire général de NASHO ou encore de TUHF, tout en assurant un rôle de conseiller au niveau du cabinet présidentiel. En 2009, il a été nommé directeur de la nouvelle établie HDA. Cette liste n'est pas exhaustive mais témoigne d'une tendance à multiplier les fonctions et les postes de décision dans le secteur privé et public.

Les relations entre individus sont également un facteur crucial pour accéder à des sources de financement. Le rôle d'Harmen Oostra au sein de NASHO apparait ainsi comme décisif. D'origine hollandaise, Harmen a su développer des relations d'amitiés avec des partenaires d'outre-mer et faire bénéficier NASHO de cet apport en termes financiers et d'expertise. SHiFT, par exemple, est un partenaire de NASHO qui est presque entièrement financé par des dons des Pays-Bas et notamment grâce à des voyages renouvelés d'Harmen aux Pays-Bas. Ce « biais individuel » dans le paysage du logement social peut apparaître comme une faiblesse. En effet, il détermine l'accès à des ressources sur le court terme. Par exemple, Harmen prend sa retraite à la fin de l'année et l'avenir de la relation entre NASHO et les Pays-Bas pourrait s'en trouver modifié.

Cette hypothèse, qui demanderait encore à être confirmée par une étude plus approfondie des trajectoires individuelles au sein du secteur, confirme l'idée d'une forte cohésion au sein du secteur et avec des partenaires stratégiques. Cette cohésion serait fondée sur des alliances ou désalliances mutuelles, qui sont autant d'enjeux de négociation et d'accès à des ressources à différents niveaux. Ainsi notre hypothèse est que la forte dynamique du secteur repose sur des amitiés assez fortes, notamment entre directeurs de SHIs (et aussi avec Malcolm Mc Carthy qui joue un rôle clé dans la mise en contact des membres). Les tensions entre individus sont aussi sources de blocages. A titre d'exemple, il nous a été suggéré que le directeur de SHRA était en froid avec Malcolm Mc Carthy, se qui a pu ralentir la signature du MoU. A noter que cette situation a été débloquée grâce à l'intervention d'un fonctionnaire travaillant au niveau du cabinet présidentiel. Les relations entre individus restent ainsi structurantes pour le secteur même si l'environnement institutionnel est en voie de consolidation.

Cette première partie a ainsi permis de mettre en évidence les spécificités d'un secteur en pleine croissance. Le logement social a été présenté comme une alternative dans le cadre de la politique de logement sud-africaine. Dans un contexte où « 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 » (Dubresson, Jaglin, 2009), le logement social apparaît comme un modèle qui permet d'atténuer cette tendance et à terme de restructurer la ville post-apartheid. La mobilisation du secteur a permis de mettre la question du logement social à l'agenda politique. Le logement social est ainsi devenu en quelques années, l'un des plus importants programmes du NDoHS. En dépit de cette croissance rapide, l'environnement institutionnel est encore

en mutation et l'accès à des ressources est encore en partie déterminé par la mobilisation d'un réseau de connaissances au niveau individuel. En quelques années, les SHIs ont également affiné leur modèle économique. Le financement initial associé aux coûts de construction apparaît comme un enjeu majeur, d'où l'intérêt du RCG – instrument financier instauré avec la politique de logement social de 2005. Après six ans d'allocation du RCG, NASHO a souhaité évalué l'impact de cet instrument et ainsi confronter les objectifs formulés dans la politique aux résultats dans la pratique. Les résultats de cette étude sont présentés dans cette deuxième partie.

Partie 2 – Les défis liés à l'application de la politique de logement social

Tandis que la première partie évoquait principalement les enjeux à l'échelle nationale, cette seconde partie porte davantage sur l'échelle municipale, qui apparait comme le cadre privilégié de l'action des SHIs. Six ans après l'adoption d'une politique nationale, la priorité est maintenant de faire appliquer des politiques favorables au logement social à l'échelle municipale, permettant ainsi de faciliter la mise en œuvre des projets. La recherche effectuée par NASHO dans le cadre de son programme « logement social et régénération urbaine » confirme cette orientation. D'une manière générale, plus qu'un document de recherche, le rapport de NASHO peut aussi être considéré comme un élément du plaidoyer permettant d'alimenter la réflexion sur la vision de long-terme à donner au secteur. La vision actuelle de NASHO – vision fortement influencée par son directeur Malcolm Mc Carthy – est celle d'un secteur « entrepreneurial », c'est-à-dire structuré autour de certaines SHIs stratégiques qui ont les capacités nécessaires et un modèle économique viable. L'action de ces SHIs devrait se concentrer là où les retours sur investissements sont les plus importants : à l'échelle nationale, il s'agit de viser les métropoles, et à l'échelle locale, de viser les centres-villes. A la suite des débats suscités par la recherche sur la régénération urbaine, Malcolm Mc Carthy a été amené à nuancer ses propos sur l'investissement stratégique privilégiant les centres-villes. Ainsi, le rapport de recherche se présente comme « un travail en cours » (*work in progress*) dont le contenu ne doit pas être sujet à polémique. Cette partie reprend les conclusions tirées de ce rapport. Le premier chapitre montre qu'il n'y pas de véritable stratégie d'investissement à l'heure actuelle et que les objectifs de restructuration affichés dans la politique de logement social ne sont pas pleinement atteints. Le deuxième chapitre est uniquement centré sur l'aspect « régénération urbaine », tel qu'il a été défini en introduction, et sur les leviers d'actions permettant de maximiser l'impact du logement social dans les projets de régénération urbaine.

Chapitre 1 – L'impact limité du RCG en vue des objectifs de restructuration urbaine

Ce chapitre montre qu'en amont, la politique de logement social est structurée autour d'objectifs consensuels de restructuration de l'espace urbain qui visent à annuler les effets de l'apartheid. Les outils permettant l'application de cette politique (RCG et RZs) ont été conçus pour atteindre ces objectifs. Néanmoins les processus d'attribution du RCG et d'identification des RZs sont trop vagues ou non pertinents et biaisent l'application de la politique de logement social en réduisant ces effets restructurants. Après avoir étudié le RCG « en amont », la deuxième section s'intéresse aux effets du RCG « en aval », en particulier sur la traduction spatiale de cette stratégie de restructuration

urbaine. Il s'agit de montrer que la mise en place du RCG n'a pas remis en cause la logique selon laquelle les projets de logement social étaient développés auparavant, c'est-à-dire selon une logique *ad hoc*, essentiellement fondée sur la disponibilité du foncier et/ou du bâti. D'une manière générale, ce chapitre renforce l'idée qu'il n'existe actuellement aucune vision stratégique pour le secteur.

Section 1 – Les failles du RCG et des RZs

Selon la politique de logement social de 2005, les objectifs de restructuration urbaine contiennent trois dimensions :

- *Restructuration spatiale*. Ce terme fait référence à l'annulation du modèle spatial de la ville apartheid, où les populations pauvres (majoritairement noires) vivent éloignées des centres économiques. Le logement social doit fournir une solution de logement pour ce public. D'autre part, il est conçu comme un habitat relativement vertical, privilégiant un modèle urbain de « ville compact », favorisant les densités moyennes à élevées, rendant ainsi la gouvernance urbaine et l'accès aux services plus aisés.



Photo 1 : Living Stones, projet de Yeast, Tshwane CBD, maisons individuelles sur le toit d'une église (28 unités résidentielles), exemple d'une utilisation stratégique de l'espace en milieu dense (centre-ville) ; *www.ych.org.za*



Photo 2 : Lakehaven, projet de FMHC, en périphérie d'eThekwini, exemple de projet à large échelle (584 unités résidentielles sur environ 18 hectares) qui contribue à la densification de l'habitat en milieu périphérique ; A.F. 2012

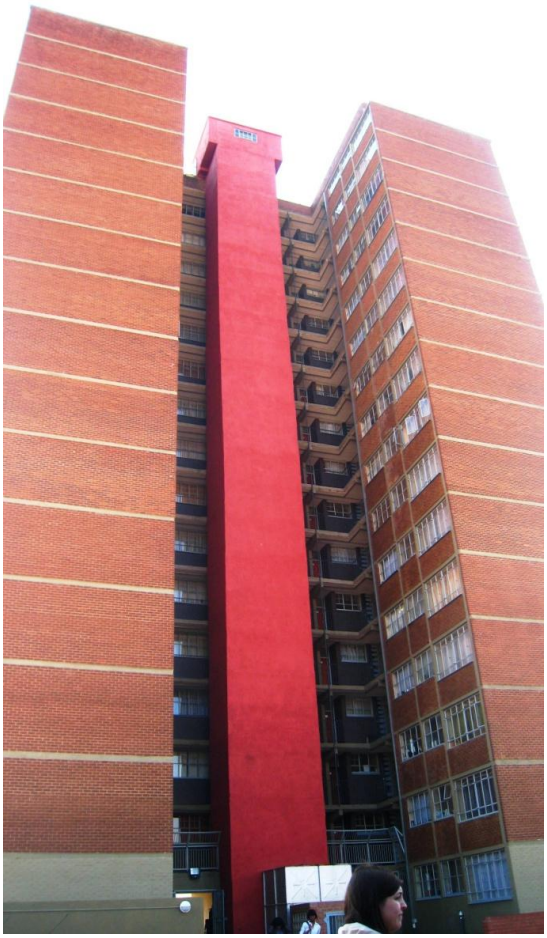


Photo 3 : Citrine Court, projet de Joshco, proche banlieue de Johannesburg, plus haut projet de logement social en Afrique du Sud (79 unités résidentielles; A.F.2012

Figure 8 - Logement social et options de restructuration urbaine

- *Restructuration économique*. Cette dimension, étroitement liée à la précédente, fait référence à la création d'emplois d'une part et à la revitalisation économique d'autre part. Le logement social doit permettre de créer des emplois dans l'environnement immédiat du projet. De plus, la gestion et la maintenance du stock de logement constituent également des opportunités d'emploi.



Figure 9 – Exemple d'activité commerciale intégrée au logement social ; un cyber-café situé sous Living Stones, un projet de Yeast, A.F, 2012

Enfin le logement social est défini dans la politique comme un outil de « revitalisation » ou « régénération urbaine » dans des zones ayant subi des dynamiques de déclin. Le texte se réfère d'ailleurs à des expériences menées à l'étranger qui montrent l'impact positif du logement social sur son environnement. Ainsi le terme « restructuration économique » prend aussi en compte la dimension de régénération urbaine telle que nous l'avons définie en introduction.

- *Restructuration sociale*. Ce dernier volet indique que le logement social doit permettre une plus forte « intégration[14] » - terme défini dans la politique comme synonyme de plus grande mixité sociale et raciale. Cette mixité doit se décliner à l'échelle du projet et à l'échelle du quartier. Ainsi le projet social doit contribuer à la réduction du niveau de criminalité aux alentours, notamment grâce à la participation des bénéficiaires à des programmes d'amélioration du quartier qui permettent de développer un sentiment d'appartenance au quartier et à la ville.

[14] Le concept d' « intégration » est un leitmotiv des politiques publiques post-apartheid. Ce pendant « sa signification et sa mise en application restent confuses » (Pieterse, 2004, p1). Selon Harrison (Harrison, 2003, p 23), il fait partie de « ces mots-valise du langage de l'aménagement post-apartheid dont le contenu est tellement abstrait qu'il s'éloigne des attentes de la population au quotidien ».



Photo 1 : Campagne de nettoyage devant BG Alexander, Johannesburg ; Madulammoho, 2012



Photo 2 : Tournoi de football organisé par Madulammoho, Johannesburg, Madulammoho, 2012

Figure 10 - Exemples d'activités de développement communautaire (community development)

Selon le texte, l'outil d'aménagement permettant d'atteindre ces objectifs de restructuration sont les *Restructuring Zones* (RZs), qui sont définies comme des « aires géographiques qui doivent faire l'objet d'un investissement stratégique et identifiées en fonction de leurs besoins en termes de restructuration spatiale, économique et sociale » (*Social Housing Act*, 2008). Dans ces zones, les SHIs peuvent prétendre au RCG, investissement public censé stimuler d'autres investissements, privés en particulier.

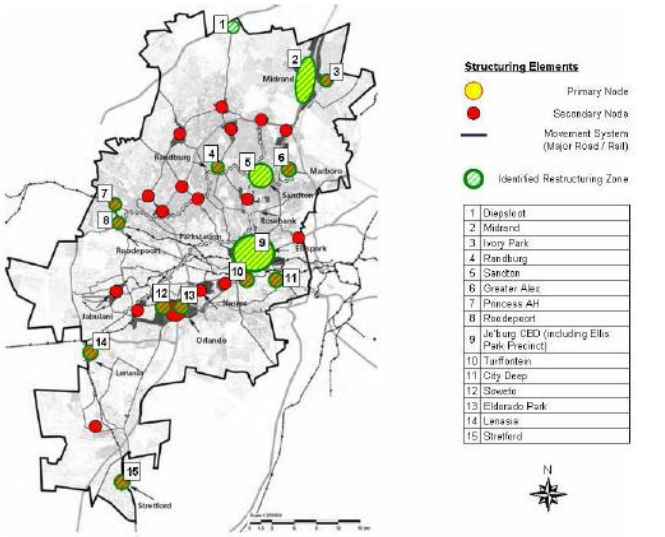
L'identification des RZs a été initiée à la suite de la promulgation de la politique de logement social et a été menée dans des délais très courts pour pouvoir démarrer l'allocation du RCG dans les délais impartis. Le processus d'identification devait se faire en deux phases. La première correspond à la démarcation des *Provisional Restructuring Zones* (PRZs), qui devaient être identifiées rapidement dans le but de ne pas retarder certains projets de logements sociaux. Comme leur nom l'indique, ces zones devaient être provisoires, et validées seulement dans une seconde phase, au terme de laquelle les RZs définitives étaient proclamées. Cette deuxième phase correspond au processus de « consolidation et expansion du programme ». Des RZs supplémentaires ont ainsi pu être identifiées lors de cette seconde phase. Néanmoins, certaines municipalités n'ont pas utilisé la distinction entre PRZs et RZs. Ainsi le nombre de PRZs et/ou RZs varie de quatre à seize selon les municipalités.

Province	Municipalité	Nb de PRZs	Nb de RZs
Gauteng	Tshwane	1	3
	Johannesburg	16	
	Ekurhuleni	5	-
Kwazulu Natal	eThekwini	6	12
	Msunduzi	10	
Eastern Cape	N Mandela Bay	3	6
	Buffalo City	4	4
Western Cape	Cape Town	5	

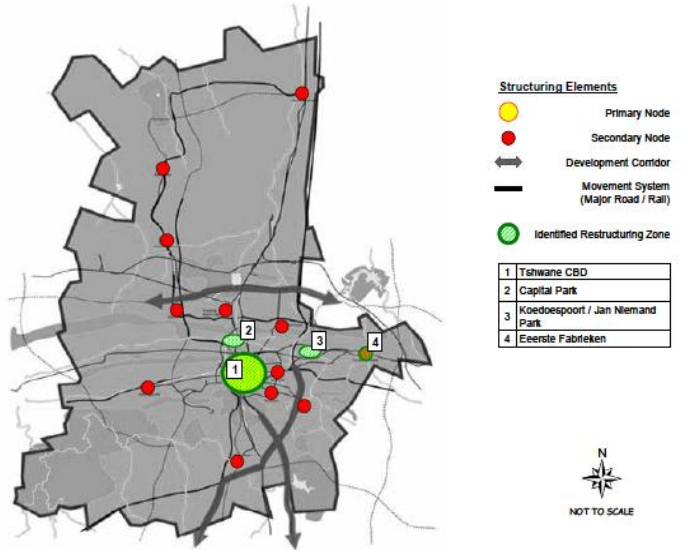
Figure 11 - RZs en Afrique du Sud (Godehart, 2007)

Les municipalités sont responsables de l'identification des RZs, celles-ci devant être alignées avec leur plan d'urbanisme (*Integrated Development Plan,* IDP). Elles doivent par la suite soumettre ce choix au département en charge du logement de la sphère provinciale. Ayant obtenu la confirmation de la province, les départements en charge du logement à l'échelle de la municipalité et de la province font une demande commune au NDoHS, qui est lui seul responsable de la validation des RZs. Au sein des municipalités, le processus d'identification a nécessité la collaboration du département en charge de l'aménagement et celui en charge du logement. Selon une enquête menée par Susanna Godehart (Godehart S., 2007), « il s'agissait souvent de la première fois où ces deux départements communiquaient ». L'identification des RZs apparait donc comme un processus de négociation entre départements, et à différentes échelles administratives. L'enquête de Godehart évoque quelques tensions ayant parfois eu lieu entre départements. Par exemple, dans le cas de Tshwane, le département en charge du logement privilégiait des zones où le foncier public était disponible et où des projets de logement avaient déjà été identifiés, tandis que le département responsable de l'aménagement souhaitait localiser les RZs le long des axes de croissance identifiés dans les plans d'urbanisme. Selon le guide ayant été fourni aux municipalités pour les aider dans leur choix, les « nœuds et corridors étaient des espaces privilégiés pour les RZs en raison de la proximité d'opportunités en termes d'emplois et de consommation ». Ces notions de « nœuds » et « corridors » correspondent d'ailleurs aux concepts clés associés à la notion de « restructuration urbaine ». Dans les faits, il semble que ce soit la première logique, celle qui privilégie l'existence de terrains publics qui ait dominée. Enfin, il reste difficile d'évaluer le poids des élus responsables des *ward*s (plus petite subdivision en Afrique du Sud) dans ce processus de décision. Ainsi, si en apparence le processus d'identification des RZs ait été présenté comme purement technique, il semble que dans les faits, le facteur politique ait influencé leurs localisations.

Quoiqu'il en soit, les critères d'identification restent à l'heure actuelle très larges et propices à différentes interprétations. En conséquence, les RZs se caractérisent par une grande diversité. Tous les *Central Business Districts* (CBD) ont été définis comme RZs dans la mesure où ils étaient considérés comme une « localisation consensuelle » selon le guide. Les autres RZs varient énormément d'une ville à l'autre. Certaines sont pourvues de limites précises, d'autres ont des limites flexibles. Dans le cas de Johannesburg, par exemple, les RZs correspondent à de vastes zones, qui peuvent aussi bien être des centres économiques (comme Sandton, l'un des quartiers les plus riches de la ville) que des anciens townships considérés désormais comme une ville en soit (exemple de Soweto). Dans la même province, Tshwane n'a identifié que quatre RZs (contre quinze à Johannesburg) qui correspondent toutes à des nœuds économiques.



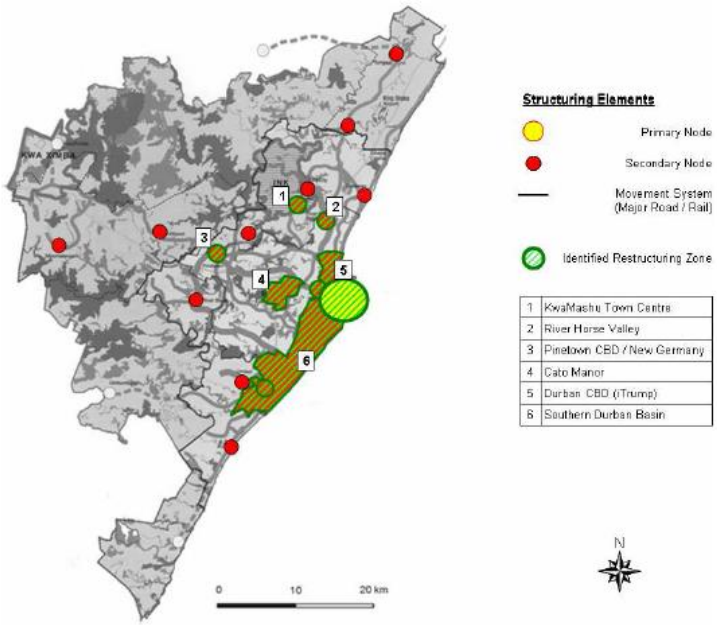
RZs à Johannesburg



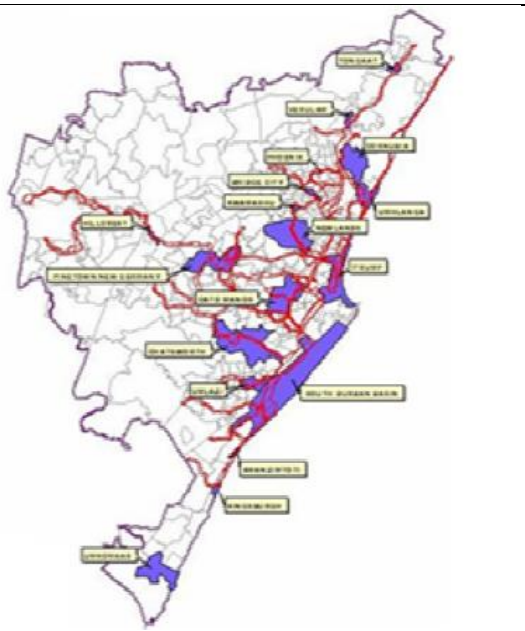
RZs à Tshwane

Figure 12 - RZs à Johannesburg et à Tshwane (Godehart, 2007)

eThekwini offre un autre exemple intéressant dans la mesure où « quasiment toute la ville a été considérée comme une RZs, ce qui est très pratique », reconnait un directeur de SHI :



RZ à eThekwini Phase 1



RZ phase 2

Figure 13 - RZs à eThekwini

Quelques doutes peuvent ainsi être émis quant à la pertinence et à la cohérence dans le choix des RZs. La section suivante s'intéresse notamment à l'impact spatial du RCG et montre que l'utilisation des RZs n'a guère modifié la logique selon laquelle les projets de logement social étaient développés.

Section 2 – Une répartition inégale du RCG

Cette section reprend les données présentées dans le rapport. Par souci de clarté, nous présentons les résultats sous forme de points.

- **Un échantillon limité mais pertinent**

En termes de méthodologie, nous avons envoyé un questionnaire (voire annexe 5) aux SHIs récipiendaires du RCG (la liste nous a été donnée par SHRA). Onze SHIs étaient concernées. Huit SHIs ont répondu à notre questionnaire, ce qui représente vingt projets[15] ayant reçu le RCG, et environ la moitié du RCG distribué à la totalité des SHIs depuis 2007.

	Nombre de projets	Unités	Nombre de SHIs	RCG
QUESTIONNAIRES RETOURNES	20 (2 projets avec 2 phases)	4537	8	R 566 244 415
ABSENCE DE REPONSE	12 (1 avec 3 phases, 2 avec 2 phases)	5722	3	R 637 300 000

Figure 14 - Détail de l'échantillon

Il est regrettable qu'une SHI ayant reçu l'allocation pour sept de ses projets, dans trois provinces différentes, n'ait pas renvoyé le questionnaire. Nous ne disposons pas non plus de données pour une autre SHI, qui est une entité municipale ayant reçu le RCG pour trois projets. Enfin, une autre SHI nouvellement établie, n'a pas répondu pour son unique projet. Les cinq projets restants pour lesquels nous n'avons aucune information sont particuliers car les SHIs ont un statut controversé. En effet, l'une d'entre elle, récemment établie, a bénéficié de nombreux financements pour ses projets dans une période de temps très courte, et de manière non transparente. En effet, un responsable de SHI travaillant dans la même ville critique le dirigeant de la SHI, qu'il accuse d'entretenir des relations privilégiées à un très haut niveau, lui permettant de court-circuiter les circuits d'attribution conventionnels. Cette SHI aurait également obtenu des terrains publics à titre gratuit et dans des délais très courts, « trop courts pour avoir emprunté les chemins légaux » (toujours selon les propos de ce directeur de SHI). Il a donc été impossible d'envoyer le questionnaire à la SHI en question, dont les coordonnées restent d'ailleurs introuvables. Enfin, un dernier projet reste non documenté. Il s'agit de Joe Slovo, le volet logement social du méga-projet de logement N2 Gateway, qui a été initié par le gouvernement national à Cape Town. Ce projet est connu nationalement pour avoir été l'un des plus gros échecs du NDoHS. Les logements ont été construits mais ne sont toujours pas occupés. La population présente sur les lieux avant la construction a été soit expulsée, soit déplacée dans des sites de relogement provisoire qui, après plusieurs années, semblent se transformer en logement permanent. A l'heure actuelle, la HDA est responsable de ce projet et a entamé des négociations avec les SHIs présentes à Cape Town pour transférer la gestion du stock de logement.

[15] Un projet peut inclure différentes phases ayant chacune reçu le RCG.



Photo 1 : Joe Slovo, volet logement social du projet N2 Gateway, Cape Town, projet surveillé en raison de l'insécurité dans la zone, A.F, 2012



Photo 2 : Population en phase de déplacement, N2 Gateway, Cape Town, A.F, 2012



Photo 3 : Logements temporaires de N2 Gateway, situés en périphérie de la ville, étant devenus, de fait, permanents, Cape Town, A.F, 2012

Figure 15 - N2 Gateway, illustration de l'échec d'un méga projet national

Afin d'être le plus pertinent possible dans notre analyse, nous avons inclus les projets pour lesquels nous n'avons pas obtenu de réponses quand nous disposions des informations par une autre source. La difficulté majeure a été le manque de données relatives au financement des projets.

- **Une nette augmentation du RCG distribué sur six ans**

Le tableau ci-dessous résume le montant total du RCG alloué par année de 2007 à 2012, pour les SHIs d'une part, et pour le secteur privé d'autre part :

ANNEE / PROGRAMME	MONTANT DU RCG	% DU RCG TOTAL	TOTAL DES UNITES	% DES UNITES TOTALES	RCG MOYEN PAR UNITE
2007 - 2008	**102 385 600**	**9%**	**1 698**	**17%**	**60 298**
ISHP 1	102 385 600	**9%**	1 698	**17%**	**60 298**
2008 - 2009	**234 900 000**	**20%**	**1 893**	**18%**	**124 089**
ISHP 2	234 900 000	**20%**	1 893	**18%**	**124 089**
2009 - 2010	**261 536 160**	**22%**	**2 011**	**20%**	**130 053**
ISHP 3	261 536 160	**22%**	2 011	**20%**	**130 053**
2010 - 2011	**192 433 765**	**16%**	**1 473**	**14%**	**130 641**
SHIP 1	192 433 765	**16%**	1 473	**14%**	**130 641**
2011 - 2012	**412 288 970**	**34%**	**3 184**	**31%**	**129 488**
SHIP 2a	340 465 280	**28%**	2 640	**26%**	**128 964**
SHIP 2b	71 823 690	**6%**	544	**5%**	**132 029**
TOTAL SHI	**1 203 544 495**	**100%**	**10 259**	**100%**	**117 316**
TOTAL SECTEUR PRIVE 11/12	**70 600 000**		**543**		**130 018**
TOTAL SHI + privés	**1 274 144 495**		**10 802**		

Figure 16 - RCG alloué par année / par programme

Entre 2007 et mars 2012, R1 274 144 495 (plus de 100 000 000 €) ont été alloués sous la forme du RCG à travers le pays pour financer 10 259 unités de logement social. Le RCG moyen par unité est stable sur cette période et correspond au chiffre indiqué sur le site internet de SHRA, soit R125 615 par unité avec variation possible. Il y a eu une importante augmentation du RCG en 2011/2012 :

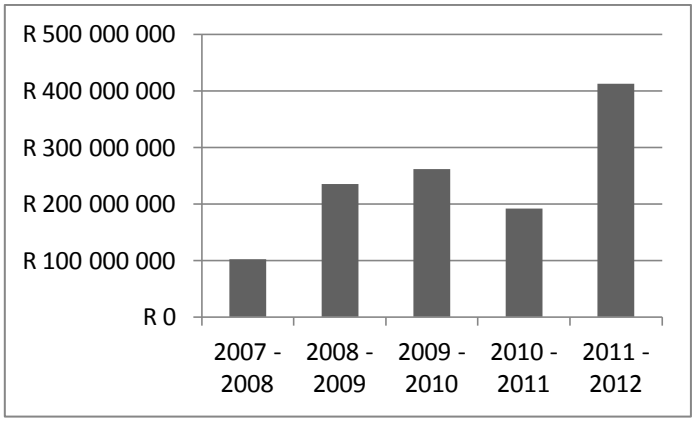


Figure 17 - Un doublement de l'investissement public vers le logement social en 2011/12

Cette augmentation est consécutive à la mise en place de SHRA et du Programme d'Investissement pour le Logement Social (*Social Housing Investment Programme*, SHIP). Un membre de SHRA confirme ces chiffres en affirmant qu'« aujourd'hui le logement social est probablement le quatrième ou cinquième plus important programme de logement parmi la trentaine de programmes existants » (entretien n°14). D'autres facteurs plus structurels expliquent aussi cette augmentation. Comme il l'a été évoqué dans la partie précédente, le modèle de la maison RDP a montré ses faiblesses et le logement social s'est imposé comme une solution alternative, même si la catégorie visée n'est pas la même. Le logement social se situe en effet dans le prolongement de la nouvelle politique de logement impulsé avec le BNG. Enfin, nous avons vu que le secteur a commencé à se développer dans les années 2000. Après dix ans d'existence, les SHIs ont prouvé leur habilité à développer un stock de qualité et à le gérer de manière rigoureuse. Néanmoins, cette augmentation de l'investissement d'un point de vue quantitatif doit s'accompagner d'une volonté d'ajustement qualitatif. NASHO critique à l'heure actuelle SHRA qu'il considère davantage comme un simple pourvoyeur de fonds pour le secteur que comme un leader capable de réguler le secteur et de prendre des décisions qui pourraient davantage renforcer la confiance dans le secteur. En s'intéressant à la question de la répartition du RCG dans l'espace, NASHO initie ainsi une réflexion sur le logement d'un point de vue qualitatif, angle d'approche qui a historiquement été négligé par les pouvoirs publics.

- **Une répartition inégale du RCG entre provinces et municipalités**

La carte ci-dessous indique la localisation des projets qui ont reçu des financements RCG :

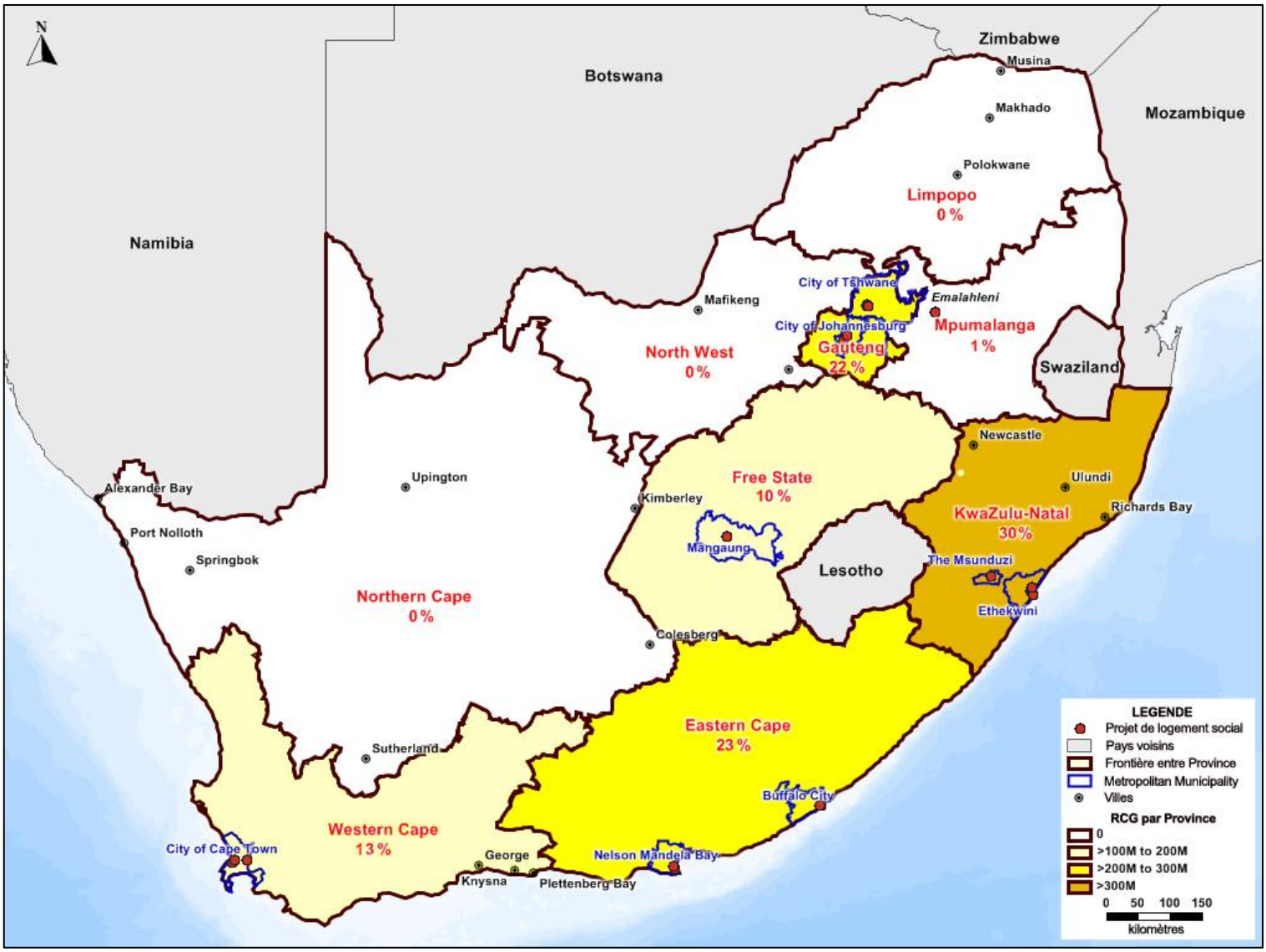


Figure 18 - Répartition du RCG par province en Afrique du Sud, réalisation Afrigis et A.F, 2012

La répartition du RCG entre provinces est inégale. Le Kwazulu-Natal est la province qui a reçu la plus importante quantité du RCG depuis 2007 (30 %). Puis vient le Eastern Cape et le Gauteng qui ont reçu à peu près la même quantité (23 et 22 %). Ces provinces ont à elles trois reçu 75 % du RCG délivré depuis 2007. A l'inverse, le Mpumalanga, Northern Cape, North West Province et Limpopo ont reçu très peu voire aucun financement. La plus forte quantité de RCG dans certaines provinces est liée au nombre et à la taille des projets soumis à SHRA pour l'obtention du RCG. En effet, jusqu'à aujourd'hui, aucune SHI ne s'est vue refuser le financement de l'un de ses projets. La présence de RZs joue également un rôle essentiel : les municipalités ayant le statut de *Metropolitan Municipalities* sont les seules à pouvoir désigner des RZS. Ainsi les provinces n'ayant reçu aucun financement sont celles qui ne possèdent pas de *Metropolitan Municipalities*. Mais le nombre de *Metropolitan Municipalities* n'explique pas tout puisque le Gauteng a une *Metropolitan Municipality* de plus que le Kwazulu-Natal et a pourtant reçu moins de financements. D'autres facteurs doivent donc être pris en compte, tels que le nombre de SHIs avec les capacités nécessaires dans chaque province. La possibilité d'un biais

politique est aussi fort probable. En effet le Kwazulu-Natal est la province d'origine du Président de la République et constitue un électorat important. La nature des relations entre provinces et municipalités et l'existence de politiques foncières favorables peuvent aussi déterminer l'accès à des financements.

La répartition du RCG entre municipalités est encore plus inégale, comme le montre ce tableau :

PROVINCE/MUNICIPALITE	NB D' UNITES	MONTANT DU RCG	% DU RCG TOTAL RECU
Kwazulu-Natal	**3 411**	**362 208 840**	**30 %**
eThekwini	3 047	340 223 240	28 %
Msunduzi	364	21 985 600	2 %
Eastern Cape	**2 019**	**277 395 686**	**23 %**
Buffalo City	1 514	204 400 000	17 %
Nelson Mandela Bay	505	72 995 686	6 %
Gauteng	**2 184**	**265 657 017**	**22 %**
Johannesburg	1 949	242 644 504	20 %
Tshwane	235	23 012 513	2 %
Western Cape	**1 644**	**162 173 800**	**13 %**
Cape Town	1 644	162 173 800	13 %
Free State	**897**	**122 811 504**	**10 %**
Mangaung	897	122 811 504	10 %
Mpumalanga	**104**	**13 297 648**	**1 %**
Emahlahleni	104	13 297 648	1 %
Limpopo	**0**	**0**	**0 %**
North West Province	**0**	**0**	**0 %**
Northern Cape	**0**	**0**	**0 %**
Total	**10 259**	**1 203 544 495**	**1 203 544 495**

Figure 19 - Distribution du RCG par province et par ville

eThekwini, qui est aussi la municipalité ayant identifié le plus de RZs, a reçu 28 % du total du RCG alloué depuis 2007. Elle est suivie de Johannesburg et Buffalo City qui ont respectivement reçu 20 et 17 % de l'allocation totale. Enfin, Cape Town, qui est pourtant la deuxième ville sud-africaine en termes de population, n'a reçu que 13 % du RCG total. Les écarts entre municipalités à l'intérieur d'une même province sont encore plus importants. Par exemple, dans le Gauteng, Johannesburg a reçu 91 % du RCG délivré, Tshwane ayant reçu les 9 % restants. Ekurhuleni, la troisième *Metropolitan Municipality* du Gauteng, n'a reçu aucun financement RCG, bien qu'elle ait une RZ de plus que Tshwane.

Ces premières données ne donnent qu'une tendance à l'échelle nationale. L'argumentaire de NASHO consiste davantage en une critique de la répartition du RCG, entre SHIs d'une part, et à l'échelle de la ville, entre quartiers, d'autre part.

- **Une distribution inégale du RCG entre SHIs**

Le tableau ci-dessous précise la répartition du RCG entre SHIs selon leur statut d'accréditation[16].

SHI	NB d'UNITES	MONTANT RCG	% DU RCG	STATUS
Sohco	2 065	226 500 000	19%	Sous condition
Joshco	1 363	165 000 000	14%	Sous condition
Moko Phoenix	1 242	154 600 000	13%	Inconnu
FMHC	1 176	147 723 240	12%	Sous condition
FRESHCO	897	122 811 504	10%	Sous condition
OHHA	836	116 995 686	10%	Sous condition
MaduHA	586	77 644 504	6%	Accréditée
Communicare	339	42 773 800	4%	Accréditée
HDA	705	42 500 000	4%	-
IMIZI	347	48 700 000	4%	Sous condition
MsunHA	364	21 985 600	2%	Sous condition
YHC	235	23 012 513	2%	Sous condition
Emahlahleni Housing Association	104	13 297 648	1%	Sous condition
TOTAL	**10 259**	**1 203 544 495**		

Figure 20 - DIstribution du RCG entre SHIs

Une SHI a reçu la plus importante part du RCG alloué depuis 2007 : 19 % du RCG a ainsi été distribué dans les trois provinces dans lesquelles la SHI, encore sous accréditation conditionnelle, intervient. Les trois SHIs entièrement accréditées n'ont reçu que 10 % du RCG alloué depuis 2007. L'une d'entre elles n'ayant d'ailleurs reçu aucun financement car elle n'en a pas fait la demande (elle n'apparait donc pas dans le tableau ci-dessus). Enfin, cinq SHIs ont reçu entre 10 et 14 % de l'allocation totale du RCG chacune. Dans la mesure où toutes les SHIs ayant fait une demande auprès de SHRA ont à l'heure actuelle obtenu le RCG, il semble qu'aucune stratégie n'ait été établie dans le but de favoriser une SHI plutôt qu'une autre. En vérité, le véritable enjeu pour une SHI réside davantage au niveau des relations qu'elle entretient avec les autorités locales, le principal défi étant notamment de négocier l'accès au foncier pour pouvoir développer ses projets et donc faire une demande de subvention auprès de SHRA.

- **Un investissement public *ad hoc* en raison de la difficulté pour accéder au foncier**

Comme évoqué plus haut, l'argument central de NASHO était de critiquer le manque de stratégie spatiale de l'investissement public. Avec le programme « logement social et régénération urbaine », NASHO a voulu vérifier l'idée selon laquelle la majeure partie de l'investissement public dans le logement social est dirigé en direction des quartiers résidentiels périphériques et donc, s'éloigne des objectifs affichés dans la politique de logement social. Afin de confirmer cette hypothèse, NASHO a élaboré la typologie spatiale suivante :

[16] Pour rappel, il existe quatre degrés d'accréditation. SHRA est seul responsable de l'attribution de ce statut aux SHIs qui doivent faire une demande d'accréditation pour être reconnue par l'autorité régulatrice.

- *CBD – Régénération urbaine*. Le projet de logement social se situe dans le centre-ville, ou centre secondaire, ayant connu une phase de dégradation généralement à partir du début des années 1980. Le logement social apparait alors comme un moteur de régénération dans la mesure où il permet d'augmenter le prix du foncier et d'attirer davantage d'investisseurs dans la zone. La plupart des projets sont des réhabilitations et conversions d'immeubles dégradés, puisqu'il est difficile de trouver des terrains vacants en centre-ville.
- *Banlieues proches*. Le projet de logement social se situe dans les quartiers à fonction résidentielle proches du centre-ville. Ces quartiers sont généralement desservis par un réseau de transport relativement dense. Il peut s'agir d'un développement *ex nihilo*, voire dans certains cas d'une réhabilitation.
- *Banlieues périphérique*. Le projet se situe dans les banlieues caractéristiques de l'étalement urbain qu'ont connu les villes sud africaines. Ces espaces sont généralement moins bien desservis par les transports et plus éloignés des opportunités de travail. La majorité de ces projets sont des développements *ex nihilo* d'assez grande ampleur.
- *Zones grises.* Le projet se situe dans les interstices de la ville apartheid, autrement dit dans les zones tampons, à fonction essentiellement industrielle, qui séparaient la « ville blanche » et les townships. La réussite du projet repose sur l'investissement en termes d'infrastructures (sociales et de transport) dans ces zones qui ont été pendant longtemps délaissées. Le logement social peut provenir de la conversion d'anciens bâtiments industriels ou de développements *ex nihilo*.
- *Townships.* Le projet se situe dans les anciens townships situés aux extrémités de l'ancienne « ville blanche ». Généralement dépourvus d'infrastructures de qualité et à fortes densités, ces zones constituent un véritable défi pour le logement social.

Cette typologie a été définie comme « provisoire » par NASHO qui souhaite par la suite l'affiner en prenant davantage en compte la localisation de chaque espace par rapport aux axes principaux et à l'offre en transport en commun. Néanmoins l'analyse a été menée et montre les résultats suivants :

TYPE SPATIAL	TOTAL DES LOGEMENTS	MONTANT DU RCG	% DU RCG TOTAL
CBD	1 540	183 827 359	15 %
Zone grises	686	87 240 104	7 %
Banlieue proche	3 193	344 126 624	29 %
Banlieue périphérique	4 840	588 350 408	49 %
Township	0	0	0 %
Total	**10 259**	**1 203 544 495**	

Figure 21 - RCG investi par type spatial

La moitié du RCG a été investi dans les quartiers périphériques. Un projet se trouve en zone grise et aucun dans un township. Enfin, malgré une politique de logement social et une politique de logement (BNG) qui insiste sur le rôle du logement social dans les CBD, seulement 15 % du RCG a

été investi dans ces espaces. La plupart de ces projets sont d'ailleurs de petite ampleur. En effet, douze projets ont été développés dans les CBD et onze dans les quartiers périphériques. Ainsi le nombre de projet est donc quasiment identique dans les deux espaces, mais pourtant le montant du RCG délivré dans les banlieues périphériques est trois fois plus important que dans les CBD. Sur les onze projets localisés dans les quartiers périphériques, trois sont composés de deux phases (chaque phase ayant reçu une allocation du RCG spécifique) et un de trois phases. Les projets localisés dans les CBD sont tous composés d'une seule phase. De plus, la taille moyenne du terrain dans les CBD est de 0,7 hectares contre 7,3 hectares dans les quartiers périphériques[17]. Cette tendance peut s'expliquer par l'accès plus aisé à des terrains situés en périphérie pour les SHIs.

En effet, la recherche montre aussi que dans la plupart des cas, ce sont les SHIs elles-mêmes qui acquièrent le foncier. Selon les informations fournies par les SHIs ayant répondu à notre questionnaire (données disponibles pour vingt projets), seize projets ont été initiés par les SHIs elles-mêmes, un par la sphère nationale, et trois par les autorités locales. Aucun projet initié par les pouvoirs publics ne se situe dans les centres-villes. Seulement un projet situé dans un CBD l'a été sur un terrain appartenant aux pouvoirs publics, contre cinq dans les quartiers périphériques. Dans la plupart des cas, les SHIs achètent elles-mêmes le terrain, d'où la tendance à développer des projets en périphérie, là où le foncier est disponible. Les autorités publiques sont quant à elles réticentes à céder leur capital foncier aux SHIs.

D'une manière générale, on remarque un faible investissement des pouvoirs publics qui se traduit aussi par une faible intégration des projets de logement social à des programmes de plus grande ampleur coordonnés par la puissance publique. Ainsi seulement huit projets sur trente-deux sont localisés dans une Zone de Développement Urbain (les UDZ sont des zones d'incitation fiscale définies par les autorités locales, permettant aux investisseurs de bénéficier d'avantages fiscaux sur une durée de temps variable). Deux projets font partie d'un méga projet initié par le gouvernement national. Aucun projet n'est incorporé au sein d'une opération de régénération urbaine coordonnée par la municipalité.

Constater que la plupart des projets sont situés en périphérie n'est pas suffisant. En effet, même situés à l'écart du centre-ville, les projets peuvent contribuer à la restructuration des espaces concernés. Néanmoins notre analyse montre que les projets situés dans le centre-ville sont mieux connectés aux opportunités économiques. Sur la base des questionnaires qui nous ont été renvoyés (informations disponibles pour vingt projets), nous avons mené une analyse spatiale grâce à un Système d'Information Géographique (SIG) afin d'évaluer la qualité de l'accès aux infrastructures sociales et économiques dans un rayon de 1.5 km autour de chaque projet et en fonction des catégories définies dans notre typologie. Les données disponibles concernent les postes de police (SAPS), les

[17] Les données relatives à la taille du terrain ne sont disponibles que pour cinq projets dans les CBD et pour trois projets dans les quartiers périphériques. De plus ces données ne sont pas disponibles pour l'intégralité des villes ayant reçu le RCG. Ces chiffres n'indiquent donc qu'une tendance.

postes, les écoles et les équipements sanitaires[18]. Les résultats montrent une meilleure localisation des projets situés dans les centres-villes :

Type spatial	¨Poste de police	Poste	Hôpital privé	Hôpital public	Clinique	Total des équipements sanitaires	Ecole secondaire	Ecole primaire	Ecole combinée	Total des écoles
Banlieue périphérique	1 Moins d'un par projet	3 Moins d'un par projet	0	0	0	**0**	3 Moins d'un par projet	11 Environ trois par projet	1 Moins d'un par projet	15 **Environ quatre par projet**
Banlieue proche	3 Moins d'un par projet	6 Environ un par projet	5 Un par projet	4 Moins d'un par projet	3 Moins d'un par projet	12 **Environ 2,5 par projet**	8 Environ un par projet	27 Environ 5,5 par projet	6 Environ un par projet	41 **Environ huit par projet**
CBD	6 Moins d'un par projet	20 Deux par projet	36 Environ 3,5par projet	5 Moins d'un par projet	6 Moins d'un par projet	47 **Envrion cinq par projet**	46 Environ 4,5 par projet	62 Environ six par projet	20 Environ deux par projet	128 **Environ treize par projet**
Zone grise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Figure 22 - Equipements localisés aux alentour des projets

L'analyse est encore plus frappante en termes de transports :

Type spatial	Terminaux de bus	Gares (trains)	Arrêt de bus	Total équipements de transport
Banlieue périphérique	1	2	0	3 **Moins d'un par projet**
Banlieue proche	0	3	0	3 **Moins d'un par projet**
CBD	70	18	146	234 **Environ 23 par projet**
Zone grise	2	0	3	**Cinq autour d'un projet**

Figure 23 - Transports localisés aux alentours des projets

L'analyse spatiale ici menée montre ainsi que l'investissement public vise en priorité les banlieues périphériques qui sont moins pourvues en infrastructures économiques et sociales. Cette tendance s'explique par les dynamiques foncières actuelles qui rendent difficile l'acquisition de terrains en centre-ville pour les SHIs. La puissance publique quant à elle, ne joue pas le rôle de facilitateur par des opérations permettant de maîtriser le prix du foncier (voir encadré sur les méthodes de régulation en France pour une approche comparative). Les projets sont ainsi pour la plupart développés sur une base *ad hoc*, c'est-à-dire en fonction du foncier accessible, et non selon une logique de développement intégré, pourtant suggérée dans la politique de logement social. La logique qui guide les SHIs à l'heure actuelle repose davantage sur une recherche de proximité vis-à-vis de leurs autres projets de logement social, afin de réaliser des économies d'échelle au niveau de la gestion du stock (entretien n° 3), que

[18] Nos sources sont : les postes de police (novembre 2011, les postes (de 2009 à 2011), les informations relatives aux équipements sanitaires proviennent de plusieurs sources dont Medpges, Prime Cure, des Hôpitaux, des visites de terrains. Les informations sur les écoles viennent du Ministère de l'Education, d'Edu Action et d'images satellites (de 2008 à 2011).

dans une logique de développement et d'intégration à l'échelle de la ville. Ce constat recoupe celui effectué par la SHF dans l'une de ces analyses sur les coûts et bénéfices du logement social comparé aux maisons RDP (SHF, 2009). Ce document indique en effet qu'il y a une corrélation entre impact du logement et prix du foncier : « maximiser l'impact du logement requiert de localiser les projets de manière stratégique là où le foncier est généralement plus cher ».

La constitution de réserves foncières en vue d'opérations d'aménagement en France

En France, « l'impulsion de la collectivité publique est nécessaire pour le logement social » (entretien n°16). Depuis la seconde guerre mondiale, la puissance publique a développé une politique d'achat systématique du foncier, d'abord dans le cadre des Zones Urbaines Prioritaires (ZUP), où le terrain était par la suite éventuellement revendu ou cédé sous forme de bail emphytéotique au bailleur social. Dans les années 1960-70, un débat s'est ouvert sur la « municipalisation des sols » avec comme question de fond : les collectivités doivent-elles continuer à acquérir du foncier ? Ce débat est d'ailleurs toujours d'actualité.

Depuis la première loi de décentralisation de 1982, les Communes ont les compétences en termes d'urbanisme et de logement social. Dans l'ensemble, celles-ci possèdent très peu de foncier et procèdent donc à des opérations d'acquisition de terrains. Elles peuvent notamment signer des conventions avec des Etablissement Public Foncier (EPF), d'Etat ou locaux, dont la mission est d'assurer la disponibilité de foncier et en maîtriser l'évolution des prix. L'acquisition du foncier peut se faire de manière isolée, quand une opportunité se présente, ou de manière massive, ce qui permet de mieux contrôler les prix. La collectivité revend par la suite le terrain à un partenaire, avec une décote foncière s'il s'agit d'un bailleur social. L'appel d'offre peut être favorable aux bailleurs sociaux dans la mesure où ceux-ci ont établi des relations de confiance avec la collectivité.

Il s'agit là d'une tendance générale qui varie bien sûr en fonction de la stratégie urbaine de la collectivité et/ou intercommunalité en question (des opérations dites de « de portage » étant également réalisées entre communes d'une même intercommunalité). Dans le cas des villes nouvelles[19], c'est l'Etat directement qui a acheté des hectares (de terrains agricoles pour la plupart) et crée des Etablissement Publics d'Aménagement (EPA) pour aménager ces terrains et les revendre à des bailleurs sociaux ou promoteurs. L'Etat joue également un rôle important, à travers son Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU) dans le cas des opérations de renouvellement urbain.

Autre élément important, la collectivité, ou les EPCI (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale) compétents, possèdent un droit de péremption sur le foncier. Le droit de préemption permet à son bénéficiaire, titulaire ou délégataire, d'acquérir prioritairement, à l'intérieur de périmètres jugés sensibles et préalablement délimités, un bien foncier mis en vente. Il constitue pour les collectivités publiques un mode d'acquisition foncière à des fins d'intérêt général plus souple que l'expropriation. L'obligation pour les vendeurs de signaler les ventes par une déclaration d'intention d'aliéner, qui accompagne ce droit, permet en outre de bien connaître le marché foncier et d'exercer de ce fait une pression anti-spéculative dans les secteurs considérés.

L'usage de la Zone à Aménagement Différé (ZAD) constitue un exemple d'application de ce droit de péremption. L'exercice de ce droit dans les ZAD a pour objet de permettre la réalisation d'opérations d'aménagement, d'habitat ou de renouvellement urbain par exemple. La création des ZAD relève de la compétence de l'Etat sur proposition ou après consultation des communes concernées ou de leur groupement. Comme son nom l'indique, cette zone permet la constitution de réserves foncières en vue d'une opération d'aménagement plus ou moins éloignée dans le temps.

Sources : entretien n°15 et http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr

[19] La politique des villes nouvelles françaises est une politique d'aménagement du territoire mise en œuvre en France à partir de la fin des années 1960 jusqu'à nos jours, et ayant permis de réaliser de neuf villes nouvelles sur le territoire. L'objectif était d'éviter la concentration urbaine dans les grandes métropoles et notamment à Paris et de réaliser un développement urbain multipolaire.

Dans tous les cas, il est indéniable que le logement social ait un effet positif sur son environnement immédiat, en suscitant à son tour de nouveaux développements, des opportunités en termes d'emplois etc. Notre recherche n'inclut pas cette dimension car nous n'avons pas eu le temps de développer des indicateurs qui permettraient d'évaluer l'impact du logement social dans différents milieux sur le long terme. Notre recherche montre uniquement que le logement social, de par son modèle économique, est capable de générer des investissements privés supplémentaires qui n'auraient jamais été réalisés dans les espaces en question.

- **Le logement social et sa capacité à attirer des investissements privés**

Le questionnaire soumis aux SHIs incluait une partie sur les financements et nous a donc permis d'analyser le modèle financier du montage de projet. Le tableau suivant résume les données pour les vingt projets pour lesquels nous avons reçu les résultats :

PROV/VILLE	RCG	SUBVENTION INSTITUTIONNELLE	PRETS	FONDS PROPRES	FINANCEMENT TOTAL
Kwazulu-Natal	**169 708 840**	**80 973 985**	**179 660 235**	**0**	**430 343 060**
eThekwini	147 723 240	61 723 752	149 570 757	0	359 017 749
Msunduzi	21 985 600	19 250 233	30 089 478	0	71 325 311
Eastern Cape	**116 995 686**	**67 999 889**	**94 000 000**	**1 288 611**	**280 284 186**
Buffalo City	92 700 000	59 300 000	93 000 000	0	245 000 000
NMB	24 295 686	8 699 889	1 000 000	1 288 611	35 284 186
Gauteng	**100 657 017**	**44 123 900**	**74 424 960**	**3 910 000**	**224 402 877**
Johannesburg	77 644 504	32 230 000	49 178 202	3 900 000	162 952 706
Tshwane	23 012 513	11 893 900	25 246 758	10 000	61 450 171
Western Cape	**42 773 800**	**34 379 199**	**28 345 198**	**24 649 714**	**130 147 911**
Cape Town	42 773 800	34 379 199	28 345 198	24 649 714	130 147 911
Free State	**122 811 504**	**57 463 524**	**48 967 199**	**0**	**215 230 723**
Mangaung	122 811 504	57 463 524	48 967 199	0	215 230 723
Mpumalanga	**13 297 648**	**8 889 712**	**4 609 811**	**5 260 000**	**32 057 171**
Emahlahleni	13 297 648	8 889 712	4 609 811	5 260 000	32 057 171
Total	**566 244 495**	**293 830 209**	**430 007 403**	**35 108 325**	**1 312 465 928**
% DU TOTAL	**42**	**22**	**33**	**3**	

Figure 24 - Modèle de financement des projets de logement social

Ainsi le RCG apparait comme la principale source de financement des projets. Il contribue à hauteur de 40 % du financement total du projet. Mais il est surtout intéressant de noter que 35 % du projet est financé par un apport privé (prêts et fonds propres). Le logement social apparaît ainsi comme le seul programme du NDoHS capable de susciter de tels investissements privés. En effet 65 % du logement social est financé par l'investissement public (RCG délivré par SHRA et subvention

institutionnelle délivrée par la province) et 35 % par l'investissement privé. De plus, cette part d'investissement privée est amenée à augmenter dans la mesure où la plupart des SHIs sont encore jeunes et n'ont pas encore constitué fonds propres suffisantes.

Nous avons également réalisé une projection à partir de ces données afin d'estimer l'investissement total généré dans le secteur depuis le lancement du RCG. Ainsi, si le schéma reste identique à celui présenté plus haut, l'investissement total dans le secteur aurait été d'environ R3 000 000 000 (soit 300 000 000 €).

INVESTISSEMENT TOTAL ESTIME	RCG	SUBVENTION INSTITUTIONNELLE	PRETS	FONDS PROPRES
2 865 582 131	1 203 544 495	630 428 069	945 642 103	85 967 464

Figure 25 - Estimation de l'investissement total dans le secteur depuis le lancement du RCG

Le tableau montre que les R1 800 000 000 (environ 180 millions d'euros) investis sous forme de subvention publique ont généré un investissement privé total de R 1 000 000 000 (100 millions d'euros). L'investissement privé est amené à augmenter si la connaissance et la confiance dans le secteur s'approfondissent davantage. Le logement social apparait ainsi comme un levier pertinent d'action des pouvoirs publics dans un contexte de rigueur budgétaire et de concurrence avec d'autres programmes sectoriels.

Ainsi ce chapitre a davantage montré les défis et opportunités relatifs à la mise en pratique du logement social. En première partie du mémoire nous avons insisté sur l'idée d'une rupture de la politique de logement au milieu des années 2000, avec notamment le programme du logement social, associé à la mise en place d'une nouvelle subvention RCG, comme élément significatif de ce tournant. Six ans après le lancement du RCG, le système peut encore être amélioré afin de mieux atteindre les objectifs de la politique de logement social. Il semble que les RZs aient besoin d'être réévaluées, la première section du chapitre ayant en effet révélé une tendance des RZs à devenir de plus en plus vastes et imprécises. De plus, le système d'attribution du RCG (via un formulaire à envoyer à SHRA) favorise une logique « projet par projet » sans prendre en compte suffisamment l'environnement urbain alentour. Il n'existe ainsi aujourd'hui aucune incitation pour développer les projets de manière intégrée, comme partie intégrante d'un projet d'aménagement plus vaste. En conséquence, le déterminant majeur du choix d'implantation des projets pour les SHIs et d'abord la disponibilité du foncier. Dans la mesure où les SHIs acquièrent la plupart du temps elles-mêmes le foncier, les projets se situent majoritairement dans les quartiers périphériques, moins bien connectés à la ville. Les autorités locales sont réticentes à céder le foncier public aux SHIs et il n'existe aucun outil d'aménagement les incitant à le faire. « Tandis que la politique de logement a été assez progressiste, les politiques de planification intégrée ou encore foncières, pourtant essentielles dans la production d'un habitat durable, n'ont pas suivi » (SERI, 2011, p57). La question de l'accessibilité à des terrains

bien localisés n'a jamais été mise à l'agenda. Certains analystes expliquent cela par la réticence des élites urbaines qui tirent avantage de ce statu quo (Charlton, Kihato, 2006). Enfinn l'impact du logement social, même situé en périphérie, n'est pas négligeable et a aussi des effets positifs en termes de création d'emploi, de stimulation de nouveaux développements, et d'augmentation du prix du foncier. A défaut de pouvoir réaliser une étude comme suggérée plus haut, la partie suivante s'intéresse aux effets du logement social dans un cas particulier : quand il est localisé dans les centres-villes et qu'il s'impose alors comme un outil pertinent de régénération urbaine.

Chapitre 2 – Le logement social, un outil de régénération urbaine sous-estimé par les politiques

Ce chapitre revient sur le lien entre logement social et régénération urbaine. Comme signalé en introduction, le logement social apparaît généralement comme un outil structurant des interventions de régénération menées en Europe ou en Amérique du Nord. D'où le paradoxe sud-africain, pays dans lequel le logement social est rarement intégré aux initiatives de régénération. Ce chapitre vise à montrer d'une part, que le cadre législatif actuel ne favorise pas l'approfondissement du lien entre le logement social et la régénération urbaine, et d'autre part, qu'en dépit de ce cadre non favorable, le logement social s'impose de lui-même comme un levier efficace pour la régénération urbaine.

Section 1 – Le logement, un aspect négligé des politiques de régénération urbaine

En Afrique du Sud, il n'y a pas de programme national de régénération urbaine, comme il en existe par exemple en France (cf loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine). Les programmes sont développés par les municipalités, en réponse à la dégradation de leur centre-ville au début des années 1980. De telles initiatives sont significatives de l'évolution qui s'est opérée en termes d'orientation des politiques publiques d'une part, et en termes de changement de territoires d'action pour l'aménagement d'autre part. Autrement dit, les politiques de régénération urbaine entreprises par les municipalités témoignent d'un tournant des politiques publiques de plus en plus favorables à la dérégulation et à la privatisation, et d'une modification de l'échelle d'action, qui donne aux Métropoles plus de pouvoirs de décision.

« Etat développemental » VS « Etat néolibéral » en Afrique du sud

Il existe un débat scientifique autour de la question de l'Etat en Afrique du sud, et dans quelle mesure celui-ci a été forgé dans un processus de néolibéralisation. Tout d'abord, les villes sud africaines sont vues comme à la fois appartenant au « Nord » et en même temps à l'Afrique. De plus, elles ont été fortement marquées par l'héritage de l'apartheid. En conséquence, elles sont caractérisées par de fortes inégalités et par un aspect très fragmenté, qui serait semblable au modèle développé dans les années 1990 pour analyser les villes du Nord (Bénit-Gbaffou et al., 2007). Mais certains soutiennent que la forme de l'Etat est tout à fait originale car il s'agit d'un Etat fort, plus proche du modèle Wéberien que de celui des autres villes africaines, car il demeure marqué par une forte bureaucratie héritée de l'apartheid. Enfin, l'Afrique du sud s'est imposée comme le leader en Afrique dans la conceptualisation et l'application d'un « Etat développemental », caractérisé par une forte présence de l'Etat central qui est moteur de développement grâce à des politiques redistributives.

Il existe ainsi aujourd'hui un débat scientifique autour de la question de la nature de cette puissance publique, et des tensions, voire contradictions, que cela engendre aux échelles macro et micro (Benit C., Didier S., Peyroux E., 2012, p2, 3). « Cohésion sociale » VS « compétition », « politiques *pro-poor* ou *right-based* » VS « politique de croissance (*pro growth*) », « agenda politique dual de croissance économique et de développement » sont autant de termes employés pour définir les politiques publiques en Afrique du sud et qui témoignent de ce débat. Dans ce mémoire, j'ai choisi de considérer les politiques publiques comme hybrides et d'envisager ces oppositions de langage comme éléments significatifs d'un discours qui témoigne des processus de transferts et d'appropriation de modèles.

Les politiques publiques post-apartheid sont caractérisées par une forme hybride alliant néolibéralisme[20] et objectifs développementaux. Elles résultent de la combinaison du Programme de Reconstruction et de Développement (RDP), orienté à gauche, et de la stratégie de Croissance, Emploi et Redistribution (*Growth, Employment and Redistribution strategy, GEAR*), qui recommande la privatisation, la dérégulation et la libéralisation du commerce.

Le RDP est un programme de développement multisectoriel. Deux des principaux volets du programme en termes d'aménagement urbain sont le logement, volet qui a été présenté dans la première partie, et le renouvellement urbain (*urban renewal*). Ce dernier volet a identifié six espaces considérés comme tendus d'un point de vue social, puisque constitués d'habitats informels pour la plupart.

[20] Par néolibéralisme, nous entendons un modèle où l'Etat se retire au profit du secteur privé et qui promeut l'économie de marché au nom de la liberté de l'individu et de l'efficacité économique. En termes de politiques urbaines, ce modèle se traduit par une restructuration des autorités publiques, synonyme de plus de dévolution en direction des villes les plus importantes avec un rôle accru du secteur privé dans la distribution des services entre autres. Bien sûr, le néolibéralisme défini comme modèle, implique qu'il y ait possibilité d'appropriations et de variations du modèle en fonction de l'espace géographique considéré, en l'occurrence, ici, en Afrique du sud (Brenner, Theodore, 2002).

« *Urban regeneration* » VS « *urban renewal* » dans le contexte sud africain

Dans différents pays, les interventions multi-sectorielles de renouvellement d'un espace circonscrit peuvent être entreprises sous différentes bannières. Dans le monde anglophone, on trouve notamment les termes « *urban renewal* », « *urban regeneration* » ou encore « *upgrading* ». Ces termes sont même souvent employés indifféremment dans le milieu professionnel (Engelbrecht, 2003). Cependant, dans le cadre de cette recherche nous avons effectué un travail de définition qui s'appuie sur une analyse de l'usage de ces termes dans le contexte sud africain.

Ainsi l'on remarque que le terme « *urban renewal* » a été utilisé dans le cadre du RDP et plus récemment dans le Programme de Renouvellement Urbain (*Urban Renewal Programme*, URP), mis en place en 2001 par le Département des Gouvernements Locaux et Provinciaux (*Department of Provincial and Local Government*, DPLG). Ce dernier programme a pour but de promouvoir l'investissement pour lutter contre la pauvreté et le sous développement dans des « zones d'exclusion », généralement dans les anciens townships et/ou zones d'habitat informel.
Ainsi les programmes types « *urban renewal* » en Afrique du Sud désignent des programmes d'amélioration de l'habitat qui sont généralement entrepris à une échelle assez large, contrairement aux opérations de type « *urban regeneration* » qui sont développées à l'échelle d'un quartier. Dans le cas des programmes types *« urban renewal* » il s'agit de restructurer des quartiers marginaux marqués par l'informalité et généralement situés en périphérie tandis que les opérations de type *« urban regeneration* » se concentrent dans les centres-villes, qui sont aussi dégradés mais où les retours sur investissements sont plus rapides.

En 1996 un nouveau programme s'ajoute au RDP. Il s'agit du GEAR, qui illustre le tournant néolibéral pris par le gouvernement, dans un contexte où les discours des organisations internationales se diffusent dans le monde. Le document prône les principes de stabilité macro-économique et de compétitivité économique (Peet, 2002). A l'échelle locale, ce tournant se traduit par un souci d'efficacité, de discipline fiscale, d'objectifs de croissance, dans un contexte où le chômage augmente et où les autorités locales sont déficitaires (Didier S., Morange M., Peyroux, à paraître). Ainsi, le mandat des *Metropolitan Municipalities*, nouvellement créées à la fin des années 1990, s'est progressivement transformé et aligné sur les politiques publiques nationales. Dotées d'une 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, les *Metropolitan Municipalities* avaient d'abord pour principale fonction la lutte contre la pauvreté et l'amélioration de l'accès aux services sur leur territoire. Leur mission a par la suite évolué vers le développement économique local (*Local Economic Development*, LED). Dans ce cadre, les gouvernements métropolitains sont amenés à développer une « vision » du futur économique (par exemple « iGoli 2002 » ou encore « Joburg 2030, a World Class City » à Johannesburg), à établir des partenariats public-privé et une stratégie négociée avec des firmes privées et la population (Dubresson,

Jaglin, 2009). De nouveaux outils de planification ont été mis à leur disposition, comme les *Integrated Development Plans* (IDP), qui doivent permettre de mettre en pratique cette « vision » de développement.

Les initiatives de régénération urbaine se sont développées dans ce cadre, et devaient permettre d'atteindre les objectifs, essentiellement économiques, fixés par les gouvernements métropolitains. Cependant il est intéressant de noter qu'elles ont tout d'abord été initiées « par le bas », avant d'être incorporées aux stratégies des *Metropolitan Municipalities*. En effet, au début des années 1990, les propriétaires et hommes d'affaire s'inquiétaient de voir leur environnement de travail, en l'occurrence les centres-villes de la plupart des villes sud africaines, se détériorer. Afin de protéger leurs investissements, ils se sont rassemblés et ont mis en place des *Community* ou *Business Improvement Districts* (CID and BID). Les CID et BID sont un modèle importé d'Amérique du Nord en Europe puis dans les Suds. « Ils apparaissent comme emblématiques des processus de changement de gouvernance urbaine générés par l'adoption des principes et pratiques du néolibéralisme, tels les PPPs, et les pratiques de *new public management* (Didier S., Morange M., Peyroux E., à paraître). Les CIDs sont des « espaces géographiques dans lesquels la majorité des propriétaires s'accordent pour assurer des services supplémentaires, en plus de ceux normalement fournis par la municipalité (essentiellement en termes d'assainissement et de sécurité). Ces services complémentaires sont financés par une taxe supplémentaire payée par les propriétaires dans cet espace » (HDA, 2012). Autrement dit, les CIDs correspondent à un mode de gestion des espaces publics par la privatisation, d'où les nombreux débats qu'ils suscitent (pour plus de détails sur le contenu de ces critiques, voir Didier S., Morange M., Peyroux, à paraître). Quoiqu'il en soit, et dans le cadre de notre recherche, les CIDs sont considérés comme des outils de Développement Economique Local et/ou de régénération urbaine pour les centres-villes ayant souffert d'une période de déclin. Johannesburg a été la première à mettre en place un CID en 1993, un an après la formation du *Central Johannesburg Partnership* (CJP), une alliance créée entre propriétaires et hommes d'affaires dans le but de régénérer le centre-ville de Johannesburg.

Les premières initiatives de régénération urbaine ont donc été mises en place par le bas mais nécessitaient déjà l'implication de la municipalité à travers des partenariats. Cette mobilisation, associée à la restructuration territoriale et au changement du cadre macroéconomique évoqués plus haut, ont été autant d'incitations en faveur d'un plus grand engagement des municipalités dans la régénération urbaine. Cette question a ainsi progressivement été mise à l'agenda politique, d'abord à Johannesburg, qui été la ville pionnière en la matière, puis à Cape Town à la fin des années 1990, et dans les autres *Metropolitan Municipalities* ensuite. Les sphères nationale et provinciale se sont dans une moindre mesure impliquées dans le processus.

A l'échelle nationale, l'unique incitation politique a été la mise en place d'une législation sur les Zones de Développement Urbain (*Urban Development Zones*, UDZ). Le *Revenue Laws*

Amendment Act de 2003 permet ainsi des déductions et incitations fiscales dans les aires urbaines suivantes : Buffalo City, Cape Town, Ekurhuleni, Emalahleni, Johannesburg, Mafikeng, Mangaung, Matjabeng, Mbombela, Msunduzi, Nelson Mandela, Polokwane, Sol Plaatjie. Dans une certaine mesure, le *Municipal Finance Management Act* (2003) pose également un cadre pour la régénération urbaine puisqu'il gouverne les finances municipales et définit notamment les conditions pour établir des PPP.

L'implication de la sphère provinciale varie en fonction de la province. Le Gauteng et le Western Cape sont les deux provinces à avoir établi un cadre réglementaire, bien que très faible dans le cas du Gauteng. Le *Gauteng White Paper on Urban Regeneration and Integration Plan for City, Town and Township Centres* a été établi en 2003 et met en évidence le potentiel des centres-villes comme lieu privilégié pour la régénération urbaine. En 2005, un autre *White Paper on Urban Regeneration* a été publié. Il semble qu'aucun des deux documents n'ait jamais été appliqué (entretien n°9). Le Gauteng dispose pourtant d'institutions dont le mandat inclut la régénération urbaine. C'est le cas de Blue IQ, institution financière ayant contribué au financement de projets vitrines comme le Nelson Mandela Bridge. Le Western Cape semble avoir une stratégie plus cohérente, bien que plus récente. Le Département des Transports et Travaux Publics du Western Cape, en partenariat avec la métropole Cape Town, a mis au point en 2010 le *Central City Regeneration Programme* (CT-CCRP) dont l'un des éléments centraux est « la densification et le développement d'une part du stock résidentiel pour le logement abordable ». Un bureau spécifique a été crée au sein du Département des Transports afin de supporter ce programme.



Newtown cultural Precinct, principalement financé par la municipalité (JDA), exemple d'amélioration de l'espace public, http://geography.nuim.ie/node/198



Nelson Mandela's Bridge, *flagship project* principalement financé par la province (Blue IQ), http://www.geographicguide.com/africa/johannesburg.htm

Figure 26 - La régénération urbaine à Johannesburg, telles qu'elle est envisagée par la municipalité et la province

Ainsi, les programmes de régénération urbaine sont d'abord mis en place par les *Metropolitan Municipalities*. Six d'entre elles ont développé des programmes (City of Johannesburg, City of Tshwane, City of Cape Town, eThekwini Metropolitan Municipality, Nelson Mandela Bay

Municipality et Ekurhuleni Municipality), chacune à leur manière, puisqu'il n'y pas de cadre national contraignant, mais seulement des modèles, étrangers et nationaux, qui circulent.

Dans tous les cas, la régénération urbaine requiert un montage institutionnel assez complexe qui rassemble la municipalité (qui joue le rôle de facilitateur), le secteur privé (impliqué sous forme de PPP), et souvent des structures dédiées. Par exemple, dans le cas de Johannesburg et de Nelson Mandela Bay, une agence de développement a été créée, dont le mandat est limité à la régénération urbaine. A la suite d'une visite en Californie, les responsables en charge de la stratégie de régénération urbaine à Johannesburg ont choisi d'adopter le modèle américain pour créer la *Johannesburg Development Agency* (Fraser, 2007). A Cape Town, le choix a été de créer le *Cape Town Partnership* (CPT), structure qui mélange employés des départements de la municipalité et secteur privé. A Durban, un département spécifique a été mis en place au sein de la municipalité : le iTrump. A Tshwane, aucune structure spécifique n'a été créée. Le processus de régénération urbaine est mené par plusieurs acteurs dont les stratégies et actions ne sont pas coordonnées. Tshwane étant le siège du gouvernement, la sphère nationale a été directement impliquée dans le processus, ce qui constitue un cas unique. En effet, le Département National des Travaux Publics à initié un programme au début des années 2000, tandis que la municipalité a rédigé sa propre stratégie quelques années plus tard (voire annexe 6 qui résume la chronologie des programmes par ville). En 2011, la municipalité et le Département des Travaux Public ont désigné Arup, une firme internationale de consultants, pour développer un nouveau plan qui fait la synthèse des précédents : le *Master Plan and Urban Management Framework for the Inner City*. Enfin, dans le cas d'Ekurhuleni, la stratégie de régénération a été développée dans le cadre d'une convention signée avec la ville partenaire de Breda, aux Pays-Bas. Le programme de régénération urbaine a été entièrement planifié et incorpore l'intégralité de la ville, à l'intérieur de laquelle quatre espaces ont été identifiés, huit quartiers et quatorze zones de développement, auxquels correspondent des initiatives spécifiques (entretien n°15).

Du point de vue de leur contenu, ces stratégies sont souvent similaires dans la mesure où elles visent à attirer des investissements dans les centres-villes, ce qui permet de faire fonctionner le marché immobilier et d'augmenter la valeur du foncier/bâti dans ces zones. Favoriser la croissance économique apparait donc comme un élément commun de la « vision » de chacune d'entre elles. Ces stratégies ont ainsi été critiquées pour ce biais pro-croissance (*pro-growth*) dont les dynamiques sont pour certains synonymes de gentrification et d'exclusion des plus pauvres (Winkler, 2009).

Il existe en effet généralement un écart entre les formules politiques utilisées dans les documents officiels et la mise en pratique qui produit rarement des dynamiques d'intégration et de redistribution à l'échelle de la ville. D'une manière générale, depuis les années 2000, et à la suite de critiques de professionnels et de chercheurs, les municipalités ont modifié leur discours. Par exemple, la stratégie de Johannesburg reposait au début des années 2000 sur les « cinq piliers » suivants :

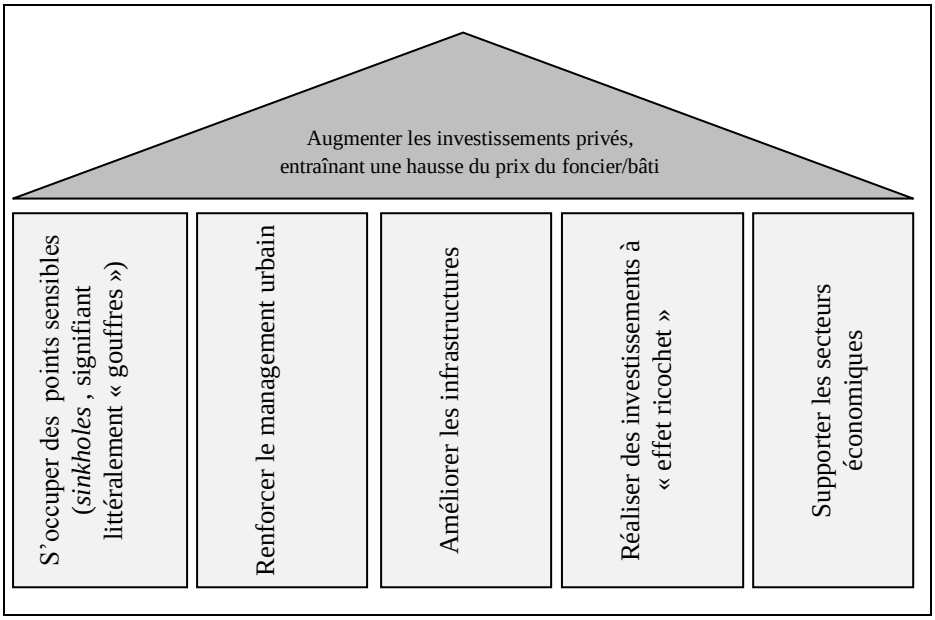


Figure 27 - Les 5 piliers de la Inner City Regeneration Strategy de Johannesburg en 2003 (ICRS, 2003)

Cette stratégie a été critiquée pour sa terminologie brutale et stigmatisante en termes d'objectifs de développement (entretien n°4, 5), comme en témoigne l'utilisation du terme *sinkholes*, signifiant littéralement « gouffre ». La ICRS de 2003 se caractérise en effet par une prise de position pro-croissance, privilégiant les infrastructures urbaines et les initiatives de management urbain (pilier 2 et 3) en vue d'atteindre des objectifs économiques (cf pillier 5) et non sociaux (aucun pilier ne mentionne un objectif social). Les critiques et les nombreux recours en justice à la suite des expulsions pratiquées ont entraîné une redéfinition de la stratégie. La municipalité a alors développé des réponses au caractère plus social. Une Stratégie de Croissance et de Développement (*Growth and Dvelopment Strategy* , GDS), et une Stratégie de Développement Humain (*Human Development Strategy*, HDS) ont été rédigées en 2006, et dans la foulée, la Charte de Régénération de la Ville Centre (*Inner City Regeneration Charter*, ICRC) a été promulguée en 2007. Ces documents ajoutent une portée sociale et un souci développemental (au sens de l'Etat développemental décrit plus haut) à l'agenda de la régénération urbaine.

Un processus similaire a été engagé à Cape Town. « A ces débuts, le *Cape Town Partnership* [responsable de la régénération urbaine dans le centre ville] été dirigé par des hommes d'affaire qui orientaient les actions dans leurs intérêts, jusqu'en 2008, où une nouvelle vision a été développée » (entretien n°8). Cette nouvelle vision correspond à la Stratégie de Développement pour la Ville Centre (*Central City Development Strategy*, CCDS), qui développe l'idée d'une ville « inclusive ». L'utilisation du concept de « ville inclusive » (*inclusive city* en anglais) témoigne de l'influence des instances internationales en termes de vision urbaine. En effet cette notion a été promue par UN-Habitat depuis la fin des années 1990. En 2001, UN Habitat a lancé son initiative des villes inclusives (*Inclusive Cities Initiative*) dont le but était d'identifier et de promouvoir un réseau émergent de villes engagées dans la pratique de modes de gouvernance urbaine dits « inclusifs ». Selon le rapport UN Habitat 2011 (UN-Habitat, 2011) la ville inclusive est définie comme « une ville qui procure à tous ces

résidents, sans distinction de race, d'ethnie, de genre ou de statut socio-économique – un logement décent et des services de base, et qui facilite l'accès aux infrastructures sociales, aux opportunités et biens publics qui sont essentiels au bien être de chacun ». Dans le contexte sud africain, cette notion revêt un sens encore plus fort dans le contexte post-apartheid. Ainsi le CTP a intégré cet élément de discours, emprunté à UN Habitat, pour l'incorporer à la réalité sud africaine. On parle désormais davantage d'« inclusivité » à Cape Town que d' «intégration » – terme ayant d'ailleurs été critiqué par les chercheurs de l'université de Cape Town (Pieterse, 2003).

Ces nouvelles terminologies témoignent ainsi d'une volonté de reformulation des objectifs de régénération urbaine afin d'intégrer une dimension plus sociale. Ce processus s'accompagne également d'une légère modification des contenus des politiques. Alors que les premières initiatives de régénération urbaine concernaient quasi uniquement l'amélioration des infrastructures dans les centres-villes, accompagnée de mesures de management urbain (amélioration de la sécurité, de l'assainissement et gestion du commerce informel), les nouveaux documents stratégiques prennent davantage en compte la question du logement pour les plus pauvres, une dimension occultée jusqu'à la fin des années 1990.

Johannesburg a été la première ville à s'intéresser au logement, notamment en raison de l'existence d'associations très actives sur la question (notamment COPE et JHC). Le CJP, établi en 1992, a mis en place deux institutions dont le mandat est d'améliorer l'accès au logement dans le centre ville. La première, le *Inner City Housing Upgrading Trust* (ICHUT), devenu plus tard le *Trust for Urban Housing Finance* (TUHF), joue un rôle essentiel en finançant de petits entrepreneurs dans leurs opérations de réhabilitation d'immeubles et conversion en logement. La deuxième, le *Trust for the Homeless* (JTH) a permis d'élaborer le premier modèle de logement de transition dans le centre ville. A cette époque, environ six mille personnes sans domicile fixe vivaient dans le centre ville, la plupart autour de Park Station, la principale gare de la zone. Le JTH a visé cette catégorie de population en créant la Cornelius House, qui reste à ce jour, l'une des seules initiatives de ce type (Fraser, 2002). A noter que la SHI Madulammoho a repris la gestion de Cornelius House en 2005.

Mais le véritable tournant a été constitué après la mise en place du *Inner City Office* en 1998. Celui-ci affichait deux priorités relatives au logement. La première était de développer une politique de logement social pour la ville de Johannesburg. Jusqu'à ce jour, cet objectif reste non atteint et les SHIs, accompagnées de NASHO, continuent à plaider en faveur d'une telle politique. La deuxième priorité était la mise en place d'un programme pour gérer la question des immeubles dégradés dans le centre ville. Cette question reste à ce jour l'un des leviers essentiels en termes de régénération urbaine dans le centre-ville (Zack, 2010). Ces immeubles, qualifiés sous le terme générique de *bad buildings* (littéralement « mauvais immeubles ») par la municipalité, sont le refuge de populations pauvres, souvent migrantes, et en situation de non-paiement vis-à-vis de la municipalité. Selon Médecins sans

Frontières (www.msf.org.za), quatre-vingt-deux immeubles seraient dans cette situation, ce qui correspond à une population d'environ cinquante à soixante mille habitants. Les services y sont généralement coupés, générant des conditions parfois très insalubres. Mais il convient de ne pas généraliser tant la situation varie d'un immeuble à un autre (pour une typologie complète, voir Zack T. 2010). Sans vouloir entrer ici dans les détails, nous insisterons seulement sur les mécanismes aboutissant à une telle situation, qui selon Tanya Zack (Zack T., et al., 2010) constituent un « cercle vicieux » :

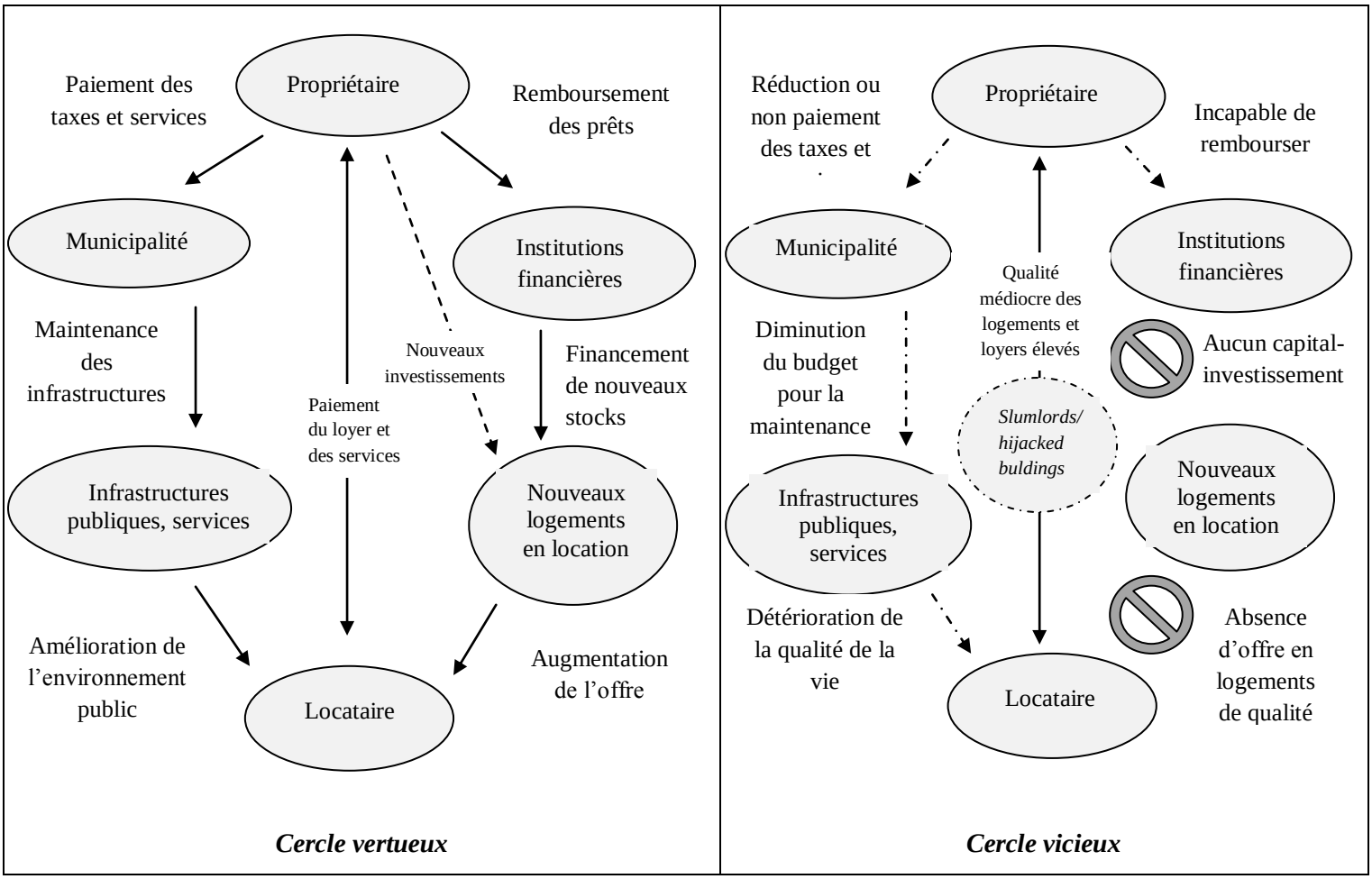


Figure 28 - Dynamiques des Bad Buildings, Zack T., 2010

Depuis 1999, plusieurs programmes ont été mis en place par la municipalité. Le premier a été lancé sous le nom de *Bad Building Programe* (BBP). Le principe était le suivant : la municipalité identifie les immeubles concernés et les exproprie. Si les immeubles appartiennent déjà à la municipalité, celle-ci doit procéder à l'expulsion des occupants, ce qui se révèle très difficile compte tenu des droits qui protègent les occupants selon le *Prenvention of Illegal Eviction Act* (2008). Enfin, la municipalité confie l'immeuble à un développeur privé. Si celui-ci accepte d'acquérir l'immeuble, la municipalité annule les impayés. Ce programme est par la suite devenu le *Better Building Programme* (BBP), arrêté en 2011. Désormais les *bad buildings* sont traités par le *Inner City Property Scheme* (ICPS), qui est similaire au BBP mais qui se veut également un outil de *Black Economic*

Empowerment[21]. Tous les acteurs rencontrés s'accordent sur l'échec de cette dernière version du programme, qui se révèle dans la pratique impossible à appliquer. Quoiqu'il en soit, certaines SHIs comme JHC et Madulammoho ont pu profiter de ce programme.



Figure 29 - Lake Success, première réhabilitation réalisée par une SHI (JHC) sous le BBP

Si Johannesburg a développé un programme de réhabilitation d'immeuble depuis les années 1990, il n'en reste pas moins qu'il ait fallu attendre 2007 pour que la question du logement abordable ait été intégrée à la stratégie de régénération urbaine de la ville. La *Inner City Charter*, rédigée en 2007, intègre ainsi un chapitre sur le logement décent pour les populations à faible revenu. Ce document précise qu'un plan devra être rédigé sur ce thème (*Inner City Housing Plan*). Les objectifs sont la « provision de 50 000 (idéalement 75 000) nouveaux logements d'ici 2015 ». A noter que ce plan n'a toujours pas été réalisé depuis. A Cape Town, la *Central City Development Strategy* de 2006 inclut également des mesures pour le logement : il s'agit de « tripler la population résidentielle du centre-ville, avec au moins 20 % de logement abordable ». Néanmoins aucun plan d'action n'a été rédigé.

Ainsi les stratégies de régénération urbaine des villes africaines ne prennent en compte que de manière marginale le logement pour les populations les plus pauvres. La plupart des programmes sont

[21] Le BEE est un système de discrimination positive mis en place après l'apartheid afin d'établir un système de quotas favorables aux noirs dans le monde du travail.

centrés sur l'amélioration des infrastructures, de la sécurité et de l'assainissement dans les centres-villes. Plusieurs facteurs peuvent être évoqués pour expliquer ce constat :

- Tout d'abord il existe un conflit d'échelle entre les compétences liées à la régénération urbaine et celles ayant trait au logement. La régénération urbaine est conduite par les municipalités tandis que le logement est une compétence de l'Etat et des provinces depuis la fin de l'apartheid. Le processus d'accréditation a démarré mais aucune municipalité n'a à ce jour atteint le niveau trois, qui permet le contrôle des ressources financières, d'où la faible implication des municipalités dans ce domaine. En effet, celles-ci ne jouent qu'un rôle indirect dans la mesure où ce sont elles qui sont responsables de la planification (*Integrated Development Plan*) ou encore de la désignation des RZs.

L'accréditation des municipalités

Il s'agit d'un processus progressif de dévolution des compétences en termes d'habitat et de logement aux municipalités. Trois niveaux d'accréditation ont été créés:

- Le niveau 1 inclut : la gestion au niveau des bénéficiaires, la planification du budget relatif aux subventions et l'allocation.
- Le niveau 2 inclut : la gestion des programmes et l'administration de tous les outils et programmes relatifs au logement.
- Le niveau 3 inclut : la totalité des niveaux 1 et 2, plus le contrôle financier.

S***ource :*** ***http://www.sacities.net/workwith/capetown/news/588-city-receives-housing-accreditation-***

- En lien avec la question des compétences, celle des ressources reste donc déterminante. Puisqu'aucune municipalité n'a atteint le niveau 3, aucune n'a le contrôle financier sur les programmes de logement. A l'heure actuelle, les subventions sont délivrées par la province (*institutional grant*) et par SHRA, qui dépend de l'Etat central. D'où le potentiel du logement social puisqu'il est le seul programme de logement à générer autant de revenus supplémentaires pour une municipalité.
- Enfin, un dernier facteur serait l'héritage d'un manque de coordination entre secteurs, associée à une mauvaise gouvernance horizontale et verticale, phénomène désigné en Afrique du Sud par le terme de *silo mentality* (qu'on pourrait traduire par « mentalité de cloisonnement »). Cette tendance à entreprendre des initiatives de manière isolée entre départements d'une même municipalité constitue un véritable obstacle pour la régénération urbaine qui nécessite une très bonne coordination entre agents techniques. Les expériences menées en Europe montrent ainsi l'intérêt de créer une unité spécifique, regroupant le personnel des différents départements au sein d'une municipalité (Masboungi, 2008). Ce genre d'expérience n'a jamais fonctionné en Afrique du Sud (entretien n° 4).

En dépit de ces obstacles, certaines municipalités ont développé depuis le milieu des années 2000 une vision plus pro-active en termes de logement. Les villes de Cape Town et de Johannesburg ont modifié

leur stratégie dans une direction plus « développementale » (dans le sens d'une puissance publique « développementale » telle qu'elle a été définie plus haut). En dépit d'un discours plus « social », et aligné sur les paradigmes internationaux (notion de ville inclusive), ces stratégies se heurtent à la mise en pratique. La section suivante réfléchit ainsi sur les blocages qui ralentissent l'application des stratégies à partir de l'analyse des projets sélectionnés dans le cadre du programme « logement social et régénération urbaine » de NASHO. Elle montre également que le logement social s'impose comme un levier dans la mesure où il permet d'initier des initiatives « par le bas » et de contourner les blocages au niveau municipal.

Section 2 – Le logement social, moteur efficace de régénération urbaine

Le déroulement des trois ateliers sur le thème du logement social et de la régénération urbaine dans les villes de Cape Town, Tshwane et Johannesburg a permis de confirmer l'hypothèse d'un manque d'implication de la part des municipalités comme facteur de blocage. Je n'ai personnellement assisté qu'aux ateliers de Tshwane et Johannesburg, ainsi qu'à l'atelier national censé rassembler les acteurs principaux de chacun des ateliers. Avant de revenir sur les leçons de chacun de ces ateliers, il convient de donner quelques éléments relatifs à l'organisation même de ces évènements.

Le personnel de NASHO, ainsi que certains des membres rencontrés s'accordent pour convenir d'une certaine précipitation dans l'organisation des ateliers. Dès le départ, Malcolm Mc Carthy reconnaissait que le défi était ambitieux, la difficulté étant de suivre parallèlement les trois projets. A titre d'exemple, l'identification du quartier choisi pour réaliser une opération de régénération urbaine à Johannesburg n'a été achevée qu'une semaine et demie avant la tenue de l'atelier. A Cape Town, le choix du site n'est toujours pas finalisé même si une option reste plus probable. Le cas de Tshwane est différent dans la mesure où le site du projet a été identifié depuis dix ans. Compte-tenu des délais réduits dans les cas de Johannesburg et Cape Town, les ateliers ont davantage permis de présenter le projets plutôt que de préparer un plan d'action, ce qui était initialement prévu.

Les réactions à ces ateliers ont toutefois semblé plutôt positives. Malcolm Mc Carthy, en particulier, a considéré chaque atelier comme une réussite, et espère cependant prolonger la dynamique et voir se réaliser les projets. Je dresserai un bilan plus mitigé. Compte-tenu de la définition stricte de la régénération urbain à laquelle j'étais parvenue après quelques mois de recherche, il me semble que seule l'initiative de Johannesburg, voire celle de Tshwane si la municipalité s'implique davantage, peuvent entrer dans ce cadre. En effet, le projet de Johannesburg est le seul à avoir privilégié dès le départ une approche intégrée à l'échelle d'un quartier, comme le montre le tableau récapitulatif suivant :

CAPE TOWN : la diversification de l'offre de logement en faveur des populations à faibles revenus (voir annexe 7)

Historique du projet

La province du Western Cape associée à la ville de Cape Town a initié un programme de régénération urbaine en 2010 (*Central City Regeneration Programme*). Le programme a pour objectif de créer une « ville diverse et inclusive qui encourage une culture entrepreneuriale, de favoriser la mixité sociale, et d'attirer des investissements ». NASHO et SHRA, accompagnés d'un consortium de SHIs (SOHCO, Communicare, Cape Town Housing Company et Madulammoho) ont engagé des négociations dès début 2012 avec la province et la ville, et fin juin avec le *Cape Town Partnership*, afin d'intégrer le logement social à cette vision, l'objectif étant de débloquer l'accès au foncier sur trois sites stratégiques actuellement détenus par le Département des Transports et des Travaux Publics du Western Cape :

- Woodstock Hospital Site – Woodstock.
- Tafelberg School Site – Greenpoint.
- Oude Molen - Pinelands

Tafelberg School/Greenpoint a été le site sélectionné pour l'atelier de Cape Town mais les deux autres sites ne sont pas pour autant à exclure.

Caractéristique du site / type de développement

Le site de Greenpoint est localisé dans le quartier de Sea Point, à l'extrémité ouest du CBD, sur l'un des corridors commerciaux et résidentiels (de haut standing) les plus denses de la ville, dominant le front de mer aux fonctions récréationnelles et touristiques. L'insertion du logement social dans ce contexte permettrait d'élargir l'offre résidentielle aux classes moyennes, voire à faibles revenus, afin d'atteindre les objectifs de mixité résidentielle et sociale affichés dans la stratégie de régénération urbaine.

L'étude de faisabilité (Virtual Consulting Engineers, JSA Architects & Urban Planners, 2012) prévoit la création de 204 unités résidentielles de quatre étages maximum (65 pour les foyers dont le revenu mensuel est compris entre R1500 et R3499 et 139 pour la tranche R3500-7500), d'espaces dédiés au commerce en rez-de-chaussée (1,119m²), et d'infrastructures sociales pour les résidents (4,279m²).

TSHWANE : la réalisation d'un projet bloqué depuis dix qui pourrait revitaliser l'ouest du centre-ville (voir annexe 8)

Historique du projet

Dans le cas de la ville de Tshwane, il s'agit de plaider en faveur de la réalisation d'un projet de logement social qui est maintenant bloqué depuis une dizaine d'années. L'idée d'un projet de logement social de grande ampleur dans le centre ville a été développée en 2002 par YEAST et a abouti à la conceptualisation du projet nommé Thembelihle. En 2002, la province, qui détient alors le terrain en question, accepte de le transférer à la municipalité sous condition que celle-ci le laisse à la SHI. En 2007-2008, les négociations auprès de la municipalité ont été menées par la SHI mais sans succès. En mars 2012, un bail de trente ans a été obtenu par la SHI mais la mise en œuvre du projet bloque encore au niveau des départements de la municipalité.

Thembelihle est situé dans le Nord-Ouest du CBD, à proximité de Schubart Park, ensemble résidentiel de tours construites dans les années 1970. Dans les années 1990, les tours se sont brutalement dégradées, aboutissant à une situation impossible à gérer. Au terme d'un conflit entre la municipalité et les résidents, ces derniers ont été expulsés l'année dernière. Le site adjacent à Thembelihle constitue

Caractéristique du site / type de développement

Le quartier dans lequel se situe Thembelihle a fait l'objet à plusieurs reprises de plans de régénération qui n'ont cependant jamais abouti. A l'heure actuelle, un flou demeure quant à l'initiative entreprise par ARUP qui vise à rassembler ces différents plans pour aboutir à un master plan. Yeast, la SHI responsable de Thembelihle, n'a à ce titre jamais été consultée dans ce processus.

Les plans et diverses études d'impact pour Thembelihle sont finalisés depuis plusieurs années. Le projet consisterait en 462 unités résidentielles pour des ménages à revenus faibles à moyens, accompagnées de magasins en rez-de-chaussée, d'espaces récréationnels et d'infrastructures sociales.

ainsi une zone à fort potentiel en terme de régénération qui pourrait, à terme, et avec la réalisation de Thembelihle, contribuer au renouveau de ce quartier à vocation résidentielle situé à proximité des opportunités du CBD.	
JOHANNESBURG : le logement social comme levier du nouveau programme municipal de régénération (voir annexe 9)	
A Johannesburg, l'approche a encore été très différente. Depuis quelques années, NASHO, JHC et Madulammoho plaident en faveur de la mise en place d'une stratégie de logement social à l'échelle de la ville. En effet, Johannesburg est la ville qui dispose du plus grand nombre de SHIs ayant accumulé une forte expertise dans le domaine (JHC d'abord, Madulammoho aussi, et JOHSCO qui est l'entité municipale en charge du logement social). De plus, de nombreux acteurs développent l'offre de logement pour une population située juste au dessus du seuil du logement social (parmi lesquels Afhco, Trafalgar Properties, Conaught Properties, Jozi Housing). Accompagnées d'institutions financières telles que TUHF ou l'AFD, ces acteurs ont permis l'élargissement de l'offre résidentielle en direction des ménages aux revenus bas à moyens, dans le centre-ville en particulier. Enfin, ils ont témoigné d'une réelle capacité à pouvoir travailler ensemble dans le cadre de l'initiative eKhaya qui a été développée dans le quartier de Hillbrow. Il existe ainsi une réelle marge de manœuvre en termes de négociation vis-à-vis de la municipalité sur cette question. Les SHIs et NASHO ont développé des relations privilégiées avec certains techniciens travaillant dans les départements d'urbanisme, du logement et du développement social de la municipalité. NASHO a rassemblé ces acteurs début mai dans le cadre de son programme « logement social et régénération urbaine ». A près plusieurs réunions, le département en charge du logement a rédigé le *Inclusive Mixed Use Programme* (IMU). Il s'agit d'un programme incitant à rénover des immeubles à l'échelle d'un quartier, pour créer une mixité résidentielle et fonctionnelle. Le cœur du programme réside dans la mise en place d'un zonage plus souple, incitant les développeurs à créer des zones multifonctionnelles, à la verticale ou à l'horizontale, en échange d'un rabais sur les taxes (les modalités étant encore à définir). L'autre élément nécessaire à la réussite du programme est la création d'hébergements provisoires pour les personnes qui ont été déplacées des immeubles proposés en réhabilitation. Le département en charge du logement s'est approprié cette initiative, en imaginant un programme et des outils spécifiques,	Park Station Precinct est, comme son nom l'indique, le quartier environnant Park Station, qui est la principale gare ferroviaire du CBD mais aussi le nouveau terminus (inauguré en juin 2012) du Gautrain, le nouveau train à grande vitesse, projet phare de la province reliant Pretoria à Johannesburg et à l'aéroport international. Au cœur du CBD, le quartier se trouve également à proximité des terminus de taxis collectifs et incorpore Hillbrow, quartier en plein processus de régénération urbaine. Ce quartier se caractérise également par une forte densité de *bad buildings* qui devraient être les immeubles ciblés pour réaliser les opérations de rénovation. Enfin au centre de la zone se situe le Joubert Park, espace public dont le potentiel est aujourd'hui minoré dans la mesure où il s'agit davantage d'un lieu « coupe-gorge » que d'un espace pour les loisirs. La *Johannesburg Art Gallery*, récemment ouverte au public et située dans la partie sud du parc, constitue également un atout pour la régénération urbaine.

contrairement aux cas de Cape Town et de Tshwane où les SHIs sont les principaux moteurs du processus. Trois quartiers ont été identifiés comme prioritaires : - Joubert Park, aussi appelé Park Station Precinct - Randburg CBD - Bertrams Joubert Park a été choisi par la municipalité comme premier quartier pour lancer le IMU.	

Les projets de Cape Town et de Tshwane ont été qualifiés de projets de « régénération urbaine » en raison de leur position centrale dans la ville. Les deux initiatives permettraient chacune de répondre à des enjeux spécifiques : offrir une offre résidentielle pour les populations à bas revenus qui était jusque là inexistante à Cape Town, et redynamiser un ensemble en déclin à Tshwane. Le projet de Tshwane entre donc dans la définition de la régénération urbaine proposée en introduction. Quant au projet de Cape Town, il pourrait certes permettre d'atteindre des objectifs de restructuration affichés dans la politique de logement social mais sans pour autant régénérer un espace en déclin puisque le front de mer de Cape Town est déjà l'un des centres les plus dynamiques de la ville. De plus, l'approche adoptée dans le cas des projets de Cape Town et Tshwane ne se différencie guère de l'approche *ad hoc* qui caractérise la plupart des projets de logements sociaux à ce jour. En effet, dans les deux cas, le levier a été la disponibilité d'un terrain, négocié par une SHI, ou un consortium de SHIs, auprès des autorités. On est loin de l'exemple de Johannesburg, où l'on assiste à un véritable processus de prise en main du projet par la municipalité, qui conduit elle-même les opérations en concertation avec les SHIs et les partenaires intéressés.

L'inégal investissement des autorités locales s'est traduit par une faible, voire une absence de participation de la part des autorités locales lors des ateliers de travail organisés par NASHO. L'atelier de Tshwane, en particulier, s'est distingué par l'absence des représentants des départements de la municipalité (excepté un représentant du département chargé du logement qui n'est resté qu'une heure le premier jour). Les officiels étaient quant à eux présents lors des ateliers de Johannesburg et Cape Town, quatre départements étaient représentés le premier jour et trois techniciens de trois départements différents ont assisté à l'intégralité de l'atelier, d'où la perception d'une dynamique beaucoup plus engagée à Johannesburg que dans les autres villes. Le niveau de connaissance du logement social et de l'environnement urbain considéré était également beaucoup plus élevé à Johannesburg qu'à Tshwane.

Tandis que la première journée des ateliers locaux visait à présenter les projets, la deuxième journée devait permettre d'engager une réflexion pratique sur la mise en œuvre du projet et l'insertion de celui-ci à l'échelle d'un quartier. A Johannesburg, les discussions ont porté sur l'échelle pertinente et les limites à donner au projet, et sur le montage institutionnel d'autre part. A la fin de la journée, les

participants se sont accordés sur l'idée qu'il fallait qu'une équipe composée de membres des différents départements et d'acteurs stratégiques (SHIs entre autres), soit mise en place et dirigée par un « champion » ou « leader » capable de mener le projet et de le vendre auprès des autorités. Dans le cas de Tshwane, les participants ont convenu que sans l'implication des départements de la municipalité et de personnes-relais faisant la promotion du projet auprès des élus, celui-ci ne sera jamais réalisé. Quant à la réflexion sur l'intégration de Thembelihle dans le cadre d'un plan de régénération du quartier intégrant les immeubles vacants de Shubart Part, elle a été fortement compromise par le manque criant d'informations sur les projets de régénération en cours de la zone.

Ainsi, les deux ateliers auxquels j'ai participé ont confirmé les résultats de mes recherches sur la répartition du RCG. Il semble que le critère déterminant à l'heure actuelle est l'accès à la terre. L'autre blocage, en lien avec le précédent, réside dans les relations avec les autorités publiques. Un environnement institutionnel favorable, comme dans le cas de Johannesburg, permet d'intégrer les projets à l'échelle d'un quartier et d'accélérer le montage institutionnel. A l'inverse, l'environnement institutionnel est très fragile à Tshwane, et peut compliquer, voir rendre impossible, la réalisation d'un projet.

Dans ce contexte, les débats lors de l'atelier national se sont orientés sur la question suivante : faut-il attendre les autorités pour commencer un projet ? Renier Erasmus, directeur de Madulammoho a constaté que « parfois [il est impossible d']attendre que le projet fasse partie d'une plus large approche de quartier pour commencer ». Dans le même esprit, Jozie Adler a constaté que « le succès d'eKhaya réside dans le fait que nous n'avons pas attendu la municipalité pour commencer ! ». En effet, dans le cas d'eKhaya, l'approche partenariale a été initiée par le bas, en 2004, lorsque les propriétaires se sont rassemblés pour améliorer l'environnement urbain de leur quartier. Le rapport de la HDA sur eKhaya note ainsi que « l'implication de la municipalité a été très ponctuelle, à travers des réponses opérationnelles qui ont eu lieu grâce à un réseau informel très actif rendant compte des difficultés de manière régulière auprès du bureau local de la municipalité » (HDA, 2012, p 8). Une autre leçon du projet eKhaya concerne l'approche financière adoptée. Les premiers investissements dans la zone ont été réalisés par les propriétaires, selon le modèle du CID évoqué plus haut. Une association a été créée avec pour but de lever une taxe supplémentaire (R24.40 par unité de logement au début puis R 27.5, soit un peu moins de 3€). Cette taxe a permis de financer l'amélioration de la sécurité et de l'assainissement et la constitution d'une association de quartier. Une fois cette dernière montée, celle-ci est entrée en contact avec les acteurs présents dans la zone, les ONG d'une part, qui se sont également investies dans le projet, les petits commerçants d'autre part, qui ont, quant à eux, très peu accepté de participer. L'association a enfin entamé un processus de *lobbying* auprès de la municipalité, qui a finalement accepté de fournir la part de capital-investissement pour améliorer l'éclairage public, le nettoyage des allées et la rénovation des parcs.



Figure 30 – Exemple d'infrastructure publique financée par la municipalité dans la zone d'eKhaya

Dans le cas d'eKhaya, le projet a donc démarré grâce aux SHIs présentes dans la zone. Trois SHIs y sont présentes et ont développé une vingtaine de projets en une dizaine d'années (voir annexe 9 pour la localisation des projets). Les promoteurs sociaux comme Trafalgar Property Company, Afhco, Conaught Property, ou Jozi Housing, ont également joué un rôle dans la régénération du quartier. L'acquisition d'immeubles dans cette zone a été faisable en raison des faibles prix du foncier à la fin des années 1990. La présence des SHIs a cependant entraîné une augmentation du prix du foncier. Le rapport de HDA sur le projet eKhaya constate ainsi qu'il existe « une certaine contradiction dans l'approche de l'investissement par pallier », qui engendre une augmentation du prix du foncier/bâti. « Sans un mécanisme de subvention adapté, il y a un danger à pousser les ménages les plus pauvres en dehors de la zone et à rendre celle-ci inaccessible aux ménages souhaitant y emménager » (HDA, p11). Ainsi même dans une situation où la puissance publique à faiblement été impliquée, le processus de régénération nécessite, à terme, une intervention publique, notamment pour stabiliser le prix du foncier.

Ainsi le logement social, même s'il est rarement conceptualisé comme un volet des stratégies de régénération urbaine, apparait dans la pratique comme un puissant moteur de régénération. Les SHIs sont souvent les acteurs mêmes de cette transformation à l'échelle d'un quartier quand leurs projets sont localisés à proximité les uns des autres. Leurs activités de « développement communautaire » (activités sportives ou culturelles, éducation, nettoyage des lieux publics etc.) ont un impact à l'échelle du quartier, tant sur l'aspect physique de celui-ci qu'au niveau des relations entre habitants. Le cas de Hillbrow est sûrement le meilleur exemple pour illustrer le potentiel du logement social pour la régénération urbaine. Mais ce type de « bonnes pratiques » reste encore une exception dans l'histoire récente du logement social.

En effet cette partie a montré que dans la plupart des cas, les projets sont mis en œuvre selon une logique *ad hoc,* fondée sur la disponibilité du foncier plutôt que sur une réelle analyse des dynamiques urbaines au regard des plans d'urbanisme en vigueur. D'une manière générale, on constate le peu d'implication des autorités locales, qui se traduit par une faible volonté d'intégrer le logement social dans leur programme de régénération ou encore par une réticence à accorder un droit d'usage sur le foncier public. Ce constat s'explique sûrement par une mauvaise connaissance de la réalité du logement social, notamment dans sa capacité à générer des ressources supplémentaires en provenance du secteur privé, qui sont pourtant équivalentes au tiers de l'investissement public, comme l'a montrée notre recherche. Dans les municipalités où de nombreux projets ont été développés avec succès, et avec des relais médiatiques (en particulier dans le cas d'eKhaya et de Brickfield – projet de JHC également situé dans le centre-ville de Johannesburg), on constate une plus grande implication des autorités. La municipalité de Johannesburg a ainsi récemment été force de proposition dans le domaine en se réappropriant le modèle du logement social et en l'intégrant à son nouveau programme IMU.

CONCLUSION

Le logement social apparait donc comme un secteur embryonnaire mais appelé à se développer rapidement dans les années à venir. Quelques projets emblématiques et surtout un fort *lobbying* exercé par les SHIs et leur allié NASHO auprès du gouvernement central ont permis en quelques années, de faire adopter une législation spécifique sur le logement social et d'en faire un des programmes phares du dernier gouvernement. A l'échelle nationale, la modification du paysage institutionnel (notamment avec le remplacement de la SHF par SHRA) et l'instauration d'une nouvelle subvention RCG constituent à la fois un défi et de réelles opportunités pour le secteur. Nous avons en effet évoqué le conflit entre NASHO et SHRA qui semble s'être désormais résolu et qui témoigne de la capacité des SHIs à entrer en négociation et à consolider un réseau de partenaires. Cet environnement encore en mutation se traduit sur le terrain par le constat d'un système à deux vitesses pour les SHIS, avec d'un côté, l'accès à des financements nationaux de plus en plus aisé (cf l'obtention systématique du RCG via SHRA), et de l'autre, la difficulté à établir des relations partenariales, voire contractuelles, avec les autorités locales, ajoutée à la lenteur des procédures pour obtenir un terrain et un permis de construire.

Notre recherche menée sur l'allocation du RCG confirme cette analyse. Elle montre d'abord une augmentation du RCG sur la longue durée, avec notamment un doublement de la somme totale du RCG délivré lors du dernier programme. Cette allocation se fait sur une base « projet par projet » qui ne favorise par l'insertion des projets dans un développement plus large, à l'échelle d'un quartier. La répartition spatiale du RCG à l'échelle nationale demeure donc inégale, ainsi que la quantité de RCG attribuée entre SHIs. La recherche montre également que la moitié des projets ayant reçu le RCG ont été développés à la périphérie de la ville, là où le foncier est accessible, la plupart des SHIs étant obligées d'acquérir elles-mêmes un terrain, compte-tenu de la réticence des municipalités à céder leur foncier. Les trois ateliers organisés dans les villes de Cape Town, Tshwane et Johannesburg ont également prouvé à leur manière que l'engagement des autorités constitue un levier majeur dans la réussite d'un projet de qualité, bien localisé et intégré à l'échelle d'un quartier.

La nature des relations des SHIs vis-à-vis des autorités locales constitue une question qui avait été négligée dans les termes de référence de mon stage mais qui s'est ainsi affirmée au fil des six mois comme un élément central de la réflexion. D'une manière générale, étudier le logement social en Afrique du Sud apparait très stimulant sur le plan intellectuel dans la mesure où il s'agit d'un secteur récent où peu de travaux académiques ont été réalisés et où les pistes de recherches sont foisonnantes. J'évoquerai seulement ici les quelques pistes qui permettraient d'approfondir la réflexion sur le logement social et la restructuration urbaine :

- La *question du modèle financier* apparait comme une question de fond qui nécessite une mise à jour régulière des recherches. En effet, là où l'on constatait encore récemment une forte

dépendance vis-à-vis des bailleurs internationaux (Onatu, 2009), on assiste aujourd'hui à une nouvelle donne avec la mise en place du RCG. Notre recherche a révélé un modèle « standard » qui correspond à une moyenne établie à partir de l'ensemble des SHIs. Le montage financier pour la réalisation d'un projet serait le suivant : 40 % constitué par le RCG, 20 % par l'*institutional grant*, 15 % par des prêts et le reste de fonds propres. Il conviendrait d'entrer plus en détail pour observer comment ce modèle évolue en fonction du degré de maturation de chacune des SHIs. En effet, une SHI comme JHC a développé d'importants fonds propres et ne dépend plus du tout des subventions publiques. Le RCG est-il un instrument qui serait réservé aux « SHIs débutantes » et qui fonctionnerait comme une garantie pour démarrer des activités ? Comment augmenter la part de fonds propres des SHI ? Quelles institutions financières pourraient éventuellement remplir ce rôle ? Ces questions sont autant de pistes de recherches qui mériteraient d'être approfondies.

- Une étude plus affinée des *stratégies foncières des municipalités* permettrait également de compléter ce mémoire. Nous constatons ici une tendance à la rétention foncière de la part des municipalités, notamment dans les zones tendues, comme les centres-villes. Si la puissance publique est réticente à attribuer la terre aux SHIs, le fait-elle auprès d'autres acteurs ? Si oui, lesquels ? Autrement dit, existe t-il une stratégie cohérente de la part de la puissance publique ? La rétention foncière permet-elle de constituer des réserves en vue de nouveaux aménagements ? Si oui, de quel type ? Les autorités privilégient-elles un retour sur investissement sur le court-terme ou le long-terme ? Enfin, quelques recherches ont tout récemment été menées en Afrique du Sud sur la récupération des plus-values foncières permettant notamment de financer le logement social (Urban Land Mark, 2012). Dans quelle mesure ce schéma pourrait-il s'appliquer dans les métropoles sud africaines ?
- Une meilleure compréhension des *trajectoires résidentielles des ménages* choisissant de résider dans les logements sociaux serait également souhaitable. Lors de l'atelier national, quelques participants ont relevé le biais de notre recherche qui tend à considérer la localisation dans les centres-villes comme la plus pertinente pour le logement social. Il a été suggéré d'entamer une enquête afin de définir dans quelle mesure le lieu de résidence des personnes vivant dans les logements sociaux était choisi ou subi, et quelles seraient les aspirations des catégories de populations éligibles au logement social ?
- Il serait également intéressant d'effectuer des recherches sur les *développeurs partenaires* des SHIs. Sont-ils nombreux ? De quelle manière influent-ils sur la localisation des projets ? Dans la mesure où certains de ces développeurs interviennent dans la construction de différentes catégories de logement, comment s'établit la relation contractuelle vis-à-vis des SHIs ? Le logement social apparait-il comme un secteur rentable et pour quel type de développeur ?
- Enfin, une étude sur les *promoteurs sociaux* (type Afhco, Trafalgar Properties, Conaught Properties et Jozi Housing), qui sont aussi acteurs de la régénération urbaine (l'exemple

d'eKhaya en étant la meilleure illustration), permettrait également d'approfondir notre analyse. Quel segment de la demande leur offre couvre-t-elle ? Quelle est la nature de leur offre ? Leur produit est-il similaire à celui des SHIs ? Quel modèle économique ? Et quelles possibilités d'échanges, voire partenariats avec les SHIs ?

Ces pistes de recherches ont donc également une portée pratique. Par exemple, l'approfondissement des relations entre SHIs et promoteurs sociaux pourrait permettre de créer une coalition d'intérêts et de peser ainsi sur la décision publique. De manière générale, il s'agit de renforcer l'argumentaire dans une logique de plaidoyer vis-à-vis des autorités. A l'heure actuelle, quelques axes de plaidoyer se dégagent :

1. Pointer les limites de l'engagement de la puissance publique

- La sphère nationale, à travers l'organe SHRA, limite actuellement son mandat à la distribution de la subvention RCG sans assumer pleinement son rôle de régulateur et être force de proposition pour l'avenir du secteur. SHRA devrait revoir sa politique d'allocation en commençant par procéder à une évaluation nationale des RZs afin d'établir si celles-ci sont toujours pertinentes au regard de la politique de logement social.
- Les sphères provinciales se limitent aussi souvent à la distribution de la subvention *Institutional Grant* et ne tiennent pas leurs engagements au niveau des *Provincial Steering Committe* (PSC) dont la régularité n'est pas assurée. La situation diffère cependant dans le cas du Western Cape qui mène une politique plus volontariste, et du Gauteng, qui dispose tout de même d'institutions financières comme le *Gauteng Partnership Fund*. Toutes les provinces devraient tenir leurs engagements quant aux PSC et la présence de représentants des départements des municipalités concernés devrait être obligatoire sous peine de sanctions.
- Les municipalités quant à elles, ne sont pas proactives dans leur rôle de facilitateur pour les SHIs. Elles se limitent à leur mandat qui consiste à fournir les services de base et entrent peu en accord avec les SHIs pour, par exemple, négocier une réduction ou exonération d'impôts. De plus, elles sont réticentes à mettre à disposition leur foncier public, en particulier dans les espaces stratégiques comme les centres-villes. Enfin elles investissent en priorité dans les équipements publics, là où le retour sur investissement est plus rapide et lisible pour les habitants, que dans le logement social, d'où le constat d'un manque à ce niveau dans leurs stratégies de régénération urbaine. Il conviendrait au contraire de bâtir une relation pérenne et solide entre municipalités et SHIs autour de protocoles d'entente qui permettraient de contourner l'instabilité au sein des municipalités. Cette relation contractuelle devrait permettre aux SHIs de travailler dans un univers favorable grâce à des exonérations d'impôts, à un accès privilégié au foncier public dans des délais raccourcis, ou encore à l'insertion du logement social dans le chapitre sur le logement du *Integrated Development Plan* (IDP).

2. Etablir une vision claire et commune pour le secteur

A l'heure actuelle, les acteurs du logement social se limitent à leur fonction première qui est le développement de nouveaux stocks pour les SHIs et la distribution du RCG pour SHRA. La priorité est ainsi à l'augmentation de la production de logement social sur le plan quantitatif. Afin de ne pas refaire la même erreur qu'avec les maisons RDP, il convient dès maintenant de s'entendre sur une véritable « vision » pour le secteur. La politique de logement social vise des objectifs très consensuels de restructuration urbaine. Comme expliqué en première partie, le terme de « restructuration urbaine » appartient au langage de l'urbanisme post-apartheid qui privilégie le consensus et le compromis sur la prise de position tranchée. Certaines voix s'élèvent aujourd'hui dans le secteur pour pousser en faveur d'une approche « entrepreneuriale » du logement social qui consiste à investir dans les métropoles à l'échelle nationale, dans les zones où les retours sur investissements sont les plus importants, à l'échelle locale, et en direction des SHIs ayant le plus de capacités et d'expérience. Autre élément de ce discours, il convient de réaliser des projets incluant des commerces et des logements pour les catégories supérieures (hors population strictement éligible au logement social) afin de réaliser des opérations d'interfinancement et de pouvoir atteindre une population aux revenus plus faibles ou se constituer davantage de fonds propres. Il s'agit là de la position défendue par NASHO, et développée par Malcolm Mc Carthy, mais elle ne représente pas forcément celle de la totalité du secteur. NASHO devra consulter ses membres dans ce processus puisque ces derniers lui confèrent sa légitimité dans sa démarche.

Afin de mener des actions de plaidoyer, NASHO doit encore développer sa stratégie de communication. A l'heure actuelle, l'association souffre d'un manque de ressources humaines qui se traduit par une communication encore peu efficace. NASHO dispose de contacts au sein du secteur, permettant de relayer sa voix, mais n'a quasiment pas de relais médiatiques ou de supports numériques lui permettant de davantage développer cette fonction. Investir dans cette direction permettrait à NASHO de mieux faire connaître le secteur au grand public (qui ignore encore la définition du logement social et le confond avec les maisons RDP) et auprès du personnel technique et des élus des municipalités (notamment sur la question des financements privés générés par le logement social et qui profitent directement aux municipalités). Enfin, la promotion des bonnes pratiques au sein du secteur (comme cela a été fait pour eKhaya et Brickfield) a fait ses preuves et mériterait d'être approfondie. Ces succès ont pour la plupart été inspirés par la vision d'un individu, comme celle de Taffy Adler évoquée en ouverture. Au cours des ateliers menés au cours du mois de septembre, certains individus se sont illustrés par leur forte personnalité et un sens pragmatique de l'action, constat prometteur pour l'avenir du secteur.

BIBLIOGRAPHIE

AFD, NASHO, « Financing Social Housing – Investing in urban regeneration », rapport de l'atelier tenu les 12 et 13 octobre 2011.

Beavon K., *Johannesburg, the Meaking and Shaping of the City*, Pretoria, 2004, 373 p.

Benit C., Gervais-Lambony P., « La mondialisation comme instrument politique local dans les métropoles sud-africaines (Johannesburg et Ekhuruleni): les « pauvres » face aux « vitrines » », *Annales de Géographie*, 2003, n°634. pp. 628-645.

Benit C., « In the shadow of 2010: democracy and displacement in the Greater Ellis Park Development project », *Development and dreams: the urban legacy of the 2010 Football World Cup*, 2009, pp. 200-222.

Benit C., Didier S., Peyroux E., « Circulation of security models in Southern African Cities: Between neoliberal encroachment and local power dynamics », *International Journan of Urban and Regiona Research*, 2012.

Brenner, N., Theodore N., « Cities and the geographies of 'actually existing neoliberalism' ». *Antipode* , 2002, 34.3, 349–79.

Cape Town Partnership (CTP), « History of CTP: shaping the future of the Cape Town central city », 2009, à l'adresse http://capetownpartnership.wwc.co.za/wp-content/uploads/2009/08/History-of-the-Cape-Town-Partnership.pdf (consulté le 19 octobre 2012).

Charlton S., Kihato C., « Reaching the Poor: An analysis of the influences on the evolution of South Africa's housing programme », dans Pillay U. *et al* (eds.) *Democracy and Delivery: Urban Policy in South Africa*, 2006.

Dewar, D. & Uytenbogaadrt, R. 1991. *South African Cities: A Manifesto for Change.*
Urban Problems Research Unit: Cape Town, 1991, 113 pages.

Didier S., Morange M., Peyroux, « The adaptative nature of neoliberalism at the local scale: Fifteen years of City Improvement Districts in Cape Town and Johannesburg », *Antipode* (à paraître).

Dubresson A., Jaglin S. « Politiques publiques d'habitat et intégration urbaine en Afrique du Sud », Préface de Hervé F., *Intégrer les populations démunies dans les villes sud-africaines*, Paris, Agence Française de Développement, 2009.

Engelbrecht, C., « People and Places: An overview of Urban Renewal », *South African CitiesNetwork, Cities Alliance*, 2003, 88p.

Fraser N., « Inner City Summit & Charter ,Component 1.1, "Reflecting on what has been achieved over the period 1996 – 2006" », 2007.

Fraser N., « CITICHAT 44/2002, Urban Poor – Cornelius House Will the poor be with us…always? », 8 novembre 2002.

Fraser N., « CITICHAT 10 Bad, Better, ? », 21 Mars 2003.

Fraser N., « CITICHAT 13/2004 Inner City Residential resurgence – does it address the real accommodation need ? », 30 avril 2004

Fraser N., « CITICHAT 35/2006 So, how are we doing? », 29 Septembre 2006

Fraser N., « CITICHAT 3/2009 Some Good News, Some Bad News and au revoir! », 13 février 2009

Harrison, P., Todes, A., Watson, V., *Planning and Transformation. Lessons from the Post-Apartheid Experience*, Routledge, London, 2008.

Hervé F., *Intégrer les populations démunies dans les villes sud-africaines*, Paris, Agence Française de Développement, 2009.

Housing Development Agency, « Regenerating a neighbourhood: useful lessons from eKhaya », *Case studies*, 2012.

Onatu, G., « Donor Funding and Implications: A critical appraisal of social housing institutions and urban revitilisation in Johannesburg », article présenté à l' International Conference, Exhibition & Housing Awards, Southern Sun Hotel, Cape Town, organisée par la South Africa Housing Foundation Chapter (11-14) Octobre 2009.

Ovens W., Kitchin F., Parnell S., et Williams, A., « Land Management and Democratic Governance in Five South African Metropolitan Areas: Overview Report », étude commandée parUrban LandMark, Planact et CUBES, et financée par la fondation Ford, 2007.

Masboungi A., *Breda - Faire la ville durable*, Le moniteur, juin 2008.

Peet R., « Ideology, discourses and the geography of hegemony: From socialist to neoliberal development in postapartheid South Africa », *Antipode*, 2002, 34(1):54–84

Pieterse P. « Unravelling the different meanings of integration: the Urban Development Framework of South Africa government », dans Harrison P., Huchzermeyer M. et Mayekiso M. (eds), *Confronting fragmentation: Housing and urban development in a democratising society*, University of Cape Town Press, Cape Town, 2003.

Pieterse P., « Untangling "integration" in *urban development policy* », Urban Forum 15(1):1–35, 2004.

PLANCQ, M., « Du droit au logement à la précarisation immobilière ? Le cas du Cap en Afrique du Sud », *Autrepart* (39), 2006, pp. 111-127.

Ramohlale S., « Exploring the competing rationalities between drivers of social housing and urban regeneration in the City of Johannesburg ». MSC research report, School of Architecture and Planning, Facility of Engineering and the Built Environment, University of the Witwatersrand, 2006.

Roberts P. Sykes H., *Urban Regeneration. A Handbook*, SAGE Publications, London, 2000.

SALGA, VNG international, Municipal Social Housing Second Edition, *Toolkit for the development of a Municipal Policy*, 2007.

SALGA, NVG International, Centre for Municipal Research and Advice, *Benchmarking Social Housing*, 2010.

SHF, *Cost-Benefit Analysis: Social Rental Housing, Rhizome Management Services and Rebel Group Advisory*, 2009

SERI, Tissington K., *A Resource Guide to Housing in South Africa 1994-2010 – Legislation, Policy, Programmes and Practice*, 2011.

Smit W., « The urban development imagination and realpolitik", *Development Update* , 2004, 5(1), pp 53-80. http://www.dag.org.za/docs/research/6.pdf

Stébe J-M., *Le logement social en France*, Paris, puf, Que sais-je?, 2011.

Todes A., Housing, « Integrated Urban Development and the Compact City Debate », dans Harrison P., Huchzermeyer M. et Mayekiso M. (eds), *Confronting fragmentation: Housing and urban development in a democratising society*, University of Cape Town Press, Cape Town, 2003.

UN-Habitat, *State of the World's Cities 2010-2011, Cities for All: Bridging the Urban Divide*, 2011.

Urban Land Mark, « Improving access to the city through value capture », janvier 2012.

Virtual Consulting Engineers, JSA Architects & Urban Planners, « Western Cape public land and Cape Town Inner City Regeneration, feasability report, draft version », octobre 2012.

WATSON, V., « L'accès au logement en Afrique du Sud » in Gervais-Lambony P., Jaglin S., et MABIN A.(dirs), *La question urbaine en Afrique australe*, Karthala, Paris, 1999, pp. 225-239.

Winkler,T. « Prolonging the Global Age of Gentrification: Johannesburg regeneration policies », *Planning Theory*, 2009, Vol 8(4): 362-381.

Zack T *et al*., « Final Draft: Strategy for addressing blighted medium and high density residential ''bad buildings'' in Johannesburg », 16 mars 2010.

Sitographie

- Sites des principales institutions en charge du logement (social) (consultés le 01/11/2012)

http://www.nasho.org.za/

http://www.shra.org.za/

www.thehda.co.za/

www.dhs.gov.za/

- Sites des municipalités (consultés le 01/11/2012)

www.joburg.org.za/

www.capetown.gov.za/

www.durban.gov.za/

www.tshwane.gov.za/

- *Sites des acteurs en charge de la régénération urbaine (*consultés le 01/11/2012)

www.jda.org.za/

www.blueiq.co.za/

www.mbda.co.za/

www.capetownpartnership.co.za/

- Autres (consulté le 01/11/2012)

http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr

LISTE DES FIGURES

Figure 1 - Tableau comparatif logement social France/Pays-Bas/Afrique du Sud....9
Figure 2 - Détail du programme "logement social et régénération urbaine" NASHO 2012....10
Figure 3 - Carte de localisation ; Afrigis/A.F. 2012....14
Figure 4 - Maison RDP, (http://ellenschnier.files.wordpress.com ; 2009)....17
Figure 5 - Configuration des relations entre municipalité/SHI (d'après SALGA, 2007 p 55-78)....29
Figure 6 - Chronologie appui au secteur logement social / logement abordable....29
Figure 7 - NASHO et ses partenaires ; A.F, 2012....30
Figure 8 - Logement social et options de restructuration urbaine....36
Figure 9 – Exemple d'activité commerciale intégrée au logement social ; un cyber-café situé sous Living Stones, un projet de Yeast, A.F, 2012....37
Figure 10 - Exemples d'activités de développement communautaire (community development)....38
Figure 11 - RZs en Afrique du Sud (Godehart, 2007)....38
Figure 12 - RZs à Johannesburg et à Tshwane (Godehart, 2007)....40
Figure 13 - RZs à eThekwini....40
Figure 14 - Détail de l'échantillon....41
Figure 15 - N2 Gateway, illustration de l'échec d'un méga projet national....42
Figure 16 - RCG alloué par année / par programme....43
Figure 17 - Un doublement de l'investissement public vers le logement social en 2011/12....44
Figure 18 - Répartition du RCG par province en Afrique du Sud, réalisation Afrigis et A.F, 2012....45
Figure 19 - Distribution du RCG par province et par ville....46
Figure 20 - DIstribution du RCG entre SHIs....47
Figure 21 - RCG investi par type spatial....48
Figure 22 - Equipements localisés aux alentour des projets....50
Figure 23 - Transports localisés aux alentours des projets....50
Figure 24 - Modèle de financement des projets de logement social....52
Figure 25 - Estimation de l'investissement total dans le secteur depuis le lancement du RCG....53
Figure 26 - La régénération urbaine à Johannesburg, telles qu'elle est envisagée par la municipalité et la province....58
Figure 27 - Les 5 piliers de la Inner City Regeneration Strategy de Johannesburg en 2003 (ICRS, 2003)....60
Figure 28 - Dynamiques des Bad Buildings, Zack T., 2010....62
Figure 29 - Lake Success, première réhabilitation réalisée par une SHI (JHC) sous le BBP....63
Figure 30 – Exemple d'infrastructure publique financée par la municipalité dans la zone d'eKhaya ...70