

La fourniture de solutions de logement abordables et d'urgence dans les bidonvilles du Cap (Afrique du Sud) - Étude de cas : iKhayalami Development Services

La ville du Cap, située au sud-ouest de l'Afrique du Sud, est la capitale de la province du Cap-Occidental. Le Cap comprend plusieurs banlieues qui s'étalent dans la plaine des Cape Flats à partir du Central Business District. L'identité et l'organisation de ces communautés comprenant le City Bowl et sa banlieue, sont liées aux politiques d'aménagement du territoire durant le régime de l'Apartheid (1948-1991¹). A cette période, de nombreuses expropriations forcées ont conduit à l'émergence de quartiers informels. Nés de la formation des *townships* au temps de l'Apartheid, les quartiers informels sont le lieu d'une marginalisation de longue date en termes d'accès aux infrastructures (eau, électricité gestion des déchets), aux transports (métro, bus, navettes), aux services de santé et d'éducation. Ces zones d'habitation se distinguent des *squats* par définition temporaires, certaines personnes y habitent depuis des générations notamment dans l'attente des maisons promises par l'African National Congress (ANC) par le Reconstruction and Development Programme (RDP, 1994).

Suivant ces politiques d'aménagement, les opportunités socio-économiques sont concentrées dans des centres urbains clés autour desquels des communautés informelles se sont créées. Cependant si certains de ces quartiers sont situés proches des zones aisées, représentant des bassins d'emploi, d'autres sont isolées dans des zones de pauvreté. Dans les banlieues les plus éloignées du centre (City Bowl), les habitants des quartiers informels maintiennent un semblant de communauté sociale malgré la pauvreté et les conflits inter-ethniques. Les populations des bidonvilles vivent dans des conditions sécuritaires, sanitaires et sociales déplorables, tout en s'inscrivant dans la dynamique urbaine et économique de la région où ils se situent. En dépit de nombreux programmes publics et privés afin de résorber les inégalités, le secteur du logement abordable connaît une pénurie qui continue de se creuser. Les entreprises du secteur informel et les habitants eux-mêmes trouvent donc des solutions de court et long terme afin d'avoir un lieu d'habitation. Des organisations non gouvernementales et l'État sont engagés auprès des habitants des quartiers informels afin de tempérer les difficultés liées à l'expérience de la marginalisation. Parmi les acteurs engagés dans ce domaine, IKHAYALAMI apporte des solutions durables et d'urgence pour l'habitat des populations pauvres et marginalisées des banlieues du Cap.

Cape Town located in the south-west of South Africa, is the capital city of the Western Cape region. Cape Town includes many neighbourhoods, which are spreading across the

¹ Group Areas Act 1950-1991

Cape Flats plain from the Central Business District. The identity and organization of these neighbourhoods - including the City Bowl and its suburbs - is linked to land planning policies that were implemented during the Apartheid regime (1948-1991). At that time, many forced expropriations led to the emergence of informal settlements. Established following the creation of townships during the Apartheid, informal settlements are the place of long-standing marginalization in terms of access to infrastructure (water and electricity, waste management), transportation (metro, buses, taxis), health services and education. These residential areas are distinct from squats by definition temporary. In fact, some people have lived in informal settlements for generations, including people waiting for houses promised by the African National Congress (ANC) through the Reconstruction and Development Program (RDP, 1994).

Following this planning policies, socio-economic opportunities are concentrated in key urban centres around which informal communities have emerged. But while some informal settlements are located near wealthy areas, others are embedded in areas of poverty. Near the most distant neighbourhoods from the city (City Bowl), inhabitants of informal settlements still maintain a sense of social community despite poverty and inter-ethnic conflicts. Indeed, populations of these areas live in deplorable sanitary and hygienic conditions, while being part of the urban and economic dynamics of the region. Furthermore, despite many public and private programs to reduce inequalities, the affordable private and public housing sector are experiencing a shortage that continues to grow. Informal entrepreneurs and inhabitants themselves find short and long term solutions in order to live in a place they can call home. NGOs and the government support informal settlements' residents, in order to alleviate their experience of marginalization. Among actors involved in this field, IKHAYALAMI provides long-term and emergency solutions for the housing of the poor and marginalized people of Cape Town's informal settlements.

- **Key-words :**

South Africa; NGO; Urban planning; Informal housing; Construction; Inequalities; Resilience; Public policies; Local communities; Slums; Post-apartheid.

- **Mots clés :**

Afrique du Sud ; ONG ; Urbanisme ; Logements informels ; Construction ; Inégalités ; Résilience ; Politiques Publiques ; Communautés locales ; Bidonvilles ; Postapartheid.

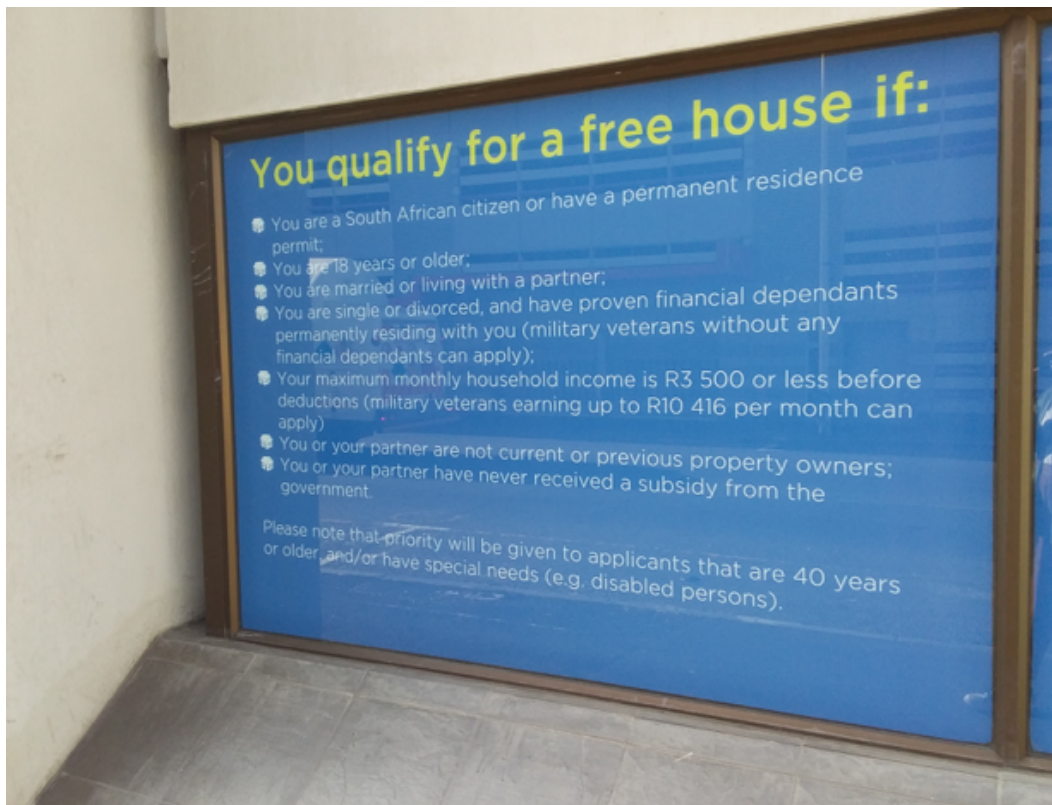
Situés à proximité des quartiers issus de la création des townships, les bidonvilles sont un défi en matière de gestion du développement urbain à l'échelle de la région. Ces zones sont également un enjeu de santé et de bien-être pour les populations qui y habitent. En effet, à l'échelle du pays, les populations des quartiers informels sont les victimes d'actes criminels et illégaux spécifiques à leur situation de vulnérabilité. En premier lieu, elles subissent une discrimination à plusieurs échelles en matière : d'accès au capital financier (revenus), au capital physique (infrastructures), au capital naturel (eau, terres, ressources), au capital humain (santé, éducation), et au capital social (logement, communautés) ; Dans un second temps ces populations sont particulièrement exposées aux actes de fraudes ou de vol, d'exploitation sexuelle et/ou économique, d'extorsion, de violence, torture et meurtres. Enfin, du fait de leur marginalisation multifactorielle, il est difficile pour ces dernières d'obtenir justice ou réparation. La création et la persistance de quartiers informels constituent des risques pour la vie humaine et l'environnement.

Crée en 2006 par Andréa BOLNICK, lauréate du prix Ashoka 2011, IKHAYALAMI est une organisation non gouvernementale dont l'objectif est de développer et de mettre en œuvre des solutions techniques pour l'amélioration des quartiers informels (*informal settlement upgrading*). Dans une démarche visant à combler les besoins immédiats des populations urbaines pauvres, les principes de l'entité prennent en compte des critères de rapidité et de durabilité, ainsi que la considération de l'informalité comme une partie constitutive de la fabrique urbaine. Afin de s'inscrire efficacement dans la construction de villes durables, inclusives, et égalitaires, IKHAYALAMI combine le développement d'innovations matérielles, leur suivi par un support technique régulier, à l'implication des bénéficiaires et des communautés concernées. Certaines des activités sont menées en partenariat avec les pouvoirs publics et un réseau d'associations engagées contre la marginalisation des habitants des bidonvilles. Parmi ces acteurs, il y a premièrement *Slum Dwellers International* (SDI) existant depuis 1991 et présente dans 33 pays (Afrique, Caraïbes, Asie, Amérique Latine) ; ensuite l'*Informal Settlement Network* (ISN) dont l'objectif est de créer un sens de solidarité et d'unité entre les populations pauvres des villes, de constituer une force de négociation et d'apprentissage qui permettrait de changer la manière dont les villes sont organisées ; enfin, la *Federation of the Urban Poor* (FEDUP), qui a pour but d'assurer l'effectivité des droits liés à la citoyenneté aux populations pauvres urbaines, également participer à la redéfinition des modèles de développement, des priorités et politiques publiques des villes.

Située dans un parc d'affaires sécurisé de Philippi (*township* des Cape Flats), l'organisation compte une quinzaine de salariés. L'équipe opère principalement aux alentours du siège ainsi que dans le *township* de Khayelitsha. Cette banlieue du Cap dont la traduction de l'IsiXhosa signifie « nouvelle maison » est située dans la zone des Cape Flats, c'est-à-dire la grande étendue de plaine dans l'est de la ville du Cap. Khayelitsha fut construit durant le régime de l'Apartheid, c'est aujourd'hui le deuxième bidonville plus important du pays, après celui de Soweto dans la région de Johannesburg. Dans ce township, le chômage est de près de 73%, avec 70% de la population résidant dans des *shacks* (cabines de tôle, zinc et bois) et 89% des ménages dans une situation d'insécurité alimentaire². Les quartiers qualifiés de résidences informelles (*informal settlement*) sont ceux où sont présentes des cabanes faites essentiellement de bois et de zinc, sur des terrains sans titres de propriété. Ces *shacks*

² Données du Centre for Social Science Research (University of Cape Town), 2018.

sont vendues par des vendeurs informels le long des routes, et certaines sont construites par les habitants allant chercher et monter les matériaux eux-mêmes. Certaines sont composées de tissus, d'autres ont un sol en ciment, d'autres encore sont des conteneurs de transport qui servent de magasins, de restaurants et autres lieux d'activités professionnelles. Beaucoup des habitants de ces résidences y vivent dans l'attente d'une maison solide (*RDP houses*), telles que promises par le gouvernement Sud-Africain après l'Apartheid. Cependant, à cette tâche considérable s'ajoutent des problèmes de capitaux, de terrains disponibles, d'énumération des bénéficiaires. Ainsi IKHAYALAMI tente de combler le retard de la municipalité du Cap, à la fois par la fourniture de solutions temporaires (fourniture de matériaux plus résistants, aide à la construction) et de solutions durables (aménagement des quartiers informels, projets immobiliers avec titre de propriété).





- Conditions d'obtention de l'aide de l'État affichées en Centre-ville ; Source : J. MESSAN 2019

Bien qu'IKHAYALAMI propose un éventail large de solutions, ce sont les activités d'aménagement de voies (*re-blocking*) et de réponse d'urgence (*disaster response*) aux feux et inondations qui occupent au quotidien les membres de l'équipe. A côté de ces projets, l'organisation met en place des ateliers afin de structurer les communautés, effectue des énumérations des bénéficiaires à des fins statistiques, et des évaluations en matière de coût des logements.

L'activité la plus impactante sur le long terme est celle de *Re-Blocking*, elle consiste en une reconfiguration des rues et la création de voies d'accès dans les quartiers informels. Les habitants ne s'installent pas conformément à un cadastre et simplement en fonction de l'adéquation entre leurs besoins et l'espace disponible, les bidonvilles sont des labyrinthes où les services d'urgences peinent à accéder en cas de blessure, de maladie, d'incendie ou d'inondation. Avec l'aide de cartes et d'outils numériques, IKHAYALAMI implique les bénéficiaires dans la redéfinition de l'espace urbain. Cela permet de renforcer la sécurité des quartiers, ainsi que les possibilités d'intervention en cas de danger. Le processus de *Re-Blocking* débute par une réunion d'information qui vise à identifier les premiers paramètres concernant la terre, les bénéficiaires et les infrastructures. Ensuite vient la consultation des communautés pour définir les relations sociales qu'ils entretiennent au sein du groupe, leurs aspirations et leurs ressources. Puis l'organisation poursuit par une recherche de financements, et enfin l'implication de la ville et du gouvernement local avant de procéder aux travaux. Toutefois, dans la majorité des cas observés, les habitants se retrouvant sans solution alternative débutent les travaux sans attendre s'ils ont quelques ressources disponibles.



- *Re-Blocking* par les habitants de la Section BT (Site C) ; Source : ETZ, 2014.

Pour impliquer les constructeurs dans les démarches de *Re-Blocking*, une formation dédiée leur a été proposée lors d'un évènement qui contribue à l'amélioration des conditions de vie des populations les plus pauvres de la région du Cap-Occidental, et ce par le soutien d'initiatives entrepreneuriales innovantes et la formation des entrepreneurs : Le *Better Living Challenge*. Le BLC est un programme sur initiative du *Craft and Desing Institute* (CDI), agence de développement visant à aider à la création d'entreprises responsables. Pendant une semaine, les participants choisis en fonction de leur connaissance du marché et de la construction, sont intégrés dans un programme de formation sur les bonnes pratiques (*good practices*) liées aux choix des matériaux et techniques de construction.



- Premier atelier de *Re-Blocking* lors du BLC; Source : J. MESSAN 2019



- Second atelier de Re-Blocking après formation ; Source : J.MESSAN 2019

Le *Re-Blocking* a également été présenté lors du *CoCreate Desing Festival*, organisé avec la participation du gouvernement Néerlandais. Suivant un état des lieux de la situation des bidonvilles, un atelier pratique a réunit des professionnels, des représentants institutionnels et d'organisation non gouvernementales, mais aussi des habitants des quartiers informels et des membres de la société civile. Ils ont pu échanger leurs points de vue, les combiner afin d'imaginer une manière de réorganiser les bidonvilles sélectionnés.



- Atelier *Re-Blocking* durant le CoCreate Desing Festival ; Source : J.MESSAN 2019

Les cabanes servant d'habitation informelles sont composées de matériaux inflammables (taule, bois, plastique, matériaux recyclés). La proximité immédiate des logements fait qu'en cas d'incendie, le feu se propage rapidement aux unités voisines. Dans la plupart des cas les feux sont causés par des installations électriques défectueuses, des flammes non couvertes à l'intérieur des logements (pour la cuisine ou la chaleur), des accidents ou des actes criminels. Afin de réduire les risques de feu, de propagation et de permettre aux habitants de fuir tout en rassemblant le maximum d'affaires, IKHAYALAMI propose deux solutions : la prévention et la reconstruction. En ce qui concerne la prévention, l'organisation fournit une peinture dont les propriétés permettent de ralentir la propagation du feu. Quant à la reconstruction, il s'agit d'une solution ex-post par laquelle les constructeurs d'IKHAYALAMI et les habitants travaillent ensemble. Les matériaux proposés par l'organisation résistent aux incendies pendant une période qui permet de prendre des mesures pour arrêter le feu ou de fuir. D'après les tests effectués, une cabane classique brûle en 7mn, alors que celles d'IKHAYALAMI tiennent pendant 47mn. Pour les inondations l'organisation propose des plateformes afin de surélever les habitations.



L'autre projet pour répondre aux enjeux de la demande de logements formels à Khayelitsha est l'Empower Shack réalisé en partenariat avec plusieurs organisations. Situé à Kayelitsha (BT Section) et débuté en 2013, le projet est le résultat d'une coopération entre IKHAYALAMI, la ville du Cap, Urban Think-Tank et le Comité de Développement de BT Section. Ce partenariat avait pour objectif la conception d'une cabane (*shack*) améliorée à deux étages, résistante aux incendies, solide et financièrement accessible. Le bâtiment devait aussi pouvoir s'intégrer dans l'environnement urbain des bidonvilles tout en permettant une reconfiguration spatiale et une amélioration des infrastructures du quartier. L'accord comprend la construction de 72 maisons dont 4 unités destinées à la location. Le choix de la construction verticale a pour but d'optimiser l'espace disponible et d'éviter de déplacer les membres de la communauté. A l'intérieur de ces constructions, se trouvent des chambres, un salon, une cuisine. A l'extérieur le design est simple et minimaliste. Le processus initié par les partenaires susmentionnés, est suivi de près par les bénéficiaires qui peuvent leur partager leurs préoccupations durant et après la construction. En échange de son engagement dans le projet, la ville du Cap a insisté pour que du béton soit utilisé pour la construction. Ainsi, deux prototypes ont été nécessaires avant de décider de la composition finale du bâtiment. Si le premier était composé de zinc et de métal avec uniquement une salle de bain et des sanitaires ; le second est fait de briques, avec une cuisine en

complément.



- Présentation aux parties prenantes du projet ; Source : J. MESSAN 2019

Depuis le lancement du projet, les équipes de l'organisation ont entretenu un dialogue constant avec les communautés bénéficiaires, afin d'adapter la structure à leurs besoins. Les bénéficiaires ont par exemple proposé de retirer le balcon du premier prototype pour gagner de l'espace à l'intérieur, ou encore d'intégrer un petit potager à l'entrée des logements. Les habitants des deux premières phases avec qui j'ai pu discuter étaient très satisfaits, ils avaient aménagé l'intérieur à leur goût et appréciaient particulièrement de pouvoir avoir une chambre séparée de leurs enfants. Pendant la durée de la construction, les habitants se montraient enthousiastes. Ils ont pu visiter le chantier plusieurs fois et le reste du temps IKHAYALAMI assurait la communication auprès des représentants élus par ces communautés.

A ce titre, bien qu'IKHAYALAMI s'engage au quotidien pour alléger l'expérience de la marginalisation des populations des bidonvilles, il semble que l'impact de leurs actions restera limité tant que la municipalité du Cap ne s'engage pas de manière régulière sur de tels projets. En effet, les quartiers informels restent un défi en matière de gestion du développement urbain, et leur croissance présente de nombreux risques. Par exemple, il est évident que la situation de pauvreté extrême conduit à l'augmentation de la violence et de la consommation de drogues et d'alcool, qui renforcent l'insécurité. En matière de santé et d'environnement, IKHYALAMI et les autres acteurs de terrain ne peuvent pallier au manque d'infrastructures. La fourniture en eau et en électricité est défectueuse, les services de collecte des déchets quasi-inexistants. Si l'ensemble de la ville et du pays souffre de coupures d'électricité à répétition, et que la région du Cap a été touchée par une crise de l'eau jusqu'en juin 2018, les bidonvilles sont d'autant plus marginalisés. Ainsi, malgré le développement de solutions de microfinance, le manque de ressources financières reste l'enjeu principal, auquel vient s'ajouter le manque d'engagement au niveau politique.