

## De la mobilité à l'accessibilité : l'évolution des transports comme ressources dans la ville sud-africaine

Solène Baffi

---



**Electronic version**

URL: <https://journals.openedition.org/echogeo/14931>

DOI: 10.4000/echogeo.14931

ISSN: 1963-1197

**Publisher**

Pôle de recherche pour l'organisation et la diffusion de l'information géographique (CNRS UMR 8586)

**Electronic reference**

Solène Baffi, "De la mobilité à l'accessibilité : l'évolution des transports comme ressources dans la ville sud-africaine", *EchoGéo* [Online], 40 | 2017, Online since 30 June 2017, connection on 10 August 2021.

URL: <http://journals.openedition.org/echogeo/14931> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/echogeo.14931>

---

This text was automatically generated on 10 August 2021.

EchoGéo est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International (CC BY-NC-ND)

---

# De la mobilité à l'accessibilité : l'évolution des transports comme ressources dans la ville sud- africaine

Solène Baffi

---

## Introduction

- 1 Pendant plusieurs décennies, l'utilisation des transports en commun dans les villes sud-africaines a constitué un marqueur social fort. La précarité socio-économique des populations discriminées pendant l'apartheid y a limité l'accession aux véhicules privés, tandis que les réseaux de transport en commun mis en place à cette époque avaient pour principale fonction d'acheminer la main d'œuvre depuis les *townships* vers les pôles d'emploi (Clark & Crous, 2002). La motorisation croissante de la population sud-africaine traduit donc – entre autre – la volonté de s'affranchir d'un symbole d'assignation encore d'actualité (Wilkinson, 2008) et l'accès limité aux ressources urbaines offert par le service de transport en commun. Pourtant, depuis quelques années les transports en commun accueillent une population de plus en plus mixte, traduisant le report modal de certains citoyens disposant d'un véhicule privé (Baffi, 2016).
- 2 Si l'évolution des pratiques urbaines s'observe seulement aujourd'hui et donc plus de vingt ans après la transition démocratique, l'hypothèse est faite que cela correspond à une transformation dans les politiques de transport survenue au cours des dernières années. En effet, jusqu'aux années 2010, les politiques de transport avaient pour principal objectif de développer la mobilité vers les ressources urbaines des populations auparavant exclues, afin de défaire l'héritage de la ville d'apartheid. Depuis plusieurs années, c'est au contraire l'accessibilité de l'ensemble des citoyens aux ressources urbaines qui est privilégiée. C'est la distinction entre ces différentes

mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics qui est ici analysée, à partir notamment de la grille d'analyse proposée dans les travaux de S. Fol et C. Gallez (2013). Ces auteures rappellent que mobilité et accessibilité ne sont pas synonymes, notamment du fait que la forte mobilité de certains citoyens peut en réalité résulter d'importantes contraintes d'accès. Cette considération trouve une résonance particulière en Afrique du Sud, en raison de l'instrumentalisation faite des transports pendant l'apartheid afin de maintenir à distance des ressources urbaines les populations jugées indésirables. De cette distinction entre mobilité et accessibilité découle alors un idéal de la ville « juste » différent, qui permet d'appréhender les conséquences politiques, économiques et sociales de la planification urbaine dans les villes sud-africaines à différentes époques par le biais des transports. Le lien entre transports et justice spatiale est ici double : ceux-ci peuvent aussi bien être appréhendés en tant qu'objets de politiques publiques territorialisées – c'est notamment le cas mentionnés par E. Soja concernant la lutte menée par la Bus Riders Union à Los Angeles pour faire reconnaître les décennies de pratiques injustes en matière dans l'équipement en transports publics (Soja *et al.*, 2011) – que comme moyens d'accès à la ville par le biais de mobilités quotidiennes (Lehman-Frisch, 2009).

- 3 Ainsi, l'objectif de cette recherche est d'aborder le tournant récent observé dans la pratique des transports en commun par les citoyens du Cap. Il s'agit de comprendre comment faciliter l'accès aux ressources dans la ville, en particulier lorsque les transports ont été l'un des dispositifs de l'ingénierie socio-spatiale d'apartheid. De plus, dans un contexte de reconstruction urbaine, quels sont les modèles et les logiques qui sous-tendent la transformation actuelle ? Enfin, que ce soit comme outils d'aménagement métropolitains, ou en tant que supports des mobilités et des pratiques quotidiennes, comment faire des transports en commun des ressources dans la ville ?
- 4 La recherche présentée ici repose sur différentes méthodologies. D'une part, l'analyse d'une base de données originale retraçant la construction du réseau ferroviaire en Afrique du Sud renseigne sur son orientation. La consultation de sources d'archives pour constituer cette base a permis d'identifier les prérogatives des opérateurs historiques et le rôle du transport ferroviaire dans les projets de construction territoriale à différentes époques. D'autre part, des entretiens semi-dirigés ont été menés (2010-2016) auprès des différents opérateurs de transport du Cap, ainsi que des aménageurs de la municipalité. Ces entretiens, à visée informationnelle, ont également permis d'analyser le discours des acteurs. Ils ont été complétés par des questionnaires administrés auprès des usagers des transports en commun afin de dégager leur profil socio-économique. Des entretiens brefs ont permis d'étudier l'évolution des pratiques citadines liées aux transports en commun, en particulier au sein des services de transport les plus récents. L'ensemble de ce travail de terrain a été réalisé dans la métropole du Cap.
- 5 Afin d'analyser la transformation du rôle des transports en commun comme mode d'accès aux ressources urbaines, il s'agira d'abord de comprendre dans quelle mesure les mobilités des populations ségréguées constituent l'un des rouages de la ville d'apartheid. On considérera ensuite comment les politiques de transport post-apartheid au Cap ont contribué à renforcer certaines injustices quant à l'accès aux ressources en ciblant la mobilité des populations dépendantes des transports en commun plutôt que leur accessibilité. Enfin, on montrera comment la réforme sectorielle des transports entreprise au tournant des années 2010 est révélatrice d'une

mutation de la planification urbaine cherchant à privilégier l'accessibilité de l'ensemble des citoyens. Ce faisant, les transports deviennent progressivement une ressource *dans* la ville et *de* la ville, au cœur d'un projet d'émergence métropolitaine.

## Les transports d'apartheid, outils de contrôle pour l'accès aux ressources

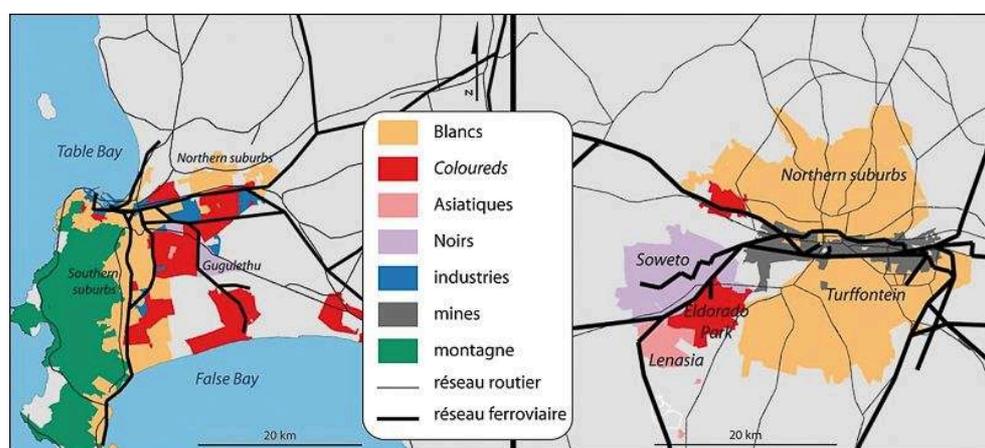
### La mobilité, élément central des mécanismes de ségrégation

- 6 Au cœur du programme d'apartheid, les villes constituent le noyau du système ségrégatif : il s'y déploie une véritable ingénierie spatiale ayant pour but de promouvoir le développement séparé, tout en assurant le maintien de la prospérité économique de la minorité blanche, en particulier des Afrikaners. Dans ce système politique et économique, la séparation des différents groupes raciaux ne doit toutefois pas entraver l'accès des populations ségréguées aux zones d'emploi et aux services permettant la reproduction sociale. On suggère donc que deux ensembles de circulations distincts se dessinent : dans un cas, l'extension des réseaux supporte les navettes quotidiennes de la main-d'œuvre ségréguées, dans l'autre c'est bien l'accessibilité de la population blanche qui est privilégiée. L'accessibilité se définit ici à l'aune de plusieurs critères : comme S. Fol et C. Gallez (2013), on retient « le *facteur d'attraction*, qui correspond à la répartition des activités au sein d'un espace donné et un *facteur d'impédance*, qui traduit la résistance à vaincre pour atteindre ce lieu, notamment en termes de temps et de coût de transport ». Ces facteurs influent sur la capacité à prendre part aux activités jugées comme « normales » par la société, selon la définition proposée par J. H. Farrington (2007) à savoir l'accès à l'emploi, aux lieux de consommation et aux activités sociales. L'hypothèse défendue ici est donc que la ségrégation instituée pendant l'apartheid repose sur une planification urbaine entravant l'accessibilité des populations ségréguées à partir des critères mentionnés : la capacité des individus non-blancs à prendre part aux activités sociales et économiques est limitée par la redistribution des ressources urbaines et l'instauration d'un système de transport en commun contraignant les mobilités.
- 7 En effet, durant cette période, le développement des réseaux de transport répond à une fonction spécifique : supporter les navettes des populations ségréguées tout en limitant leur circulation dans la ville. Pour cela, les réseaux se déploient selon un motif arborescent entravant la connectivité (Baffi, 2016), ce qui influe directement sur le facteur d'impédance. Parallèlement, des investissements massifs sont réalisés pendant l'apartheid dans le réseau routier, afin de favoriser les déplacements des populations – très majoritairement blanches – motorisées (Wilkinson, 2008). Par ailleurs, les mobilités s'avèrent d'autant plus contraignantes après l'instauration du Group Area Act en 1950<sup>1</sup> qui institutionnalise la réorganisation de l'espace urbain, influant alors sur le facteur d'attraction. En effet, les populations non-blanches se voient assignées des zones résidentielles (les *townships*) situées de plus en plus loin des centres urbains, par différence avec les *locations* héritées de l'époque coloniale. Une partie des activités industrielles est relocalisée en périphérie dans le but de créer des zones tampons entre les zones résidentielles correspondant à des groupes de population différents, ou en tout cas à proximité d'axes de transport favorisant l'acheminement de la main-d'œuvre (Davies, 1981). À l'inverse, les services et une part importante d'emplois restent

concentrés dans les centres-villes, le plus souvent alloués à la population blanche. C. Bénit (1998, p. 169) souligne les conséquences de cette redistribution des ressources dans l'espace urbain : « Il en découle une quasi absence d'activités dans les espaces noirs (accentuée par l'interdiction faite aux Noirs, jusqu'en 1976, de posséder une entreprise) ». La coexistence de ces deux logiques au cœur de la planification de la ville d'apartheid explique que les transports urbains deviennent des moyens d'accès aux ressources indispensables et contraignants pour les populations ségréguées.

- 8 Enfin, les infrastructures de transport sont rapidement identifiées comme des outils de contrôle en raison de leur rigidité, plus particulièrement dans le cas du réseau ferroviaire. Les planificateurs de l'apartheid voient là le moyen de maintenir une distance et de limiter la circulation à l'échelle de la ville, mais aussi de séparer et cloisonner les différents quartiers qui la composent (illustration 1). Listées comme l'un des éléments de séparation dans la ville par les planificateurs de l'apartheid, les lignes de chemin de fer sont presque systématiquement utilisées comme frontières entre les différentes zones résidentielles lors de la théorisation du Group Area Act, ce que rappelle J. Western dans le cas du Cap (1996, p. 106) « *Thus, the barriers constituted by rivers and industrial strips in the ideal cannot wholly be used, because Whites cannot be moved back behind them. What, then, is the best barrier to the east on the Cape Flat for the preexisting White settlement? The answer is clearly the railway lines* ».

Illustration 1 - Group Area Act et réseau ferroviaire au Cap et à Johannesburg durant l'apartheid



- 9 En outre les transports urbains, et en particulier le transport ferroviaire, en tant que transports de « masse » canalisent les mobilités de nombre d'individus selon des horaires et des trajets imposés.

### Produire une ressource injuste : une aporie économique

- 10 La dimension drastique et méticuleuse de la planification des transports pendant l'apartheid repose sur l'action d'un État centralisé fort (Posel, 2011), l'existence d'un petit nombre d'opérateurs et la mise en place d'une économie de rente pour ces derniers. En ce qui concerne le train, la South African Railway & Harbours (SAR&H), seul opérateur, bénéficie d'une situation complète de monopole et peut être considéré comme un véritable « État dans l'État » (Foster, 2003). Dans chaque grande ville du pays, une ou plusieurs compagnies dominent le marché du transport routier : Golden Arrow au Cap ou Putco dans l'aire métropolitaine de Johannesburg en sont des

exemples. La proximité des autorités en charge de la planification (à l'échelon national et municipal) avec les opérateurs de transport explique comment a pu être instauré un modèle urbain ségrégatif reposant sur les mobilités contraintes d'une majorité de la population. Toutefois, la proximité de ces acteurs est rapidement battue en brèche lorsqu'il s'agit de financer un système de transport de grande ampleur dans les villes sud-africaines. Les dimensions du projet et ses contradictions économiques entraînent des conflits entre les aménageurs et les opérateurs, qui se répercutent sur les mobilités : celles-ci sont d'autant plus contraintes par le mode de gouvernance hermétique qui est progressivement institué.

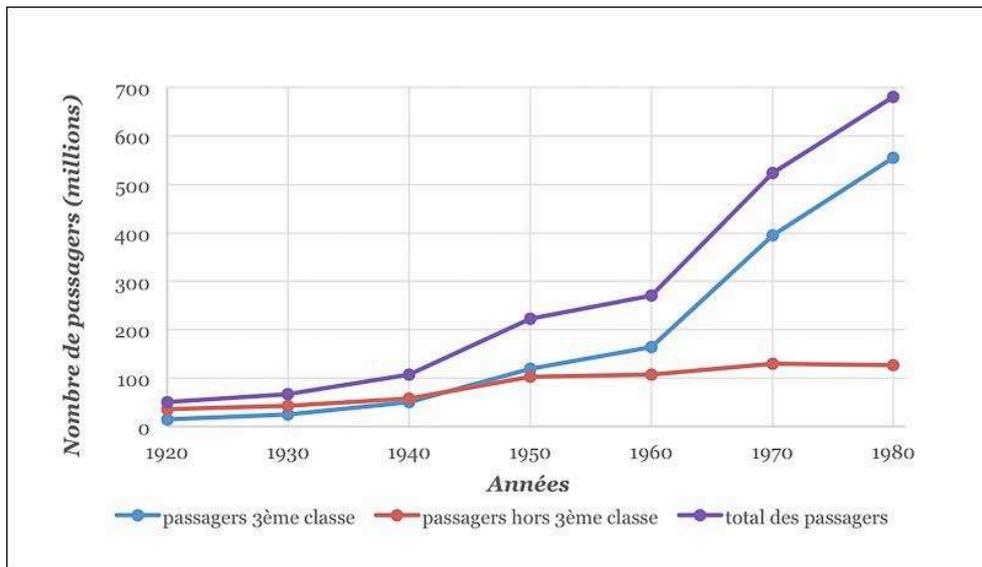
- 11 Il serait en effet erroné de penser que les différents opérateurs agissent de concert avec l'État pour orchestrer les mobilités des populations des *townships* selon un objectif commun (Pirie, 1987 ; Maylam, 1990). En ce qui concerne le transport ferroviaire, jusqu'en 1963, l'ouverture de chaque ligne en direction des *townships* est négociée au coup par coup par les différentes municipalités et la SAR&H, sans qu'il existe une véritable vision d'ensemble du développement du réseau. Par ailleurs, en raison de l'augmentation rapide du nombre de navetteurs, les conflits se multiplient entre l'opérateur et les municipalités, que ce soit en raison de la rapidité avec laquelle les nouveaux *townships* sont desservis, la nécessité d'investir dans la rénovation du réseau de fret pour assurer le service passager ou l'incapacité à trouver un nombre de voitures suffisantes. Un compromis est arrêté en 1963 : l'État (et non plus les municipalités) finance les déficits enregistrés par la SAR&H sur les lignes desservant les *townships* et des subventions gouvernementales sont également allouées aux compagnies de bus appartenant aux Blancs et aux municipalités. La difficile mise au point d'un accord entre les opérateurs de transport et l'État est significative du poids financier et technique que représente l'organisation des mobilités des populations ségréguées.
- 12 Par ailleurs les opérateurs, qui effectuent un service à perte tout en recevant des subventions étatiques dans une situation de monopole, se trouvent dans une double position de force. D'une part ils bénéficient d'une rente de captivité (Mc Caul, 1991), puisque les navetteurs des *townships* ne sont pas en mesure d'effectuer un choix modal. D'autre part les réseaux de transport deviennent indispensables à l'instauration et au maintien du développement séparé. Le système de transport créé durant l'apartheid se caractérise donc par le poids des opérateurs de transport, qui ne cherchent aucunement à adapter leur service à la demande, à favoriser une intermodalité entre les différents réseaux ou à améliorer leur service. Dans de ce rapport de force entre acteurs, aucun espace de parole dans les processus de décision officiels n'est prévu pour les usagers des transports qui doivent alors s'adapter à l'offre de transport existante pour effectuer leurs mobilités. Loin de former un ensemble cohérent, la planification du système de transport, bien qu'imposée « par le haut », se heurte aux contradictions inhérentes au système politique et économique d'apartheid. À mesure que se rigidifie la gouvernance des transports, une dégradation progressive des réseaux s'observe.

### **Le contrôle des ressources : instrument de domination et contre-pouvoir**

- 13 Les déplacements qu'autorisent les services de transport en commun durant l'apartheid s'apparentent, à bien des égards, à des mobilités subies par les usagers. L'accroissement

du nombre de navetteurs implique une pression sur les réseaux, tandis que la population blanche se détourne massivement vers le transport privé (illustration 2).

Illustration 2 - Évolution du nombre de passagers ferroviaire intra-urbains durant l'apartheid



Pendant l'apartheid, la 1<sup>ère</sup> classe des trains est réservée à la population blanche, la 3<sup>ème</sup> classe est réservée à la population non-blanche tandis que la 2<sup>ème</sup> classe s'adresse aux classes moyennes des groupes raciaux ségrégués qui peuvent payer les tarifs plus élevés de ce service.

- 14 En effet, la structure en arbre du réseau ferroviaire ne facilite pas les mobilités de périphérie à périphérie. Forme des réseaux, mise à distance et choix modal induisent une différenciation forte entre les différents groupes de population en termes de temps de transport. D'après P. Van der Reis (cité in Awatona & Khosa, 1995), les temps de trajets entre les différents groupes raciaux s'échelonnent de la sorte en 1992 : les Blancs consacrent 25 minutes en moyenne par trajet, les *Coloureds* 44 minutes, les Asiatiques 36 minutes et les Africains 51 minutes. L'allongement et la multiplication des mobilités pour les populations non-blanches sont aussi synonymes d'une augmentation du coût financier. Tandis que les Blancs, les *Coloureds* et les Asiatiques dépensent en moyenne de 7,6 à 7,7 % de leurs revenus pour payer les transports, les navetteurs africains y consacrent 11,1 % de leurs revenus (Awatona & Khosa, 1995) ; c'est aussi ce groupe de population qui reçoit les salaires les moins élevés.
- 15 Symboles de la pression économique et de la subordination politiques envers les populations ségrégués, les transports en commun sont l'objet de révoltes parfois violentes, comme l'expliquent J.-J. Mc Carthy et M. Swilling (1985, p. 235) : « *The problem is one of special relevance in South Africa today as the bus boycott emerges once again, as it did in the 1940's and 1950's, as one of the principal axes of popular resistance to the apartheid state* ». Les auteurs font ici notamment référence au boycott des bus survenu en 1949 à Alexandra. Le boycott, qui se transforme en grève, porte alors sur l'augmentation des prix du transport, et plus généralement sur l'injustice du régime d'apartheid et du système de mobilités (Pirie, 1983). Mais si la contestation sociale porte sur les transports, elle naît aussi bien souvent à l'intérieur des véhicules où se retrouvent les individus. Espaces d'interaction entre les individus, les wagons deviennent un lieu de rassemblement qui échappe au contrôle des forces de l'ordre.

- 16 Enfin, face à la rigidité de ce système se développe au cours du XX<sup>e</sup> siècle un service informel : les *black taxis*, également appelés minibus. Si les réseaux de transport publics peuvent être considérés comme des « instruments du pouvoir » (Raffestin, 1980), le service de taxi informel s'affirme comme un instrument de contre-pouvoir et un moyen d'accès privilégié aux ressources et à la production urbaine par les populations ségréguées. Le développement de ce secteur se fait de façon informelle à partir de 1930, en raison des mesures restrictives introduites par le gouvernement pour protéger les opérateurs ferroviaires et de bus. La prolifération des *black taxis* s'explique alors par le nombre croissant de déplacements des populations ségréguées, qui n'est pas toujours suivi d'une augmentation du nombre de bus et de trains en service. Les *black taxis* absorbent en partie ce trop-plein, tout en offrant des tarifs plus abordables. De plus, la desserte proposée par les chauffeurs offre plusieurs avantages : ils permettent les déplacements à l'intérieur de vastes *townships* où hormis les réseaux de transport des navetteurs, il n'existe pas d'offre de service interne. Ils s'affirment aussi peu à peu comme *feeders* pour acheminer les navetteurs depuis les confins des *townships* jusqu'à la gare ferroviaire ou à l'arrêt de bus. Plus flexibles que les transports réguliers dans leur desserte, les minibus offrent de même un service non contraint par des horaires fixes et dont l'amplitude s'étend au-delà de la journée de travail. De ce fait, le succès de ce réseau de transport informel repose en partie sur la mise en place d'une accessibilité – au moins au cœur des *townships* – illégale et jusqu'alors inexistante, tout en révélant les limites du système d'apartheid.

## Les transports, ressources contradictoires dans la ville post-apartheid

### D'un idéal de redistribution des ressources au *statu quo*

- 17 La fin de l'apartheid consacre l'abolition d'un système de planification des zones résidentielles et des activités urbaines particulièrement contraignant. Afin de défaire les structures injustes héritées, un nouveau cadre de planification urbaine est défini dans l'objectif de promouvoir la redistribution des ressources et de favoriser des prises de décision démocratiques selon un idéal d'équité spatiale, sociale et d'inclusion politique (Dubresson & Jaglin, 2008). Pour ce faire, la redéfinition des compétences allouées aux municipalités constitue la pierre d'angle de la nouvelle constitution, parachevée par la création de six gouvernements métropolitains autonomes en 2000, les Unicity<sup>2</sup>. Dans ce contexte, les mobilités quotidiennes sont identifiées comme l'un des principaux leviers pour amorcer un processus de déségrégation, faute de mobilité résidentielle à court terme. Mais si cette analyse répond à une vision de la ville « juste » (Lehman-Frisch, 2009), la délégation partielle des compétences depuis le gouvernement national vers les métropoles, dans un contexte d'ouverture à la mondialisation, met à mal l'idéal initial d'équité. En effet, dans ce secteur, la régulation et le financement sont en partie rééchelonnés entre le gouvernement national, provincial et métropolitain, créant une fragmentation de la gestion des services (Wilkinson, 2008). Les situations de compétition entre les différentes sphères du gouvernement et la complexification des processus de décision freinent alors la réforme du système hérité.
- 18 Bien qu'étant au cœur des réformes envisagées dès les années 1990, la mise en place de mesures politiques concernant les transports en commun donne rapidement lieu à un

certain nombre de débats et de controverses. En effet, à l'agenda social-démocrate sur lequel s'est fait élire l'ANC en 1994, fondé sur un ensemble de politiques de redistribution (*Reconstruction and Development Programme*), succède un nouveau programme, *Growth Employment and Redistribution* en 1996. Celui-ci prône au contraire l'ouverture économique et le néolibéralisme, selon les injonctions de la Banque Mondiale (Dubresson & Jaglin, 2008). Ainsi, à la considération selon laquelle le transport public est une nécessité pour une majorité de la population dont le coût doit être principalement assumé par les pouvoirs publics, succède une vision privilégiant le recouvrement des coûts, l'ouverture des transports municipaux à la compétition et la participation des usagers aux frais de transport. Les subventions allouées aux opérateurs de transport diminuent donc, mais se répercutent par une augmentation de la part du prix du ticket prise en charge par les usagers. Par ailleurs, malgré les injonctions de la Banque mondiale incitant à l'ouverture du marché des transports en commun, les contrats établis durant l'apartheid entre le gouvernement et les opérateurs de transport sont reconduits afin de maintenir un service devenu indispensable au système urbain et fonctionnant à perte. Malgré les besoins croissants de mobilités, celles-ci demeurent largement contraintes par leur coût et l'absence de renouvellement de l'offre de transport.

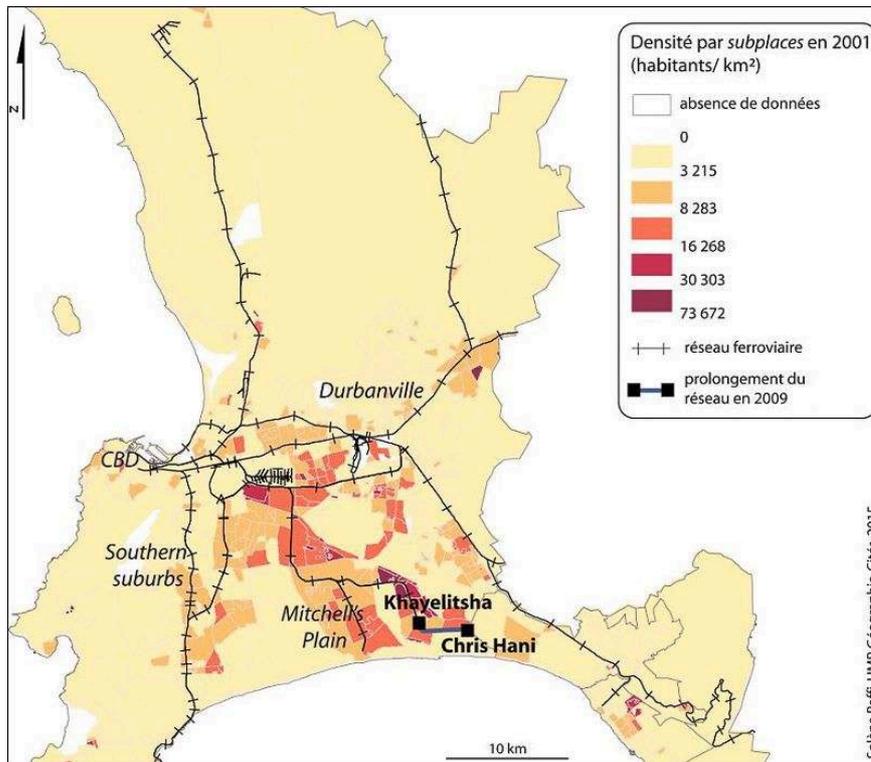
- 19 La principale réforme introduite concerne la formalisation du secteur des minibus, service devenu indispensable. Différentes mesures sont introduites à partir de 1995, visant à faire des minibus des acteurs à part entière du système de transport en commun. La formalisation s'appuie sur trois axes : il s'agit de légaliser l'organisation du secteur, de renouveler la flotte de véhicules et d'en démocratiser le fonctionnement en désignant des porte-paroles. Cette tentative de formalisation a été perçue comme un échec. Parmi les différentes critiques adressées au gouvernement, on retiendra celle formulée par C. Venter (2013), qui analyse la réforme mise en place comme le maintien de logiques « *top-down* » dans la planification. En effet, le gouvernement cherche alors à imposer un modèle de formalisation conforme à des standards internationaux, sans pour autant prendre en compte les spécificités de ce secteur privé regroupant une multitude d'opérateurs qui peinent à unir leurs voix. De plus, la tentative de formalisation ne s'assortit pas d'une réflexion sur le rôle des minibus dans le système de mobilités citadines, alors qu'ils constituent un des seuls pivots capables de favoriser l'accessibilité des populations dépendantes des transports en commun. Parallèlement à cette réforme éclate une deuxième guerre des minibus, directement liée à la conquête des territoires entre opérateurs pour desservir l'espace urbain, et dont les passagers font les frais (Dugard, 2001).

### Assurer les mobilités de certains...

- 20 La levée des sanctions associées à l'apartheid implique également une multiplication des mobilités intra-urbaines. Celles-ci résultent notamment des migrations depuis les zones rurales vers les métropoles (Vacchiani-Marcuzzo, 2005), en particulier depuis l'Eastern Cape dans le cas du Cap. La croissance urbaine dans les grandes métropoles et la promesse faite par le gouvernement en 1994 à travers le *Reconstruction and Development Programme* de fournir un logement décent et gratuit ont obligé les pouvoirs publics à livrer un nombre extrêmement important de maisons tout en respectant un budget restreint. Les nouveaux quartiers ont été construits dans les zones périphériques où la pression foncière était moindre et où le coût des terrains était donc

moins élevé, bien souvent à proximité des anciens *townships* (Turok, 2001). Cette densification des quartiers périphériques des métropoles où résident les ménages aux revenus modestes implique une pression accrue sur les réseaux de transport. Ce processus justifie l'extension de la ligne ferroviaire desservant le principal *township* africain du Cap situé dans le sud-est de la ville, Khayelitsha (illustration 3). Le tronçon construit entre 2006 et 2009 connecte alors les quartiers informels situés au sud du *township* où se concentrent les nouveaux arrivants dans la ville, à la principale gare de Khayelitsha.

Illustration 3 - Le réseau ferroviaire du Cap en 2010



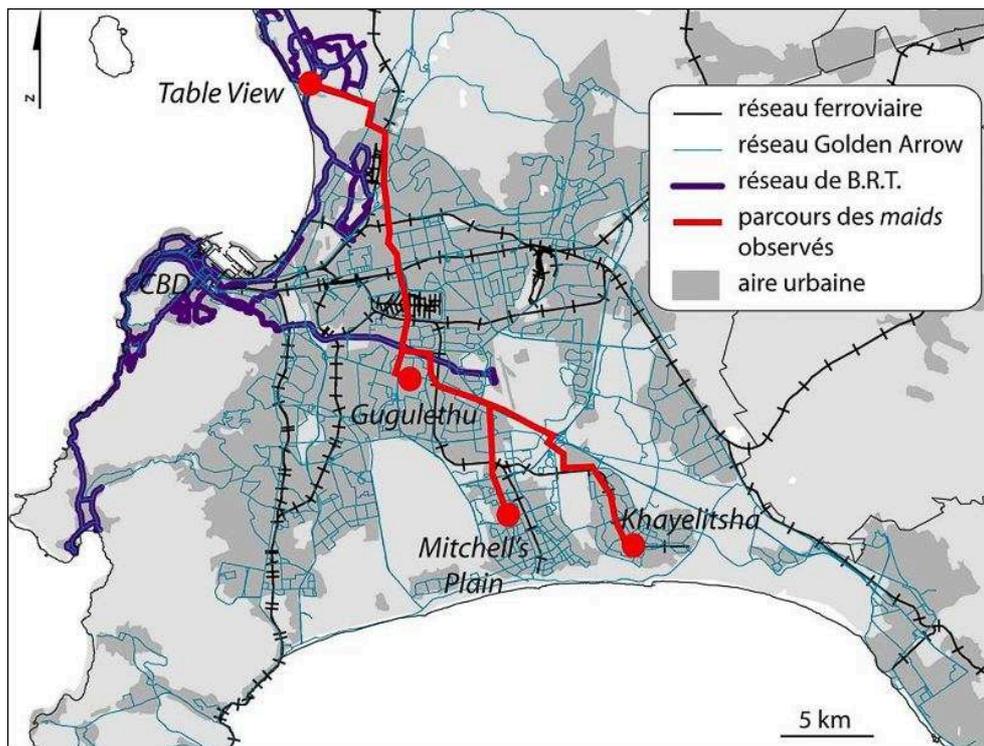
Auteur : S. Baffi, 2015.

- 21 Cette extension ferroviaire répond à une logique de rattrapage : à l'occupation informelle de l'espace et la saturation des quartiers répond l'action de pouvoirs publics qui procèdent au raccordement de ces espaces aux services métropolitains. Cette évolution est représentative de l'action « projet par projet » dénoncée notamment par I. Turok (2014) et appréhendée comme une logique de saupoudrage contre-productive pour prendre en compte les dysfonctionnements systématiques hérités de la ville d'apartheid et renforcés par les processus de métropolisation contemporains. Plus encore, la mise en service de cette extension ferroviaire au bout d'une des lignes les plus fréquentées de la métropole entraîne une situation de *crowding*, définie ainsi par S. Lehman-Frisch (2009, p. 105) : « Il y a *crowding* (terme que l'on peut traduire par « encombrement ») quand un trop grand nombre de personnes utilisent les mêmes services publics, alors que les financements sont, eux, limités. Dès lors, la qualité de ces biens et de ces services se dégrade ». Dans ce cadre, la mobilité des résidents du *township* est uniquement conçue par les aménageurs comme un accès aux réseaux de transport, indépendamment des conditions de déplacement et de la possibilité

d'atteindre des ressources diversifiées dans la métropole. Loin de faire des transports une ressource dans la ville, cette logique dénote le confinement de ces populations à des espaces « en développement ».

- 22 En effet, les facteurs d'attraction et d'impédance continuent à jouer au détriment des populations des *townships*, sous l'effet de la relocalisation des ressources urbaines selon une logique de multi-polarisation. Suite à l'abolition du Group Area Act, le départ massif des ménages blancs qui vivaient dans les quartiers centraux vers de nouvelles banlieues suburbaines s'observe dans les grandes métropoles, comme à Johannesburg (Guillaume, 1997), à Durban (Hindson, 2002) ou encore au Cap. Les déplacements de ces foyers de consommateurs suscitent d'autre part la relocalisation d'une partie des activités économiques (Turok, 2001), d'autant que les *suburbs* sont bien connectés au réseau routier et présentent nombre de surfaces vacantes et des prix fonciers moins élevés. Ce processus de multi-polarisation se fait à distance des *townships* (Lemanski, 2007) et engendre une complexification des mobilités pour les usagers des transports en commun qui doivent désormais atteindre des pôles d'activités peu ou mal desservis par les réseaux hérités de l'apartheid. L'exemple des trajets des employées domestiques – les *maids* – est de ce point de vue représentatif, dans la mesure où le marché du travail des domestiques s'est progressivement déplacé vers les nouvelles banlieues résidentielles au fur et à mesure que les classes moyennes et aisées ont quitté le centre-ville. L'observation du trajet domicile-travail de plusieurs *maids* au Cap montre que les déplacements réalisés depuis les *townships* vers les *suburbs* où elles travaillent (dans le cadre de cette enquête, il s'agit de la banlieue suburbaine huppée de Table View, au nord de la ville) sont rendus plus complexes en raison de la persistance du tracé des réseaux de transports hérités, dont l'organisation radiale ne permet pas de circuler de périphérie à périphérie (illustration 4).

Illustration 4 - Des townships au suburbs : exemple de parcours des *maids*



- 23 L'absence de connectivité persistante des réseaux de transport en commun accroît alors la distance entre zones résidentielles et ressources urbaines, ce qui nécessite la mise en place de stratégies de la part des usagers. Dans le cas des *maids* par exemple, les navettes domicile-travail deviennent également le support d'autres mobilités, comme celles liées à la consommation, afin de limiter les déplacements quotidiens.

### ... Améliorer l'accessibilité des autres

- 24 Alors que certaines politiques publiques ciblent les mobilités des citoyens les plus démunis, d'autres mesures visent à favoriser l'accessibilité d'autres populations selon une logique d'émergence. Près de dix ans après la transition démocratique, la réforme des transports entreprise dans les années 1990 trouve un nouvel élan avec la constitution des *Unicitys*. Parmi ces métropoles, celles du Cap et de Johannesburg préparent alors la mise en place d'un nouveau mode de transport en commun, des Bus à haut Niveau de Service (ou Bus Rapid Transit, BRT), dont le service est dénommé *MyCiti* dans un cas, et *ReaVaya* dans l'autre. La construction de ces réseaux, peu avant la Coupe du Monde de football de 2010, a été interprétée comme l'affirmation du rôle des nouveaux gouvernements métropolitains en matière de planification (Musil *et al.*, 2014). Toutefois, bien que l'adoption du Bus à Haut Niveau de Service ait lieu parmi d'autres alternatives en 2006, ce choix est le fruit d'échanges, de visites d'études dans les villes d'Amérique du Sud et de discussions déjà à l'œuvre depuis les années 1990 (Wood, 2015a). Or, sur près d'une décennie, la fonction allouée aux transports en commun dans les documents de planification métropolitaine au Cap a évolué. En effet, le *White Paper*, pierre d'angle de la réforme des transports rédigé en 1996, définit ainsi l'objectif assigné aux pouvoirs publics : « *to provide safe, reliable, effective, efficient and fully-integrated transport operations and infrastructures* »<sup>3</sup> dans le cadre de politiques redistributives. Huit ans plus tard – l'échec de cette réforme étant entériné – l'ambition de développer un nouveau service de transport s'inscrit dans la lignée des projets visant à développer une ville durable et concrétisés par les onze objectifs<sup>4</sup> fixés par l'*Energy and Climate Action Plan* en 2010 : « *to develop a more sustainable transport system* »<sup>5</sup>.
- 25 Dès lors, l'objectif de ce service de transport n'est pas tant de proposer une alternative aux ménages dépendants des transports en commun, que d'inciter le report modal des citoyens bénéficiant déjà d'un véhicule motorisé privé. Dans ce cadre, c'est bien l'accessibilité des populations motorisées aux ressources urbaines qui est privilégiée. En effet, le réseau de transport en site propre se déploie dans un premier temps dans les banlieues nord de la ville en 2011 (Table View), où résident principalement les classes moyennes et aisées et où le principal axe de transport est quotidiennement congestionné. Les arrêts de bus sont conçus afin de faciliter l'intermodalité des citoyens, intégrant parkings et accès pour les transports non-motorisés. En outre, à l'instar de ce qui avait été envisagé dans le projet initial concernant le corridor de Klipfontein (Wood, 2015b), le choix de l'axe reliant le CBD à Table View tient à la possibilité de voir se développer des activités économiques et des services aux abords de la route. La planification de cet axe ne répond donc pas à l'ambition de développer un réseau de transport en commun auprès de populations qui n'y auraient pas accès, mais bien de favoriser l'accessibilité de citoyens déjà en mesure d'effectuer un choix modal et d'atteindre quotidiennement des ressources urbaines.

26 Projet « vitrine » - au moins dans sa première phase -, *MyCiti* participe des dynamiques d'émergence à l'œuvre dans la métropole en desservant les espaces de richesse de la ville tout en occultant les « arrière-boutiques » (Bénil & Gervais-Lambony, 2003) où se concentrent les espaces et les populations indésirables. Alors que la métropole est incapable de contraindre les acteurs en charge de produire les ressources urbaines, la réaffirmation de ses compétences en matière de fourniture de service souligne le rôle des politiques publiques dans le processus de sélection des espaces (Morange, 2011). Processus qui résulte de la possibilité pour une minorité urbaine de participer à une élite mondialisée bénéficiant de ressources produites selon des modèles normatifs globaux. En effet, A. Wood (2015a) suggère que le choix des modèles du Bus à Haut Niveau de Service adoptés par les métropoles sud-africaines s'inspire directement des villes d'Amérique du Sud – modèles internationaux en matière de politiques de transport – et s'est fait au détriment d'autres villes africaines (Lagos par exemple) ou indiennes, jugées moins avancées en matière de capacités financières et techniques. Sous couvert de consolider des relations Sud-Sud, la volonté d'être évalué à l'aune de normes internationales représentatives des « bonnes pratiques » a ainsi primé dans la planification du service *MyCiti*, comme en témoigne l'obtention d'une médaille d'argent par la ville du Cap à l'échelle internationale (Wood, 2015a)<sup>6</sup>. Ce faisant, le service de transport élaboré, en s'inscrivant dans des standards d'urbanisme d'internationaux, devient également une ressource utilisée par le gouvernement métropolitain pour s'affirmer sur la scène des villes globales.

## L'accessibilité, ressource dans la ville et de la ville

### Un système de transport métropolitain pour promouvoir l'accessibilité généralisée

27 Une rupture majeure intervient dans le cadre de la planification métropolitaine des transports au tournant des années 2010. Si depuis 1994 la planification des transports métropolitains s'éloigne progressivement de l'idéal de redistribution et d'équité initialement formulé, le remodelage de la gouvernance au Cap depuis quelques années laisse entrevoir une évolution du rapport de force entre acteurs et une revalorisation du rôle des citoyens au sein de la fabrique urbaine et des processus de décision. Ce remodelage intervient suite à la délégation d'une partie des prérogatives concernant la régulation des transports et l'allocation de subventions de la part du gouvernement national vers les gouvernements métropolitains en 2012. Ce transfert autorise ces derniers à instaurer une véritable gouvernance des transports, jusque-là freinée par leurs compétences limitées (SACN, 2014). Ce mouvement de décentralisation entraîne un bouleversement des rapports de force entre acteurs à l'échelon des métropoles qui permet de redéfinir les processus de prise de décision dans le secteur et d'intégrer l'accessibilité comme levier de développement inclusif dans les politiques publiques. La décentralisation se concrétise par la création d'une autorité métropolitaine des transports en 2013 : Transport for Cape Town (TCT). La création de cette agence constitue une première en Afrique du Sud : si la métropole de Durban a tenté de mettre en place sa propre autorité de transport dans les années 2000, cela n'a pas abouti en raison du manque de compétences et de financements alors dévolus aux gouvernements métropolitains (Bellangère *et al.*, 2004).

- 28 Cette agence de transport, directement gérée par la municipalité, devient l'unique opérateur, les anciens opérateurs devenant « parties prenantes » et membres du Conseil de TCT. L'affirmation du leadership de la métropole introduit une inflexion majeure dans le rapport de force entre les acteurs de la gouvernance, comme l'explique E. Chinappen, Regional Manager auprès de l'opérateur métropolitain de transport ferroviaire de passagers, Metrorail : « *Now with the integrated system, things are changing : the City is becoming the planning authority, so we won't be operators anymore* »<sup>7</sup>. La structure proposée par TCT permet, en outre, d'intégrer les associations de minibus qui opèrent sur le réseau de Bus à Haut Niveau de Service et d'amorcer une nouvelle étape dans la formalisation de ce secteur. Là encore, d'après S. E. Woolf et J. W. Joubert (2013, p. 290), l'approche privilégiée par les pouvoirs publics évolue : « *A bottom-up approach allows decision makers and change agents the opportunity of successfully engage with the taxi industry, albeit at an initial slow pace* ». À long terme, les objectifs fixés par l'agence de transport sont ambitieux : d'ici dix ans la métropole doit procéder à l'adoption d'horaires harmonisés entre les différents services de transports et introduire un mode de paiement unique, tout en orientant le service en fonction de la demande des usagers ; d'ici quinze ans, TCT a pour ambition de réduire de moitié le coût de transport pour les usagers. C'est donc bien l'avènement d'un véritable système de transport intermodal et intégré, à même d'assurer les mobilités de l'ensemble des citoyens qui est actuellement en construction.
- 29 À plusieurs égards, la structure de gouvernance élaborée au Cap apparaît innovante : inspiré du Transport For London et conçue sur un modèle similaire à celui de l'agence de transport de Singapour, la structure capetonienne s'apparente à un compromis entre l'idéal d'un service universel issu des villes du Nord, et un système tenant compte de la multiplicité des besoins des citoyens sud-africains. En effet, l'intégration du service proposé par les différents opérateurs sous la bannière du gouvernement métropolitain correspond à l'idée que la diversité des services urbains fournis serait en réalité partie intégrante de la fabrique urbaine au Sud en raison de l'hétérogénéité des besoins et des aspirations des citoyens (Jaglin, 2014). C'est donc une vision renouvelée de la fabrique urbaine qui se lit à travers l'orientation donnée à la gouvernance des transports, et qui se répercute dans l'organisation de la planification à l'intérieur de la municipalité puisque la mise en place de TCT a induit une restructuration complète. Afin de sortir d'une organisation « en silo », G. Hitge, Directeur du Département du Transport Planning and Municipality Development du Cap, explique la vision qui sous-tend la restructuration<sup>8</sup> : « *The idea would be now to have one entity dealing with contracting, one with planning, and to have everything centrally managed with a good communication between the departments. It is part of the whole idea of shifting towards more integration between the different transports modes* ». Le décloisonnement des différents services existant au sein de la municipalité répond enfin à la nécessité de penser de concert la fourniture de services et l'aménagement urbain. La mise en place de huit projets de Transit Oriented Development au cœur de la planification urbaine témoigne de ce rapprochement, et permet d'appréhender simultanément développement de l'accessibilité et relocalisation des ressources dans l'espace urbain. Le remodelage de la gouvernance métropolitaine fait donc de nouveau des transports en commun un outil de choix dans la planification urbaine, cette fois au service d'une vision inclusive. Ce qui n'est pas sans rencontrer des obstacles, comme le rappelle G. Hitge : « *You can't change or transport, or services, or housing ; you have to change them all together and think*

*about a long-term vision. So at the moment there is a major emphasis on the TOD (...). But amongst the obstacles, TOD requires money ».*

## Les transports comme ressources diversifiées

- 30 La mise en place d'une gouvernance des transports au Cap marque un rapprochement depuis plusieurs années entre opérateurs et autorités dont les Moon Light Mass sont représentatifs. Ces événements, encadrés depuis 2012 par la municipalité du Cap, consistent à rendre piétonnier le centre-ville du Cap pour l'organisation d'un défilé citoyen à vélo certains soirs de pleine lune. Ils font partie de la stratégie de promotion des transports non-motorisés initiée par la municipalité et donnent lieu à un partenariat avec l'opérateur de transport ferroviaire de passagers, Metrorail. Le partenariat consiste à faciliter la participation des citoyens en mettant en place des horaires de train adaptés à l'événement et des trajets gratuits. Plus généralement, l'initiative « *train on board* » cherche à inciter les cyclistes à utiliser le transport ferroviaire avec leur vélo. L'organisation conjointe de ces événements est inédite, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, jusqu'alors les relations entre les deux acteurs demeuraient houleuses, l'opérateur Metrorail étant géré de façon centralisée à Johannesburg. De plus, ce type d'événement est représentatif des manifestations éphémères organisées par les acteurs publics pour recréer du lien social dans les villes sud-africaines (Guinard, 2013). La collaboration des pouvoirs publics avec l'opérateur ferroviaire rappelle ici l'utilité des transports dans la stratégie de reconquête de l'espace urbain et de promotion de la mixité sociale. La mise en place de ces événements bénéficie alors également à Metrorail à travers la mise en valeur du train auprès d'usagers potentiels, mais surtout en renouvelant la fonction de ce mode de transport dont l'image demeure encore associée aux navettes des habitants des *townships*. Enfin, en incitant les citoyens à conjuguer la pratique du train et celle du vélo, les pouvoirs publics tentent de concilier les mobilités des différents groupes sociaux et de faire évoluer les pratiques liées au transport. En effet, comme dans de nombreux pays africains (Pirie, 2014), le vélo est associé au transport des plus pauvres, qui l'utilisent pour se rendre de leur domicile à la gare la plus proche, alors que les résidents du centre-ville en font usage comme une alternative pour effectuer des mobilités courtes et localisées dans le CBD ou pour se rendre à la gare du Cap. À travers ces événements, c'est bien la pratique combinée de différents modes de transport qui est encouragée afin d'optimiser les mobilités des citoyens. Plus encore, c'est la possibilité d'accéder à des ressources urbaines diversifiées par les transports en commun qui est ici mise en valeur, alors que ceux-ci continuent de supporter essentiellement les navettes domicile-travail.
- 31 La prise en compte de nouveaux usagers des transports en commun se reflète dans la refonte de l'offre proposée par les opérateurs, en particulier par Metrorail. En 2007, l'opérateur introduit un service à destination des classes moyennes et supérieures à Johannesburg et au Cap, le Business Express. Ce train emprunte les infrastructures traditionnelles de Metrorail, mais se différencie du service classique par la rénovation des wagons, la réduction du nombre de places, la qualité du service et par sa rapidité, puisqu'il ne s'arrête que dans un nombre très restreint de gares. Ce service ferroviaire s'adresse donc aux cadres et aux individus travaillant dans le secteur tertiaire, comme l'a expliqué R. Scott, porte-parole de Metrorail au Cap<sup>9</sup>. Si l'introduction de ce service témoigne d'une segmentation de l'offre de transport ferroviaire<sup>10</sup>, ce service révèle un

changement majeur : d'une part la fonction du transport ferroviaire, hérité de l'apartheid, ne se limite plus uniquement aux mobilités des populations des *townships*, et d'autre part cette nouvelle offre traduit l'adoption par l'opérateur historique d'une logique commerciale. Les usagers de ce mode de transport au Cap interrogés indiquent plusieurs éléments pour justifier le choix modal. L'accès aux transports en commun autorise à capitaliser le temps de déplacement, mais ce sont également des considérations économiques qui influent la décision, comme en témoignent les propos de Thelma<sup>11</sup> : « *I have been using the [Business Express] for two years, from Paarl to Cape Town. For me it is mostly a time issue: it used to be two hours to commute by car, while takes 1h05 with the train. And it's also economic, with the car it would be three times the same amount of money, because of the petrol costs* ». Parmi les facteurs positifs identifiés, la redécouverte du lieu de transport comme d'un espace de sociabilité contribue à faire du trajet un moment de détente, ce qui transparaît dans les propos de Celeste<sup>12</sup> : « *I know everyone in the train. It's a pleasure to go home, because you talk and laugh, so it's a social place as well* ». Par ailleurs, ces usagers – dont la majorité n'utilise pas d'autres modes de transport en commun – montrent des exigences et des attentes qui se différencient de celles des populations dépendantes des transports en commun. Pour ces nouveaux usagers, les standards ne sont pas tant les performances du service de Metrorail que celles des réseaux de transport public étrangers, comme l'exprime Karel<sup>13</sup> : « *It's definitely affordable, it feels like a First World transport, from a country like the U.K.* ». Dès lors, l'introduction d'une offre à vocation commerciale oblige l'opérateur à effectuer des ajustements pour maintenir le service compétitif et rentable, ce qui diffère radicalement de la stratégie de production qui existait jusqu'alors. À travers la diversification de l'offre, les transports se présentent alors comme une ressource pour de nouveaux usagers, qui en retour font évoluer les standards de production de l'offre et la fonction allouée à ce service dans la ville.

## L'accessibilité, au cœur de la ville inclusive

- 32 L'originalité de la réforme des transports récemment entreprise tient aussi bien à l'approche novatrice mobilisée pour défaire l'héritage d'un système injuste construit pendant l'apartheid, qu'à l'accent mis sur le développement de l'accessibilité de l'ensemble des citoyens aux ressources par le biais d'un système de transport lui-même considéré comme une ressource urbaine. Là où les politiques de transport menées pendant près de deux décennies dans la ville semblaient s'écarter de l'idéal d'équité sociale formulé en 1994, les récentes mesures amènent à considérer, à l'instar de S. Fol et C. Gallez (2013), que la notion d'accessibilité permet de penser simultanément équité et justice spatiale. Ainsi, le lien entre transport, mobilité, accessibilité et inclusion est progressivement identifié comme un levier efficace pour lutter contre les inégalités urbaines. Idée partagée par S. Parnell et E. Pieterse (2010) qui envisagent que, outre la croissance économique et l'accès à l'emploi, la promotion de l'accessibilité des ressources serait un élément fondamental pour assurer un développement durable et généralisé dans l'espace urbain, sans quoi persistera l'exclusion institutionnelle, sociale, économique et environnementale d'une partie des citoyens.
- 33 Par ailleurs, S. Parnell et E. Pieterse intègrent à cette réflexion la question plus générale du droit à la ville. L'approche de la planification urbaine par le biais du droit à la ville et de l'accès aux ressources permet d'évaluer le rapport de force existant entre citoyens, autorités publiques et acteurs privés de façon renouvelée (Parnell & Pieterse, 2010 ;

Harvey, 2003). Dans le cas sud-africain, une inflexion fondamentale est enregistrée au cours des dernières années : aux politiques *top-down* imposées par l'État central et à ses déclinaisons provinciales et métropolitaines succèdent des approches *bottom-up*, révélatrices d'une co-construction entre société sud-africaine et aménagement jusqu'alors inédite (Baffi, 2016). Mais outre la réforme du système de transport lui-même, le tournant observé au Cap consiste principalement dans la redéfinition de la place des citoyens dans les processus de planification et de production des services urbains. L'apparition de nouvelles organisations citoyennes dont l'action porte sur le développement d'une ville inclusive en témoigne. C'est le cas par exemple de l'organisation à but non lucratif Future Cape Town, qui propose une réflexion sur l'aménagement de la ville selon un modèle de *think tank*, ou celui de l'organisation à but non lucratif Open Streets Cape Town (OSCT), dont l'action promeut la réappropriation des rues par les citoyens à la rue au Cap. Pour cette organisation fondée en 2012, en plus de recréer de la mixité et de nouvelles pratiques urbaines, le principal objectif est le suivant : « *to challenge the paradigm of urban mobility*<sup>14</sup> ». Il s'agit donc bien de revaloriser la place du citoyen à travers son expérience de la mobilité, l'accent étant mis ici également sur la promotion des modes de transport en commun et peu polluant. Par ailleurs, les modalités d'action des événements organisés par OSCT sont elles aussi révélatrices d'une vision renouvelée de la production urbaine : « *The idea behind the Open Streets events is to create a very organic, spontaneous event ; it is all about co-creation, there is no contracting between the different people* »<sup>15</sup>.

- 34 Ainsi, à travers la question de l'accessibilité des ressources urbaines par les transports, c'est finalement l'accessibilité des citoyens à la ville et à la production urbaine qui est aujourd'hui en jeu au Cap. S'il n'existe pas de lien causal direct entre la refonte du service de transport, la création d'organisations citoyennes et le remodelage de la gouvernance métropolitaine, la concomitance de ces différents processus laisse entrapercevoir l'émergence d'un modèle de développement urbain plus juste et plus équitable. Dans ce contexte, c'est donc bien l'évolution du rapport de force entre acteurs qui consacre la principale rupture avec le système urbain injuste hérité de la période d'apartheid. Cela permet, dans le cas sud-africain, de souscrire aux propos de P. Marcuse (2009, p. 2) selon qui : « la justice distributive est une dimension nécessaire mais non suffisante de ce qui devrait être la norme des politiques d'aménagement, dont on a cruellement besoin. Mais bien qu'elle soit un pilier nécessaire, elle ne permet pas de traiter des causes de l'injustice, qui sont structurelles et liées au pouvoir ». L'enjeu consiste désormais, pour la ville du Cap, à partir du changement de paradigme de la gouvernance opéré, de mettre en place une politique d'accessibilité qui puisse bénéficier à l'ensemble des citoyens tout en respectant la diversité des besoins de chacun. De cette exigence dépend la possibilité de voir se dessiner un modèle d'émergence métropolitaine innovant et inclusif.

## Conclusion

- 35 Loin d'être anecdotique, le report modal de certains citoyens motorisés vers les transports en commun au Cap constitue une rupture majeure dans les pratiques urbaines et révèle un profond changement dans la planification urbaine. Alors que l'accès aux ressources demeurait largement contraint par le système de transport construit pendant l'apartheid, la fréquentation de nouveaux services de transport par

les citoyens et la diversification des pratiques traduisent une amélioration des conditions de circulation à l'échelle de la métropole. Pour cette raison, l'utilisation de la notion de ressource apparaît être une grille de lecture pertinente pour appréhender les mutations de la fabrique urbaine en Afrique du Sud. Celle-ci permet en effet de penser conjointement et de façon diachronique processus spatiaux (où sont localisées les ressources dans la ville), planification (comment sont construites les ressources, par qui et pour qui) et pratiques urbaines (quelles ressources sont mobilisées et à quelles fins).

- 36 Ainsi, envisagés comme moyens d'accès vers les ressources urbaines et comme ressources de la ville, les transports actuels révèlent tour à tour l'évolution d'un idéal de justice redistributive vers une justice plus procédurale, dont le but n'est plus tant d'effacer les inégalités que de répondre à des besoins différenciés. Cette évolution n'est pas linéaire et repose sur l'action d'acteurs divers, à différentes échelles et dont les intérêts sont parfois contradictoires. On a vu par exemple, à l'instar de ce qui a été mis en évidence par C. Bénit et P. Gervais-Lambony (2003), dans quelle mesure la surimposition d'un cadre néolibéral aux politiques publiques territorialisées conduit à réévaluer les projets de fourniture de transport aux dépens des populations les plus précaires. Le tournant majeur identifié dans cette recherche tient davantage à l'évolution des rapports de force au sein du système d'acteurs et plus précisément à la position des usagers. D'une population captive, ceux-ci s'affirment peu à peu comme des acteurs dans une économie de marché, à même de faire évoluer l'offre de transport pour que celle-ci ne soit plus seulement un service hérité, mais bien une ressource urbaine.
- 37 Cette évolution amène à affiner la distinction entre mobilité et accessibilité, cette dernière s'imposant progressivement dans la fabrique de la ville du Cap au point de constituer aujourd'hui un des principaux leviers identifiés pour promouvoir un développement durable et généralisé dans l'espace urbain. Sur ce point, la confrontation de ces deux notions trouve une résonance particulière dans le contexte d'une ville du Sud. La différence de nature entre les politiques cherchant à développer la mobilité vers les ressources et celles qui favorisent leur accessibilité révèlent un saut qualitatif majeur qui est symptomatique d'une transition de logiques de développement vers des logiques d'émergence. L'enjeu reste désormais de ne pas faire uniquement de l'accessibilité une ressource *de* la ville, au service d'un gouvernement métropolitain fort et en quête de visibilité internationale, mais bien une ressource *dans* la ville, et *pour* la ville. De cela dépendra la capacité de la ville à instaurer un modèle d'émergence métropolitaine inclusif et innovant.

---

## BIBLIOGRAPHY

Awotona A., Khosa M., 1995. *Transportation and movement in South African metropolitan areas especially as they concern township dwellers*. Centre for Architectural Research and Development

- Overseas, University of Newcastle & School of Architecture and Planning, University of Cape Town, 32 p.
- Baffi S., 2016. *Le chemin de fer et la ville dans les processus de territorialisation en Afrique du Sud : de la séparation à l'intégration territoriale ?* Thèse de Doctorat de Géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 512 p.
- Bellengère A., Khan S., Lootvoet B., Vermeulin S., 2004. Privatiser pour mieux réguler ? Le pari de Durban en matière de transport public. *Autrepart*, n° 32, p. 75-93.
- Bénit C., 1998. Gouvernement urbain et production de la ségrégation : quelles leçons de la ville d'apartheid ? Une comparaison Johannesburg - Los Angeles. *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 14, n° 1, p. 159-192.
- Bénit C., Gervais-Lambony P., 2003. La mondialisation comme instrument politique local dans les métropoles sud-africaines (Johannesburg et Ekurhuleni) : les pauvres face aux vitrines". *Annales de Géographie*, n° 634, p. 628-645.
- Clark P., Crous W., 2002. Public transport in metropolitan Cape Town : past, present and future. *A Transnational transdisciplinary Journal*, vol. 22, n° 1, p. 77-101.
- Davies R.J., 1981. The spatial formation of the South African City. *GeoJournal*, n° 2 (S2), p. 59-72.
- Dubresson A., Jaglin S., 2008. *Le Cap après l'apartheid, gouvernance métropolitaine et changement urbain*. Paris, Karthala, 282 p.
- Dugard J., 2001. From low intensity war to mafia war: taxi violence in South Africa (1987-2000). *Violence and transition series*, vol. 4. Centre for the study of violence and reconciliation, 46 p.
- Farrington J.-H., 2007. The new narrative of accessibility: its potential contribution to discourse in (transport) geography. *Journal of Transport Geography*, vol. 14, p. 319-330.
- Fol S., Gallez C., 2013. Mobilité, accessibilité et équité : pour un renouvellement de l'analyse des inégalités sociales d'accès à la ville. *Colloque international du Labex Futurs Urbains : « Enjeux interdisciplinaires émergents pour comprendre, projeter et fabriquer la ville de demain »*, Marne-la-Vallée 16-18 janvier 2013, p. 1-10.
- Foster J., 2003. "Land of contrasts" or "Home we have always known"? The SAR&H and the imaginery geography of White South African nationhood, 1900-1930. *Journal of Southern Urban Studies*, vol. 29, n° 3, p. 657-680.
- Guillaume P., 1997. Du blanc au noir... Essai sur une nouvelle ségrégation dans le centre de Johannesburg. *L'Espace géographique*, vol. 26, n° 1, p. 21-33.
- Guinard P., 2013. L'art, un outil de normalisation de la ville ? Le cas de Johannesburg. *Urbanités*, Septembre 2013, <http://www.revue-urbanites.fr/chroniques-lart-un-outil-de-normalisation-de-la-ville-le-cas-de-johannesburg/>
- Harvey D., 2003. The Right to the City. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27, n° 4, p. 939-941.
- Hindson D., 2002. Fragmentation et intégration dans une ville de l'après apartheid : le cas de Durban. In Navez-Bouchanine F., *La fragmentation en question*. Paris, L'Harmattan, pp. 309-330.
- Jaglin S., 2014. Regulating service delivery in southern cities: rethinking urban heterogeneity. In Parnell S., Oldfield S., *The Routledge handbook on Cities of the Global South*. London, Routledge, pp. 434-447.
- Lehman-Frisch S., 2009. La ségrégation : une injustice spatiale ? Questions de recherche. *Annales de Géographie*, vol. 1, n° 665-666, p. 94-115.

- Lemanski C., 2007. Global Cities in the South: Deepening social and spatial polarisation in Cape Town. *Cities*, vol. 24, n° 6, p. 448-461.
- Marcuse P., 2009. La justice spatiale : à la fois résultante et cause de l'injustice sociale. *Justice spatiale / Spatial Justice*, n° 1.
- Maylam P., 1990. The rise and decline of urban apartheid in South Africa. *African Affairs*, 89, vol. 354, p. 57-84.
- McCarthy J.-J., Swilling M., 1985. South Africa's emerging politics of bus transportation. *Political Geography Quarterly*, vol. 3, p. 235-249.
- Mc Caul C., 1991. *No easy ride : the rise and future of the Black taxi industry*. Johannesburg, South African institute of Race Relations, 126 p.
- Morange M., 2011. « Émergence locale » et régénération urbaine au centre-ville du Cap. *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, vol. 88, n°3, p. 348-360.
- Musil C., Ninot O., Baffi S., Drevelle M., 2014. Évolutions des systèmes de transport urbain en périphérie du Cap et de Hanoï - entre pragmatisme et ambitions métropolitaines. In Chaléard J.-L., *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?* Paris, Karthala, p. 149-166.
- Parnell S., Pieterse, E., 2010. The "Right to the City": institutional imperatives of a developmental State. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (1), p. 146-162.
- Pirie G., 1983. Urban bus boycott in Alexandra township, 1957. *African Studies*, vol. 42, n° 1, p. 67-77.
- Pirie G., 1987. African township railways and the South African state, 1902-1963. *Journal of Historical Geography*, vol. 13, n° 3, p. 283-295.
- Pirie G., 2014. Transport pressures in urban Africa: practices, policies, perspectives. In Parnell S., Pieterse E., *Africa's urban revolution*. Zed Press, p. 133-147.
- Posel D., 2011. The Apartheid project, 1948-1970. In Ross R., Kelk Mager A., Nasson B., *The Cambridge history of South Africa*. Vol. 2, New York, Cambridge University Press, 736 p.
- Raffestin C., 1980. *Pour une géographie du pouvoir*. Paris, Lexis Nexis, coll. Géographie économique et sociale, 250 p.
- Soja E., Dufaux F., Gervais-Lambony P., Buire C., Desbois H. (2011). La Justice spatiale et le droit à la ville : un entretien avec Edward Soja. *Justice spatiale / Spatial justice*, n°3.
- Turok I., 2001. Persistent polarization Post-apartheid? Progress towards urban integration in Cape Town. *Urban Studies*, vol. 38, n° 13, p. 2349-2377.
- Turok I., 2014. South Africa's tortured urbanisation and the complications of reconstruction. In Mc Granahan G., Martine G., *Urban growth in emerging economies, lessons from the Brics*. London, Routledge, Earthscan, 288 p.
- Vacchiani-Marcuzzo C., 2005. *Mondialisation et système de villes : les entreprises étrangères et l'évolution des agglomérations sud-africaines*. Thèse de Doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 361 p.
- Venter C., 2013. The lurch towards formalisation: lessons from the implementation of BRT in Johannesburg, South Africa. *Research in Transportation Economics*, vol. 39, p. 114-120.
- Western J., 1996. *Outcast Cape Town*. Berkeley, University of California Press, 372 p.

Wilkinson P., 2008. "Moving ahead?" : la difficile transition des systèmes de transport urbains au Cap. In Dubresson A., Jaglin S., *Le Cap après l'apartheid*. Paris, Karthala, 282 p.

Wood A., 2015a. Multiple temporalities of policy circulation: gradual, repetitive and delayed processes of BRT adoption in South African cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 39, n° 3, p. 568-580.

Wood A., 2015b. The politics of policy circulation: unpacking the relationship between South African and South American cities in the adoption of Bus Rapid Transit. *Antipode*, vol. 47, n° 4, p. 1062-1079.

Woolf S.-E., Joubert J.-W., 2013. A people-centred view on paratransit in South Africa. *Cities*, vol. 35, p. 284-293.

## NOTES

1. La loi du Group Area Act instaurait à chacun des différents groupes de population (Blanc, Noir, Coloured, Asiatique) des zones d'habitat strictement définies dans la ville. Cette loi est abolie en 1991.
2. Les six métropoles désignées en 2000 sont Johannesburg, Ekurhuleni (East Rand), Tshwane (Pretoria), eThekweni (Durban), Nelson Mandela (Port Elizabeth) et Cape Town.
3. « Assurer un service de transport sûr, fiable, efficace et efficient, et qui soit pleinement intégré » (traduction libre de l'auteur).
4. <http://www.gov.za/cape-town%E2%80%99s-action-plan-energy-and-climate-change-launched-cop17-durban>
5. « Développer un service de transport durable » (traduction libre de l'auteur).
6. Sur ce point, il faut souligner l'argument d'A. Wood (2015a), qui suggère que l'obtention d'une médaille de bronze par la municipalité de Johannesburg tient notamment au fait que le service Rea Vaya a d'abord été développé dans les quartiers les plus démunis de la métropole, contrairement au Cap.
7. Entretien réalisé le 15 Avril 2014.
8. Entretien du 9 Juin 2014.
9. Entretien réalisé le 4 Juin 2013.
10. Il faut noter que lors de sa mise en place, des lignes sont ouvertes en direction du *township* de Khayelitsha au Cap et de Soweto à Johannesburg et fermées quelques années plus tard en raison d'une trop faible fréquentation.
11. Entretien réalisé en gare du Cap, le 23 Avril 2014.
12. Entretien réalisé en gare du Cap, le 22 Mai 2014.
13. Entretien réalisé en gare du Cap, le 9 Mai 2014.
14. <http://openstreets.org.za/about-open-streets>
15. Réunion d'information publique d'OSCT, 8 Décembre 2016.

---

## ABSTRACTS

Les transports en commun ont constitué un des rouages des processus d'exclusion socio-spatiale des populations ségréguées pendant l'apartheid, en conditionnant notamment les mobilités vers les ressources urbaines. Outil de contrôle, le devenir de ces services à l'époque post-apartheid questionne aussi bien la redistribution des ressources, l'accessibilité permise par les réseaux de transport que les modalités de la planification sous l'égide d'un gouvernement métropolitain fort. En distinguant les conditions de mobilité et d'accessibilité des populations aux ressources dans la métropole du Cap et leur rôle dans le maintien des inégalités, il est alors possible d'appréhender dans quelle mesure les transports peuvent constituer une ressource dans la ville pour promouvoir l'inclusion sociale.

## INDEX

**Mots-clés:** transport en commun, mobilité, accessibilité, inclusion, Le Cap

**Subjects:** Sur le Champ - Sur le Terrain

## AUTHOR

### SOLÈNE BAFFI

Solène Baffi, solene.baffi@gmail.com, Postdoctoral fellow, Stellenbosch University est membre associée, Laboratoire Géographie-Cités UMR 8504