

Territories and urbanisation in South Africa

IRD
Éditions

Atlas and geo-historical information system (DYSTURB)

Notice



Frédéric Giraut

Céline Vacchiani-Marcuzzo

LESOTI

CARTES ET NOTICES
N° 117



Territories and urbanisation in South Africa

**Atlas and geo-historical information system
(Dysturb)**

Notice

Frédéric GIRAUT
IRD

UMR Pacte/Territoires

Céline VACCHIANI-MARCUZZO
Université de Reims
UMR Géographie-cités



Cover photo

*Concrete dolos wavebreaker painted with the colours of the South African flag,
at the entrance of Port Elizabeth deep water harbour COEGA.*

Introduction

A georeferenced database covering one century of demographic and administrative follow-up of all South-African localities and territories

South Africa, the first economic power in the African continent, has a population of nearly 50 million inhabitants, of whom more than 60% were urban in 2008. The country has a long-standing network of metropolises (cities), towns and localities (*places*). These have developed and become hierarchised in the course of a history where population settlement and its distribution have been markedly influenced by colonisation, segregation, industrialisation and globalisation.

An outstanding set of statistics on population distribution, dating from the start of the 20th century is available for South Africa. This data was however compiled and presented in a succession of post-colonial contexts each very specific in nature: first the Union of the British ex-colonies and the Boer Republics, still very colonial in style, then the apartheid regime, and finally post-apartheid South Africa. These successive periods led to creations and redefinitions of social categories and spatial frameworks: segregationist “engineering” in the territorial, social and political fields, to which statistical data and its processing were subordinated until the end of the apartheid system; territorial reforms aiming to abolish segregationist legal regimes and to reinstate the country and its cities within the globalisation process.

Thus collating and inter-relating data from census information since 1911 makes it possible to retrace the history of one century of settlement distribution, urbanisation and territorial engineering in South Africa. The Dysturb database available on the CD-Rom and with the set of maps and

commentaries derived from this data are the result of this geographical-historical enterprise.¹ The database collates, harmonises, geo-references and inter-relates in time firstly all the political and administrative maps for districts, *urban agglomerations* and *places*, and secondly the population figures for all these South African entities, both urban and rural, since 1911. In addition, it determines the boundaries and the makeup of the urban entities for each census on a functional basis, moving beyond the administrative divisions and official definitions.

The demographic and administrative datasets according to the entity considered can thus be processed in the long term, and re-aggregated in constant, present or past functional and administrative spatial frameworks.² Thus it is the whole spatial and territorial archaeology of South Africa that this tool makes it possible to apprehend in the full diversity of its different modes. The commented geo-historical database Dysturb is compatible with the geographical information systems (GIS) proposed by *Statistics South Africa* (<http://www.statssa.gov.za/>) for the last two censuses (which afford access to all census data according to localities sub-

1 With the scientific collaboration of Ryad Ismail (University of KwaZulu-Natal) and François Moriconi-Ebrard (CNRS-UMR SEDET) for the initial development of the base.

2 The database is allied to different productions that constitute references in the field of spatio-temporal databases enabling places and territories to be followed over a series of censuses:

- the “Egipie” database developed by CEDEJ (H. Bayoumi, E. Denis and F. Moriconi-Ebrard) for one century of censuses in Egypt (1882-1996) available on CD-Rom (http://www.cedej.org.cgi/rubrique.php3?id_rubrique=61);
- the Great Britain Historical Geographical Information System (GBHGGS) developed by the University of Portsmouth (<http://www.port.ac.uk/research/gbhgis/>) which, like Dysturb, makes it possible to collate and inter-relate administrative maps and successive censuses according to locality and district;
- the China Historical GIS on the Harvard University website, faculty of Arts and sciences: (<http://www.fas.harvard.edu/~chgis/>). This is an even wider project, since it goes down to finer scales and integrates spatial, environmental, and socio-economic data in addition to the census data;
- “L’Europe des populations” comprising 130 000 spatial units (*communes* or equivalent) for Europe overall: Moriconi-Ebrard F., Hubert J.-P., Strauch G.-A., Cohen R., 2007, *Europe des Populations Version 2*, cédérom Arctique, Tours, 2007, (new edition revised and augmented) (www.arctique.com);
- the Africapolis database “Formes et dynamiques de l’urbanisation en Afrique de l’Ouest, 1950-2020 : approche géo-statistique” developed in 2008 for AFD by SEDET headed by Eric Denis and François Moriconi-Ebrard;
- the NHGIS (National Historical Geographic Information System), set up by the University of Minnesota; this is a project to make available all census data for the American population from 1790 to 2000 within spatial frameworks ranging from the finest (*census tract* if available, if not counties) to the states, and also offering all related cartographic material. This data has been available in various formats since March 2007, after 5 years’ work (<http://www.nhgis.org/>).

divided into *enumeration areas*); it is also compatible with the municipal *GIS SA Explorer* (developed by the *South African Municipal Demarcation Board*: www.saexplorer.org.za) which enables access to socio-economic data for the new municipalities.

■ The challenge of shifting categories

Throughout the past century, to the classic changes in borders and nomenclature were added changes in category and distinctions in terms of status that were applied to entities of one and the same nature. Paradoxically, the distinctions among individuals on the basis of race and origin, forming the basis of the racist political order until the end of apartheid, generate only minor difficulties in statistical follow-up. Indeed, these distinctions, already present in the colonial era, were maintained, refined and made more rigid in the apartheid period. Thus for the censuses, they were implemented in fairly stable manner, although there were some changes in denomination. An under-estimation of the black population should however be noted at the time of the 'grand apartheid' policy, culminating with the census of 1985, which is not retained in this database for reasons of data reliability.

The spatial frameworks within which the censuses were compiled are far less stable. Enumerations were conducted within heterogeneous frames with major changes not only in the delimitation and the number of entities up to 1970, but also in their nature and status. Three distinct periods need to be distinguished to apprehend the main changes: the period during which the apartheid system was established at the end of the 1940s and the start of the 1950s, the 'grand apartheid' period (from the start of the 1970s), and the end of apartheid (in the mid 1990s). Apartheid, and in particular the *Group Areas Act*³, does indeed appear as being fundamental in the systematisation of urban segregation and the differentiation of quarters and localities on a racial basis. On a different

³ The *Group Areas Act* (1950) obliged the local authorities to allocate separate quarters to the different racial groups, banning any mixed quarters.

The blacks, the whites and the others the categorisation of individuals under apartheid

The main racial categories used in the censuses were:

- the "Bantus," also referred to as "Blacks" or "Natives," referring to the original African population, and more specifically those considered as being of Bantu origin, that is to say the sedentary black populations that the European colonisers encountered as they penetrated the interior beyond the sparsely populated arid territories in the hinterland of Cape Town;
- the "Whites," or "Europeans," referring to populations derived from colonial settlement from Europe, with their two main groups, the Afrikaners, of Dutch origin, and the British. These two groups arose from separate phases of colonisation, and distinct modes of integration into the South African space. Thus at the end of the colonial period, for the Afrikaners, also known as Boers, it was mainly the rural interior that was occupied, with an autonomous organisation cut off from its European base, while the British implantation was more urban, in the provinces open to the outside world, and in particular towards the British colonial Empire.

There were also two categories to refer to "Non-Whites" or "Non-Europeans," and these were formalised in the apartheid period. They were less stable, and have sometimes been confused:

- the "Asians" or "Indians," referring to South Africans of Indian origin whose ancestors had often arrived as indentured workers or by free passage, in particular at the end of the 19th and the start of the 20th centuries;
- the "Coloureds" or "Others" who formed a heterogeneous group including persons of mixed blood, and those who did not fit into the above categories.

This classification, derived from the British colonial period and already present in the 1911 census, played an important part in the construction of identity. While condemning the system that designed it, researchers still use it widely, and contemporary censuses enable the follow-up of these categories, even if responses on ethnic origin are today non-compulsory. Certain other terms require definition: Indians, Africans and half-casts were collectively referred to as "Non-European" –which was a rather derogatory term used in the apartheid period– while they might have referred to themselves as "Blacks."

(from Myriam Houssay-Holzchuch, note in GIRAUT F. et al., 2005).

scale, the ‘grand apartheid’ system created what were termed *homelands* alongside the four historical colonial provinces, with their own districts formed on an ethnic basis. It is also the period during which the urban localities taken into account for the census enumerations were particularly numerous, in particular with the appearance of the *townships* that were distinct from white areas. Finally, since the end of apartheid, a complete reorganisation of the spatial reference frames and of statistical compilation methods has occurred. Provinces (since 1994), districts and basic municipalities (since 2000) form exhaustive territorial grids that systematically associate spaces corresponding to the former *homelands* and non-“municipalised” spaces with the spaces corresponding to the former provinces and municipalities. In addition, these entities include the whole population, irrespective of any distinction between urban and rural.

Concerning urbanisation and the task of tracing its history, South Africa is a rather unique challenge. This arises in part from the practice, subsequently becoming an inherited feature, of physically separating quarters by means of buffer zones that introduce morphological discontinuities within urban areas; it also arises from the practice of “*displaced*” (re-settled) urbanisation beyond the boundaries of the former bantustans, which raises the issue of the nature of isolated but dependent *urban agglomerations*, and of where they belong.

■ Dysturb: The three scientific objectives

By way of its design, Dysturb mainly serves three scientific objectives and domains:

Historical demography and contemporary spatial frameworks placed in perspective

The database enables novel processing of demographic and administrative data according to locality over a period of one century. The data can be aggregated into stable spatial frameworks, both functional and administrative, past and present. This enables research or demographic history, and makes it possible to put data in perspective in the long term and on different scales, ranging from the local scale of village and quar-

ter to the national scale, via the intermediate scales of district, municipality, province and former bantustan. Work on historical demography⁴ appears fundamental in the context of the recent reorganisation against a backdrop of colonialism, urbanisation, migratory flows and forced removals, and the ensuing freedom of movement.

An observatory for spatial and territorial archaeology

It is known that systematising census operations, with the social and spatial classifications upon which this is based, underpins national control strategies in settlement colonies, and this has been studied in particular for the United States (HANNAH, 2000). More generally speaking, political geography has explored and used the work by Michel Foucault on “gouvernementalité” and related technologies (2004 a and b) to study the implementation of “geo-powers”⁵ (TOAL, 1996; ROSE-REDWOOD, 2006). In the case of South Africa, this process has been characterised by breaks and marked changes in the spatial categories used, which reflect the successive political systems and governing technologies.

The database enumerates the succession of divisions, denominations and statuses of *places* and areas on all scales. These are given for the post-colonial period, for the apartheid period, for the ‘grand apartheid’ period, and the post-apartheid period, each of these periods seeing intense, extremely characteristic territorial engineering activities aiming to manage and use the various spaces for different purposes, colonisation, segregation or reunification. Dysturb enables study of this succession of practices in the division and allocation of spaces, with respect to their general principles and their various modes of implementation according to scale, environment, heritage and opportunity. Beyond the fairly well-known general trends, it is possible to trace the diversity of the different modes of application. Any exceptions identified can take on meaning by

⁴ See A.J. Christopher (1976, 1994, 2001) for his pioneering work on the scale of the national territory and the main cities.

⁵ G.Toal (1996) defines “geo-power” as “the functioning of geographical knowledge not as an innocent body of knowledge and learning but as an ensemble of technologies of power concerned with governmental production and management of territorial space.”

way of comparisons with other situations. Finally, it is also possible to cast light on the issues of the status of localities or quarters, and their names, i.e. the toponymy, which is an ongoing concern in South Africa today, by tracing creations and changes of *place* names in the censuses collated in this database, whether from a monographic viewpoint or with respect to trends.

Study of urban dynamics in the long term

The database provides a long-term follow-up of the urban entities, from their establishment and through the advancement of the successive waves of the urban frontier, the growth of the population in the 20th century, and the evolution of the urban contours, both morphological and functional, for each census. Thus the database enables all the localities involved to be linked up, and therefore affords the opportunity to work on South African agglomerations independently from the official definitions in force for each period.

The population database for these urban entities does not escape the difficulties generated by the statistical sources in South Africa. But it does enable a refinement of the definition of the South African city, viewed as a geographical entity, since it does not reduce it to a mere legal or administrative definition.

Part I

Composition and structure of the Dysturb GIS database

■ Origin of the data

South African censuses

The official general censuses of the South African population were performed by successive official bodies (predecessors of the present-day *Statistics South Africa*) for the years 1904 (districts and provinces, no data for localities), 1911, 1921, 1936, 1951, 1960, 1970, 1980, 1985, 1991, 1996 and

2001. Three censuses were removed from the geo-referenced database for reasons of data reliability (1985), incomplete data (1904 and 1985), and difficulties in tracing localities longitudinally (1996). Thus 9 censuses, with inter-census gaps of around ten years, made up the basis of the geo-referenced base with longitudinal follow-up over one century of South African localities (*places*), urban areas (*agglomerations*) and territories.

Where demographic data are available in two modes of enumeration, *de jure* and *de facto*, it is systematically the *de facto* enumeration that is preferred, as being closer to the actual distribution of the population.

Complementary sources (censuses and reports concerning the homelands)

For the year 1991, the data concerning the “independent” *homelands* of Bophuthatswana, Ciskei, Transkei and Venda (TBVC) are derived from official statistical sources in these *homelands*. In addition, several studies (GRAFF, 1986; HRC, 1992; McCARTHY & BERNSTEIN, 1998; MALAN & HATTINGH, 1976) were used for the former *homelands* and *townships*, in particular for the identification of *urban agglomerations*.

Finally, the reports issued by *Statistics South Africa*, by the *South African Institute of Race Relations* and by the *Urban Foundation* constitute valuable sources on issues of socio-spatial segregation and habitat that conditioned the distribution of the South African population on various scales.

Administrative and political data (gazettes, toponymic dictionaries)

Regarding administrative and political data (dates and terms of the creation or alteration of *magisterial districts* or local capitals), official government or provincial gazettes listing acts, regulations and proclamations were consulted on the basis of indications in *Juta's Index to the South African government and provincial gazettes*. Concerning the names of localities, the years of their creation and when they obtained local government status (municipality, different local government councils) the main source was Raper (2004).

■ **Places: The basic entity in Dysturb**

Definition of a census locality (*place*) in South Africa
in the course of the 20th century

The localities or *places* retained in the censuses underwent considerable changes, in number, name and status. The Dysturb database enables follow-up of localities by systematically establishing correspondences despite changes in name or status.

It should first of all be noted that until 1991 the localities used in the censuses correspond to the official definition of the urban object. That is to say that the official list of localities was drawn up in accordance with the status of these localities, which was itself linked to the origin of the locality and its racial composition, more than to its dimensions. The existence of a local government council was the urban definition criterion until 1970.

Localities with a local government body

- A Municipalities (including *Boroughs* in Natal and *Town and City Councils* in Transvaal);
- B *Village Management Boards* in the Cape provinces and the Orange Free State; *Village Councils* in Transvaal; *Town Boards* in Natal;
- C *Health Committees* in Natal and Transvaal: *Local Boards* in Cape Town;
- D *Local Areas* in Cape Town and Transvaal; *Public Health Areas* in Natal.

The table provided in the CD-Rom annexes entitled “*Administrative status and functions of localities*” gives dates of creation and of allocation of functions up to the year 2000 for all localities that were local government seats and/or possessed local government status, even if only elementary (non-urban).

A certain number of localities disappear as *places* in the course of the period: these are colonial settlement villages or missionary centres which were at first identified as fully-fledged *places*, after which their populations of European origin declined (the case with certain missions), or else they were integrated into neighbouring municipalities or into wider suburbs.

Among the new *places* appearing, before 1970 these were mainly villages or suburbs where the growth of the population of European origin led to their obtaining local government status, and therefore urban status for the censuses. The increase in the number of *urban places* was thus considerable between 1931 and 1951 (rising from 492 to 722, corresponding to an increase of around 50%).

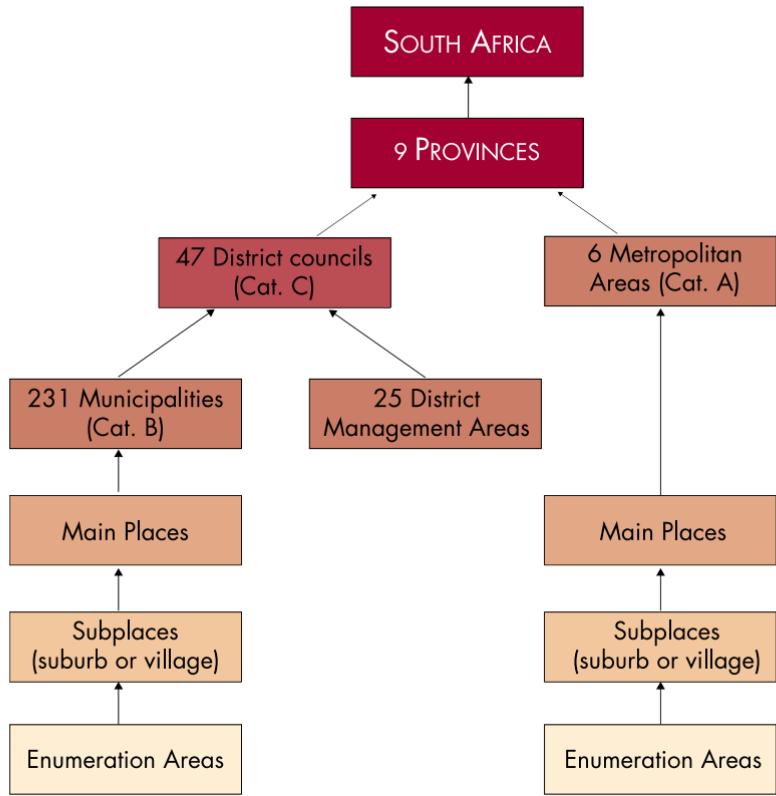
The censuses also make it possible to identify a certain number of localities that have no official status as an *urban place*, but that are included in the Dysturb database. Indeed, the first censuses (1911 and 1921) included lists of *towns*, *villages* and *rural settlements*. In addition, up to 1960, the censuses provide lists of *suburbs* that are not urban localities but a breakdown of the main metropolitan areas. Finally, retrospective tables enable access to data for *places* appearing at a later date. In the Dysturb database localities of this sort (non-official in statistical terms, since only *urban places* are taken into account) are identified as *settlements*. Their populations are also included in the total for rural areas in the district to which they belong, which gathers all the populations outside the *urban places*.

From 1980 the main black, coloured or Indian *townships* not possessing an elected council but recognised as urban localities were also considered as official census localities (*urban places*). This was in no way a concession to democracy on the part of the apartheid regime, but a mere accounting strategy for the black urban areas liable to be involved in forced removals towards “*homelands*” within the ‘grand apartheid’ policy. Thus more than 350 Black *townships* appear as *urban places* in the 1980 census.

In 1991, two so called “independent” *homelands*, Bophuthatswana and Transkei, performed an exhaustive enumeration of *places* in their census, i.e. all the population in each district was allocated to a certain *place*. Thus for these *homelands* there was no longer a non-differentiated “rural” category gathering all the population that was not considered to belong to an *urban place*. This precedes the post-apartheid practices present in the 1996 census where an exhaustive grid of more than 12 000 *places* was used, and the census of 2001 where 2 674 *main places* were determined

and delineated, subdivided into 15 966 *subplaces*. The new administrative organisation is indeed based on seven geographical scales, and the new subdivisions cover the whole of the South African territory.

For the database, the correspondences between *places* of 1991 and before and those of 2001 were first of all systematically sought in the *subplaces*, and then for remaining localities among the *main places*. Of some



- Category A : Metropolitan Area
- Category B : Municipalities (not Metropolitan Areas)
- Category C : District councils

Source: Statistics South Africa, 2001

Figure 1 – Hierarchical organisation of South African territorial subdivision in 2001.

4 000 localities (3 923) enumerated in 1991 or before⁶, around 1 430 are presented in the database but have no correspondence with a *main place* or *subplace* in 2001, and no geo-referencing. For the most part (1 306 out of these 1 430) they are localities noted in Transkei and Bophuthatswana in 1991 alone.

The issue of name changes

As in any historical database, the follow-up of the basic entities (in this case *places*) and the units to which they are attached (in this case *districts*) comes up against the problem of changes in name. Changes can be linked to transcription, or, on the case of bi- or multilingualism, to the way in which one or other language is given precedence in different periods, or again to dual toponymy. Finally changes in name of a political nature can occur following a change in regime (here the apartheid system), with a desire to erase certain historical references belonging to the abolished regime, or conversely to return to past heritage or commemorate a struggle (GIRAUT *et al.*, 2008).

In the case of South Africa, changes in names are frequent in the period covered by Dysturb. A table given in the CD-Rom annexes lists all these changes in the names of districts and *places*. While it is transcription issues that underpin most of the changes occurring up to 1951, issues relating to the translation of proper names into English or Afrikaans are already found before the start of the apartheid regime. The opposition between the English-speaking and Afrikaner communities can indeed be found in the toponymy. Franschhoek (the French corner, by reference to the Huguenots who left their country after the repeal of the Edict of Nantes) was partially anglicised in the censuses of 1921 and 1936 in the form “French Hoek.” However the apartheid period saw a reinforcement of toponymic bilingualism in favour of Afrikaans. From the 1951 census to that of 1991, numerous *places* (including those in Natal) and *magisterial districts* carried two names via an almost systematic translation of *Bay* (*baii*

⁶ Some had a short-lived existence in the censuses, appearing in one or two census and then disappearing before the 1991 census.

in Afrikaans), of *North, South, East* and *West*, (*Noord, Suid, Oos, Wes*), of *Road* (*Weg*) and sometimes *River* (*Rivier*) or *Town* (*Stad*). Mining quarters also took on dual denominations (*Mine Compound* and *Myn Kampong*). Prince Albert is translated as Prins Albert to obtain a dual appellation, while Franschoek took over as the sole name.

Toponymy of Bantu origin with the establishment of apartheid and in particular of the ‘grand apartheid’ policies, underwent a subtle interaction between the established powers and their objectives on the one hand, and subversion by way of local usage on the other. The urban apartheid regime inherited a relatively composite toponomy for the African quarters (created during the colonial and then the Union periods under the denomination of *location*). *Locations* in some cases had no official name, or else were given names of European origin (Alexandra, Lamontville) or African origin (Langa, KwaMashu).⁷ Thereafter, the apartheid regime allocated “neutral” *place-names* (or non-*place-names*, *a minima*) to the *townships* that it formed under the *Group Areas Act* of 1950.⁸ The official *place-names* as they appear in population censuses from 1980, with the creation of new census localities of the *township* type, were often (183 new *place-names* in 1980) made up of the name of the town followed by the bilingual (Afrikaans-English) acronym SD (Swart Dorpsegebied)/BT (Black Township). In the 1985 census, with the systematic instatement of the ‘grand apartheid’ policies, the *townships* recognised in the census were systematically given African names: allonyms or non-official names in most cases. 122 changes occurred in the 1985 census, and 23 in the 1991 census. It can also be noted that there was some hesitation in this process, since over less than 10 years in the Orange Free State certain *townships* were given two successive African names (for instance Ventersburg SD/BT becomes Tswelagpele and then Mnamhabane).

⁷ KwaMashu is in fact the Zulu form of a reference to a notable in Natal colony, Marshall, so that this place name means Marshall’s place.

⁸ The well-known acronym SOWETO standing for South West *Townships* (which was a complex of *townships* to the south-west of Johannesburg) illustrates this functionalistic English toponymy. One of the few African names is that of Gugulethu in Cape Town, meaning “our pride”—which was doubtless more the pride of the planners than that of the inhabitants.

■ Using the Dysturb data

The database for *places* and territories

The Dysturb database is designed to enable crosswise and longitudinal study of South African localities (*places*), urban areas (*agglomerations*) and territories and their populations (figures 1 and 2).

Cross-sectional study

The database enables study of the situation and the population of *places* and *magisterial districts* (the two statistical units that are observable for the whole period 1911 to 2001⁹, at a precise census date. The yearly files concern a single year and are made up of several spreadsheets: one for each type of statistical unit, and one giving meta-data (PL + year, MD + year, meta-data). In the “MD” (*Magisterial District*) sheets, each district is allocated an identification code for each year. This identification is made up of the letters MD, the reference date, and a (non-significant) ordinal number; for example, MD91_128 stands for the MD of Inanda in 1991. This is followed by the name of the *magisterial district* in the spelling at the reference date, and a set of data concerning the composition of the population (detailed according to category). Likewise, in the “PL” (*place*) sheets, each *place* has a single identifier for each year. This is made up of the code for the MD to which the *place* belongs followed by the letters PL and an ordinal number; for instance, MD91_128_PL_1090 for the *place* Radcliffe in the *magisterial district* of Inanda. The name of the *place* is then given in its spelling at the reference date, and a series of data on the composition of its population. This coding system avoids any confusion between years, between types of statistical unit, and between statistical units of a given type. Any unit can at all times be situated in its temporal and geographical context.

⁹ The base statistical units are *places* and *magisterial districts*. However, in 2001 *places* may correspond to *subplaces*, or *main places* made up of *subplaces*. *Main places* and *subplaces* are distinguished by way of their numerical codes: 5 figures for *main places*, 8 for *subplaces*. In addition, the *places* do not strictly correspond to the *magisterial districts*, but form the new municipalities. We have however allocated the *magisterial district* code to them, since it covers them most efficiently. We have also indicated the municipality code, and have shown the new subdivisions in force since 2000.

Longitudinal study

The other aspect of the database is its design enabling study over time. One of the main aims was to enable follow-up of the evolution of South African territories and localities. Correspondence for the statistical units over time has been provided for, so that the database can be used for this purpose. Each *place* and each *magisterial district* have been allocated a single code over time at all dates so as to facilitate follow-up. The “*dictionary*” file makes it possible to know the different codes that a *place* or a *magisterial district* has carried in the course of time. Thus it is possible to start from any given year and find the locality in any other year if it is recorded in a census.

The “Urban Agglomeration” database

The database concerning towns and cities established by Céline Vacchiani-Marcuzzo (CVM database) is based on a morpho-functional definition of the *urban agglomeration* (association of the white town/city and the non-white *townships* of the apartheid period, inclusion of commuting phenomena).¹⁰ The main source is population censuses, and it covers the long term (1911-2001). Tables (in Excel format) have been constructed so as to enable follow-up and visualisation of urban growth throughout the 20th century.

Each *urban agglomeration* is characterised by its total population and its component *places*. In the *agglomerations* file [les agglomerations (composition, population – 1911-2001).xls], the sheet *population agglomeration* comprises the following fields: the *agglomeration* code, a single code through time corresponding to the code for 2001 of the *main place*, total population for each reference year. If the population of a given *urban agglomeration* is to be followed (longitudinal study), it is simply selected on this sheet; and if what is required is an image at a precise date, agglome-

¹⁰ The word “*agglomeration*” is used here in the sense of the French usage to refer to urban or built-up areas, which may be made up of several entities of different type (central city, suburbs, satellite towns, etc.).

Territories

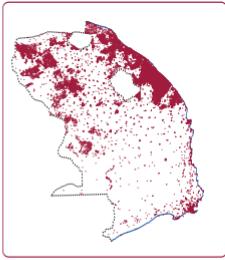
Administrative boundaries and *places*

At each date: one map and one table
for each administrative level

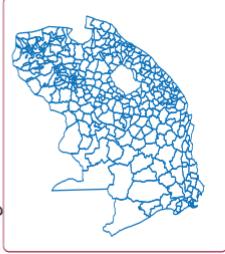
Provinces



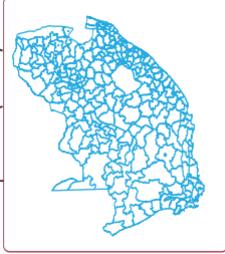
Places



Magisterial districts



Municipalities (2001)



- 1 - A follow-up of administrative boundaries
- 2 - A vision of the hierarchy of territorial boundaries
- 3 - A follow-up of each *urban* or *rural place*

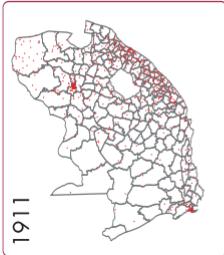
Table's content for each level:
(provinces, *magisterial districts*, *places*)

- Code
- Name
- Population
- Legal and administrative status
- Creation date
- Higher administrative level code
- Code previous census
- Changes between two dates (status, name)
- Agglo Code
- Notices

2001

•

1911

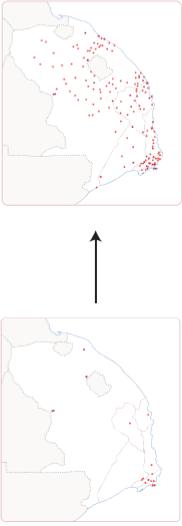


Evolution of the population distribution

Urbanisation

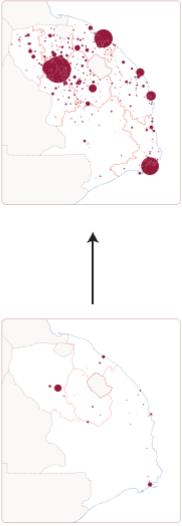
Maps of cities by periods where they were founded

1652-1806 →



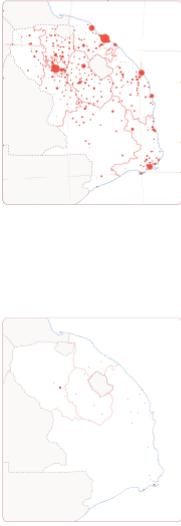
Maps of urbanisation in the 20th century

1911 → 2001

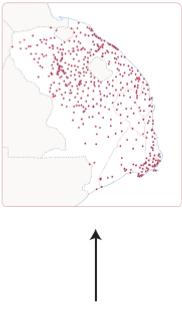


Evolution of urban agglomeration components

1996



1835-1870 →



One map and one table
for creation of cities
by period

One map and one table of population
of urban agglomerations

Table's content for each level:

- Aglo Code
- Aglo Name
- Population of agglomeration for each date

One map and one table of the evolution
of urban agglomeration components

Table's content for each level:

- Aglo Code
- Component Name
- Aglo Name
- Administrative Status Component
- Component Code
- Population Component

Figure 2 – General organisation of the database.

rations with a population at this date are selected. Another file (compo_agglos1911_2001.xls) provides the composition in terms of *places* for each *agglomeration* at each date (with the *place* code for 2001).

The "City Generation" database

This database (figures 1 and 2), (Excel file “generation_villes.xls”), indicates the period at which *places* appear as *urban agglomerations*. These *urban agglomerations* are characterised by their codes, corresponding to a *place* in 2001 (it has not been possible to allocate a geo-code to some of them), the name of the town/city, and the period of its appearance (date and numerical code) (figure 3).

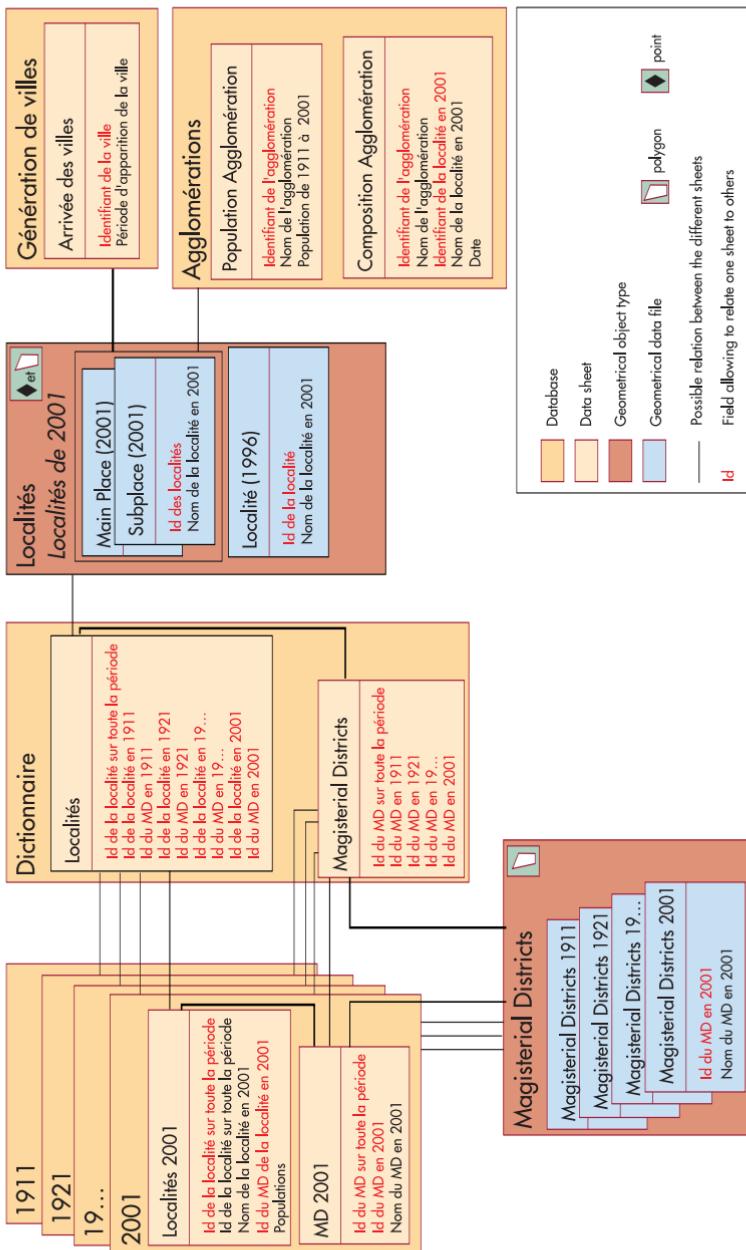
Maps

In addition to the province and *homeland* levels, which correspond to the aggregation of districts, two main levels are systematically mapped for each of the census dates, providing a set of cartographic matrices (maplayers): these are the *magisterial districts* (polygons) and *places* (points up to 1991, and polygons in 2001).

Magisterial districts

It should first of all be noted that the *districting* implemented for the purpose of census organisation corresponded to the *magisterial districts* up to 2001, but that the *census districts* actually used in some instances anticipated the official proclamation of *magisterial districts* by a few years. In other words, certain *census districts* used in a given census only became *magisterial districts* in the following census interval and hence after the census. Only the 1970 census distinguished ethnic subdivisions of *magisterial districts* (in particular for Natal) that were later for the most part, but not systematically, officialised as new districts.

Technically, our task was to obtain the largest possible number of available outline maps for the different periods and grids, and then to select the most compatible in terms of projection and quality. Following this, a choice was made in favour of the 2001 and 1996 census outline maps, to which the other outline maps were fitted. For 1991 a digitised out-



Source: T. GRAUD, 2007.

Figure 3 – Organisation of the database.

line maps was available at a different level of generalisation. The earlier outline maps were derived from paper maps for the years 1911, 1960, 1970 and 1980, ensuring that the *places* were in the correct position in relation to administrative boundaries. For the years 1921, 1936 and 1951, as there was no outline maps enabling verification of the accuracy of the *magisterial district* boundaries, this was checked by available textual information on administrative changes, and a verification of the situation of the *places*. Thus the boundaries in these instances are less accurate than they are for the other years. It is fully possible to perform spatial analytical processing on these outline maps. In addition, the geographical objects of the MD files possess a code in common with the statistical units in the attribute files, so that it is possible to map census data from 1911 to 2001.

Places

For 2001 it is possible to link all the *places* in the attribute files to GIS files. The largest possible number of *places* present before 2001 were then manually linked (on the basis of spelling proximity and belonging to a *magisterial district*). As it was not possible to assess their spatial cover or their evolution between 1911 and 2001, it is preferable to use only the centre points of *places* for any dates except 2001. These files can also be used for the representation of *urban agglomerations* and their dates of appearance. The maplayer for the new municipalities, used by Stats SA jointly with that for the *magisterial districts* for the 2001 census, is also available. This enables identification of municipalities to which *places* and districts belong, and ensures continuity with the other GIS which use only the municipality grid, such as SA Explorer, the GIS developed by the Municipal Demarcation Board.

All the Dysturb files can be used in the main GIS, most are in Shp format for Arcgis ESRI®, and some are also available in the Mid/Mif format for MapInfo®. The maplayers are accompanied by a projection file (.prj) detailing the projection and reference parameters used (geodesic system: WGS_1984, projection system Alber's Equal Area Projection).

Part II

Spatial and territorial engineering in South Africa

The different post-colonial periods in the 20th century in South Africa saw intense and territorial engineering of a unique nature for the management and exploitation of spaces, first for segregationist purposes and then aiming at cohesion and unification. Beyond the general trends, the diversity of the strategies according to period, scale, environment and heritage can be distinguished. Exceptions and even aberrations that may be shown up by the systematic compilation of changes in status and boundary can take on meaning by way of comparison with other situations. Here, Dysturb provides information on the creation or appearance of new entities, and enables a periodisation reflecting the succession of models and political techniques applied to the subdivisions of spaces and representations of spaces in relation to their functional affectations and their hierarchisation. The periodisation that appears for the South African territorial engineering process thus highlights breaks or hiatuses formed by the following:

- the establishment of apartheid, and in particular the *Group Areas Act*, which was fundamental in systemising urban segregation and the differentiation among quarters and urban localities on the basis of race;
- the establishment of the ‘grand apartheid’ system, with the formation of the *homelands* from 1970. Technically, this was a “consolidation” of the native reserves inherited from the colonial period, aimed at creating districts on an ethnic basis, backed up by forced removals of population. These ethnic districts were aggregated to form the *homelands*;
- emergence from the apartheid system and complete territorial reorganisation, at provincial level, with the disappearance of the *homelands* and their integration into the provinces, and at municipal level with an exhaustive two-level “wall-to-wall” grid (with the exception of metropolitan areas). At provincial and municipal levels, the aim was to form entities of spatial and social cohesion bringing together the

privileged areas (white provinces and municipalities) and the underprivileged areas (ex-bantustans and *townships*) inherited from the apartheid system.

Further information

On the subject of the heritage derived from territorial engineering and the historical-political geography of South Africa, the ground-breaking work by A.J.Christopher, and in particular his *Atlas of apartheid*, constitutes the essential reference. A large body of study generating different publications (books and journals) has been conducted on the post-apartheid territorial reforms, in particular at provincial level, positioning the issues in the long term. The French-South African team¹¹ (IRD-UKZN) formed within the framework of French-South African scientific cooperation and funded by the French foreign affairs ministry, linked to the development of the Dysturb database, has undertaken work on the models, the references and the central issues that relate to territorial subdivision and the selection of local and regional seats of government (see bibliographical indications at the end of this booklet).

Overall architecture and the higher levels: provinces, homelands, regions

The outlines, the names, the functions and the numbers of territorial entities altered constantly in the course of the different post-colonial periods: the segregationist period, the apartheid period and the post-apartheid period. Nevertheless, despite the upheavals brought about by territorial engineering, the overall architecture of the main data collation frames for census was more or less stable with regard to the number of levels over the whole 20th century (1911 to 2001): there were three main levels: *places*, *districts* and *provinces*. In contrast, status, boundaries, denominations and numbers of these entities evolved considerably.

¹¹ The “Territories, borderlands and urban dynamics” programme 2000-2002 (research contract in social sciences FAC-IRD-CODESRIA and a French-South African research contract) was leaded by F. Giraut jointly with B. Antheaume and B. Maharaj, and associated IRD and UDW, and later UKZN, with researchers from CNRS, from several French universities (Avignon, Grenoble I and Paris I) and from South African universities (Wits-Johannesburg, Fort Hare and UP), and the president of the Demarcation Board (Michael Sutcliffe).

Table 1 – Spatial frameworks used in the South African censuses
The entities selected for the Dysturb database in bold characters

1911	1921	1936	1951	1960	1970	1980	1991	1996	2001
			Provinces			Provinces + Homelands		Provinces	
4	4	4	4	4	4	4 + 6 + 4 Indp's	4 + 10 + 4 Indp's	4 + 6	9
Sections & Territories			Territories			Census Districts		Municipal District + Metropolitan Area	
33	5	5	5	5	5	385	382	371	0
212	216	255	275	285					47 + 6
358	369	492	722	758	874	1 108	3 706	855	400
Settlements								TLCS**	231
8	241	16	74	105				Places	2 674
								Subplaces	12 851
								Places	15 966

* In the Dysturb database, the places retained include official *urban places* and also suburbs, rural settlements, towns or villages mentioned in the censuses, most of which subsequently became official *urban places*.

** *Transitional Local Councils*.

At the top of the scale, there were four *provinces* up to 1960 (the former colonies of the Cape and Natal and the former republics of Transvaal and Orange Free State), and these made up a homogeneous grid. In the ‘grand apartheid’ period, the former native reserves in these provinces formed the basis for the *homelands* (at first 9 in number and later 10, of which 4 were pseudo-independent) which appeared from the 1970 census onwards to form, with the rest of the provinces, a heterogeneous grid at the top level. From 1996, this collection of “white” provinces and bantustans disappeared in favour of a homogeneous subdivision into 9 new provinces. These were made up of the former provinces of Natal and Orange Free State and the breakdown of the former Cape province and Transvaal into 3 and 4 new entities respectively. The *homelands* were integrated as such into one or other of the new entities, preserving their outlines. Only Bophuthatswana was subdivided among three of the new provinces, and its breakdown led to a rectification of the historical border between Northern Cape province and North West province, the southern boundary of which corresponded to the former boundary of Cape province.

At the next level, secondary distinctions defining territories, sections and regions appear in the censuses. These intermediate divisions, which are not retained in the database, were either technical statistical subdivisions with no political or administrative meaning, (the census sections of 1904, and the “economic” regions of 1960), or distinctions concerning certain territories with a particular mode of administration, mainly comprising native reserves. These non-permanent intermediate subdivisions are interesting inasmuch as they appear to anticipate the political and administrative subdivisions that came into force later. The distinction that held from 1904 to 1960 regarding a few “native” territories (Zululand, Transkei) was at once an inheritance from the *treaty states* (Bechuanaland, West Griqualand also appear as particular sections of the Cape colony in the 1904 census) and a first step towards the creation of the *homelands* on the ‘grand apartheid’ period, by way of aggregation of the native reserves.

The 66 economic regions defined in the 1960 census are derived from an aggregation of the *magisterial districts* that does not draw away from the historical basis of the former *treaty states*¹²; however these regions did not form blocks in which reserves were in a majority position. In this sense, this technical subdivision based on regional specialisations is a precursor of the division into large *development regions* (1982) identified by letters (figure 4).

These regions went beyond the boundaries of the *homelands* on the basis of polar attraction of urban core on tributary areas in an attempt firstly to establish a territorial development scheme making the best possible use of

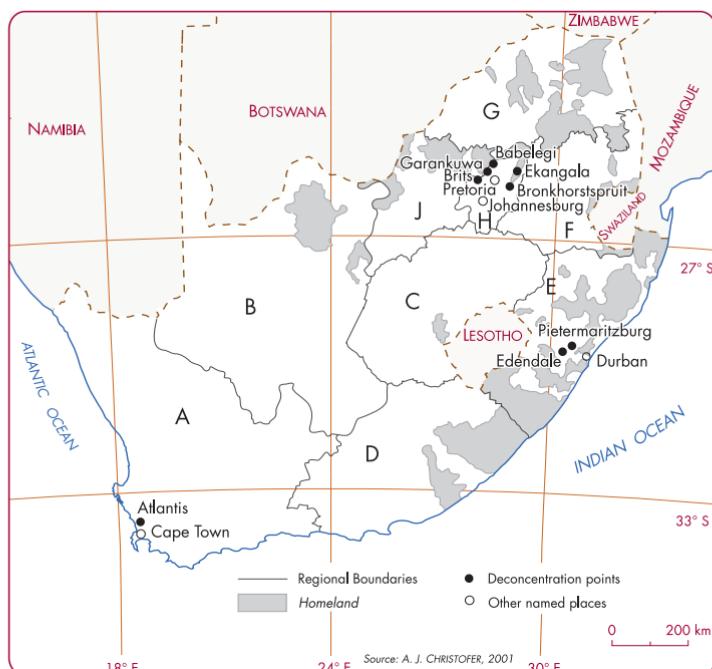


Figure 4 – Development regions (1982)

12 They reconstituted the Transkeian territories and delineated a Zululand core the contours of which were particularly complex.

South African resources, and in particular the human resources of the peripheral areas constituted by the *homelands*, and secondly to manage services at regional level, distinct from the political order of the ‘grand apartheid’. Here can already be seen the principles of a centre-periphery association that were to become the basis of post-apartheid patterns, established no longer with a view to exploiting resources but in a perspective of spatial solidarity and redistribution. Thus the 9 *development regions* in fact formed the basis for the post-apartheid provincial divisions (KHOSA & MUTHIEN, 1998; NARSIAH & MAHARAJ, 1997; MAHARAJ & NARSIAH, 2005).

The upper level of the provinces (and *homelands*) and the intermediate level of the regions, which was discontinuous, unstable and impermanent, both in fact correspond to aggregations of districts. The *census districts* were based on the evolving *magisterial district* subdivisions. These changed in number and contour according to successive patterns and strategies that the database systematically takes into account, and that will be discussed below, but they do form a typical framework for the whole of the 20th century. It is in these districts that the *urban places* are distinguished from the non-differentiated rural fabric. The distinction is based above all on the status of a given *place*, which is itself based on its origin and population rather than on its size. The list lengthens in the course of the 20th century, and at the same time the principles governing their distinction evolve (see details on the subject of *places* in the first part).

The district: from the *magisterial district* to the *integrative municipality*

From the 18th century until the end of the 20th century the political-administrative division of the South Africa space was performed on the basis of judicial districts known by different names until 1911¹³, and then

¹³ In fact, historically speaking, there were two types of district (judicial and fiscal) which were not always merged. In Cape colony in the 19th century and up to 1910 one division came under the jurisdiction of a *civil commissioner*, and then an elected divisional council, and one district came under the jurisdiction of a *resident magistrate court*. The division could correspond to the jurisdiction of a single district such as Caledon or Paarl, or of two districts, for instance the Fort Beaufort division encompassed the district carrying that name and the district of Stockenstroom (mainly made up of *locations*).

as *magisterial districts*. Each unit was associated with a capital town centralising the jurisdiction. These *magisterial districts* held as the basic local subdivisions for colonial and post-colonial organisation up to the establishment of the new system of local government instating municipalities in 2000. The 20th century population censuses and the organisation of local administration used this grid, although there were variations over time. Thus the census districts consistently corresponded to the MD, but in some cases came into use with a time lapse in relation to their administrative creation. This is the case with certain MDs in Cape province created at the end of the 19th century (Simonstown in 1848; Steytlerville in 1899; Kuruman in 1896 with the *districting* of British Bechuanaland; Ignawuma annexed in 1896 in north Zululand) which do not appear in the first census in 1904, but only in the 1911 census. Later there was an anticipation of the *magisterial districts* by promotion of several new jurisdictions and related capitals via decisions already reached in the census year and often coming into force on publication (in the 1936 census the district of Keiskammahoek was already present a year earlier, the district of Ndwedwe appeared in 1921 for an official creation as a MD in 1937). For 1951 the apparent anticipation that concerns the districts of Delmas, Kirkwood, Theunissen, Sibasa, Oberholzer, Kempton Park, Sasolburg, Wesselsbron, Vredenburg, Welkom, and Venderbijlpark is linked to the fact that in the database it is the division of 1960 that has been used to compile the data for 1951 (these are in fact retrospective data for 1951 as they appear in the 1960 census using the 1960 divisions). Anticipation in the ‘grand apartheid’ period districts relates to the same phenomenon: thus numerous districts created within the 1972 movement already appear as *census districts* in 1970, alongside ethnic subdivisions of MDs into “Zulu,” “Xhosa” “Swazi” sub-districts. These sub-districts were later re-aggregated to form the Zululand, Ciskei and Kangwane MDs. The table concerning the districts (in the CD-Rom annexes) provides the following for all the *magisterial* and *census districts*: date of creation as MDs, date of appearance as CDs, denomination, successive capitals. The table also indicates the previous divisions from which they were derived, and any later changes in contour. Finally, the

table enables the MDs to be grouped according to genesis typology into four categories represented in diachronic maps.

For this typology, four main phases of *districting* and territorial engineering can be distinguished, with a degree of overlap. They correspond to the colonial strategies for territorial exploitation and (re)distribution of population, and form the territorial heritage of apartheid. The different modes of application in the course of these *districting* phases (table 3, figure 5) are as follows:

- **conquest-generated divisions** (1a) or the formation of the initial grid of districts that accompanied the progression of the colonised space;
- **first colonial subdivisions** (1b) of the initial entities;
- the progressive **tightening of the grid** and the **promotion** of new centres (2);
- the **creation of ethnic districts** to form the *homelands* (the ‘grand apartheid’ strategies) (3).

Table 2 – Number of districts according to type of genesis and census

N° MD	Conquest-generated (1a)	First subdivisions (1b)	Tightening and promotion (2)	Ethnic districts and homelands (3)	Dis-appearance
1911	206	31	106	68	1
1921	211	31	109	71	2
1936	248	30	108	110	
1951	267	30	107	130	
1960	277	30	106	141	
1970	371	30	110	164	67
1980	352	30	109	168	45
1991	370	30	105	175	60
2001	354	30	107	172	45
					16

In 1911, of the 206 MDs, about two thirds correspond to the initial entities in the first divisions (1a and 1b) that accompanied the progression of colonised and annexed space. These first-generation MDs had already been reduced in area, since in 1911 about a third were already second

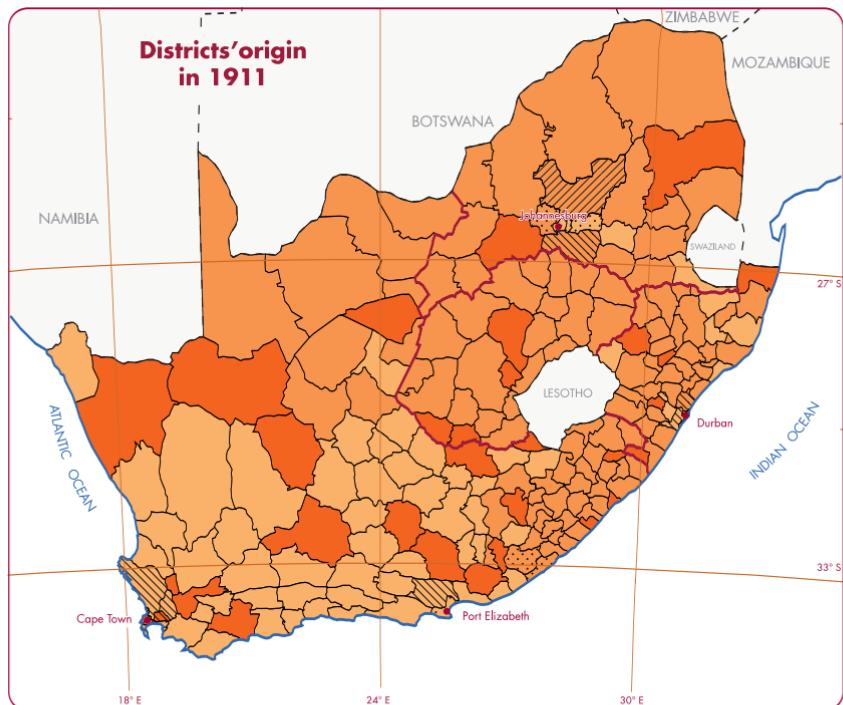
generation MDs (2) proceeding from a tightening of the grid by subdivision, along with some reorganisation.

All of the new creations from 1921 to 1960 (some hundred in number) followed this same logic of a tightening of the grid and promotion of new localities as seats of magistracy. From 1970, this trend slowed (around ten creations between 1970 and 1991) while a new wave of creations of ethnic MDs occurred within the ‘grand apartheid’ logic, and the formation of the bantustans (around 100 up to 1991, and about 40 temporary creations in 1970 before reorganisation). Thus in 1991 more than a third of the districts related to a colonial origin, a little over half corresponded to subdivisions to tighten the grid, forming districts on the basis of attraction poles, and a quarter concerned ethnic districts created within the ‘grand apartheid’ policy.

The constitution of an initial *district* grid organisation in the colonial period

The mode of formation of this grid differed according to the nature of the colonised spaces. However an initial model can be seen: a new Cape colony district was formed overlapping the preceding district (then no longer on the colonial conquest frontline) and extending into newly integrated territory. Thus the preceding district was progressively reduced in area around its seat. In this way a town could shift from a pioneer or military frontline position to a rear base status, and then become the capital of a small colonial district no longer in contact with the frontier. The best examples of this are Stellenbosch, Graaff Reinet and Somerset West.

There were numerous variants to this model from the first half of the 19th century, at a time when the pioneer front was in contact with previous dense and well-organised occupations, that gained recognition (as protectorates or *treaty states*), or else were fought and annexed, or again reduced to the status of native spaces, after the model of the reserves developed in the colony of Natal (under the name of “*locations*”). Administrative centres could then be created *ex nihilo* to accompany a mode of colonisation based on management rather than settlement. In this case



- Conquest-generated divisions
- First colonial subdivisions of the initial entities
- The progressive tightening of the grid and the promotion of new centres
- Creation of ethnic districts to form the homelands

Metropolitan districts:

Original metropolitan district

Peripheral district metropolised subsequently

Metropolitan subdivision

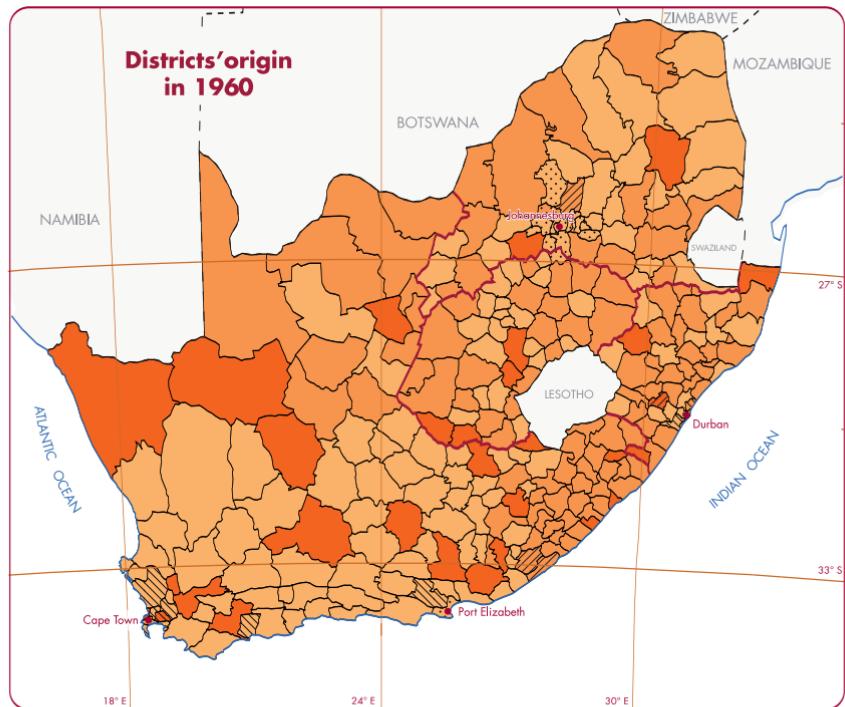
Province boundaries

Bantustan boundaries

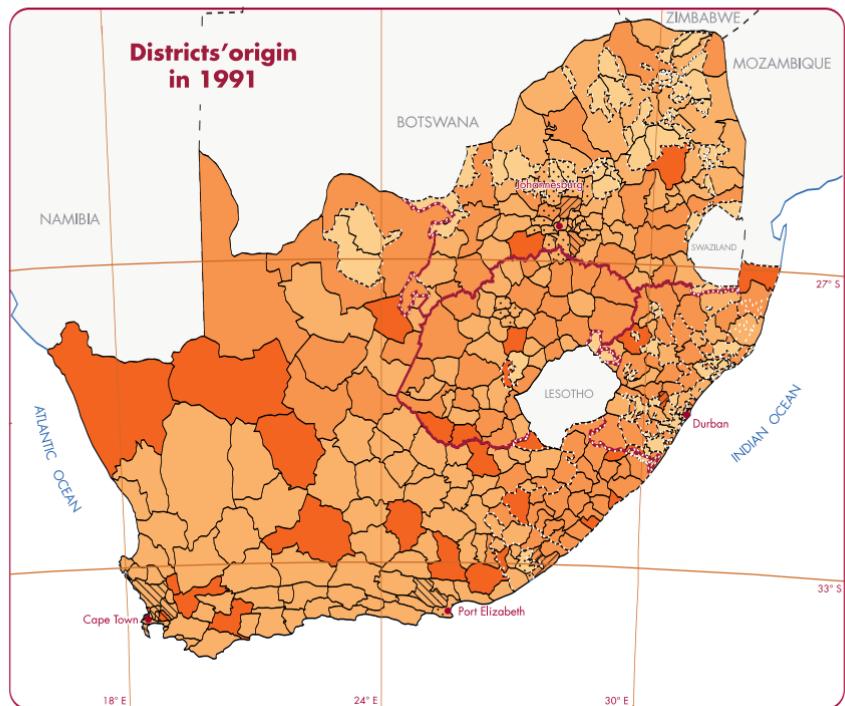
0 100 200 km

Figure 5 – Genesis of districts, typologies in 1911, 1960 and 1991.

Districts' origin in 1960



Districts' origin in 1991



a small white “isolate” appears, retaining its status as a district capital, sometimes becoming considered progressively as part of the native territories as in the case of the towns in the Transkeian territories, or sometimes excised from the territory initial district when it became part of a bantustan if the town was on the district fringes. Examples are King William's Town or Matatiele, around which a settlement colony established. Alongside this, the Boer conquest went forward in the interior, engendering a race towards territorial dominion via the creation of large not very organised blocks on one side (the Republics) and a boundary formed on the other side to the south by large British protectorates, the extension of Natal and the annexation of Zululand.

It is a first subdivision of these republics and treaty states once they were annexed that forms the second mode of colonial subdivision into *magisterial districts*. From the outset they were designed to divide up these territories by way of a grid, producing entities of fairly equal dimensions. But the model, defining a new district-based jurisdiction around an embryonic city as the seat of magistracy and the local capital, lacked hegemony, so that the configurations of the colonial districts, their cartography and their denominations show varying practices and different models. Five regional instances can be mentioned:

- Natal, with the first division, Natalia, (centred on Pietermaritzburg) was subdivided into large entities delineated by the main rivers, and these entities were in some cases centred (Impafana on Weenen; Pietermaritzburg on Piermartitzburg; and d'Urban on Port Natal), in some non-centred, on the fringes (Umvoti, Umzynnyati and Upper Tugela), or on the coast (Lower Umzikulu, Lower Tugela, Alexandra, Umlalasi);
- Zululand, following the difficult period of subjugation to colonisation, was first of all broken down into competing chiefdoms, and then, once annexed, was divided into districts that returned to some of the tribal divisions. North-west Zululand was integrated into the South African Republic, and later returned to Natal, forming polarised districts: Vryheid, Utrecht, Paulpietersburg;

- Transvaal underwent a first subdivision with territories named after the local seat of magistracy, and others named according to the natural regions and resources: Waterberg, Witwatersrand, Soutpansberg. The layout of the districts is a roughly circular configuration surrounding the main mining, industrial and settlement centre, Witwatersrand. Beyond, the districts were distributed in sectors with their capitals decentred and close to the provincial core, forming a first and second ring. Krugersdorp, Pretoria, Middelburg or Heidelberg were the centripetal local capitals in the first ring, Rustenburg, Nylstroom (for Waterberg), Pietersburg (for Soutpansberg) and Lyndenburg were in the second outer ring in the Transvaal;
- the Orange Free State was divided from the outset (including the southern part made up of concessions and *treaty states*) following a regular grid organised on a network of small towns;
- the Transkeian territories were subdivided before 1904 into districts which were derived from the initial divisions into treaty states progressively annexed between 1879 and 1894: Fingoland, Tembuland, Pondoland, and Griqualand East; they however still appear in the 1911 and 1921 censuses as intermediate subdivisions comprising districts with a particular administrative status.

The hybrid denomination of the districts illustrates the plural nature of their configurations. The names of the seats of magistracy dominate (rarely based on African *place* names, except in the Transkeian territories) and they were exclusively used in the Orange Free State. However other denominations occur in two forms, that relating to British culture and history on the one hand (in particular in the ex-Cape colony), and on the other hand that relating to environmental features (in particular in Transvaal and ex-Zululand (GIRAUT *et al.*, 2008).

A progressive tightening of the grid

The subdivision of the initial grid began as early as the first third of the 19th century, but continued throughout the 20th century (more than 150 creations between 1911 and 1996, most occurring before 1970). The

driving force behind this phenomenon was the densification of the administrative cover, relating first to the promotion of new localities (rural centres), and later to that of mining compounds and metropolitan peripheries which acquired municipal status at much the same time. The mode of creation of new districts sometimes involved mere subdivision of the previous grid, sometimes the creation of a new contour by way of amputation of several existing districts (the most frequent instance). Thus the evolution of the territorial grid both reflects and accompanies the evolution of population distribution, and the South African industrial infrastructure which was considerably reshaped by the development of mining activity and industrialisation. All the districts created in this logic carry names that relate to their capital (seat of the magistracy). The case of the successive creations in Orange Free State illustrates the variety of different modes of creation, with the promotion of small rural towns between the two world wars, and from 1950 a reorganisation of the new mining basin and its surrounding areas.

Where promotions concern secondary crossroad points, the new district encroaches on several surrounding districts (for instance Dewetsdorp and Reiz, created in the 1920s, each overlapping four surrounding districts). When the secondary centre promoted is not far from the previous district capital, it is the surrounding area or hinterland that is subdivided (creation of Vredendal in Vanrhynsdorp, for instance). Finally, there is the case of the breaking-up of a district to form several entities, such as Rustenburg in 1963 becoming 4 entities with the creation of Koster to the south, Schwartruggens to the west and Thabazimbi to the north.

Divisions within a dense fabric of small towns (the Cape Town region) give small districts (for instance Wellington from Paarl or Vredeburg and Hopetown from Malmesbury), while a little further away in areas of less dense fabric subdivisions yield large districts such as Williston from Fraserburg. If the *magisterial districts* of the conquest period were practically all progressively subdivided, in contrast the division into *magisterial districts* corresponding to a first subdivision of the *treaty states* after annexation appears relatively stable, and hence not much affected by this

phase of creation of new districts. This is particularly true for the ex-Transkeian territories, and also to a degree for ex-Zululand.

The creation of ethnic districts

The creation of ethnic rather than functional districts from 1970 belongs to the ‘grand apartheid’ policies aimed at forming independent *homelands*, accompanied by the mass expulsion of black urban populations towards these bantustans according to their affiliation to the various linguistic groups.

The first stage was the formation of territorial blocks to make up the future *homelands*. This process started with the 1970 census in the form of ethnic sub-districts for the Zulus, the (Ciskei or Transkei) Xhosas, the Swazis, the Tswanas, the Lebowas, the Vendas, the Basothos and the Matshanganas. These new Bantu districts were subdivisions of existing *magisterial districts*, and were subsequently recomposed to form a new set of *magisterial districts*, this time cross-sectional as for the KwaZulu district. In addition, adjustments and even major changes (as for Ciskei) were made throughout the “consolidations.”

In most cases, the creation of districts forming the *homelands* was performed by aggregation of the former native reserves, which were removed from the jurisdiction of the districts in which they were situated. This process concerned the bantustans other than Transkei, which was already divided into a system of districts and which was converted as such into a *homeland*, with merely a few adjustments on its margins.¹⁴ Instances of major reconfiguration of the district map were seen during this phase (also affecting districts bordering on those that were directly concerned by the creation of the new ethnic districts) (figure 5).

¹⁴ In the perspective of the creation of Tanskei, the districts of McLear, Eliot and Mount Currie were first of all removed from the Trankeian territories. The districts of Herschel and Glen Grey, historically outside the Transkeian territories, were then integrated into Transkei according to a “consolidation” logic, although they had initially (1970) been allocated to Ciskei. Within the Transkeian territories, the small colonial coastal towns (Port Saint Johns) and towns in the interior (Umtata, Butterworth, etc.) were integrated (after certain hesitations for port Saint-Johns and Umtata) into the independent homeland; only Matatiele, a border town, was removed and attached to the Mount Currie district of Natal.

A few examples can be cited:

- in the north, the district of Soutpansberg was first of all subdivided into five entities which then occupied only the north-west part of the district existing at the start of the century. The creation of Venda and Gazankulu led to the dismantling of the district of Sibasa in the north-east, and the white sector of this former MD was then attached, without spatial continuity, to Soutpansberg which thus integrated a piece of Kruger park situated on the other side of Venda which was independent;
- the district of Letaba in the 1970s first of all lost several sections in the centre-north to create Lebowa, and in 1982 all the centre and east of Gazankulu was separated from it for the promotion of the mining town of Phalaborwa, one of the entrances to Kruger park. Letaba survived in residual form (with no eponymous *place*, and cut off from Kruger) between two fragments of Lebowa;
- Maluti (ex-Matatiele) was the Xhosa part of the original Matatiele district, while the white part was attached to Mount Currie. Thus a paradoxical situation occurred in which there was a Matatiele district in Transkei that did not include the town of Matatiele which was situated in the district of Mount Currie;
- the disappearance of the district of Mafeking: this district first of all lost its south and central zone in 1971, with the creation of Bophuthatswana. It was then in two distinct parts; the northern part with the town of Mafeking was transferred to Bophuthatswana in 1980 and became part of the district of Molopo. The southern part, with no district capital, was then transferred to Vryburg.

The administrative reorganisation of the metropolitan peripheries was also affected by this racist territorial engineering. Large *townships* (Umlazi in Durban) and/or informal peripheral areas (Mdantsane in East London, Zwelisha in King William's Town, Odi-Moretele in Pretoria, or Mpumalanga between Durban and Pietermaritzburg) graduated to the status of districts before being used to create a *homeland* or being joined to one. Thus the *homelands*, structurally, are spaces with a rural centre, some-

times dense, with their main *urban agglomerations* on the fringes. The ‘grand apartheid’ territorial reorganisation reinforced the dual nature of South African spaces, already organised via the municipal system and land ownership patterns. This dual nature pervaded the political and administrative spheres and underpinned all public territorial policy, whether administrative, judicial, or technical. The territorial patterns were, from then on, defined sometimes on functional criteria, sometimes on racial criteria, yet the territory was mapped out on modern, rational principles of grid and nesting. The result was that the territorial patterns in South Africa yielded a mosaic of discontinuous, profoundly heterogeneous spaces. Thus the ‘grand apartheid’ territorial policies appear in some ways as a post-modern territorial management freak.

South African post-apartheid territorial engineering

Establishment of a coherent system

After reviewing the subdivision into provinces, and removing the former bantustans, New South Africa set out to establish a rational, equalitarian municipal system. A spatial-social mix, alongside a “wall-to-wall” type grid with nested subdivisions (province, district and local municipalities) were the main underpinning principles of this system. There are however notable exceptions that do not obey the rationale. These exceptions concern first of all the metropolitan areas which became autonomous within the municipal and provincial system, and secondly the areas on the fringes of the new provincial divisions, for which hybrid status was coined in the form of the *District Management Areas* (DMA) and the *Cross Boundaries Municipalities* (Local and District Councils) (CBLC and CBDC).

For this purpose, a law derived from a White Paper created a mandate for an independent body, the *South African Municipal Demarcation Board*. This, in compliance with the 1996 Constitution, was to provide South Africa with an equalitarian local government system using an overall grid system for the territory, which had not been fully achieved

in the interim system, the Transitional Local Councils (TLC) established for the first local elections in 1996, and found in the 1996 census. The emphasis, in particular in the *demarcation objectives*, was on the ability of the different entities to ensure basic services to their populations, which implied resorting to socially composite entities of a size that would provide the local government body with a sufficient financial base. A fundamental aspect of the policy can be seen in the wording: a need for coherent, inclusive and non-fragmented entities, opening up scope for the establishment of metropolitan areas. However a set of general criteria were also enumerated to be taken into account: environmental, topographical and physical characteristics, the traditional rural community areas, commuting patterns and use of infrastructures, and other administrative borders.

The fringe areas, at the heart of the South African territorial reorganisation

One of the challenges facing social, political and territorial reorganisation in post-apartheid South Africa is the way in which it was to process its internal fringe areas, those fringes where “second rate” citizens were relegated, areas distant from the economic and political centres. The task was to rehabilitate and reintegrate them, and for this purpose two requirements, to some degree contradictory, had to be met: differences in status needed to be abolished, and solidarity, hence a social mix, needed to be introduced into the new entities and institutions. The issue of how to manage the fringe areas inherited from the past thus became crucial. The issue, after dominating the debate on the subdivision into provinces, was equally central for municipal subdivision. This focus of debate on internal fringe areas, rather than on potential centres, first of all led to the inclusion in the interim constitution of a nominative list of 1994 potential border conflicts arising from the subdivision into nine provinces. Such conflicts were to be solved by referendum and/or by the new system of local government. Some of these border conflicts, in particular that of Bushbuckridge, have been studied in detail (RAMUTSINDELA, 1998, 2001; NARSIAH & MAHARAJ, 1999).

Between 1996 and 2000, the debate on the subject of the *transitional local councils* also focused on the way in which internal fringe areas should be dealt with. The TLCs, created in haste, were an extension of the municipal status that had hitherto been restricted to white quarters of towns and cities. While integrating non-white *townships* in the name of spatial-social solidarity, the TLCs were often disputed because they ignored the informal or semi-rural peripheries of towns and cities, as well as urbanised areas that had shifted beyond the boundaries of the former bantustans (MCCARTHY & BERNSTEIN, 1998).

Finally, with the “wall-to-wall” grid across the whole South African territory dividing it into municipalities, metropolitan areas and districts at the end of the 1990s, the question of the customary authorities returned, and more generally the issue of autonomy for the rural peripheries. Against a backdrop of *African renaissance* claims launched by President Thabo Mbeki, with wide scope for interpretation, the calls of the customary authorities, threatened and marginalised by the new local government proposals, met with popular support. Setting aside the issues of redistribution of wealth among composite municipal entities, these demands, which were for a while met by the TLCs, failed in certain cases. In KwaZulu-Natal they led to the establishment of municipal entities that were completely deprived of resources, but homogeneous in socio-economic terms. In fact this amounted to granting administrative autonomy to a certain number of displaced urban fragments in the internal fringe areas of the ex-bantustans, with their customary rural environments and in some instances some modern agriculture.

Thus the sector of Loskop¹⁵ constituted a municipality (Imbabazane Local Municipality, KZ336) that was independent from the industrial towns of Estcourt (Umtshezi Local Municipality, KZ234) and Ladysmith (Emnambithi-Ladysmith Local Municipality, KZ232), although the

¹⁵ It should be noted that Loskop, a bantustan urban zone in ex-KwaZulu on the railway line from Estcourt to Bergville, does not appear as a locality or place, or indeed as an urban area, in the censuses, since it was divided among several chiefdoms each extending beyond the urban area.

mayor resided there in 2002. In Eastern Cape province, it is also the case for the municipality of Peddie (Ngqushwa Local Municipality, EC126) which, with the sector of Glenmore, gained autonomy with regard to Grahamstown (Makana Local Municipality, EC104) and King Williams Town/East London (Buffalo City Local Municipality, EC125).

What we have here, in contradiction with regard to the general policies of the new divisions, is an officialisation of the administrative divides inherited from the ‘grand apartheid’ between small towns and dependent displaced urban zones. This yields the series of diagrams given in part III devoted to towns and cities, which shows the municipal phases for these displaced urbanised sectors.

The debate on the challenges of a radical reform of the state’s territorial organisation thus focused on how to deal with internal fringe areas. It is indeed true that in South Africa, whatever the scale, contrasts are extreme in the fringe areas of the entities inherited from previous periods, and that the phenomena of discontinuity were exacerbated by the ‘grand apartheid’ policies.

“Empty fringes” and “full fringes”

On national and regional scale, it is however possible to distinguish two very different, contrasted, marginal spaces or fringes. There are indeed on the one hand what could be called “empty fringes,” often also positioned on international borders, and characterised by very low population densities, with systems of management dominated by environmental protection of the national park or reserve type, former buffer zones between an isolated South Africa and the ‘frontline states’. On the other there are the “full fringes” urban fragments that were shifted outside the contours of the former bantustans, which form a particular South African feature. They are directly inherited from the displaced urbanisation policies enacted within the ‘grand apartheid’, and the establishment of the bantustans with their peripheral ‘dumping grounds’: this corresponds to a type of urbanisation directly projected several tens of kilometres away from a central town in the form of urban fragments with no central element.

Besides the centres of metropolitan areas and dense rural areas (Zulu, Venda and Xhosa in particular), the population distribution map also highlights these ‘dumping grounds’ (ALLANIC, 2003; McCARTHY & BERNSTEIN, 1998). These spaces, located on the borders of the former bantustans, also found themselves on the fringes of the administrative divisions of the new province map. This is particularly true on the borders between the provinces of Limpopo and North-West and the provinces of Gauteng and Mpumalanga. There are three patterns:

- peri-metropolitan settlement: the northern periphery of Pretoria (city of Tshwane) where the last perimeter integrates the main dumping grounds of Odi Moretele (GERVAIS-LAMBONY & GUILLAUME, 1999);
- settlement on the peripheries of small towns: Groblersdal and Marble Hill which integrate the displaced urban areas derived from ex-Lebowa (RAMUTSINDELA, 2001);
- residential basins on the national borders; Bushbuckridge on the edges of Kruger park and to the north of Nelspruit (NARSIAH & MAHARAJ, 1999; RAMUTSINDELA, 2001).

In other instances, these former bantustan “full” fringes are integrated into a composite province, and are today poor urban isolates on the fringes of the metropolises (Mpumalanga to the north of Durban, Botshabelo and Thaba N'Chu to the east of Bloemfontein, Mdantsane and Zwelisha to the north-west of East London, Esikaweni some way from the Empangeni-Richard's Bay axis). They are thus on the fringes within new municipalities, either metropolitan (type A municipality) such as Durban, or non-metropolitan (type B municipalities), like East London/ King William's Town, Bloemfontein or Empangeni/Richard's Bay (GIRAUT & MAHARAJ, 2003). To comply at local level with the principle whereby well-provided centres are associated with underprivileged peripheries, the new municipalities in some instances comprise entities that are discontinuous in spatial terms but functionally interdependent.

There are composite situations in which “empty” and “full” fringes coexist. This is particularly true to the north and west of KwaZuluNatal with the complexes of parks and reserves (Maputaland, Drakensberg)

which are known internationally (Unesco World Heritage) and lie alongside dense rural areas (Zululand) or areas assimilated to the dumping grounds (Drakensberg piedmont). The South African provincial borders, which perpetuate the discontinuities of apartheid at regional level, are remarkable with respect to population distribution. They present an irregular succession of human concentrations and human vacuums, which are reiterated in the grid of the new municipal entities and in their statuses.

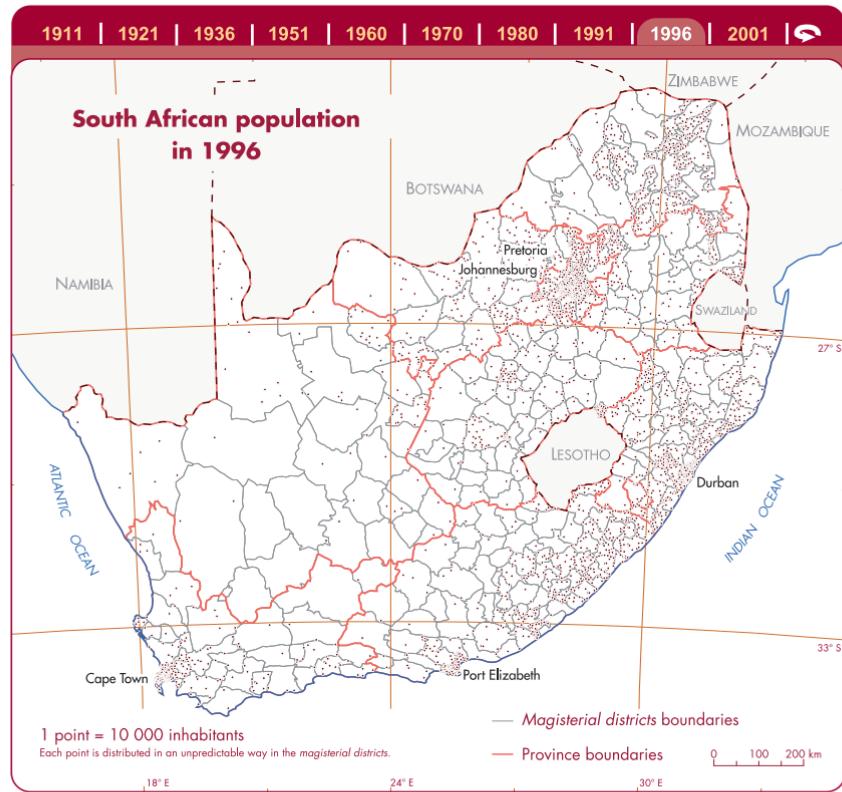


Figure 6 – Distribution of the South African population (1996).

The administrative treatment of “empty” and “full fringes”

When the two maps (figures 6 and 7) are set one alongside the other, it can be seen that parts of the “full fringes” have the status of *Cross-Boundary Local Municipalities*, which have been done away with today by the alteration of provincial boundaries. This is true in particular of the area round the conurbation Johannesburg-Pretoria, and on the fringes of the provinces of Limpopo and Mpumalanga for the much-disputed region of Bushbuckridge, but the treatment was not applied to the southern borders of KwaZulu-Natal following refusal by the provincial authorities. The “empty fringes,” which are numerous along international borders and in Northern Cape province, constitute areas that are administered by the districts (*District Management Areas*), so that they come under the second level of local government, and thus escape the integral “municipalisation” of the South African territory.

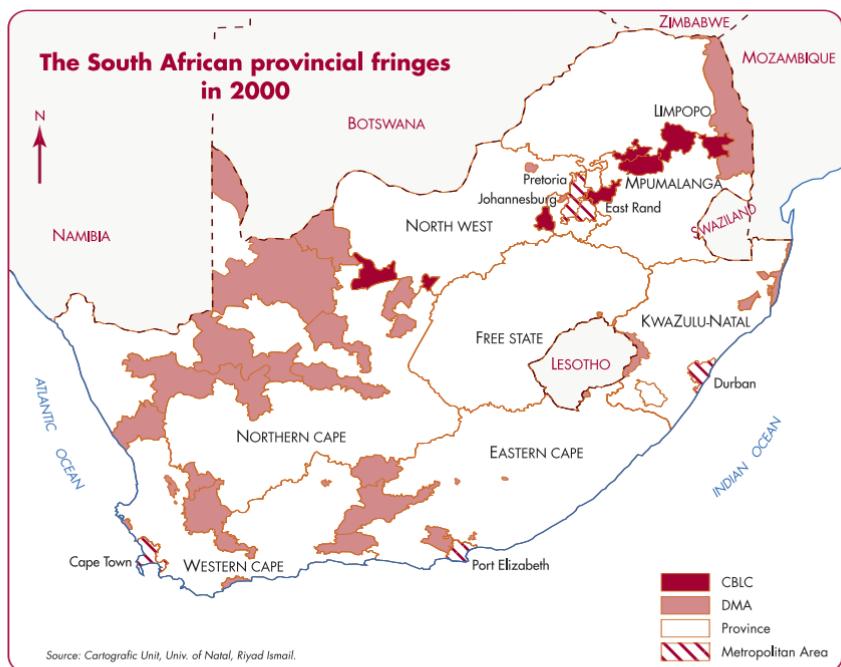


Figure 7—The South African provincial fringes (2000).

Part III

The spatial and territorial dimensions of urbanisation

The urbanisation of South Africa occurred in rather unique circumstances, linked first of all to the different phases of economic development which gave the main role to port cities on the periphery, and later to mining cities in the interior. The processes of urbanisation were then subjected to a shaping process in the form of the spatial and ethnic apartheid policies, on national scale and on intra-urban scale. It is for this reason that the South African town and city system is often presented as being specific or unique, and difficult to compare with any other, all the more so because the different populations have not had the same rates of growth¹⁶, so that the whole system is very heterogeneous.

A town and city system halfway between developing country and new emerging country: advanced urbanisation

Colonisation, urban frontiers and the occupation of the territory (generation of towns and cities)

Towns in the pre-colonial period were rare, but there were some, so that it is justified to refer to a “pre-colonial stage”¹⁷ which more widely concerns southern Africa, and only the margins of the present South Africa. The urban area of Mapungubwe situated on the northern border appears as the first instance of an isolated *urban agglomeration* with political and economic functions. The Tswana “agro-towns,” some of which set up and

¹⁶This refers to the racial classification in force under apartheid, which divided the population into four rigid, sophisticated categories: White, Black (or Bantu) Asian or Indian, and Coloured. Despite the end of apartheid and of segregation policies, these categories are still used today, even if the term “Black” now refers more and more in the new South Africa to all “non-whites” (GERVais-LAMBONY, 1997). See Part 1 of this booklet.

¹⁷This chronology is derived from that established by R.J.Davies in 1972, which we have reshaped and completed. Davies is one of the few South African geographers to have analysed the organisation of the urban network and to have conducted comparative studies on all the towns and cities in the country.

developed within present-day South African territory (Dithaking, Kaditshwene), probably over several centuries from the middle of the second millennium, are certainly the most notable pre-colonial South African agglomerations for their size and longevity, and they were indeed in existence at the time of the first colonial incursions (FREUND, 2007). Two capitals of warrior kingdoms should also be mentioned, Ulundi for the Zulus and Thabo Bosiu for the Basothos, also in existence as native agglomerations at the time of the 19th century colonisations.

Cape Town was the first *place* to see urban concentration of colonial origin from 1652 and the establishment of the Dutch East India Africa trading company. This is the “colonial pre-industrial phase” extending from 1652 to 1806. No town, in the sense Europeans would give the word, existed on the territory before this date, and it was the implementation of the Western colonial model (COQUERY-VIDROVITCH, 1993) that marked the beginnings of modern urbanisation. If across the African continent generally, the African colonial town was not a white town, South Africa constitutes an exception, with Cape Town being the only white city in black Africa until as late as the end of the 19th century. Thus the originality of the establishment of the South African urban system and its evolution over time highlight its marked dependence on, and openness towards, the outside world. The first clusters of urban population, established by successive urban frontiers, were totally dependent, in particular in economic and trading terms, on the outside world. At this stage in the process of urbanisation, the main centres of urban growth were the coastal towns, the ports, and the towns situated in the immediate hinterland: Cape Town first of all, since up to the start of the 19th century ten of the thirteen established towns were situated around Cape Town, the others being Durban, Port Elizabeth, Grahamstown and secondarily East London. The arrival of the British settlers in Durban in 1824 emphasised the prime role of the ports in the process of urbanisation (the “Colonial transition stage” 1806-1833). These various urban areas maintained marked autonomy, and each developed relatively dense communication networks with their immediate influence

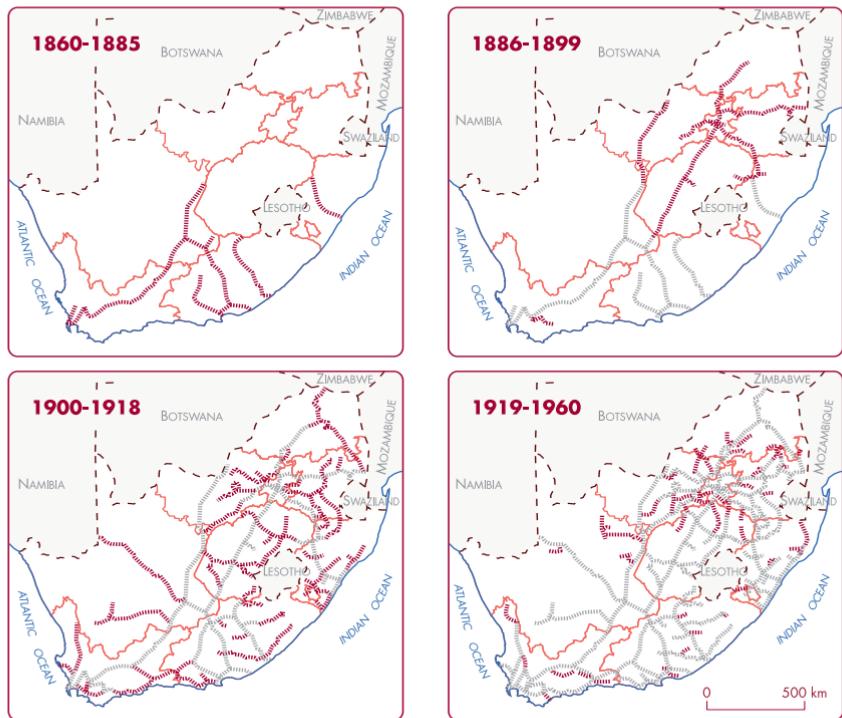
zones, but there were few links from one to the other. There was little integration among these areas of urban growth. Before 1860, urban development thus remained linked to the growth of regional economies, entirely created by Dutch and British settlers.

Discoveries of mineral wealth: acceleration of the urbanisation process on the interior

The discovery of diamonds in Kimberley and gold in Johannesburg (the “Mid and late colonial stage”) between 1867 and 1883 was the starting point of a different configuration of the urban structure. This change led to the appearance of a new centre, Witwatersrand, in the present-day province of Gauteng; its position in the interior of the territory and its increasing weight, rapidly reaching a dominant position, led to the reorientation of inter-urban relationships and communication networks.

It was between 1870 and 1930 that there was the most marked acceleration in the growth of new towns in the whole history of South Africa. The combination of this phenomenon and the political unification of the country by way of the Union Act in 1910 led to a continuous reinforcement of the degree of territorial cohesion in the course of the 20th century. Thereafter, situation in relation to the main existing communications, and in particular the railways, was a determining factor (figure 8), with the region around Johannesburg becoming a railway centre that was essential in the process of urban growth. Another more secondary event occurred in the 1920s in the form of a prolonged drought, which led to population migrations from the country to the towns.

The speed of evolution was closely linked to the economic upheavals in the last decade of the “Late colonial transition stage,” which was an economic expansion phase, characterised by the healthy mining sector (in the Transvaal –present-day Gauteng– and Orange Free State) and by the intensification of agriculture, in the course of which the foundations of the industrial expansion of the 1930s were laid. Unprecedented rural exodus, mainly made up of Afrikaner farmers, fed the growth of towns in this period. The decisive factor, after the discovery of mineral wealth,



Source: UMR Géographie-Cités.

Figure 8 – The establishment of the railways (1860 to 1960).

was the intense industrial development from 1933 (the “Industrial colonial and apartheid stage”). The rapid economic expansion, which accelerated with the industrial era, progressively affected the major part of the South African territory in a variety of ways.

However, the creations of towns after 1933 were concentrated in the most dynamic industrial regions, in particular the mining interior. The succession of creations very well demonstrates that the town system was young and underwent major changes in its spatial layout until very recent years. This is in particular the case with the new entities created after 1960, during the apartheid period, almost exclusively located in the bantustans or in the peripheries of the main urban areas, intended to act as de-concentration poles of attraction (Atlantis, to the north of Cape

Town for instance). The establishment of an urban system, seen through the successive waves of creations of towns, provides awareness that the system is very young, that growth has been very fast, and closely linked to economic and later to political upheavals in South Africa.

Recent intense phases of urbanisation

In recent decades, the rates of urban growth partly reflect the political upheavals that have occurred. The *influx control* laws restricting flows of black populations towards the towns and cities¹⁸ which were implemented by way of passes (removed in 1986) and the end of the apartheid regime in 1994 both had repercussions on migrations between the rural and urban spaces. In addition, entry into a post-fordist urbanisation phase brought a change in the economy, the growth of which was then generated by other sectors, mainly tertiary, such as trade or tourism, notably in association with the arrival of foreign capital. These most recent changes show that between the private sector and local government, and between the private sector and the state powers, within the *Growth, Employment and Redistribution policy* (GEAR), relationships altered fundamentally. The main characteristic of present-day urbanisation is a more marked networking of towns and cities, and the concentration of the urban population and activity in the metropolitan areas, in a process of “metropolisation.” It should be emphasised that overall the urbanisation boom occurred suddenly and very fast, considering that it occurred within a rural civilisation.

Thus South Africa today presents numerous spatial disparities. The different features inherited from its history that were mentioned earlier led to migratory flows that contributed to creating considerable variations. In more precise terms, the different phases of urbanisation generated three

¹⁸ The Native Urban Areas Act of 1923 marks the start of urban segregation, well before the official instatement of apartheid. It is crucial in that it underpins all subsequent legislation. The Act signalled the start of residential segregation by giving municipalities the power to create quarters reserved for Africans. In addition, the text established a system of population control (*influx control*) involving “passes” (these passes carried the name of the employer, and enabled black workers to leave the bantustans, native population reserves, to go to work in town. At the outset, the system was not widely observed. Indeed the periods in which the mining industry developed and industry expanded created considerable needs for labour in the towns and cities, so that influx control lost a large part of its relevance in most towns. The text was later strengthened by an amendment in 1937.

main zones of urban concentration, although without any phenomenon of macrocephaly, which is rather remarkable for the African continent. The primacy index¹⁹ between the first and second *urban agglomerations* is only 2. In addition, the degree of urbanisation is unequally spread according to the province (nine in number since the presidential election of 1994). Gauteng province, which includes the three metropolitan areas of Johannesburg, East Rand (Ekhuruleni²⁰) and Pretoria (Tshwane) obviously heads the list with an urbanised population rate of 99.6%, followed by Western Cape province (95.1%). At the other extreme Northern Province has a proportion under 20% (11% according to the 1996 census for this province). Thus the provinces are at different stages in the process of urban transition, and with considerable differences between regions.

These towns and cities form an urban fabric across the national territory that is hierarchised by the various relationships they entertain one with another. Towns and cities, from the smallest to the largest, are in constant contact and the dynamics of their evolution are complementary and inter-dependent.

What definition can be given of the city or the urban object in South Africa?

A restrictive definition until 1991

Defining what is urban and what is not, and outlining the different spaces correctly are delicate matters involving variations over time. Should towns and cities be defined administratively or statistically? Should urban entities be outlined according to morphological or func-

19 The primacy index has been calculated since Jefferson (1939) by measuring the relationship between the population of the first city and that of the second (P_1/P_2). F. Moriconi-Ebrard (1993) proposed a generalisation of this notion, distinguishing as metropolises the city or cities situated immediately above the greatest discontinuity threshold in the distribution of city size ($P_i/P_j \max$) and named this the macrocephaly index. It is therefore not the same measure, but in theory if $a = 1$ in Zipf's law, it can be expected that $P_1/P_2 = 2$. In practice, the worldwide mean according to F. Moriconi-Ebrard should be around 4 or 5.

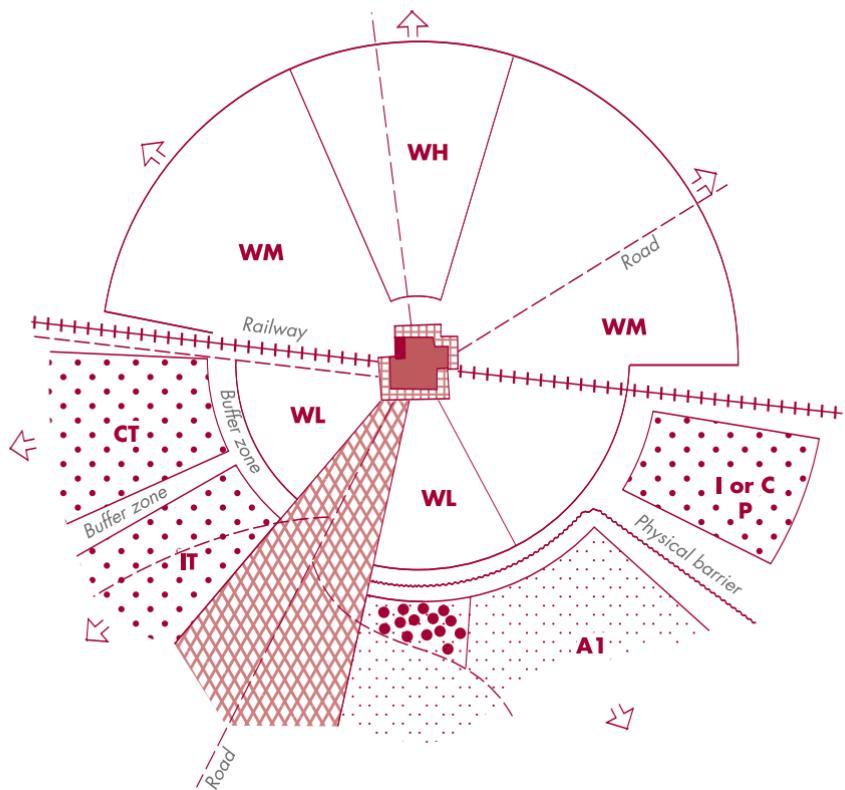
20 The renaming of municipalities affected the names of most of the metropolitan areas, with the exception of Johannesburg and Cape Town.

tional criteria? These different options are part of the general consideration devoted to towns, cities and issues of urbanisation across the world today. And the issue is all the more crucial in South Africa because displacements in the urbanisation process have upset relationships between town and country. Thus very high concentrations of population are found in certain parts of the territory, while at the same time these areas show no organisation into urban poles of attraction, nor any availability of the functions and services that belong to a town or city. In this context, the definition and delimitation of urban spaces is a genuine political challenge.

The layout of the apartheid city (figures 9 and 10) shows that it is not possible to use morphological *agglomeration* criteria to define urban areas. Indeed, there are discontinuities and breaks of two types, firstly between the *townships* and the *Central Business Districts* (CBDs), materialised by buffer zones, and secondly between these centres and urban fragments that developed some distance from the borders of the former bantustans.

Neither does the administrative criterion appear as being operational, since the different generations of South African municipalities covered only segments of *urban agglomerations* in the apartheid era, while in the case of the new municipal system they cover areas extending beyond the urban peripheries of metropolitan areas, or else group several secondary towns. Only the interim structure the *Transitional Local Councils* (TLCs) remained close to the perimeters of the *urban agglomerations* and extended to include the *townships*, the ex-municipalities of the apartheid era made up of CBDs, and white suburbs. However, these transitional structures did not include the *urban agglomerations* that developed beyond the boundaries of the former bantustans, structurally linked to the cities or towns of which they were projections.

The presentation of the urban object in censuses is in this respect a faithful picture of the fragmented structure of the South African town or city (the Davies model, figure 9). There is indeed no official definition of urbanised spaces that is equivalent, for instance, to the French “*aires urbaines*”²¹ or to the *Metropolitan Statistical Areas* (MSA)²² in the



Residential areas

White CBD	W	White group area
Indian CBD	L	African area
CBD frame	T	Indian or Coloured group area
Industrial	I C	Indian C Coloured T Township P Privately developed
	H	Hostel
	A1	Municipal township

Socio-economic status (white group area)

H High **M** Middle **L** Low

Domestic servants quarters not shown.

Source: R.J. DAVIS, 1981.

Figure 9 – The model of the apartheid city according to Davies.

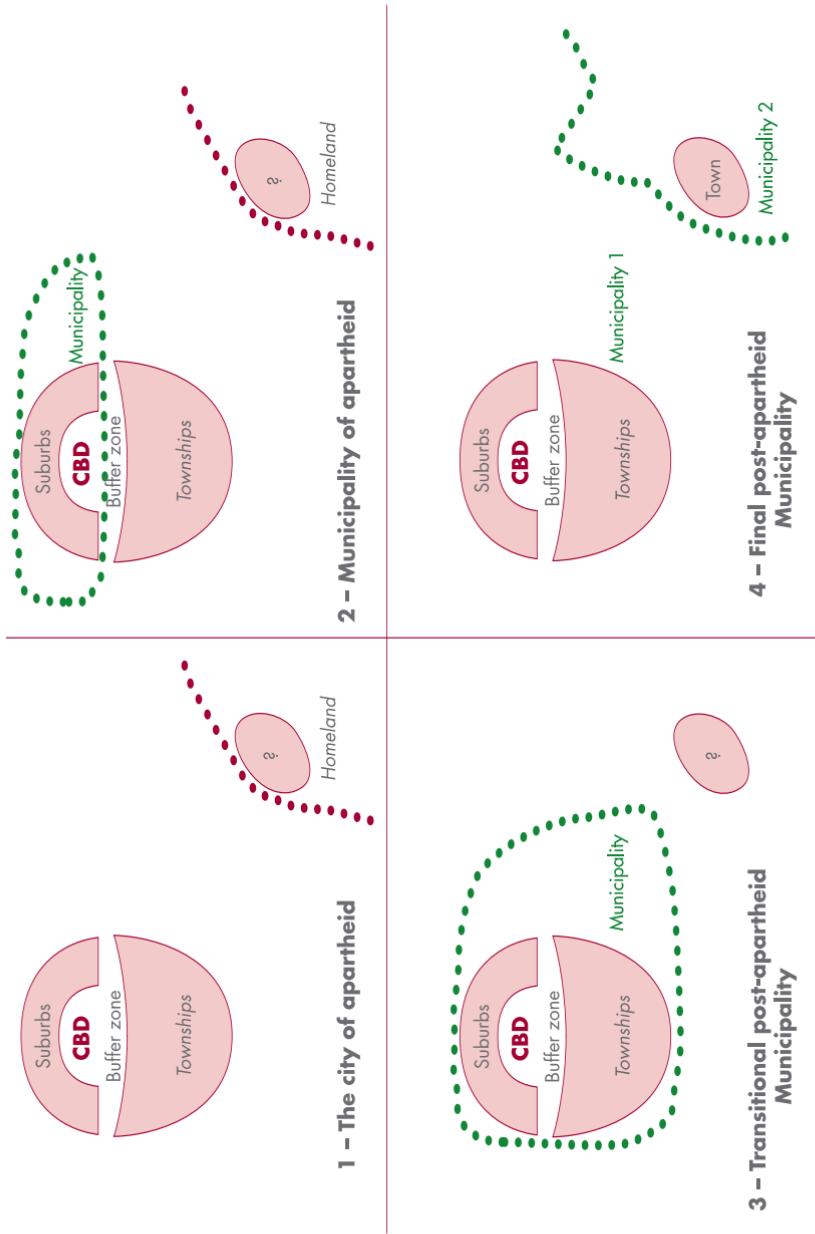


Figure 10 – The apartheid city and the succession of municipal systems (GRAUT, 2005).

United States (which are functional urban areas). The different definitions presented in the censuses fairly clearly show that throughout the 20th century a legal definition of the city is preferred. This is indeed a satisfactory approach when the issue is to control a territorial entity, but it is nevertheless unstable in the long term, and this is particularly true in South Africa where political action has considerably altered and shaped the territory, whatever the scale envisaged. The definition of the urban object was markedly restricted from 1960, and clearly expresses the establishment of the apartheid system, with the city being above all intended for the white population. It is however instructive to see that, very early on, the statistical departments were not satisfied with the definition, and that they put emphasis on the existence of spaces that could be considered as urban on account of their location and/or their functions, while remaining outside the strict legal definition. This constraint binding statistical departments was overthrown as soon as apartheid came to an end in 1996. The political upheavals of that period generated a new administrative grid, and the definition of the city became a genuine subject of consideration. The question of urban sprawl, and the issue of the reintegration of fragments of territories formerly separate from an administrative viewpoint, gradually came to be envisaged. But only the 1996 census, and above all the 2001 census, offer a definition consistent with reality, a definition that was resolutely functional rather than legal.

21 The *aires urbaines*, created by INSEE (*Institut national de la statistique et des études économiques*) for the purpose of describing more adequately the peri-urban extension of cities, are made up of an urban “*pôle*” (centre of attraction) of more than 5 000 inhabitants to which are aggregated in an iterative manner all the *communes* (municipalities) in which 40% of the working population commute to the *pôle* or to a secondary *pôle* attached to it in a previous stage. This definition, like all definitions of functional urban regions, is thus mainly based on outreach (extent of influence) and the intensity of home to work commuting.

22 The MSAs are made up of a centre (core) of at least 50 000 inhabitants. The peripheral areas or *outlying counties* are aggregated to the centre if they have 15% of their workforce commuting to the centre and if the density and the growth of the population are sufficiently high.

1996: Putting an end to the administrative subdivision of urban territories

The *Transitional Local Councils* (TLC), intended as temporary entities established in the transitional post-apartheid period (lasting 5 years), show the beginnings of a change in urban matters in South Africa. In the definition of these entities, the authorities for the first time took account of functional aspects of towns and cities, putting an end, with variable success, to the separations between the white city and the non-white *townships* or segments of bantustans. The vast majority of the newly-formed TLCs indeed combined a former white municipality and its black *township* or *townships* (GIRAUT & MAHARAJ, 2003). For instance, the King William's Town TLC (in Eastern Cape province) officially integrated black population zones formerly part of the bantustan Ciskei, such as Zwelitsha or Bisho. Very often, the population of the white city was smaller than that of the *townships*. However, despite the vast progress achieved, imperfections remained in the TLC delimitation process. In some instances, most often for political reasons, certain *townships*, despite having links with the city or town, were not integrated into the boundaries of the new entity.

The question of the reintegration of whole segments of bantustans into the TLC urban entities was complex on account of the very nature of these spaces, generally located relatively far from the white city, between 20 and 60 kilometres away (GIRAUT & MAHARAJ, 2003). In fact, certain parts and in some cases the whole of a given independent territory were able to develop a degree of autonomy by establishing their own activities, and even their own administrations. In addition, the border areas of the bantustans often possessed zones of informal population settlement, often rural in character, with low population densities (GRAAF, 1986), which did not really warrant their classification as urban areas. Consequently, very few TLCs integrated displaced urbanisation zones (for instance Mabopane and Temba to the north of Pretoria were not part of the *Metropolitan Local Council* (MLC) (figure 1), forming the *Transitional Regional Councils* (TRC) that were independent. The period

from 2001 saw attempts to correct these shortfalls in the delimitation of urban entities.

Thus in this post-apartheid transition period the issue of the recognition and reintegration of marginalised localities (that were virtually occulted via certain forms of official geography) became acute. It is known that official South African cartography ignored certain *places* set aside for African populations (STICKLER, 1990; HRC, 1992). While for the main *townships*, recognised as urban localities in the 1980s, their administrative integration occurred without difficulty at the end of the apartheid period, the same is not true for urban areas displaced beyond the boundaries of the former bantustans, where any integration into urban entities was dependent upon their being recognised as *urban agglomerations*. The reluctance, whether or not it was deliberate, to recognise these very specific *places* can still be seen in academic publications, otherwise very thorough and valuable.²³

The revolution of 2001: adopting a definition suited to reality

The work conducted by the statistical departments on the measurement of urban objects is certainly one of the most interesting innovations in the 2001 census. To understand the level at which the rural/urban distinction is set, it can be recalled that in the new administrative organisation (figure 1) the 65 536 census *enumeration areas* are positioned in accordance with the 15 966 *subplaces* (urban quarters or villages) which in turn belong to 2 674 *main places* aggregated into metropolitan area municipi-

23 The dictionary of South African place-names in its most recent edition (RAPER, 2004) opens up widely to African toponymy, integrating numerous allonyms; it however continues to ignore part of what the HRC termed “the shadow South Africa” (1992) occulted in the official apartheid cartography: distant *townships*, *townships* or concentrations on the bantustan, peripheries, and squatter camps. Thus certain major urban areas do not appear, such as Ozizweni, Ezikhaweni, Esikhaweni, Kwa Msane, Wembezi, Ezakheni, Emondlo, all in KwaZuluNatal, or Kayaletu in ex-Ciskei, or again Ga Luka in ex-Bophuthatswana. And if Bushbuckridge is mentioned (a vast concentration of African population in a pocket of ex-Bantustans a few dozen kilometres from the employment poles of Kruger park and the provincial capital Nelspruit), it is always as the denomination of a small mountain range that gives its name to a village, Bosbokrand! As for Inanda (a very vast urban quarter that developed autonomously on the periphery of Durban in continuity with the *township* of KwaMashu) the locality appears as a mission post.

palities that are six in number, or into two levels outside the metropolitan areas: 231 basic municipalities and 25 *district management areas* (for the zones of semi-desert, without permanent occupants) headed by 47 *district council areas*. Finally, nine provinces cover this whole. In these new delimitations, the main drawback is that they are difficult to compare with those that preceded them because they have evolved, even if it is generally possible to aggregate *main places* according to *magisterial district* (354 in number), a division used throughout the 20th century for South African censuses.

The *Statistics South Africa* departments drew up a report (*Investigations into appropriate definitions of urban and rural areas for South Africa: discussion document*) which clearly sets out the issue of the measurement of urban objects, proposing a new method for the delineation of the different types of space. Thus peri-urban spaces, suburbs and spaces not hitherto considered as urban, were viewed as being functionally linked to the town or city and defined as urban. The spaces concerned were those previously excluded either by denying their existence (informal settlement zones around cities) or because they were zones belonging to the former bantustans. It should be noted that in this approach to the urban object, it is on the level of the baseline unit, the *enumeration area* (EA), or census area, that the distinction between rural and urban operates. Thus for the first time we have a morpho-functional definition of the city, far more satisfactory than all previously implemented definitions in South Africa. In addition, the statistical departments endeavoured to classify as urban those spaces that were effectively urban in 1996, but that had been defined as rural from the administrative viewpoint. Thus it is possible to compare the scale of urban growth between 1996 and 2001 using the same delimitations.

Consideration of the South African urban object in other sources

Secondary sources available and partially used to compare and validate population figures are also very useful for their analysis of the urban object, all the more so because some, such as the *Urban Foundation*, have

broached the question of the South African city and its transformations directly, as a subject of study in itself. The numerous reports produced by the *Centre for Development and Enterprise* (1996) show the extent to which a new approach to the urban object and its definition constitute a challenge as early as the transition period, before the national statistics departments tackled the problem. Thus the functional aspects of the city were studied and taken into account far earlier than in the censuses.

The choice of a functional definition in the Dysturb database

Given these different not very satisfactory “official” definitions of the town/city or the urban object, derived from the censuses, a definition was needed to enable the follow-up of urban growth in the long term. The main difficulty was that of recomposing coherent, functional urban units combining the white city and its *townships*. Despite the difficulty of choosing variable, non-constant criteria for delimitation of *urban agglomerations*, in particular in terms of comparisons of successive urban growth phases, this choice was essential on account of the South African historical context and realities. This is indeed the stance adopted by any historical database on urbanisation, whether those established by historians for Europe (DE VRIES, 1984; BAIROCH *et al.*, 1988), for France (INED urban database, PUMAIN, 1982), or worldwide (*Géopolis*, MORICONI-EBRARD, 1994).

It is essential to escape from administrative boundaries to identify geographical urban entities that are coherent and relevant, and that evolve over time both by the growth of their populations *in situ* and by spatial extension of the built-up areas. It is because the latter process is almost always one-way in time and space (progress outwards with the problem of the integration of already formed settlements which then change status, as do the inhabitants; no regression of built-up areas) that a “variable geography” outline is the only way to give meaning to the city defined as a geographical entity. In the case of South Africa and the spatial discontinuities that were imposed between the urban employment

core (the former centres of the “white cities”) and the workers’ residential peripheries (the non-white *townships*), the concept of the *urban agglomeration* made up of a continuous built-up area needs to be extended to include the functional *urban agglomeration*. The issue is, as for the ZPIU (*Zones de peuplement industriel et urbain*) established in France in 1962, and as for the *aires urbaines* of 1996²⁴, to take into account new forms of urbanisation incorporating commuting patterns, and hence the use of individual transport (cars) and collective transport (taxis, buses and so forth).

Thus the functional definition of the *urban agglomeration* implies an urban area made up of a main urban pole (the white city) and its periphery with which it is in immediate contact (towns with or without official recognition, black *townships*, economically linked to the urban pole) the main link being that of the commuting journey from home to workplace. The *black taxi* lines, an extremely well organised transport system, typify this link. This essential economic relationship between the centre and its peripheries was thus the main justification for the choices made to develop the spatio-temporal database for towns and cities proposed by Dysturb. The continuity of built-up zones is a criterion that was used above all in the case of the largest *urban agglomerations* (Johannesburg, Cape Town, Durban, Pretoria etc.) to include the white municipalities belonging to the *urban agglomeration* area, but the built-up area continuity criterion was not used for the *townships*, since by their very nature they were physically separated from the towns and cities by a wide buffer zones, and sometimes distant from the city (figure 11).

This gives scope for exploration of the dynamics of the city systems on different scales, and also for working more specifically on the dynamics of the peri-urban spaces which in South Africa entail particular features and constitute a challenge, with the practices of displaced urbanisation

24 For details of the successive delimitations of urban areas in France, see two studies: GUEROIS M., PAULUS F., 2002 (<http://www.cybergeo.eu/docannexe/file/3491/212revu.pdf>) and BRUNET R., 1997, <http://www.mgm.fr/PUB/Mappemonde/M397/Brunet.pdf>.

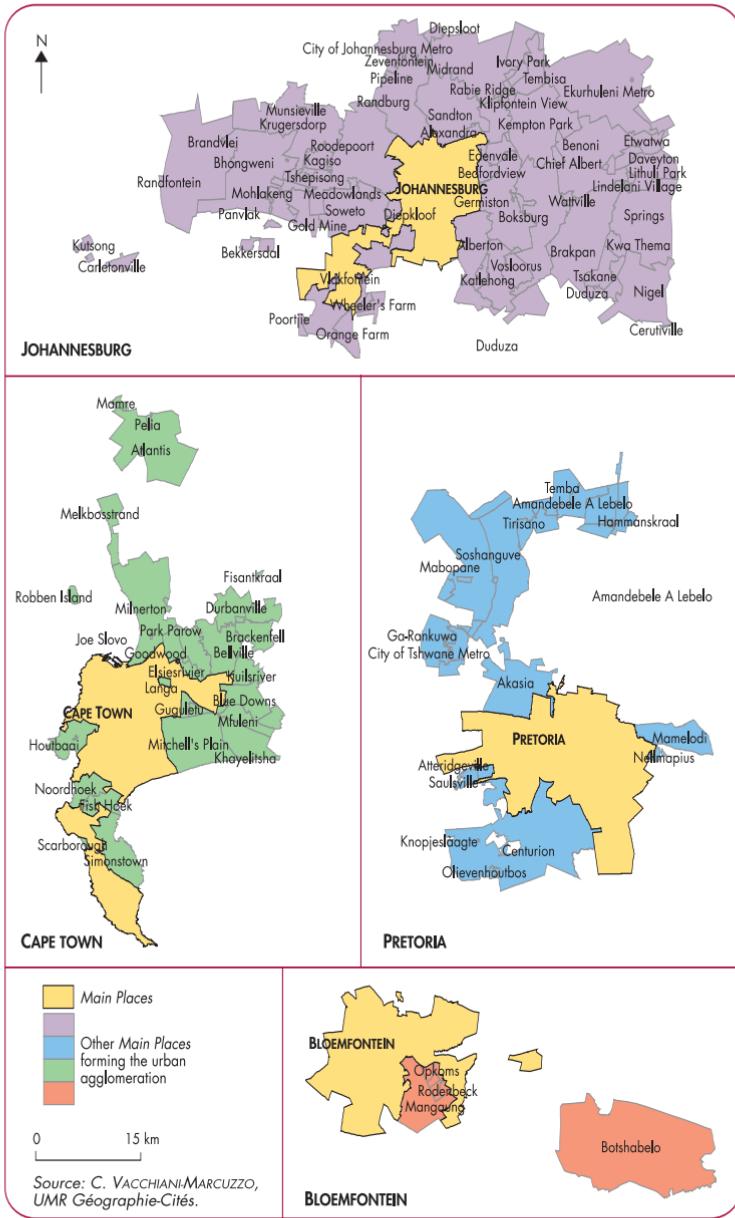


Figure 11 – Examples of delimitations of urban agglomerations following a functional definition.

inherited from the grand apartheid system. Finally, retrospective data on administrative status enable study of political and administrative urban functions within the urban dynamics at different periods.

Establishing the relevant associations between the white cities and the black *townships* is the only way, particularly from 1970, to obtain a coherent, functional urban area, even if, for the administrations of the time, these inhabited areas were not part of the white city²⁵ (figures 11 and 12).

The criteria used to form the database for the *urban agglomerations* are as follows:

- where possible, continuity of the built-up area between centre and periphery;
- aggregation of functionally linked spaces: joining of *townships* and centre (CBD + former white suburbs);
- minimum population threshold : 5 000 inhabitants.

A further difficulty concerns the way in which the bantustans are taken into account (TBVC²⁶, Lebowa, KwaZulu, Gazankulu, Qwaqwa, Kwandebelle and Kangwane) for the 1970 to 1991 period. For certain years, there are no data whatsoever (for instance Venda or Ciskei).²⁷ When the data was available, *agglomerations* of over 5 000 inhabitants were taken into account (on the basis of the threshold chosen). When data for certain dates were lacking, estimates were made on the basis of mean annual growth rates between the known dates. Few towns were in fact concerned, but it was considered to be more accurate to proceed in this way so as not to lose track of any town at a given date.

25 For this purpose, one main source was used: *The Two South Africas, a people geography* (HRC, 1992). This was on the initiative of the Humans Rights Commission in 1990. It aimed to draw up new maps of South Africa, mainly maps of "shadow black South Africa," i.e. of the black *townships* close to the white cities. This source distinguishes the white cities, defined as being previously reserved for the white population in the *Group Areas Act* (1950) and the "black towns" or *townships*, covering the zones reserved for the black, Indian and "coloured" populations. If previously the authorities completely ignored the functional associations of urban areas, in this report this characteristic was central in the definition of the town/city.

26 Transkei, Bophuthatswana, Venda, Ciskei.

27 These territories were enumerated separately in the censuses, since they were officially independent.

From the maps provided, also including road maps and aerial photographs, it was possible to reconstitute *urban agglomerations*²⁸, although it was a lengthy, difficult task. The minimum hierarchical threshold of 5 000 inhabitants was applied once associations had been established between each former white town and its peripheral units. The boundaries thus formed vary over time and in the different censuses, since new quarters and *townships* appearing between censuses were integrated into the main towns.

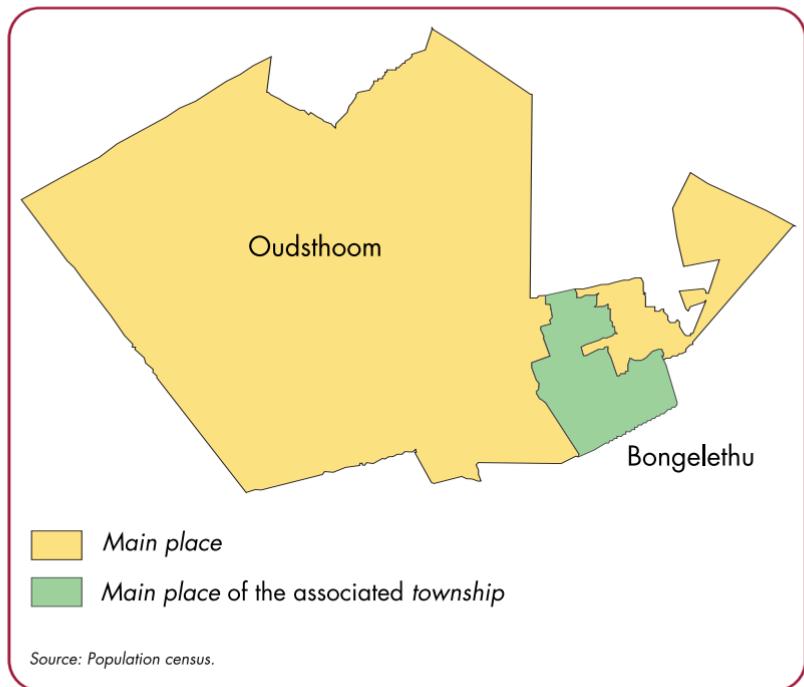


Figure 12 – Example of the association of territories on the scale of an urban agglomeration.

²⁸In *Géopolis* (1994) F. Moriconi-Ebrard made a start on reconstituting the *agglomerations* of more than 10 000 inhabitants from 1951 to 1991.

The database presented in Dysturb thus plots out the evolution of the population of the *urban agglomerations* of over 5 000 inhabitants from 1911 to 2001. The task of reconstituting the *agglomerations* and of checking data from one year to another did not highlight any major inconsistency in the long term. Certain anomalies did however require correction, for instance a *township* that could not be found at one date while it was present at the previous and later dates. To decide not to take it into account would have led to a very marked decrease in population for the town concerned, which would have been incorrect. The missing data thus led to the estimation of certain figures. In most cases estimates were made on the basis of mean annual growth rates between the two dates either side of the missing year. However, instances in which such estimates were required were very few, amounting to not more than ten cases. Another difficulty encountered was that of homonyms, in particular for the *place-names* of *townships*. So as to avoid mistakes in associating these names, and to ensure that the right *townships* was allocated to the corresponding white town, maps and GIS were used.²⁹

Between 1911 and 1991, the work of reconstitution was relatively easy. To go further using the data for 1996, the database encountered a problem of correspondence between the former municipalities and the new TLCs. Although the definition of the TLC appeared to correspond to the definition that we had established for functional *agglomerations*, in all cases it proved necessary to go right down to the *place names* level so as to find the entities and reconstitute the *agglomerations*. In all, 60% of the results did in fact correspond to the figures given for the TLCs, but for the rest there was a discrepancy which was corrected, even if it only represented

29 Cartographic material in *Arcinfo* format obtained in 1997 was extremely useful until the issue of the official 1996 census GIS, and then the establishment of *SA Explorer* by the *Municipal Demarcation Board*, and finally the GIS that accompanied the 2001 census. From one year to another, these systems improved and are today extremely powerful. It can however be noted that the CD-Rom *SA Explorer* is a completely new GIS system. The work conducted by the *Demarcation Board* and Michael Sutcliffe have provided a very versatile tool which takes the new 2001 municipal boundaries into account. The data is available on several geographical scales, from the wards (electoral districts) to the provinces, and including the previous TLCs and the new municipalities. A second edition, reviewed and adjusted, was issued in 2002.

a small difference in population. The last stage of the constitution of the database was the most delicate, since between 1996 and 2001 not only did the country change its territorial grid with the establishment of the new municipalities, but there was also a more difficult issue to be managed, arising from the new toponymy established for these same municipalities, so that any immediate correspondence between the *agglomerations* of 1996 and those of 2001 became impossible. To this were added the boundaries to these new administrative entities, which do not cover only the urban areas but also a considerable number of rural areas, creating an extra difficulty in establishing immediate correspondences. The solution adopted was to start from the *main places*, or even the *subplaces*, so as to return to the basic entities (towns/cities and *townships*). These different levels did not undergo changes in name (at least for the most part) so that they were easier to use. However several revisions of the data were conducted so as to complete the year 2001. Finally, at the initial date of 1911 the database has 25 *urban agglomerations*, in 1951 there are 89 and in 2001 there are 307 *urban agglomerations* of more than 5 000 inhabitants.

Conclusion

In the course of one century of South African censuses the number of localities and districts increased considerably by way of creations and subdivisions. This reflects the growth and the spread of the population, an increase in densities, and the appearance of new settlement centres. Alongside this, the *urban agglomerations* developed by way of creations, demographic growth, morphological extension and incorporation of peripheral localities.

The follow-up of localities, territories and cities over time required correspondences to be established between the various spatial entities used in the successive censuses, and a re-composition of the *urban agglomerations* for each different period. Correspondences had also to be established across changes in name, status and boundaries of the different territorial units. This exhaustive work required for the diachronic processing of the census data

belongs to the fields of historical geography, political geography and also urban geography, which are the specialities of the developers of this database. Potential scientific developments are numerous, in particular in the field of historical demography and the study of modes of urbanisation. It is also a contribution to knowledge on the subject of the genesis and the evolution of every town and territory in South Africa, because it enables the different stages to be distinguished with the circumstances of their formation, whether morphological, functional or institutional. In this sense Dysturb is one of the as yet small family of geo-historical (spatio-temporal) national databases that provide follow-up and establish correspondences for *places*, districts, municipalities and provinces in the long term.

The development of Dysturb has already made it possible to detail and model the different modes and techniques of territorial and urban engineering that took *place* in the colonial, apartheid and post-apartheid periods. In terms of population census and the way in which *places* were managed, these periods were successively characterised by the systematic instatement of selective and segregationist principles, then by the recognition and incorporation of all locations of settlement. New developments are expected now that this database is available to researchers, and beyond them to territorial or urban development agents wishing to put their projects or actions in historical and spatial perspective.

Thus Dysturb is a dual challenge, scientific and operational. It enables changes in category to be set aside in order to follow the dynamics of settlement and urbanisation over one century, and at the same time it enables a better understanding of the discontinuities and changes that occurred in the designation and the definition of *place*. It opens the door towards a historical, geo-political approach to territory, populations and urban areas in South Africa, which have been subjected to territorial technologies for the purpose of control that were particularly refined. The scope for re-evaluation of the most dominated and the most concealed parts of the South African *urban agglomerations* and territories is not the least of the contributions of this database, providing material for more general consideration of the different forms of metropolisation and metropolitan fragmentation.

Glossary

Buffer zone

The different spaces generated by the apartheid policies, which were essential components of the city, were separated by buffer zones, which were empty spaces or zones occupied by communication channels and industrial estates; these buffer zones were boundaries and prevented any real direct contact; they were visible, real, social and ethnic discontinuities in the landscape. They separated the CBDs (*Central Business Districts*) and the white suburbs from the *townships* reserved for the non-white populations.

District (census and magisterial)

The *census districts* form the regional grid (infra-provincial level) to which *places* are allocated, serving to compile census data from 1904 to 2001. The reference is the *magisterial district* (legal and administrative entity) the numbers and boundaries of which varied over the whole period, ranging from 206 in 1911 to 370 at the peak in 1991. The *census districts* sometimes preceded the official establishment of the *magisterial districts* by a few years. For the 1970 census, certain *magisterial districts* were subdivided into two districts for the purpose of “ethnic” enumerations. With the new subdivision into local government entities in 2000, the level of district *municipalities* was created immediately above the new basic municipalities, in non-metropolitan areas. The *magisterial districts* eventually found their *place* in the new municipal divisions.

‘Grand apartheid’

This was the general policy of the apartheid regime aiming to partially decolonise South Africa. Developed from the 1950s onwards, on the basis of the recommendations of the Tomlinson Report, the idea was to create “*homelands*” (known derisively as bantustans), set aside for the main Bantu ethnic groups as defined by the regime, for the purpose of granting them independence or annexing them to neighbouring countries that were economically dependent upon South Africa. To do this, the apartheid regime used the native reserves inherited from the colonial period, and decided to operate in constant surface areas (13%), at the same time “consolidating” the territorial entities by way of exchanges of territory, so as to obtain less discontinuous territories than those formed by the scatter of reserves; they were however always dependent and had no access to the main resources.

Compulsory resettlements of population, known as *forced removals*, accompanied the establishment of these *homelands*. Four out of ten of them reached a stage of pseudo political independence, but the policy, rejected by the large majority of the populations involved and by the international community, was a failure. The spatial impact of the ‘grand apartheid’ period was however considerable, in particular in the form of what is known as “displaced” urbanisation, developing beyond the boundaries of the bantustans but close to the South African *urban agglomerations* in the form of concentrations of poor populations in vast, not very dense, semi-rural *agglomerations* with inadequate services.

Homeland or bantustan

The grand apartheid laws mainly aimed to physically separate populations in space, and as far as possible to prevent the black populations from living in the towns and cities. Thus black populations had to keep away from the urban poles which provided the jobs, and settle in the spaces that were set aside for them, i.e. in the *homelands* or bantustans formed on the basis of the Bantu reserves (see ‘grand apartheid’). This form of “house arrest” also involved losing South African nationality. It is these forced removals of population that generate “displaced urbanisation.” There was very considerable population growth *in situ* (migration and natural budget) on the fringes of the bantustans, as can be seen in the first (non-exhaustive) census conducted in the “displaced” *agglomerations*. These spaces constituted a real challenge when the time came to reintegrate them into the new system of subdivision of the territory, and in particular for the delimitation of urban areas.

Municipality

This is the highest status in the hierarchy of local government institutions. In the colonial and apartheid periods, the status was restricted to white localities of a certain size, along with any of their *locations* derived from the colonial period. It is the status as a municipality, and local government status in general (which could vary from one province to another) that gave a locality its urban character in the censuses up to 1980. From then on, the main *townships* which were located outside the municipalities were taken into account as urban localities.

The post-apartheid regime quickly operated an extension of the boundaries of the former apartheid municipalities, in particular by inclusion of the main *townships* in the *Transitional Local Councils* that had been established by the

time of the 1996 census. A new exhaustive subdivision into municipalities and extended to two levels (one for the metropolitan areas) was set up in 2000 by the *Municipal Demarcation Board*. Since then, in South Africa the term municipality refers to one of these two levels: basic municipalities (231) or district municipalities (47). For the metropolitan areas (6), it refers to the single institutions in charge of their management.

Place

Here this term refers to any census locality. Census localities, which were for a long period subjected to the requirement of local government status, either effective or pending (*settlements* and *suburbs*), were extended to all human settlements from 1990.

Place-name

Also referred to as toponyms, *place* names can refer to a locality or a territory. South African *place*-names in some cases changed in form or in meaning, first under the influence of cultural rivalries between Afrikaners and British, and later in the process of recognition of African toponyms, or as anti-colonial stances or a return to pre-colonial names.

Settlement

This generic term refers to localities that are characterised by a certain population concentration, while they do not have any marked or official urban identity. At the start of the 20th century (up to the 1921 census) these *settlements* were villages, hamlets, suburbs, missions, or mining compounds that the censuses individualised pending their promotion to urban status as seats of local government. In the database they are treated as census localities in their own right. The term “settlement” is also used to refer to human settlements (or occupation), and population concentrations connected with urbanisation but separated from the physical, official *urban agglomerations* by the boundaries of the former bantustans. These *settlements* only appear in the official South African censuses from 1996 with the end of apartheid. Previous to that they were amalgamated with the rural areas (except in 1991 for 3 pseudo-independent *homelands*, Bophuthatswana, Venda, Transkei).

Subplace

In the 2001 census this term refers to sub-localities making up the second level of *places* (*main places*).

Township

This word was first of all used in its generic colonial settlement acceptance of a locality created and developed by a colony of settlers. From the 1950s, with the growth of urbanisation and the apartheid policy which rendered segregationist policies systematic, the term came to be applied to the new urban quarters set aside for the non-European population. Unlike the *locations* that went before, they were mainly dormitory-suburbs separated from the rest of the town or city by *buffer zones*. They were made up of small detached or semi-detached houses (“match-boxes”) with rudimentary comfort and sanitation and no services. They were widespread around large cities and small towns alike, and the *townships* left a mark on the urban landscape at all levels of the hierarchy. Inside or on the edges of the *townships* there were also the *hostels*, which were collective housing facilities intended for the male, single workforce moving to the towns and cities to find work.

Bibliographic indications

- ALLANIC B., 2003 – “Living in the country – from dumping grounds to attractive residential settlements”. In Antheaume B., Giraut F. & Maharaj B. (dirs): *Territorial restructurings, comparisons and innovations. Proceedings of the French-South African meeting on territorial innovation*, <http://iga.ujf-grenoble.fr/territoires/programmes/Innovation/introduction.htm>.
- ANTHEAUME B. (éd.), 1999 – L'Afrique du Sud : recompositions territoriales, problèmes identitaires, migrations de populations et réseaux. *L'Espace géographique* n° 2.
- ANTHEAUME B., GIRAUT F., MAHARAJ B. (eds), 2003 – *Territorial restructurings, comparisons and innovations. Proceedings of the French-South African meeting on territorial innovation*, <http://iga.ujf-grenoble.fr/territoires/programmes/Innovation/introduction.htm>.
- BAIROCH P., BATOU J., CHEVRE P., 1988 – *La population des villes européennes de 800 à 1950, banque de données et analyse sommaire des résultats*. Publications du Centre d'histoire économique internationale de l'université de Genève, vol. 2, Droz.
- BEAVON K. S. O., 1992 – “The Post-Apartheid City: Hopes, Possibilities and Harsh Realities”. In Smith D. M. (dir.): *The Apartheid City and Beyond: Urbanisation and Social Change in South Africa*; Londres, Routledge.
- BECKER C. M., HAMER A. M., MORRISON A. R., 1994 – *Beyond Urban Bias in Africa, Urbanisation in an Era of Structural Adjustment*; London, James Currey.
- BERRY B. J. L., 1964 – Cities as systems within systems of cities; *Papers of the Regional Science Association*, 13, 147-163.
- BOURNE L. B., SINCLAIR R., DZIEWONSKI K. (dir), 1984 – *Urbanisation and Settlement Systems*; Oxford University Press.
- BRETAGNOLLE A., PUMAIN D., VACCHIANI-MARCUZZO C., 2007 – “Les formes des systèmes de villes dans le monde”. In Mattei M.F., Pumain D. (dir.): *Données urbaines*; Paris, Anthropos-Economica: 301-314.
- BRUNET, R., 1997 – La ZPIU est morte, vive le ZAU. *Mappemonde*, n°3:18-21, <http://www.mgm.fr/PUB/Mappemonde/M397/Brunet.pdf>.
- CAMERON R. G. (ed.), 1999 – *The democratisation of South African local government. A tale of three cities*; Pretoria, J. L. Van Schaik.
- CHRISTOPHER A. J., 1976 – *Southern Africa (Studies in historical geography)*; Folkestone: Dawson, 292 p.

- CHRISTOPHER A. J., 1994 – *The Atlas of Apartheid*. Londres, Routledge (new edition in 2001 and 2003, entitled *Atlas of Changing South Africa*).
- CHRISTOPHER A. J., 2001, *The Atlas of Changing South Africa*, London, Routledge, 260 p., (2nd ed.).
- CILLIERS S. P., GROENEWALD C. J., 1982 – *Urban Growth in South Africa 1936-2000, a demographic review*; Research Unit for Sociology of development, University of Stellenbosch.
- COQUERY-VIDROVITCH C., 1993 – La ville coloniale, lieu de colonisation et métissage culturel; *Afrique contemporaine*, n°spécial: 11-22.
- DAVIES R. J., 1967 – “The South African Urban Hierarchy”; *The South African Geographical Journal*, vol. 49: 9-19.
- DAVIES R. J., 1972 – *The Urban Geography of South Africa*; Institute for Social Research, Durban, University of Natal.
- DAVIES R. J., 1981 – “The Spatial Formation of the South African City”; *GeoJournal*, vol. Supplementary, n° 2 : 59-72.
- DAVIES R. J., COOK G. P. C., 1968 – “Reappraisal of the South African Urban Hierarchy”; *The South African Geographical Journal*, vol. 50: 116-132.
- DE VRIES J., 1984 – *European urbanization, 1500-1800*, London, Methuen & Co Ltd, 398 p.
- DUBRESSON A., JAGLIN S. (eds), 2008 – *Le Cap après l'apartheid, gouvernance métropolitaine et changement urbain*, Paris, Karthala, 282 p.
- DUTOIT M., ONESTA P. A., 1971 – “A Note on Central Place Theory and its Possible Use in Regional Planning in South Africa”; *Journal for Geography*, vol. 3, n° 9: 893-895.
- FAIR J. T. D., 1965 – “The Core-Periphery Concept and Population Growth in South Africa, 1911-1960”; *The South African Geographical Journal*, vol. 47: 59-71.
- FOUCAULT M., 2004 a – *Naissance de la biopolitique: cours au Collège de France (1978-1979)*; Paris, Gallimard.
- FOUCAULT M., 2004 – *Sécurité, territoire, population: cours au Collège de France (1977-1978)*; Paris, Gallimard.
- FOX R., 1995 – “Regional proposals: their constitutional and geographical significance”. In: A. Lemon (ed.), *The geography of change in South Africa*: 19-41.
- FREUND B., 2007 – *The African City: a History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GERVAIS-LAMBONY P., 2003 – *Territoires citadins, 4 villes africaines*, Paris, Belin.

- GERVAIS-LAMBONY P., 2002 – “Les enjeux d'une politique de redéfinition territoriale: la création de l'aire métropolitaine d'Ekurhuleni (Afrique du Sud)”; *Autrepart* 21 ; 27-41.
- GERVAIS-LAMBONY P. (éd.), 1998 – “L'Afrique du Sud recomposée,” *Géographie et culture*, n° 28.
- GERVAIS-LAMBONY M-A., 1996 – “Découpage régional, pouvoirs provinciaux, pouvoir central”. In: *La nouvelle Afrique du Sud*, Hérodote 82: 61-78.
- GERVAIS-LAMBONY P., 1997 – *L'Afrique du Sud et les Etats voisins*; Paris, Armand Colin, 244 p.
- GERVAIS-LAMBONY P., GUILLAUME B., 1999 – “Odi-Moretele: ‘urbanisation déplacée’ et réintégration territoriale en Afrique du Sud”. In B. Antheaume (ed.), *L'Afrique du Sud: recompositions territoriales, problèmes identitaires, migrations de populations et réseaux; L'Espace Géographique* n° 2: 159-169.
- GERVAIS-LAMBONY P., JAGLIN S., MABIN A., (dir.), 1999 – *La question urbaine en Afrique australie, perspectives de recherche*; Johannesburg, Paris, IFAS-Karthala.
- GEYER H. S., 2003 – Differential Urbanisation in South Africa - A Further Exploration; *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 94, n° 1: 89-99.
- GEYER H. S. (dir.), 2002 – *International Handbook of urban systems*; Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- GEYER H. S., KONTULY T. M. (dir.), 1996 – *Differential Urbanisation, integrating spatial models*; Londres, Arnold.
- GEYER M., ORKIN M., LEHOLA P., KAHIMBAARA J., 2000 – “Revisiting the South African magisterial districts of 1999”; *Development Southern Africa* 17 (2): 263-276.
- GIRAUT F., 2005 – *Fabriquer des territoires. Utopies, modèles et projets*. HDR Université de Panthéon-Sorbonne.
- GIRAUT F., GUYOT S., HOUSSAY-HOLZSCHUCH M., 2008 – Enjeux de mots: les changements toponymiques sud-africains; *L'Espace géographique* n° 2: 131-150.
- GIRAUT F., GUYOT S., HOUSSAY-HOLZSCHUCH M., 2005 – La nature, les territoires et le politique en Afrique du Sud; *Annales HSS* 60 (4): 695-717.
- GIRAUT F., GUYOT S., HOUSSAY-HOLZSCHUCH M., 2004 – “Les aires protégées dans les recompositions territoriales africaines”; *L'Information Géographique* n° 4: 340-368.

- GIRAUT F., MAHARAJ B., 2003 – “Contested terrains. Cities and towns in post-apartheid boundaries delimitations”; *Geojournal*, 57 (1/2): 15-27.
- GIRAUT F., ISMAIL R., 2002 – *Beyond the demarcation the population; or the inverse? Building a time based GIS on population and demarcation in South Africa*. Communication au séminaire du programme FAC Codesria, Richard's Bay, université du KwaZulu. septembre 2001.
- GRAAF J. F., 1986 – *The present state of urbanisation in the South African Homelands and some future scenario's*. University of Stellenbosch-Dpt of Sociology Occasional paper 11.
- GUÉROIS M., PAULUS F., 2002 – “Commune centre, agglomération, aire urbaine: quelle pertinence pour l'étude des villes”; *Cybergeo*, n° 212, 18 p. <http://www.cybergeo.eu/docannexe/file/3491/212revu.pdf>.
- GUYOT S., SEETHAL C., 2007 – “Identity of place, places of identities: Change of Place names in Post-Apartheid South Africa”; *South African Geographical Journal*, vol. 89, n° 1: 55-63.
- HANNAH M. G., 2000 – *Governmentality and the Mastery of Territory in Nineteenth-Century America*; Cambridge University Press.
- HOUSSAY-HOLZSCHUCH M., 1996 – *Mythologies territoriales en Afrique du Sud, un essai de géographie culturelle*; Paris, Éditions du CNRS, Espaces et Milieux.
- HRC (Human Rights Commission), 1992 – *The two South Africas. A people's geography*; Johannesburg, HRC, 32 p. et 16 cartes.
- JEFFERSON M., 1939, “The Law of Primate City”, *Geographical Review*, n° 29, pp. 226-232.
- JENKINS E. R., 2007 – *Falling into Place: The Story of Modern South African Place Names*. Cape Town, David Philip Publisher.
- JENKINS E. R., RAPER P. E., MÖLLER L. A., 1996 – *Changing Place Names*; Durban, Indicator Press.
- KHOSA M. M., MUTHIEN Y. G. (eds), 1998 – *Regionalism in the new South Africa*; Pretoria, Ashgate Publishing Cy.
- KHOSA M. M., MUTHIEN Y. G., 1997 – “The expert, the public and the politician: Drawing South Africa's new provincial boundaries”; *South African Geographical Journal* 79 (1): 1-12.
- LEMON A. (dir.), 1991 – *Homes apart: South Africa's segregated cities*; London, Chapman Bloomington, 237 p.
- LEMON A., COOK G. P., 1994 – “South Africa”. In Tarver J. D. (dir.): *Urbanisation in Africa, a handbook*, London, Greenwood Press: 315-341.

- LESTER A., 1998 – *From Colonization to Democracy. A new historical Geography of South Africa*, London, I.B. Tauris Publishers.
- MABIN A., 1999 – “The Urban World Through a South African Prism”. In Beauregard R., Body-Gendrot S. (dir.): *The Urban Moment, Cosmopolitan Essays on the late-20th Century City*, Thousand Oaks, SAGE, Urban Affairs Annual Reviews, vol. 49.
- MABIN A. S., 1972 – “Some aspects of the spatial structure of the South African administrative system”; *South African Geographical Journal* 54: 124-132.
- MAC CARTHY J., BERNSTEIN A., 1998 – *South Africa's 'Discarded people': Survival, adaptation and current challenges*; Johannesburg: CDE (CDE Research. Policy in the Making 9), 36 p.
- MAGER A. K., 1999 – *Gender and the making of a South African Bantustan. A social history of the Ciskei, 1945-1959*; Portsmouth Heinemann.
- MAHARAJ B., NARSIAH S., 2005 – “La nouvelle géographie régionale de l'Afrique du Sud post-apartheid”. In Anthaume B. et Giraut F. (eds): *Le territoire est mort, Vive les territoires !*; Paris: IRD Editions: 79-107.
- MAHARAJ B., 1997 – “The politics of local government restructuring and Apartheid transformation in South Africa”; *Journal of Contemporary African Studies* 15 (2): 261-285.
- MALAN T., HATTINGH P. S., 1976 – *Black Homelands in South Africa*; Pretoria, Africa Institute of South Africa, 255 p.
- MAMDANI M., 1996 – *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*; Princeton University Press.
- MBEMBE A. 2000 – “At the Edge of the World: Boundaries, Territoriality and Sovereignty in Africa”; *Public Culture* 12 (1): 259-284.
- MORICONI-EBRARD F., 1994 – *Geopolis, pour comparer les villes du monde*; Paris, Anthropos.
- MORICONI-EBRARD F., 1993 – *L'urbanisation du monde*; Paris, Anthropos.
- NARSIAH S., MAHARAJ B., 1997 – The Creation of “Real” Spaces: Regions and Regionalism in the New South Africa; *Space and Polity* 2 (1): 225-248.
- NARSIAH S., MAHARAJ B., 1999 – “Borders of Dissent in South Africa: The Bushbuckridge Saga”; *Transformation* 40 : 36-54.
- PARNELL S. et al. (eds), 2002 – *Democratising Local Government: the South African Experiment*; Cape Town: UCT Pres.
- PARNELL S., 1997 – “South African Cities: Perspectives from the Ivory Tower of Urban Studies”; *Urban Studies*, vol. 34 : 891-906.

- PINCHEMEL Ph., PINCHEMEL G., 1988, *La face de la Terre: éléments de géographie*, Paris, A. Colin, 519 p.
- PLATZKY L., WALKER C. 1985 – *The Surplus People: Forced Removals in South Africa*; Johannesburg, Ravan.
- POLUNIC J., 1998 – “Kwazulu, Natal, Kwazulu-Natal: identités ou identité d'une nouvelle province sud-africaine ?”; *Géographie et Culture* 28: 15-29.
- PUMAIN D, 1982 – *La dynamique des villes*; Paris, Economica, 231 p.
- RAMUTSINDELA M., DONALDSON R. (eds), 2001 – “The Imprint of Bantustans and Transformation”; *The South African Geographical Journal*, vol. 83, n° 1.
- RAMUTSINDELA M., 2001 – *Unfrozen Ground: South Africa's Contested Spaces*; Aldershot: Ashgate.
- RAMUTSINDELA M., 1998 – “The changing meanings of South Africa's internal boundaries”; *Area* 30 (4): 291-299.
- RAPER P. E., 2004 – *New Dictionary of South African Place Names*; Johannesburg, Jonathan Ball Publishers, 421 p.
- RENNES J. M. (dir.), 1999 – *La recherche sur la ville en Afrique du Sud*; Anthropos, 252 p.
- ROBSON B.T., 1973, *Urban Growth, an approach*, London, Methuen, 268 p.
- ROSE-REDWOOD R. S., 2006 – “Governmentality, Geography, and the Geo-Coded World”; *Progress in Human Geography*, vol. 30, n° 4: 469-486.
- SADIE J. L., 1993 – *A projection of the South African population 1991-2001*; Pretoria, Bureau for Market Research, UNISA.
- SADIE J. L., 1988 – *A reconstruction and projection of demographic movements in the RSA and TBVC countries*; Pretoria, Bureau of Market Research, UNISA.
- SADIE J. L., 1973 – *Projections of the South African population, 1970-2020*; Johannesburg, Industrial Development Corporation of South Africa.
- SCHMIDT B., 1996 – *Creating order. Culture as Politics in 19th and 20th Century South Africa*; Nijmegen, University of Nijmegen.
- SIMKINS C. E. W., 1983 – *Four Essays on the past, present and possible future of the distribution of the black population of South Africa*; Southern Africa Labour and Development Research Unit.
- SIMKINS C. E. W., 1986 – *Patterns of Urbanisation in South Africa: Past, Present and Possible Future*; Economics Learning Resource n° 7, University of Cape Town.
- SOUTH AFRICAN CITIES NETWORK, 2006 et 2004 – *State of the Cities Report*.

- SOUTHALL R., 1983 – *South Africa's Transkei: the political economy of an "independent" Bantustan*; New York, Monthly Review Press.
- STATISTICS SOUTH AFRICA, 2001 – *Investigation into appropriate definitions of urban and rural areas for South Africa; Discussion Document*.
- STICKLER P.J., 1990 – “Invisible towns: a case study in the Cartography of South Africa” *GeoJournal* 22 (3): 329-333.
- TOAL G., 1996 – *Critical geopolitics: the politics of writing global space*; Minneapolis, University of Minnesota Press.
- URBAN FOUNDATION, 1990 – *Population Trends: demographic projections model*; Braamfontein.
- URBAN FOUNDATION, 1994 – *Urban debate 2010: policies for a new urban future: population trends*; Johannesburg.
- VACCHIANI-MARCUZZO C., 2008 – “Quelle place pour Le Cap dans la mondialisation ? Stratégies spatiales des IDE et dynamique urbaine”. In Dubresson A., Jaglin S. (eds): *Le Cap après l'apartheid, gouvernance métropolitaine et changement urbain*, Paris, Karthala.
- 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.
- VACCHIANI-MARCUZZO C., 2004 – “Le deuxième recensement de la population de l'Afrique du Sud post-apartheid. L'urbanisation cernée, l'informel masqué”; *Cybergeo*, n° 276.

Contributions

Editorial preparation: Philippe Cazamajor

Layout: Marie-Odile Schnepf

Illustrations : Stéphanie Guislain, Marie-Odile Schnepf

English translation : Angela Verdier

Artwork and interactive mapping: Stéphanie Guislain

Flash programming: Christian Carpentier

Acknowledgements

The authors thank Riyad Ismail (UKZN), Thimothee Giraud and Claire Gibierge (UMR Géographie-cités) and Stéphanie Guislain (IRD) for their collaboration as well as François Moriconi-Ebrard (UMR Sedet), who designed the Géopolis database and a historical compilation.

Financial support

Ifas (Institut français d'Afrique du Sud), Ministry of Foreign Affairs in Johannesburg

UMR 8504 (Géographie-cités, université de Paris I et Paris VII)

This interactive CD-Rom must be referenced as:

Giraut F, Vacchiani-Marcuzzo C., *Territories and urbanisation in South Africa, Atlas and geo-historical information system (Dysturb)*, cédérom interactif, collection « Cartes et notices cédérom », n° 117, IRD, 2009.

Contents

- 3 **Introduction - A georeferenced database**
- 5 The challenge of shifting categories
- 7 Dysturb: The three scientific objectives
 - Historical demography contemporary spatial frameworks placed in perspective
- 8 Observatory for spatial and territorial archaeology
- 9 Study of urban dynamics in the long term
- 9 **Part I - Composition, structure of Dysturb**
 - Origin of the data**
 - South African censuses
 - 10 Complementary sources
 - Administrative and political data
 - 11 **Places: The basic entity in Dysturb**
 - Definition of a census locality in the course of the 20th century
 - 14 The issue of name changes
 - 16 **Using the Dysturb data**
 - The database for *places* and territories
 - Cross-sectional study*
 - 17 *Longitudinal study*
 - The "Urban Agglomeration" database
 - 20 The "City Generation" database
 - Maps**
 - Magisterial districts*
 - 22 *Places*
- 23 **Part II - Spatial and territorial engineering**
 - 24 Overall architecture and the higher levels
 - 28 **The district**
 - 31 Constitution of an initial *district* grid organisation in the colonial period
 - 35 A progressive tightening of the grid
 - 37 Creation of ethnic districts
 - 39 **Post-apartheid territorial engineering**
 - Establishment of a coherent system
 - 40 The gringe areas, at the heart of the territorial reorganisation
 - 42 "Empty fringes" and "full fringes"

**46 Part III - Spatial and territorial dimensions
of urbanisation**

A town and city system halfway between developing country and new emergin country

Colonisation, urban frontiers and the occupation of the territory

48 Discoveries of mineral wealth: acceleration of the urbanisation process

50 Recent intense phases of urbanisation

51 What definition can be given of the city or the urban object in South Africa?

A restrictive definition until 1991

56 1996: Putting an end to the administrative subdivision of urban territories

57 The revolution of 2001

58 Consideration of the South African urban object in other sources

59 Choice of a functional definition in Dysturb

65 Conclusion

67 Glossary

71 Bibliographic indications

Territoires et urbanisation en Afrique du Sud

**Atlas et base de données géo-historique
(DYSTURB)**

Notice



Frédéric Giraut

Céline Vacchiani-Marcuzzo

LESOTI

CARTES ET NOTICES
N° 117



Territoires et urbanisation en Afrique du Sud

**Atlas et base de données géo-historique
(Dysturb)**

Notice

Frédéric GIRAUT
IRD

UMR Pacte/Territoires

Céline VACCHIANI-MARCUZZO
Université de Reims
UMR Géographie-cités



CENTRE NATIONAL
DE LA RECHERCHE
SCIENTIFIQUE

Photo de couverture

« Dolos » de béton, peint aux couleurs du drapeau sud-africain, à Port-Élisabeth, à l'entrée du port, en eau profonde (COEGA).

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayant droit ou ayant cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Introduction

Une base de données pour un siècle de suivi de l'urbanisation et des changements territoriaux sud-africains

L'Afrique du Sud, première puissance économique du continent, est peuplée de près de 50 millions d'habitants, urbanisés à plus de 60 %, en 2008. Elle dispose d'un réseau ancien de métropoles, de villes et de localités. Celles-ci se sont développées et hiérarchisées dans le cadre d'une histoire du peuplement et de sa distribution marquée par la colonisation, la ségrégation, l'industrialisation et la mondialisation.

Dans le contexte sud-africain, de remarquables séries statistiques sont disponibles depuis le début du siècle concernant la distribution de la population. La compilation et la présentation de ces données se sont donc effectuées dans des contextes postcoloniaux successifs très particuliers : celui de l'Union – encore très coloniale dans sa nature – des ex-colonies britanniques et des républiques boers dans un premier temps, puis celui du régime d'apartheid dans un deuxième temps et enfin celui de la nouvelle Afrique du Sud post-apartheid. Ces différentes périodes ont donné lieu à la création et au remaniement de catégories sociales et de cadres spatiaux relevant d'ingénieries territoriales, sociales et politiques ségrégatives auxquelles les données statistiques et leur traitement étaient subordonnés jusqu'à la fin de l'apartheid et les réformes territoriales visant à abolir les régimes juridiques ségréguatifs et à réaffirmer l'inscription du pays et de ses métropoles dans la mondialisation.

C'est donc un siècle d'histoire de la distribution du peuplement, de l'urbanisation et des ingénieries territoriales sud-africaines que la compilation et la mise en correspondance des localités de recensements depuis 1911 permettent de retracer. La base de données Dysturb présente sur

le céderom et les séries de cartes commentées qui en sont issues réalisent cette synthèse géo-historique¹. En effet, la base compile, harmonise, géoréférence et met en relation dans le temps, d'une part l'ensemble des cartes politiques et administratives des districts, des aires urbaines et des localités, et d'autre part les chiffres de population concernant l'ensemble de ces localités sud-africaines, urbaines ou rurales, depuis 1911. De plus, elle détermine les périmètres et la constitution des entités urbaines pour chaque recensement, ceci sur des bases fonctionnelles au-delà des divisions administratives et des définitions officielles.

Les séries de données démographiques et administratives par localité peuvent donc être traitées sur la longue durée et réagrégées dans les cadres spatiaux fonctionnels et administratifs constants, actuels ou anciens². C'est donc l'ensemble de l'archéologie spatiale et territoriale de l'Afrique du Sud dans la diversité de ses modalités que cet outil permet d'appréhender. Cette base de données géohistorique commentée Dysturb est complémentaire et compatible avec les systèmes d'informations géographiques proposés par *Statistics South Africa* (<http://www.statssa.gov.za/>) pour

1 Avec les collaborations scientifiques de Ryad Ismail (University of KwaZulu-Natal) et de François Moriconi-Ebrard (CNRS-UMR Sedet) pour la constitution initiale de la base.

2 Elles s'apparentent à différentes réalisations qui constituent des références en matière de bases de données spatio-temporelles permettant le suivi des localités et territoires sur des séries de recensements :

- la base « Egypte » développée par le Cedej (H. Bayoumi, E. Denis et F. Moriconi-Ebrard) pour un siècle de recensements égyptiens (1882-1996), disponible sur céderom (http://www.cedej.org.cgi/rubrique.php?3?id_rubrique=61) ;
- le Great Britain Historical Geographical Information System (GBHGIS) développé par l'université de Portsmouth (<http://www.port.ac.uk/research/gbhgis/>) qui, comme Dysturb, propose la compilation et la mise en relation des cartes administratives et de recensements successifs par localités et districts ;
- le China Historical Gis sur le site de Harvard University, faculty of Arts and sciences (<http://www.fas.harvard.edu/~chgis/>). Il s'agit d'un projet encore plus étendu car il descend à une échelle plus fine et intègre des données spatiales, environnementales et socio-économiques hors de celles des recensements ;
- « L'Europe des populations » qui comprend 130 000 unités spatiales (communes ou équivalent) pour l'ensemble de l'Europe : Moriconi-Ebrard F., Hubert J.-P., Strauch G.-A., Cohen R., 2007, *Europe des Populations Version 2*, céderom Arctique, Tours, 2007, (nouvelle édition mise à jour et augmentée) (www.arctique.com) ;
- la base Africapolis « Formes et dynamiques de l'urbanisation en Afrique de l'Ouest, 1950-2020 : approche géostatistique », réalisé en 2008 pour l'AFD par le laboratoire SEDET sous la direction scientifique de Éric Denis et François Moriconi-Ebrard ;
- le NHGIS (National Historical Geographic Information System), mis en place par l'université du Minnesota : il s'agit d'un projet de mise à disposition de l'ensemble des données des recensements de la population américaine de 1790 à 2000 dans des cadres spatiaux allant du plus fin – *census tract* si disponible, sinon les comtés (*counties*) – jusqu'aux États mais aussi de l'ensemble des fonds cartographiques associés. Ces données sont accessibles sous divers formats depuis mars 2007, après 5 ans de travail (<http://www.nhgis.org/>).

chacun des deux derniers recensements (qui donnent accès à l'ensemble des données du recensement par localités subdivisées en *enumeration areas*) ; ainsi qu'avec le SIG municipal *SA Explorer* (développé par le *South African Municipal Demarcation Board* : www.saexplorer.org.za) qui permet d'accéder à des données socio-économiques pour les nouvelles municipalités.

■ Le défi des catégories changeantes

Aux problèmes classiques de changements de frontières et de dénominations se sont greffés tout au long du siècle des changements de catégories et des distinctions de statuts pour des entités de même nature. Paradoxalement, les distinctions introduites entre les individus sur des bases raciales et d'origine et sur lesquelles s'est fondé l'ordre politique raciste jusqu'à la fin de l'apartheid, posent peu de problèmes de suivi statistique. En effet, introduites sous la colonisation, ces distinctions se sont maintenues et se sont même perfectionnées et rigidifiées durant la période d'apartheid. Dans le cadre des recensements, ces distinctions ont ainsi été utilisées de manière assez permanente avec cependant des changements de dénominations. Notons le problème de la sous-évaluation de la population noire durant la politique de « grand apartheid » qui culmine au recensement de 1985, non retenu dans la base ici proposée pour des questions de fiabilité des données.

Beaucoup plus inconstants sont les cadres spatiaux, dans lesquels ont été compilés les recensements. En effet, l'exercice de dénombrement s'est effectué dans des cadres hétérogènes avec des modifications importantes introduites non seulement dans les délimitations et le nombre des entités jusque dans les années 1970, mais aussi dans leur nature et leur statut. Une périodisation est nécessaire pour rendre compte des changements majeurs : périodisation qui repose sur la triple césure de la mise en place de l'apartheid (fin des années 1940, début des années 1950), de celle du « grand apartheid » (début des années 1970) et de la fin de l'apartheid (milieu des années 1990). En effet, l'apartheid, et notamment le *Group Areas Act*³, apparaît fondamental pour la systématisation de la ségrégation

³ *Group Areas Act*, 1950 : loi qui impose aux autorités locales l'attribution de quartiers séparés aux différents groupes raciaux et l'élimination de tout quartier mixte.

Les Noirs, les Blancs et les autres... la catégorisation des individus sous l'apartheid

Les deux catégories raciales principales utilisées dans les recensements sont celles des :

- « Bantus », ou encore « Blacks » ou « Natives » qui désignent les populations d'origine africaine et plus particulièrement celles considérées comme d'origine bantoue, autrement dit les noirs sédentaires rencontrés par les colons européens lors de leur pénétration dans l'intérieur au-delà des terres arides occupées de manière peu dense par les populations autochtones de l'arrière-pays du Cap ;
- « Whites » ou « Europeans », qui désignent les populations d'origine coloniale venues d'Europe avec ses deux groupes principaux, les Afrikaners d'origine hollandaise et les Anglais ou Britanniques. L'origine de chacun de ces groupes correspond à deux phases de colonisation puis à deux modalités d'inscription dans l'espace sud-africain. Ainsi à l'issue de la période coloniale, on notait une occupation intérieure principalement rurale avec une organisation autonome coupée de ses bases européennes pour les Afrikaners, aussi appelés Boers ; et pour les Anglais, une implantation plus urbaine dans le cadre de provinces tournées vers l'extérieur et notamment l'Empire colonial britannique.

Deux catégories, désignant également des « Non-Whites » ou « Non-Europeans », ont été formalisées durant l'apartheid. Elles sont moins constantes et ont parfois été confondues :

- « Asiatics » ou « Indians » désignaient les Sud-africains d'origine indienne dont les ancêtres sont souvent venus comme travailleurs sous contrat ou comme passagers libres, notamment à la fin du xix^e siècle et au début du xx^e siècle ;
- « Coloureds » ou « Others » constituaient un regroupement hétérogène incluant les personnes ayant des origines mélangées et celles qui ne rentrent pas dans les catégories mentionnées ci-dessus.

Cette classification issue de la période coloniale britannique et déjà présente dans le premier recensement de 1911 a joué un rôle important dans la construction identitaire. Tout en condamnant le système qui l'a conçue, les chercheurs l'emploient toujours abondamment et les recensements contemporains permettent de suivre ces catégories, même si les réponses sont désormais volontaires et facultatives. D'autres termes méritent d'être définis : les Indiens, les Africains et les Métis étaient collectivement désignés comme « Non-Europeans » – une expression peu flatteuse utilisée pendant le régime de l'apartheid – tandis qu'ils pouvaient se dénommer eux-mêmes « Noirs ».

(Reprise d'une note de Myriam Houssay-Holzchuch pour un article collectif – GIRAUT F. et al. – paru en 2005 dans Les Annales, HSS.)

tion urbaine et la différenciation des quartiers et des localités sur des bases raciales. À une autre échelle, le « grand apartheid » a créé, parallèlement aux quatre provinces coloniales historiques, les *homelands* avec leurs propres districts constitués sur une base ethnique. En outre, c'est la période durant laquelle les localités urbaines prises en compte pour le dénombrement sont beaucoup plus nombreuses avec notamment l'apparition des *townships* distincts des localités blanches. Enfin, depuis la fin de l'apartheid, on a assisté à une refonte complète des cadres spatiaux de référence et de compilation des données statistiques. Les provinces (depuis 1994), les districts et les municipalités de base (depuis 2000) constituent des maillages exhaustifs du territoire qui associent systématiquement des espaces relevant des anciens *homelands* et des espaces non municipalisés à ceux des anciennes provinces et des anciennes municipalités. Par ailleurs, les localités rassemblent la totalité de la population indépendamment de la distinction entre l'urbain et le rural.

En ce qui concerne l'urbanisation et son suivi, l'Afrique du Sud pose un véritable défi assez unique. Ce défi repose d'une part sur la pratique puis l'héritage de la séparation physique des quartiers avec des zones tampons qui introduisent des discontinuités morphologiques au sein des agglomérations, et d'autre part sur la pratique d'une urbanisation déplacée ou projetée au-delà des limites des anciens bantoustans qui pose la question de la nature et de l'appartenance d'agglomérations isolées mais dépendantes.

■ **Les trois objectifs scientifiques de Dysturb**

Ainsi constituée la base de données Dysturb sert principalement trois objectifs et domaines scientifiques.

Démographie historique et mise en perspective des cadres spatiaux contemporains

La base autorise des traitements inédits de données démographiques et administratives par localité sur un siècle. Les données peuvent être agrégées dans les cadres spatiaux fonctionnels et administratifs constants, actuels ou anciens. Ceci autorise de nombreux travaux de démographie historique et de mises en perspectives de données sur la longue durée et

à différentes échelles : de l'échelle locale des villages et quartiers à l'échelle nationale en passant par les échelles intermédiaires des districts et municipalités, ainsi que des provinces et ex-bantoustans. Les travaux de démographie historique⁴ apparaissent fondamentaux dans un contexte de mise en place et de remaniements récents du peuplement sur fond de colonisation, d'urbanisation, de pratiques migratoires et de déplacement autoritaires de population puis d'ouverture des déplacements.

Observatoire de l'archéologie spatiale et territoriale

On sait que la systématisation des opérations de recensements et les classifications sociales et spatiales sur lesquelles elles s'appuient sont constitutives d'un projet national de contrôle dans les colonies de peuplement, cela a été notamment montré et étudié pour les États-Unis (HANNAH, 2000). Plus généralement, la géographie politique explore et utilise dans cette perspective les travaux de Michel Foucault sur la gouvernementalité et ses technologies (2004 a et b) pour travailler sur la mise en œuvre de « géo-pouvoirs »⁵ (TOAL, 1996 ; ROSE-REDWOOD, 2006). Dans le cas de l'Afrique du Sud, ce processus a été marqué par des ruptures et des évolutions notables dans les catégorisations spatiales utilisées, révélatrices des systèmes politiques et des technologies de gouvernement successifs.

La base de données recense la succession des découpages, des dénominations et des statuts des lieux et des aires à toutes les échelles. Ceci pour les périodes postcoloniales, d'apartheid, de « grand apartheid » et post-apartheid, chacune marquée par une intense et originale activité d'ingénierie territoriale pour la gestion et l'exploitation des espaces à des fins colonisatrices, ségrégatives et de cohésion. Dysturb permet l'étude de la succession des pratiques de découpage et d'affectation des espaces dans leurs principes généraux et leurs déclinaisons selon les échelles, les milieux,

4 Voir A. J. Christopher (1976, 1994, 2001) pour ses travaux pionniers menés à l'échelle du territoire national et des principales agglomérations.

5 G.Toal (1996) définit le « géo-pouvoir » comme « le fonctionnement de l'information géographique, non comme d'innocents apprentissages et connaissances, mais comme un ensemble de technologies du pouvoir en lien avec la production et la gestion gouvernementales des territoires » (*« the functioning of geographical knowledge not as an innocent body of knowledge and learning but as an ensemble of technologies of power concerned with the governmental production and management of territorial space »*).

les héritages et les opportunités. Au-delà des tendances générales assez bien connues, il est possible d'identifier la diversité des modalités d'application. Des exceptions révélées peuvent également prendre du sens par des rapprochements avec d'autres situations. Enfin la question des statuts des localités, des quartiers et de leurs dénominations, c'est-à-dire de la toponymie qui est aujourd'hui d'actualité en Afrique du Sud, peut être éclairée par les créations et changements de noms dans les recensements compilés dans cette base, ceci à titre monographique ou tendanciel.

Étude des dynamiques urbaines sur le temps long

La base de données propose un suivi sur le long terme des entités urbaines, de leur mise en place à travers l'avancée des vagues successives de front pionnier, de la croissance de leur population au XX^e siècle, mais aussi de l'évolution des périmètres urbains morphologiques et fonctionnels pour chaque recensement. La base permet ainsi d'y relier l'ensemble des localités concernées. Elle offre donc la possibilité de travailler sur les agglomérations urbaines sud-africaines indépendamment des définitions officielles de chaque période.

La base de données de la population des entités urbaines n'échappe pas aux difficultés que posent les sources statistiques en Afrique du Sud. Mais elle permet d'affiner la définition de la ville sud-africaine, conçue comme entité géographique, en ne la réduisant pas à une simple définition juridique ou statistique.

Première partie

Composition et structuration de la base de données SIG Dysturb

■ Origine des données

Les recensements sud-africains

Les recensements généraux officiels de la population sud-africaine ont été réalisés par les organismes officiels successifs (prédécesseurs de l'actuel *Statistics South Africa*) pour les années 1904 (au niveau des districts et des

provinces, pas de données pour les localités), 1911, 1921, 1936, 1951, 1960, 1970, 1980, 1985, 1991, 1996, 2001. Trois recensements ont été éliminés de la base de données géoréférencées, ceci pour des questions de fiabilité des données (1985), de données partielles (1904 et 1985) ou de difficultés à établir le suivi longitudinal des localités (1996). Ainsi, ce sont 9 recensements avec des écarts intercensitaires d'environ 10 ans qui constituent les fondements de cette base de données géoréférencées avec suivi longitudinal sur un siècle des localités, agglomérations urbaines et territoires sud-africains.

Lorsque les données démographiques sont proposées selon une double comptabilité *de jure* et *de facto*, il a toujours été préféré le dénombrement *de facto*, plus proche de la réalité de la distribution de la population.

Les sources complémentaires (recensements et rapports sur les *homelands*)

Pour l'année 1991, les données concernant les *homelands* « indépendants » du Bophuthatswana, Ciskei, Transkei et Venda (TBVC) proviennent des organismes statistiques officiels de ces *homelands*. Par ailleurs, plusieurs études (GRAFF, 1986 ; HRC, 1992 ; McCARTHY et BERNSTEIN, 1998 ; MALAN et HATTINGH, 1976) ont été utilisées pour les ex-*homelands* et les *townships*, notamment pour l'identification des agglomérations.

Enfin, les rapports produits par *Statistics South Africa*, par le *South African Institute of Race Relations* et par l'*Urban Foundation* constituent des sources importantes sur les questions de ségrégations socio-spatiales et d'habitat qui ont conditionné la distribution de la population sud-africaine à différentes échelles.

Les données administratives et politiques (gazettes, dictionnaires toponymiques)

Concernant les données administratives et politiques (années et modalités de création et de modification des *magisterial districts* et des chefs-lieux), les bulletins officiels (*Official Government or Provincial Gazettes*) recensant les décrets, lois et *ordonnances* (*acts, regulations and proclamations*) ont été consultés à partir des indications du *Juta's Index to the South African government and provincial gazettes*. Concernant les dénominations

des localités et leurs années de création et d'obtention des statuts de gouvernement local (municipalité et différents conseils de gestion locale), la source principale a été Raper (2004).

■ **Les localités (*places*), entités de base de Dysturb**

Définition d'une localité de recensement en Afrique du Sud au cours du xx^e siècle

Les localités retenues dans les recensements ont connu des changements notables, dans leur nombre, leurs dénominations et leurs statuts. La base Dysturb permet de réaliser un suivi des localités en établissant systématiquement les correspondances malgré les changements de noms et de statut.

Précisons tout d'abord que jusqu'en 1991, les localités retenues dans les recensements correspondent au milieu urbain officiel. C'est-à-dire que la liste officielle des localités est élaborée en fonction du statut des localités, lui-même en lien avec l'origine de la localité et sa composition raciale plus qu'avec sa dimension. L'existence d'un conseil de gouvernement local était le critère de définition jusqu'en 1970.

Localités avec gouvernement local

- A Municipalities (dont *Boroughs* au Natal et *Town and City Councils* au Transvaal) ;
- B *Village Management Boards* dans les provinces du Cap et de l'Orange Free State ; *Village Councils* au Transvaal ; *Town Boards* au Natal ;
- C *Health Committees* au Natal et au Transvaal ; *Local Boards* au Cap ;
- D *Local Areas* au Cap et au Transvaal ; *Public Health Areas* au Natal.

Le tableau annexe sur le cédérom intitulé *Statut administratif et fonction des localités* donne pour toutes les localités chefs-lieux et/ou dotées d'un statut de gouvernement local, même élémentaire (non urbain), leurs dates de création et d'obtention des fonctions et ce jusqu'en 2000.

Un certain nombre de localités disparaît sur la période, il s'agit de villages de colons ou de centres missionnaires, d'abord identifiés comme des localités à part entière puis qui ont connu un déclin de leur population d'origine européenne (cas de certains centres de mission) ou ont été inclus dans une municipalité voisine ou dans une banlieue plus étendue.

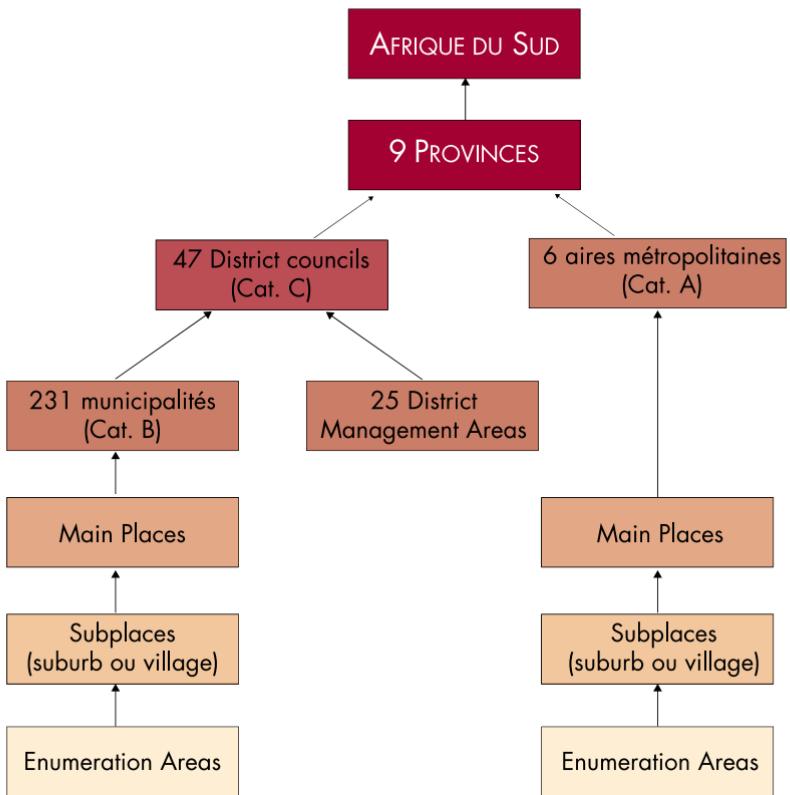
Parmi les nouvelles localités qui apparaissent, il s'agit, avant 1970, de villages ou de banlieues dont la croissance de la population d'origine européenne se traduit par l'obtention d'un statut de gouvernement local et donc de qualité urbaine pour les recensements. La croissance du nombre de localités urbaines est ainsi très importante entre 1936 et 1951 (de 492 à 722, soit un accroissement de près de 50 %).

Les recensements permettent de plus d'identifier un certain nombre de localités qui n'ont pas un statut officiel de localité urbaine mais qui sont reprises dans la base Dysturb . En effet, des listes de *towns*, *villages* et *rural settlements* accompagnent les premiers recensements (1911 et 1921). De plus, jusqu'en 1960, on donne dans les recensements des listes de banlieues (*suburbs*) qui ne sont pas des localités urbaines mais des décompositions des principales aires métropolitaines. Enfin, des tableaux rétrospectifs permettent parfois d'avoir accès aux données d'une localité apparue ultérieurement. Dans la base Dysturb, nous identifions de telles localités (non officielles au sens statistique qui ne reconnaît que les localités urbaines) comme des *settlements*. Leur population est également incluse dans le total rural du district d'appartenance qui regroupe l'ensemble des populations hors localités urbaines.

À partir de 1980, sont également considérés comme localités officielles de recensement (*urban places*), les principaux *townships* noirs, métis et indiens des villes non dotés de conseils élus mais reconnus comme localités urbaines. Il ne s'agit nullement alors d'une concession démocratique du régime de l'apartheid, mais d'une comptabilité des localités urbaines noires susceptibles de faire l'objet de déplacements forcés vers les *homelands* dans le cadre du « grand apartheid ». Ainsi, ce sont plus de 350 *black townships* qui apparaissent dans le recensement de 1980.

En 1991, deux *homelands* « indépendants », le Bophuthatswana et le Transkei procèdent dans leur recensement à un décompte exhaustif des localités, autrement dit l'ensemble de la population de chaque district est rattaché à une localité. Il n'y a donc plus pour ces *homelands* une catégorie rurale indifférenciée qui regroupe l'ensemble de la population ne relevant pas d'une localité urbaine. Ceci est annonciateur des pratiques

post-apartheid en vigueur dans le recensement de 1996 pour lequel un maillage exhaustif en plus de 12 000 localités est utilisé et dans celui de 2001 où 2 674 localités (*main places*) sont déterminées et précisément délimitées, et se décomposent en 15 966 *subplaces*. En effet, la nouvelle organisation administrative, le nouveau maillage du territoire, orchestrée par le *Municipal Demarcation Board*, repose sur sept échelons géographiques différents. Ces nouveaux découpages constituent un « pavage » complet du territoire sud-africain (fig. 1).



Catégorie A : Aires métropolitaines

Catégorie B : Municipalités locales (aires non métropolitaines)

Catégorie C : District councils

Source : Statistics South Africa, 2001

Figure 1 – Organisation hiérarchique du découpage du territoire sud-africain en 2001.

Les correspondances entre les localités de 1991 ou avant et celles de 2001 ont d'abord été systématiquement recherchées au niveau des *sub-places*, puis pour les localités restantes au niveau des *main places*. Sur les près de 4 000 localités (3 923) recensées en 1991 ou avant⁶, environ 1 430 sont présentes dans la base mais n'ont pas de correspondance avec une *place* ou *subplace* de 2001 et ne sont donc pas géoréférencées. Il s'agit pour l'essentiel (1 306 sur 1 430) de localités recensées dans le Transkei et le Bophuthatswana uniquement en 1991.

La question des changements de noms

Comme dans toute base de données historique, le suivi des entités de base (ici les localités) et de leurs cadres de rattachement (ici les districts) est confronté aux changements de noms. Ceux-ci peuvent être liés aux changements de transcriptions ou dans le cas de bi- ou multilinguisme au privilège accordé à l'une ou l'autre langue selon les périodes, voire à l'usage d'une double toponymie. Enfin, des changements de noms d'ordre politique peuvent intervenir à la suite de changements de régime (ici l'apartheid) et de la volonté d'effacer certaines références historiques du régime aboli, de restaurer une mémoire occultée ou de célébrer la mémoire de la lutte (GIRAUT *et al.*, 2008).

Dans le cas de l'Afrique du Sud, les changements de noms sont nombreux sur la période couverte par Dysturb. Le tableau annexe sur le cédérom consacré aux changements de noms de localités et de districts recense l'ensemble de ces changements. Si les questions de transcription sont à l'origine de la plupart des modifications qui interviennent jusqu'en 1951, les questions de traduction des noms propres en anglais ou en afrikaans sont déjà présentes dès avant l'avènement du régime d'apartheid. Les oppositions entre communautés afrikaner et anglophone peuvent s'incarner en effet dans la toponymie. Franschhoek (« le coin des Français », par référence aux réfugiés huguenots qui avaient quitté leur pays, suite à la révocation de l'Édit de Nantes) a ainsi été partiellement anglicisé dans les recensements de 1921 et 1936 sous la forme de French Hoek. Mais la

⁶ Certaines ont une existence éphémère dans les recensements et apparaissent pour un ou quelques recensements puis disparaissent avant le recensement de 1991.

période d'apartheid va se traduire par l'affirmation du bilinguisme toponymique au profit de l'africain. Du recensement de 1951 à celui de 1991, nombre de localités (y compris au Natal) et de *magisterial districts* vont avoir une double appellation par une traduction presque systématique des *Bay* (*baii* en africain), *North, South, East et West*, (*Noord, Suid, Oos, Wes*), *Road* (*Weg*) et parfois des *River* (*Rivier*) ou *Town* (*Stad*). Les quartiers de mineurs prennent également la double appellation (*Mine Compound* et *Myn Kampong*). Plus spécifiquement, Prince Albert est traduit en Prins Albert pour disposer d'un double nom tandis que Franschhoek s'impose sous sa seule forme afrikaner.

La toponymie d'origine bantoue, avec la mise en place de l'apartheid et notamment de la politique de « grand apartheid », devient le lieu d'un subtil jeu entre le pouvoir et ses objectifs d'un côté, les subversions par l'usage de l'autre. Le régime d'apartheid urbain est héritier d'une toponymie de quartiers africains (crées durant la période coloniale puis celle de l'Union sous la dénomination de *location*) relativement composite. Les *locations* peuvent être sans noms officiels ou dotées de noms d'origine européenne : Alexandra, Lamontville, ou africaine Langa, KwaMashu⁷. À partir de là, le régime d'apartheid imposera d'abord le plus souvent une toponymie « neutre » (en fait une « non-toponymie » ou une toponymie *a minima*) aux *townships* qu'il construit dans le cadre du *Group Areas Act* de 1950⁸. Le toponyme officiel, tel qu'il apparaît dans les recensements de la population à partir de 1980 avec la reconnaissance de nouvelles localités de type *township*, est souvent constitué du nom de la cité suivi de la mention bilingue BT (*black township*)/SD (*swart dorpsgebied*) (183 noms de nouvelles localités en 1980). Dans le recensement de 1985 avec la systématisation de la politique de « grand apartheid », les *townships* reconnus dans le recensement sont systématiquement dotés de noms africains : allo-

7 KwaMashu est en fait la forme zouloue d'une référence à un notable de la colonie du Natal : Sir Marshall, le toponyme signifie donc « le lieu de Marshall ».

8 Le fameux acronyme de SOWETO pour South West Townships (un complexe de *townships* au sud-ouest de Johannesburg) illustre cette toponymie fonctionnaliste et anglaise, et l'un des rares cas d'appellation africaine Gugulethu au Cap, célèbre « notre fierté » – celle des planificateurs plus que des populations.

nymes ou noms officieux le plus souvent. 122 changements ont lieu dans le recensement de 1985, suivis de 23 enregistrés dans le recensement de 1991. On note d'ailleurs un certain tâtonnement dans cette opération, puisqu'en moins de 10 ans dans l'Orange Free State certains *townships* sont dotés de deux noms africains successifs (par exemple, Ventersburg SD/BT devient Tswelagpele puis Mnamhabane).

■ Utilisation des bases de données constitutives de Dysturb

La base des localités et territoires

Le modèle de la base de données Dysturb a été conçu dans le but de permettre les études transversales et longitudinales des situations des localités, agglomérations et territoires sud-africains, ainsi que de leurs populations (fig. 1 et 2).

Étude transversale

Nous avons la possibilité d'étudier la situation et la population des localités et des *magisterial districts* (les deux unités statistiques observables sur toute la période 1911-2001⁹) à une date précise de recensement. Les fichiers annuels concernent une année et sont composés de plusieurs feuilles : une par type d'unités statistiques et une de métadonnées (PL + année, MD + année, metadata). Dans les feuilles « MD » (pour *Magisterial District*), chaque *magisterial district* est muni d'un identifiant unique par année. Cet identifiant et composé des lettres « MD », de la date de référence et d'un numéro d'ordre (non significatif) ; exemple : *MD91_128* pour le MD d'Inanda en 1991. Suivent ensuite le nom du *magisterial district* dans son orthographe à la date de référence et une série de données concernant la composition de sa population (population détaillée par catégorie). De même, dans les feuilles « PL » (pour *Place*), chaque localité possède un identifiant

⁹ Les unités statistiques de base sont les localités et les *magisterial districts*. Cependant en 2001, les localités peuvent correspondre à des *subplaces* ou à des *main places* composés de *subplaces*. Les *main places* et les *subplaces* se distinguent par l'extension de leur code numérique : 5 chiffres pour les *main*, 8 pour les *sub*. De plus, les localités ne s'inscrivent plus strictement dans les *magisterial districts*, mais composent les nouvelles municipalités. Cependant, nous leur avons affecté le code du *magisterial district* qui les englobe le plus. Nous indiquons par ailleurs le code de la municipalité et mettons à disposition les nouveaux découpages en vigueur depuis 2000.

unique par année. Celui-ci est composé du code du MD d'appartenance suivi des lettres « PL » et d'un numéro d'ordre ; exemple : *MD91_128_PL_1090* pour la localité de Redcliffe dans le *magisterial district* d'Inanda. Suivent ensuite le nom de la localité dans son orthographe à la date de référence et une série de données concernant la composition de sa population. Le code du MD d'appartenance est présent également. Cette codification évite toute confusion entre les années, entre type d'unités statistiques et entre unités statistiques d'un même type. N'importe quelle unité peut toujours être résituée dans son contexte géographique et temporel.

Étude longitudinale

L'autre aspect de la base est sa constitution dans un but d'étude temporelle. Un des buts majeurs était de pouvoir suivre l'évolution des territoires et localités sud-africains. Nous avons assuré une correspondance dans le temps des unités statistiques pour permettre l'exploitation de la base dans ce sens. Chaque localité et chaque *magisterial district* disposent à toutes les dates d'un code unique dans le temps qui permet leur suivi. Le fichier « dictionnaire » permet de connaître pour une localité ou un *magisterial district* les différents codes qu'il a eus au cours du temps. Cela permet à partir de n'importe quelle année de retrouver une localité à n'importe quelle autre année, si celle-ci y est recensée.

La base « Agglomérations urbaines »

La base de données sur les villes mise en place par Céline Vacchiani-Marcuzzo (base CVM) repose sur une définition morpho-fonctionnelle de l'agglomération (association ville blanche et *townships* non blancs durant la période d'apartheid, prise en compte des migrations pendulaires). Elle a comme source principale les recensements de la population et s'inscrit sur le long terme (1911-2001). Des tableaux d'informations (format Excel) ont été construits afin de permettre le suivi et la visualisation de la croissance urbaine tout au long du xx^e siècle.

Chaque agglomération est caractérisée par sa population totale et par sa composition en localités. Dans le fichier des agglomérations, la table « population agglomération » comporte les champs suivants : le code de

Territoires

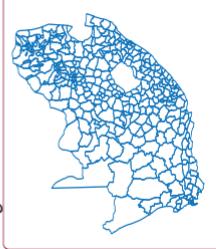
Limites administratives et localités

À chaque date : une carte et une table pour chaque niveau administratif

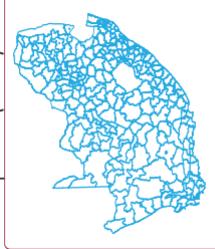
Provinces



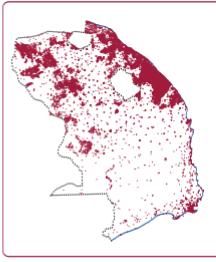
Magisterial districts



Municipalités (2001)



Localités



- 1 - Suivi des limites administratives
- 2 - Hiérarchie des limites territoriales
- 3 - Suivi de chaque localité rurale ou urbaine

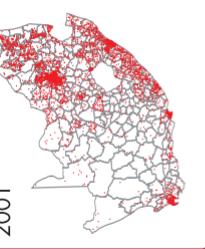
Contenu de la table

(provinces, magisterial districts, localités)

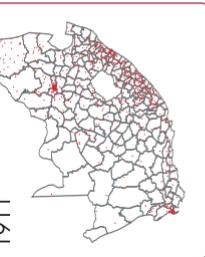
- Code
- Nom
- Population
- Statut légal et administratif
- Date de création
- Code niveau supérieur
- Code recensement précédent
- Changement entre deux dates (statut, nom)
- Code Agglo.
- Notices

Évolution de la répartition de la population

2001



1911



•

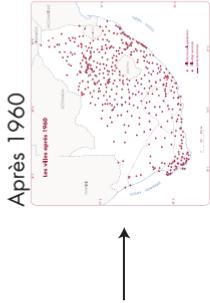
Urbanisation

Cartes des villes selon la date de leur création

1652-1806



1835-1870



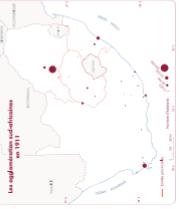
Après 1960

Une carte et une table par date de création

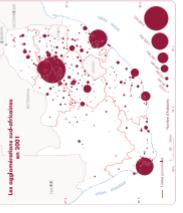


Cartes de l'urbanisation au 20^e siècle

1911

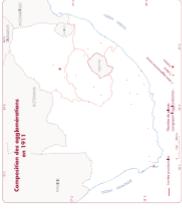


2001

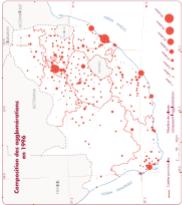


Évolution des composantes de l'agglomération urbaine

1991



1996



Une carte et une table de l'évolution des composantes de l'agglomération urbaine

Contenu de la table

- Code Agglo.
- Nom Agglo.
- Population de l'agglomération par date
- Nom Composante
- Statut Admin. Composante
- Population Composante

Figure 2 – Organisation générale de la base de données.

l'agglomération, code unique dans le temps qui correspond au code de 2001 de la localité principale ; population totale par année de référence. Si l'on souhaite suivre la population d'une agglomération particulière (longitudinal), il suffit de la sélectionner dans cette feuille et si l'on souhaite avoir une photographie de l'urbanisation à une date précise, on sélectionne les agglomérations ayant une population à cette date. Un autre fichier Excel (compo_agglom1911_2001.xls) nous permet d'avoir la composition en localités de chaque agglomération à chaque date (avec le code localité de 2001).

La base « Génération de villes »

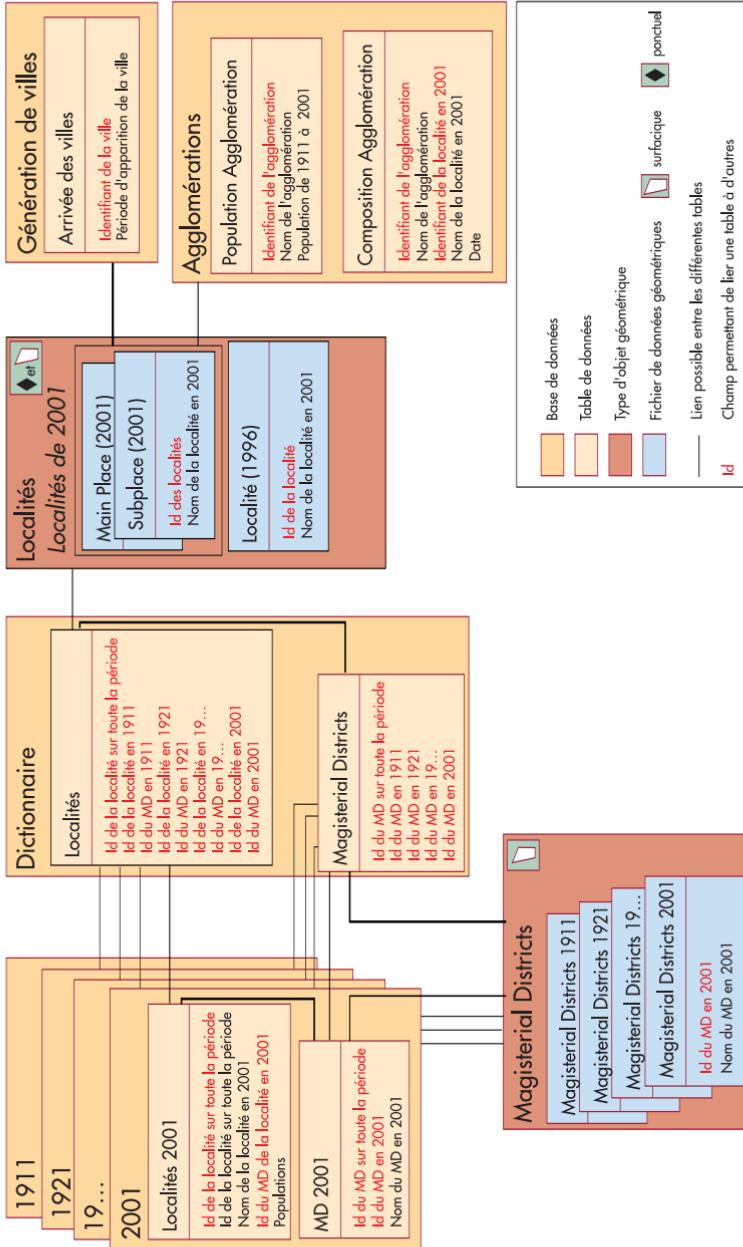
Cette base (fig. 1 et 2) indique la période d'apparition en tant qu'agglomération urbaine des localités. Ces agglomérations urbaines sont caractérisées par leur code, qui correspond à une localité en 2001 (quelques-unes n'ont pas pu être géocodées), le nom de la ville et la période d'apparition (date et code numérique) (fig. 3).

■ Les fonds de carte

Outre le niveau des provinces et *homelands* qui sont des agrégations de districts, deux niveaux principaux sont systématiquement cartographiés pour chacune des dates de recensement et constituent des jeux de fonds de carte. Il s'agit des *magisterial districts* (entités surfaciques) et des localités (*places*), entités ponctuelles jusqu'en 1991 et surfaciques pour 2001.

Les *magisterial districts*

Précisons tout d'abord que si le *districting* utilisé à des fins de recensement est celui des *magisterial districts* jusqu'en 2001, les *census districts* effectifs anticipent parfois de quelques années sur la proclamation officielle de nouveaux *magisterial districts*. Autrement dit, certains *census districts* utilisés lors d'un recensement ne deviennent des *magisterial districts* que durant la période intercensitaire qui fait suite à ce recensement. Seul le recensement de 1970 a isolé des subdivisions ethniques de *magisterial districts* (notamment au Natal) qui ont été largement mais pas systématiquement entérinées comme nouveaux districts par la suite.



Source : T. GIRAUD, 2007.

Figure 3 – Schéma d'organisation de la base de données.

Techniquement, il a fallu acquérir le plus grand nombre de fonds disponibles sur les maillages aux différentes périodes, puis sélectionner les plus compatibles en termes de projections et de qualité. À la suite de quoi, un choix a été opéré au profit des fonds des recensements de 2001 et 1996 sur lesquels sont adaptés les autres fonds. Nous disposons pour 1991 d'un fond de carte numérique à un autre niveau de généralisation. Les fonds antérieurs ont été créés à partir des cartes papiers pour les années 1911, 1960, 1970 et 1980 en s'assurant que les localités se trouvaient bien du bon côté des limites. Pour les années 1921, 1936 et 1951, n'ayant aucun support pour vérifier l'exactitude des limites des *magisterial districts*, le contrôle s'est fait à partir des informations textuelles que nous avions sur les changements administratifs, ainsi que par une vérification de la situation des localités. Ainsi, ces limites seront moins précises que celles des autres années. Il est tout à fait possible d'effectuer des traitements d'analyse spatiale sur ces fonds. De plus, les objets géographiques des fichiers MD possèdent un code commun avec les unités statistiques des fichiers attributaires, il est ainsi possible de cartographier les données des recensements de 1911 à 2001.

Les localités

Pour 2001, il est possible de relier toutes les localités de la base attributaire aux fichiers SIG. Nous avons ensuite relié manuellement (en se basant sur la proximité orthographique et l'appartenance aux *magisterial districts*) le maximum de localités présentes antérieurement à celles de 2001. Ne pouvant prévoir de leurs emprises spatiales et de leurs évolutions entre 1911 et 2001, il est préférable de n'utiliser que le centre des localités pour les dates autres que 2001. Ces fichiers servent aussi à la représentation des agglomérations et à celle de leur date d'arrivée. Le fond de carte des nouvelles municipalités, utilisé par Stats SA conjointement avec celui des *magisterial districts* pour le recensement de 2001, est également disponible. Il permet d'établir les appartenances municipales des localités et des districts et assure une continuité avec les autres SIG qui n'utilisent plus que le fond municipal, tel que SA Explorer, le SIG développé par le *Municipal Demarcation Board*.

Tous les fichiers de Dysturb sont utilisables dans les principaux SIG, la plupart sont au format Shp pour Arcgis Esri® et quelques-uns sont aussi disponibles au format Mid/Mif pour MapInfo®. Ces fonds sont accompagnés d'un fichier de projection (.prj) détaillant les paramètres de projection et de référentiel utilisés (système géodésique : « WGS_1984 », système de projection : « Alber's Equal Area Projection »).

Deuxième partie

Les ingénieries spatiales et territoriales sud-africaines

Les différentes périodes postcoloniales du xx^e siècle ont été marquées par une intense et originale activité d'ingénierie territoriale pour la gestion et l'exploitation des espaces à des fins ségrégatives puis de cohésion. Au-delà des tendances générales, il est possible d'identifier la diversité des modalités d'application selon les périodes, les échelles, les milieux et les héritages. Des exceptions, voire des aberrations, révélées par la compilation systématique des changements de statuts et de limites peuvent prendre du sens par des rapprochements avec d'autres situations. Dysturb renseigne à cet effet sur la création ou l'apparition des nouvelles entités et permet d'établir une périodisation qui renvoie aux successions de modèles et techniques politiques appliquées aux découpages et aux modes de représentation des espaces en lien avec leurs affectations fonctionnelles et leur hiérarchisation. La périodisation qui s'impose concernant l'ingénierie territoriale sud-africaine repose ainsi sur les ruptures que constituent :

- la mise en place de l'apartheid, et notamment le *Group Areas Act*, fondamental pour la systématisation de la ségrégation urbaine et la différenciation des quartiers et des localités urbaines sur des bases raciales ;
- la réalisation du « grand apartheid » avec la constitution des *homelands* à partir de 1970. Techniquement, il s'agit d'une « consolidation » des réserves issues de la période coloniale pour fabriquer des districts sur base ethnique renforcés par des mouvements forcés de population. Ces districts ethniques sont agrégés pour former les *homelands* ;

– la sortie de l’apartheid et la refonte totale de l’organisation territoriale, ceci aux échelles provinciales, avec la disparition et la fusion des *homelands* dans de nouvelles provinces, et municipales avec un système de pavage exhaustif « *wall to wall* » à deux niveaux (sauf dans les aires métropolitaines). Aux niveaux provincial et municipal, il s’agit de constituer des entités de cohésion sociale et spatiale qui regroupent des espaces privilégiés (ex-provinces et municipalités blanches) et défavorisés (ex-bantoustans et *townships*) de l’apartheid.

Pour en savoir plus

Concernant les ingénieries territoriales héritées et la géographie politique historique de l’Afrique du Sud, les ouvrages fondamentaux de A. J. Christopher, et notamment son *Atlas de l’apartheid*, constituent la référence fondamentale. De nombreux travaux ayant donné lieu à des ouvrages et des numéros spéciaux de revues ont été réalisés au sujet des réformes territoriales post-apartheid, notamment provinciales, en situant les enjeux dans la plus longue durée. L’équipe¹⁰ franco-sud-africaine (IRD-UKZN) constituée dans le cadre de la coopération scientifique franco-sud-africaine et financée par le ministère français des Affaires étrangères a entrepris autour de la constitution de la base Dysturb, des travaux sur les modèles, les référents, les enjeux des découpages territoriaux et la sélection des chefs-lieux et capitales (voir sur ce point les indications bibliographiques en fin de livret).

L’architecture d’ensemble et les niveaux supérieurs : provinces, *homelands* et régions

Les contours, les noms, les fonctions et le nombre des entités territoriales ne cesseront d’être modifiés au travers des différentes périodes postcoloniales : ségrégative, d’apartheid et post-apartheid. Cependant, malgré les bouleversements introduits dans l’ingénierie territoriale, l’architecture d’ensemble des principaux cadres de compilation des données des recensements est presque immuable sur le XX^e siècle (de 1911 à 2001) dans son

10 Le programme « Territoires, marges et dynamiques urbaines » 2000-2002 (A. O. en sciences sociales du FAC-IRD-CODESRIA et A. O. franco-sud-africain de recherche) (F. Giraut avec B. Antheaume et B. Maharaj dir.) a associé l’IRD et l’UDW puis UKZN, avec des chercheurs et doctorants du CNRS et de plusieurs universités françaises (Avignon, Grenoble I et Paris I) et sud-africaines (Wits-Johannesburg, Fort Hare et UPE), ainsi que le président du *Demarcation Board* (Michael Sutcliffe).

Tableau 1 – Cadres spatiaux utilisés dans les recensements sud-africains
En gras les entités retenues dans la base *Dysturb*

		Provinces			Provinces + Homelands			Provinces	
		Sections et territoires	Territoires		4 + 6 + 4 indpt's	4 + 10 + 4 indpt's	4 + 6	9	9
		33	5	5	212	216	255	275	275
					Census Districts			Municipalités de district + îles métropolitaines	
					Localités*	722	758	874	1 108
					Settlements	16	74	3 706	3 706
					Localités	16	74	855	855
					Subplaces	12 851	12 851	2 674	2 674
					Municipalités locales	47 + 6	231	400	400
					Localités	9	9	0	0
					Municipalités de district + îles métropolitaines	9	9	47 + 6	47 + 6
					Subplaces	15 966	15 966	15 966	15 966

⁹ Dans la base DySturb les localités retenues sont à la fois les localités urbaines officielles et les banlieues, rural settlements, towns ou villages mentionnés dans les recensements qui nous sont fournis davantage intérieurement des localités urbaines officielles.

Transitional Local Councils.

nombre d'échelons. En effet, elle repose sur trois niveaux essentiels : les localités, les districts et les provinces. En revanche, les statuts, les limites, les dénominations et le nombre des entités évoluent considérablement.

Au sommet, les provinces sont jusqu'en 1960 au nombre de quatre (les anciennes colonies du Cap et du Natal et les anciennes républiques du Transvaal et de l'Orange Free State) et constituent un maillage homogène. Dans le cadre du « grand apartheid », les anciennes réserves de ces provinces vont constituer la base de *homelands* (d'abord 9 puis 10, dont 4 pseudo-indépendants) qui apparaissent à partir du recensement de 1970 pour former avec le reste des provinces un maillage hétérogène de premier niveau. À partir de 1996, cet assemblage de provinces « blanches » et de « bantoustans » disparaît au profit d'un découpage homogène en 9 nouvelles provinces. Elles sont constituées des anciennes provinces du Natal et de l'Orange Free State et du démembrement de l'ancienne province du Cap et de celle du Transvaal, respectivement en 3 et 4 nouvelles entités provinciales. Les *homelands* sont intégrés d'un seul tenant dans une des nouvelles entités qui respectent leurs frontières. Seul le Bophuthatswana est réparti sur 3 nouvelles provinces, son démembrement a entraîné une rectification de frontière historique entre la province du Cap du Nord et celle du Nord-Ouest dont la frontière s'établit au sud de l'ancienne frontière de la province du Cap.

À un niveau inférieur, des distinctions secondaires en territoires, sections et régions apparaissent dans les recensements. Ces divisions intermédiaires, non retenues dans la base, sont soit des découpages statistiques techniques sans valeur politique et administrative (les sections du recensement de 1904, puis les régions « économiques » de 1960), soit une distinction de quelques territoires au mode d'administration particulier et formés essentiellement de réserves indigènes. Ces divisions intermédiaires non permanentes ont un intérêt dans la mesure où elles apparaissent comme anticipatrices de découpages qui s'imposeront ultérieurement sur un plan administratif et politique. La distinction opérée de 1904 jusqu'à 1960, de quelques territoires « indigènes » (le *Zululand* et les *Transkeian territories*) est à la fois un héritage des *treaty states* (le Bechuanaland et le West

Griqualand apparaissaient également comme sections particulières de la colonie du Cap dans le recensement de 1904) et une première étape vers la création des *homelands* dans le cadre du « grand apartheid », par regroupement et remembrement des réserves indigènes.

Les 66 régions économiques du recensement de 1960 sont une agglomération de *magisterial districts* qui ne transcende pas les bases historiques des anciens *treaty states* (elles permettent de reconstituer les *Transkeian territories* et isolent un cœur de Zululand aux contours particulièrement tordus) mais ne constituent pas hors de ces deux situations, des blocs où les réserves seraient majoritaires. En cela, ce découpage technique basé sur les « vocations régionales » (ou les spécialisations) est annonciateur du découpage en grandes régions de développement (1982) identifiées par des lettres (fig. 4).

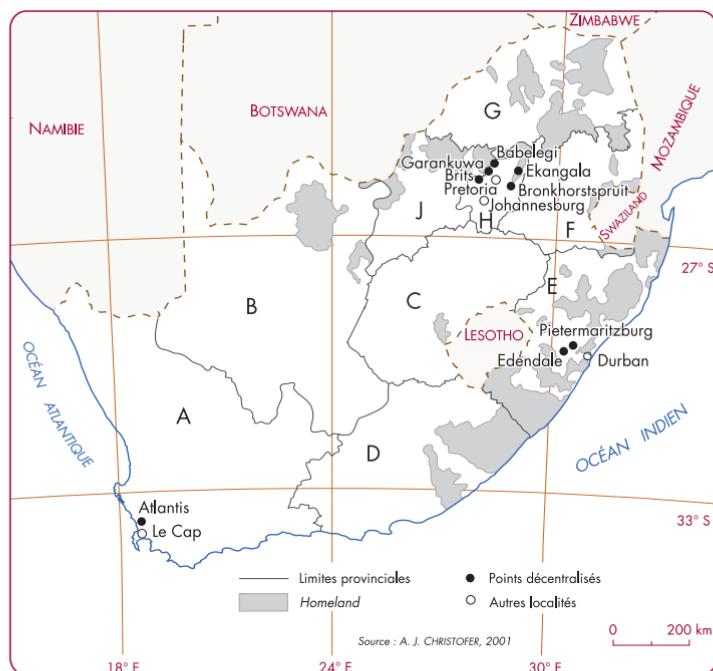


Figure 4 – Les régions de développement (1982)

Celles-ci transcendent les limites des *homelands* sur la base des polarisations pour tenter d'instaurer respectivement un aménagement du territoire qui exploite au mieux l'ensemble des ressources sud-africaines et notamment celles humaines des périphéries que sont les *homelands*, et une gestion régionale des services, distincte de l'ordre politique du « grand apartheid ». On a là déjà les principes d'une association centre-périphérie qui fonderont les découpages post-apartheid, non plus dans une optique d'exploitation mais de solidarité spatiale. Ainsi, les 9 « régions de développement » ont été les bases du découpage provincial post-apartheid.

Le niveau supérieur de la province (et des *homelands*) et celui intermédiaire, lacunaire, changeant et non permanent des régions, sont en fait des agrégations de districts. Ces *census districts* sont basés sur le découpage évolutif des *magisterial districts*. Ceux-ci changent en nombre et en limites selon une périodisation et des techniques que la base enregistre systématiquement et que nous évoquons ci-dessous, mais ils constituent un cadre type permanent sur le xx^e siècle. C'est dans ces districts que les localités urbaines (*places*) sont distinguées d'un rural indifférencié. Cette distinction est avant tout fondée sur le statut de la localité, lui-même lié à son origine et à son peuplement et non à sa taille. La liste s'allonge au cours du xx^e siècle, tandis que les principes de distinction évoluent (voir précisions sur les localités dans la première partie).

Le district: du *magisterial district* de conquête à la municipalité intégratrice

Du XVIII^e à la fin du XX^e siècle, la partition politico-administrative de l'espace sud-africain s'est effectuée dans le cadre de districts judiciaires connus d'abord sous différentes dénominations jusqu'en 1911¹¹, puis sous celle unique de *magisterial districts*. Chaque unité était associée à un

11 En fait historiquement, il y eut deux types de districts (judiciaires et fiscaux) qui ne furent pas toujours confondus. Dans la colonie du Cap au XIX^e siècle et jusqu'en 1910, une division correspond au ressort d'un civil *commissioner* puis d'un *divisional council* élu et un district au ressort d'une *court of resident magistrate*. La division peut correspondre au ressort d'un district comme Caledon ou Paarl, ou à celui de deux districts, ainsi la division de Fort Beaufort englobe le district du même nom et celui de Stockenstroom (constitué essentiellement de *locations*).

chef-lieu local (*the seat*) dont elle constituait le ressort (*jurisdiction*). Ces *magisterial districts* ont eu valeur de division locale fondamentale pour l'encadrement colonial et postcolonial jusqu'à l'établissement du nouveau système de gouvernement local intégral en municipalités en 2000. Les recensements de population du xx^e siècle et les organigrammes des administrations locales se sont calés sur cette trame, avec toutefois quelques décalages temporels. Ainsi, les *census districts* ont toujours correspondu aux MD mais ont pu être utilisés avec un décalage par rapport à leur création administrative. C'est le cas de certains MD du Cap créés fin XIX^e (Simonstown en 1848 ; Steytlerville en 1899 ; Kuruman en 1896 avec le *districting* du British Bechuanaland ; Ingawuma annexé en 1896 au nord du Zululand) qui n'apparaissent pas dans le recensement initial de 1904, mais seulement dans celui de 1911. Plus tard, c'est une anticipation qui s'effectue pour des *magisterial districts* promouvant quelques nouveaux chefs-lieux et pour lesquels les décisions avaient déjà été prises l'année du recensement et sont souvent effectives au moment de leur publication (dans le recensement de 1936 le district de Keiskammahoek est déjà présent avec un an d'avance, celui de Ndwedwe apparaît en 1921 pour une création officielle comme MD en 1937). Pour 1951, l'apparente anticipation qui concerne les districts de Delmas, Kirkwood, Theunissen, Sibasa, Oberholzer, Kempton Park, Sasolburg, Wesselsbron, Vredenburg, Welkom, Venderbijlpark est liée au fait que, dans la base, c'est le découpage de 1960 qui a été utilisé pour compiler les données de 1951 (il s'agit en fait des données rétrospectives de 1951 telles que mentionnées dans le recensement de 1960 avec le découpage de 1960). L'anticipation pour les districts du « grand apartheid » relève du même phénomène ; ainsi de nombreux districts créés dans la vague de 1972 apparaissent déjà comme *census districts* en 1970, aux côtés des subdivisions ethniques de MD en sous-districts « zulu », « xhosa » et « swazi », subdivisions qui seront réagrégées ensuite pour créer les MD du Zululand, du Ciskei et du Kangwane. Le tableau sur les districts (en annexe sur le cédérom) donne pour tous les *magisterial* et *census districts* ayant existé sur le xx^e siècle leur date de création en tant que MD et leur date d'apparition en tant que CD, leurs dénominations et chefs-lieux suc-

cessifs. Le tableau indique également sur quelles divisions antérieures ils ont été découpés, et leurs changements de limites ultérieurs. Enfin, ce tableau permet de regrouper les MD selon une typologie génétique en quatre catégories qui fait l'objet d'une cartographie diachronique.

Pour cette typologie, on distingue quatre grandes phases de *districting* et d'ingénierie territoriale qui se chevauchent partiellement. Elles ont accompagné le façonnement colonial de la mise en valeur et de la (re)distribution du peuplement et constituent le legs territorial de l'apartheid. Les différentes modalités d'application de ces phases de *districting* (tabl. 2 et fig. 5) sont ici présentées :

- la **genèse de conquête** (1a) ou constitution d'un maillage initial en districts qui accompagne la progression de l'espace colonisé ;
- les **premières subdivisions coloniales** (1b) des entités initiales ;
- le **resserrement progressif** de la maille avec **promotions** de nouveaux centres (2) ;
- la **création des circonscriptions ethniques** pour la constitution des *homelands* ou le charcutage du « grand apartheid » (3).

En 1911, sur 206 MD, les deux tiers environ correspondent aux entités initiales des premiers découpages (1a et b) ayant accompagné la progression de l'espace colonisé et annexé. Ces MD de première génération

Tableau 2 – Nombre de districts par type génétique et par recensement

N° MD	Génèse de conquête (1a)	Premières subdivisions (1b)	Resserrement et promotion (2)	Circonscription ethnique de <i>homelands</i> (3)	Disparition
1911	206	31	106	68	1
1921	211	31	109	71	2
1936	248	30	108	110	
1951	267	30	107	130	
1960	277	30	106	141	
1970	371	30	110	164	67
1980	352	30	109	168	45
1991	370	30	105	175	60
2001	354	30	107	172	45
					16

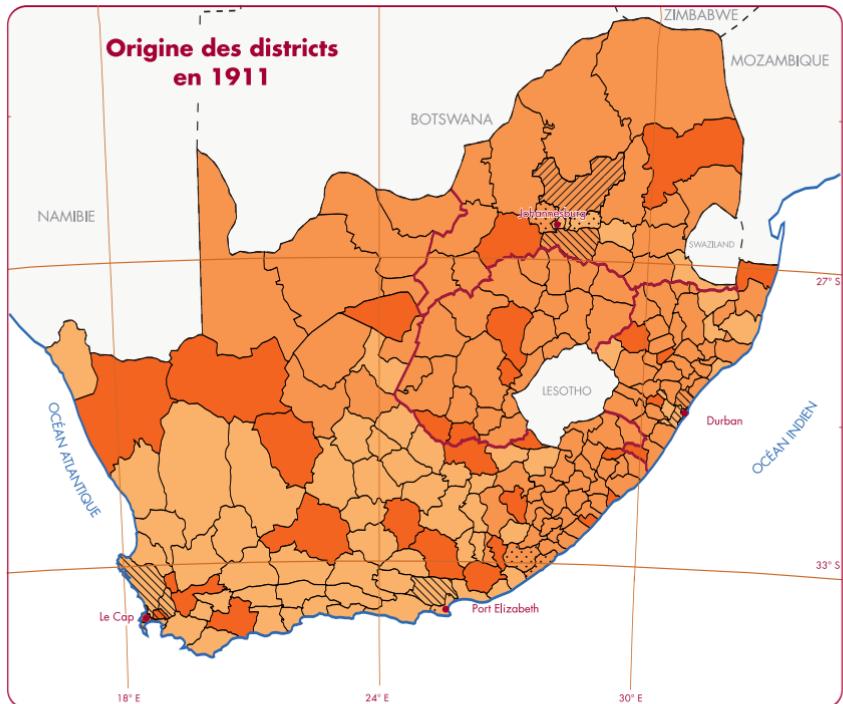
ont déjà été réduits puisque, dès 1911, près d'un tiers sont des MD de deuxième génération (2) procédant d'un resserrement de la maille par subdivision avec quelques réorganisations.

La totalité des nouvelles créations de 1921 à 1960 (soit plus d'une centaine) va relever de cette logique de resserrement de la maille et de promotion de nouvelles localités comme chefs-lieux. À partir de 1970, ce mouvement s'essouffle (une dizaine de créations de 1970 à 1991) tandis qu'une nouvelle vague de création de MD ethniques s'inscrit dans la logique du « grand apartheid » et de la constitution des bantoustans (près de 100 créations jusqu'en 1991 avec une quarantaine de créations temporaires en 1970 avant réorganisation). Ainsi en 1991, plus d'un tiers des districts relèvent d'une origine coloniale, un peu plus de la moitié correspond à des subdivisions pour resserrement de la maille en districts polarisés et un quart désigne des districts ethniques créés dans le cadre du « grand apartheid ».

La constitution coloniale d'un maillage initial en *districts*

Les modalités furent différentes selon la nature des espaces colonisés. Un modèle initial se dégage cependant : un nouveau district de la colonie du Cap est créé à cheval sur le précédent (qui n'est plus sur le front de conquête coloniale) et sur de nouveaux territoires intégrés. Le district précédent se voit alors progressivement réduit autour de son chef-lieu. Ainsi, une cité passe d'une position de tête de pont sur un front pionnier ou une frontière militaire, à celle de chef-lieu base arrière du front, puis à centre chef-lieu d'un petit district colonisé qui n'est plus au contact du front. Les meilleurs exemples sont Stellenbosch, Graaff-Reinet et Somerset (West).

De multiples variantes à ce modèle interviennent à partir du premier tiers du XIX^e siècle, lorsque le front pionnier est au contact d'occupations antérieures denses et organisées qui se voient reconnues (protectorat ou *treaty state*) ou combattues et annexées, ou encore réduites et constitutives d'un espace autochtone avec le modèle des réserves élaboré dans la colonie du Natal (sous la dénomination de *locations*). Les chefs-lieux peuvent alors être créés *ex nihilo* pour accompagner une colonisation de ges-



[Dark Orange] Noyau d'une division originelle de la conquête coloniale

[Light Orange] Première subdivision coloniale

[Yellow-Orange] Création avec promotion de chef-lieu

[Light Yellow] Création du Grand Apartheid

Districts métropolitains :

[Diagonal lines] District métropolitain original

[Cross-hatching] District périphérique métropolisé ultérieurement

[Plus signs] Subdivision métropolitaine

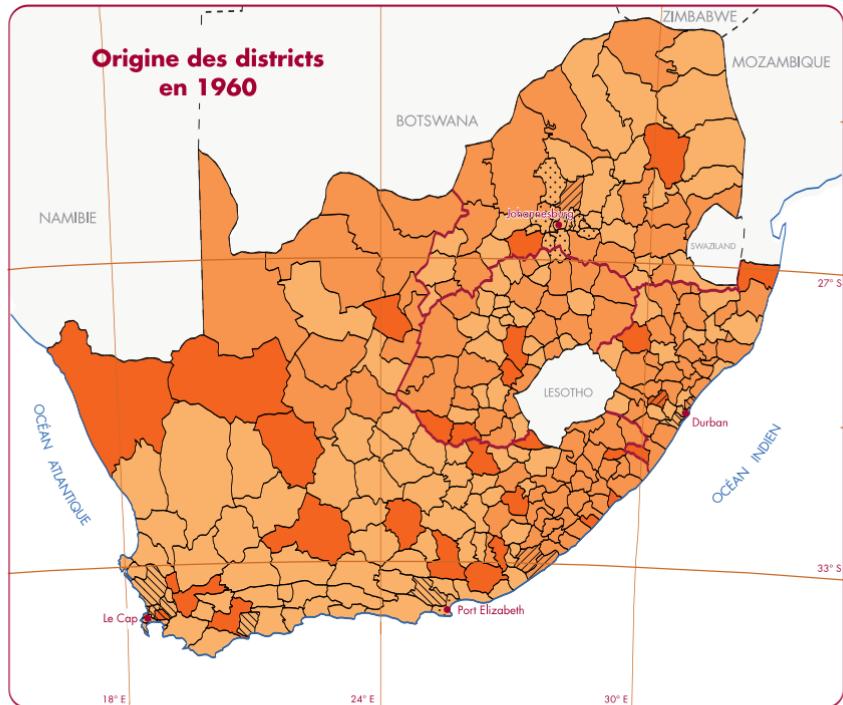
— Limite provinciale

□□□□□□□ Limite de bantoustan

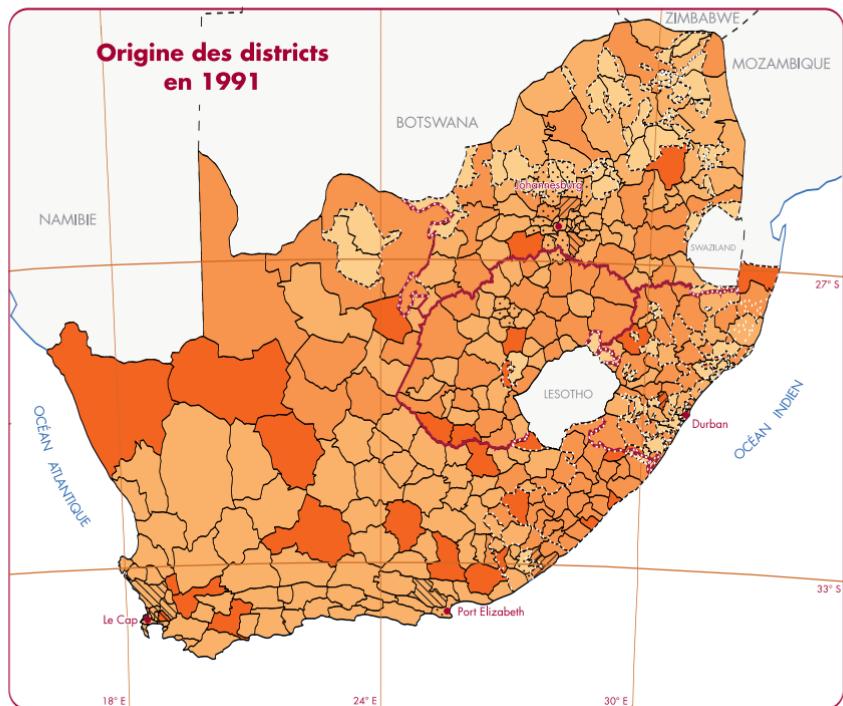
0 100 200 km

Figure 5 – Genèse des districts, typologies en 1911, 1960 et 1991.

Origine des districts en 1960



Origine des districts en 1991



tion et non pas de peuplement. Dans ce cas apparaît un petit isolat blanc qui gardera son statut de chef-lieu en s'autochtonisant éventuellement comme pour les *Transkeian territories*, ou qui pourra sortir du territoire lorsque celui-ci deviendra un *bantoustan*, s'il est en position bordière : exemples de King William's Town ou Matatiele autour desquels une colonisation de peuplement s'était mise en place. Parallèlement, la conquête boer est menée tambour battant dans l'intérieur et engendre une course à la domination territoriale par création de grands blocs peu organisés d'un côté (les républiques) puis un bornage de l'Afrique australe de l'autre avec de grands protectorats britanniques et l'extension de la colonie du Natal et l'annexion du Zululand.

C'est le premier découpage de ces républiques et des *treaty states* une fois annexés qui constituent la deuxième modalité du découpage colonial en *magisterial districts*. Ils sont d'emblée créés pour diviser (quadriller) ces territoires en entités de dimension relativement égale. Mais le modèle polarisé à partir de chefs-lieux encore embryonnaires n'est pas hégémonique, ainsi les configurations des districts coloniaux, leur cartographie et leurs dénominations enregistrent différentes pratiques et modèles.
Cinq cas régionaux :

- le Natal, avec la première division de Natalia (qui était centrée sur Pietermaritzburg), est découpé en grandes entités limitées par les fleuves et rivières principales qui sont soit centrées (Impafana sur Weenen ; Pietermaritzburg sur Pietermaritzburg ; d'Urban sur Port Natal), soit non centrées (Umvoti, Umzinyati et Upper Tugela) sur les marges et sur le littoral (Lower Umzikulu, Lower Tugela, Alexandra, Umlalasi) ;
- le Zululand, après sa difficile mise au pas coloniale est d'abord démantelé en chefferies concurrentes puis une fois annexé, il est divisé en districts qui reprennent certaines de ces divisions tribales. Le nord-ouest du Zululand sera intégré à la South African Republic puis réintégrera le Natal pour former des districts polarisés : Vryheid, Utrecht, Paulpietersburg ;
- le Transvaal présentera une première division avec des territoires nommés d'après les chefs-lieux et d'autres en tant que région naturelle en

lien avec des ressources : Waterberg, Witwatersrand, Soutpansberg. La disposition des districts présente par ailleurs une configuration auréolaire autour du principal foyer minier, industriel et de peuplement : le Witwatersrand. Au-delà, les districts se répartissent en secteur avec des chefs-lieux centripètes au plus près du foyer provincial et qui découpent une première et une deuxième couronne. Krugersdorp, Pretoria, Middelburg ou Heidelberg sont les chefs-lieux centripètes de districts en secteur de la première couronne ; Rustenburg, Nylstroom (pour Waterberg), Pietersburg (pour Soutpansberg) et Lydenburg sont ceux de la couronne externe du Transvaal ;

- l'Orange Free State est d'emblée divisé (y compris sur sa partie sud composée de concessions et *treaty states*) selon un maillage régulier et centré sur un réseau de petites villes ;
- les *Transkeian territories* sont subdivisés avant 1904 en districts issus eux-mêmes de la division initiale en *treaty states* qui ont été annexés progressivement entre 1879 et 1894 : Fingoland, Tembuland, Pondoland et Griqualand East, mais qui apparaissent toujours dans les recensements de 1911 et 1921 comme des découpages intermédiaires regroupant des districts à l'administration particulière.

La dénomination hybride des districts illustre cette pluralité de configurations. Les noms de chefs-lieux dominent (rarement selon une toponymie africaine, si ce n'est dans les *Transkeian territories*), et sont même exclusifs dans l'Orange Free State. Cependant, d'autres dénominations sont présentes sous deux formes : relevant de la culture et de l'histoire coloniale britannique d'une part (notamment dans l'ex-colonie du Cap), et relevant d'éléments de l'environnement d'autre part (notamment dans le Transvaal et l'ex-Zululand) (GIRAUT *et al.*, 2008).

Le resserrement progressif de la maille

La subdivision des mailles initiales a été amorcée dès le premier tiers du XIX^e siècle, mais s'effectuera surtout tout au long du XX^e siècle (plus de 150 créations entre 1911 et 1996 dont l'essentiel jusqu'en 1970). Ses moteurs seront le resserrement de l'encadrement administratif combiné

d'abord avec la promotion de nouvelles localités (centres ruraux), puis d'agglomérations minières et de périphéries métropolitaines qui acquièrent simultanément des statuts municipaux. Les modalités de création de nouveaux districts peuvent relever de la simple subdivision d'une maille antérieure ou de la création d'un nouveau périmètre par amputation de plusieurs districts existants (cas le plus fréquent). Ainsi, l'évolution du maillage territorial reflète autant qu'elle accompagne celle de la distribution de la population et de l'armature urbaine sud-africaine profondément remaniée par le développement de l'activité minière et de l'industrialisation. L'ensemble des districts créés dans cette logique a une toponymie relative à leur chef-lieu. Le cas des créations successives dans l'Orange Free State illustre la variété de ces modalités, avec dans l'entre-deux-guerres la promotion de petites villes rurales, et à partir des années 1950 une réorganisation du nouveau bassin minier émergent et de sa périphérie.

Lorsque les promotions se font pour des centres carrefours secondaires, le nouveau district rogne alors sur plusieurs districts environnants (exemple : Dewetsdorp et Reitz, créés au milieu des années 1920 chacun sur quatre districts environnants). Lorsqu'il s'agit de la promotion d'un centre secondaire éventuellement peu éloigné du premier chef-lieu, il y a alors partage de l'arrière-pays (création de Vredendal dans Vanrhynsdorp, par exemple). Enfin, on note des cas d'éclatement d'un district en plusieurs entités au même moment comme par exemple Rustenburg en 1963 éclaté en 4 entités avec la création de Koster au sud, Swartruggens à l'ouest et Thabazimbi au nord.

Les divisions dans un tissu dense de petites villes (région du Cap) donnent de petits districts (exemple : Wellington sur Paarl ou Vredeburg et Hopetown sur Malmesbury), tandis qu'un peu plus loin dans le tissu très peu dense, les subdivisions pour promotion donnent de grands districts, exemple : Williston sur Fraserburg. Si les *magisterial districts* de conquête sont pratiquement tous subdivisés progressivement, en revanche, les découpages en *magisterial districts* correspondant à une première subdivision des *treaty states* après annexion apparaissent comme relativement stables et donc peu touchés par cette phase de création de nouveaux dis-

tricts. C'est particulièrement le cas pour les ex-*Transkeian territories* et assez nettement pour l'ex-*Zululand*.

La création des circonscriptions ethniques

La création de districts ethniques et non plus fonctionnels dans les années 1970 relève de la politique du « grand apartheid » qui vise la constitution des *homelands* indépendants, avec expulsions massives de populations citadines noires vers ces *bantoustans* en fonction de leur appartenance aux différents groupes linguistiques.

La première étape est d'abord la fabrication des blocs territoriaux constitutifs des futurs *homelands*. Celle-ci s'effectue dès le recensement de 1970 sous la forme de sous-districts ethniques pour les Zulu, Xhosa-Transkei, Xhosa-Ciskei, Swazi, Tswana, Lebowa, Venda, Basotho, Matshangana. Ces nouveaux districts bantous sont des subdivisions de *magisterial districts* existants et seront ultérieurement recomposés pour former de nouveaux *magisterial districts*, cette fois transversaux comme au KwaZulu. De plus, des retouches voire des changements majeurs (comme pour le Ciskei) seront opérés au gré des « consolidations ».

Dans la plupart des cas, la fabrication des districts de *homelands* s'effectue par regroupement d'ex-*native reserves* que l'on extirpe de la juridiction des districts au sein desquels elles se trouvent. Le processus concerne les *bantoustans* autres que le Transkei, déjà découpé en districts polarisés et qui passe tel quel au statut de *homeland* avec tout de même quelques arrangements à la marge¹². Des cas de reconfiguration importante de la carte des districts (y compris pour les districts voisins de ceux affectés directement par la création des nouveaux districts ethniques) sont enregistrés lors de cette phase (fig. 5).

12 Dans la perspective de la création du Transkei, les districts de Mc Lear, Eliot et Mount Currie, sortiront d'abord des *Transkeian territories*. Les districts de Hershel et Glen Grey historiquement hors des *Transkeian territories*, rejoindront ensuite le Transkei dans une logique de « consolidation » alors qu'ils avaient été initialement (1970) attribués au Ciskei. Au sein des *Transkeian territories*, les petites villes coloniales littorales (Port Saint-Johns) et intérieures (Umtata, Butterworth, etc.) seront intégrées (après quelques hésitations pour Port Saint-Johns et Umtata) dans le *homeland* indépendant, seule Matatiele, cité bordière, sera extraite et rattachée au district de Mount Currie dans le Natal.

Voici quelques exemples :

- au nord, le district de Soutpansberg est d'abord subdivisé en cinq entités pour ne plus occuper que la partie nord-ouest du district originel du début du siècle. La création du Venda et du Gazankulu aboutit au démantèlement du district de Sibasa au nord-est, la partie blanche de cet ancien MD est alors rattachée sans continuité à Soutpansberg qui intègre ainsi un morceau du parc Kruger situé de l'autre côté du Venda indépendant ;
- le district de Letaba d'abord amputé dans les années 1970 de plusieurs morceaux au centre-nord pour créer le Lebowa et le Gazankulu voit en 1982 tout le centre et l'est séparés pour la promotion de la cité minière de Phalaborwa, une des portes d'entrée du parc. Un Letaba résiduel (sans la localité éponyme et non contigu au Kruger) subsiste entre les morceaux du Lebowa ;
- Maluti (ex-Matatiele) est la partie xhosa du district de Matatiele originel, tandis que la partie blanche a été rattachée à Mount Currie. Ainsi, on a eu la situation paradoxale d'un district de Matatiele dans le Transkei qui n'incluait plus la ville de Matatiele située dans le district de Mount Currie ;
- la disparition du district de Mafikeng : le district a d'abord été amputé de sa partie centrale et sud en 1971, lors de la création du Bophuthatswana. Il est alors en deux parties disjointes, puis sa partie nord avec la ville de Mafeking est transférée au Bophuthatswana en 1980 et intègre le district de Molopo. Privée de chef-lieu, la partie sud est ensuite transférée à Vryburg.

La réorganisation administrative des périphéries métropolitaines est également affectée par cette ingénierie territoriale raciste. De grands *townships* (Umlazi à Durban), et/ou périphéries informelles (Mdantsane à East London, Zwelisha à King William's Town, Odi-Moretele à Pretoria ou encore Mpumalanga entre Durban et Pietermaritzburg) accèdent au rang de districts avant de participer à la création d'un *homeland* ou de le rejoindre. Ainsi, les *homelands* sont structurellement des espaces aux coeurs ruraux, éventuellement denses, dont les principales agglomérations se situent aux marges.

La réorganisation territoriale de la politique du « grand apartheid » renforce la dualité des espaces sud-africains déjà organisée par le système municipal et les régimes fonciers. Cette dualité envahit désormais l'ensemble des sphères politiques et administratives et fonde l'ensemble de la territorialité publique qu'elle soit administrative, judiciaire ou technique. Cette territorialité est désormais définie tantôt sur des critères fonctionnels, tantôt sur des critères raciaux dans une carte pourtant toujours dominée par les principes modernes et rationnels de pavage et d'emboîtement. Cela a pour conséquence de transformer la territorialité sud-africaine en une mosaïque d'espaces discontinus et profondément hétérogènes. La territorialité du « grand apartheid » apparaît ainsi par certains aspects comme un modèle monstrueux de post-modernité territoriale.

■ L'ingénierie territoriale sud-africaine

Mise en place d'un système cohérent

Après avoir revu le découpage provincial et éliminé les anciens bantous-tans, la nouvelle Afrique du Sud s'est appliquée à mettre en place un système municipal égalitaire et rationnel. Le principe de mixité socio-spatiale associé à ceux de pavage intégral (*wall to wall*) et d'emboîtement (province, municipalité de district et municipalité locale) sont les maîtres mots du projet. Cependant, des exceptions notables confirment la règle et dérogent aux principes de cette rationalité. Elles concernent d'une part les aires métropolitaines qui s'autonomisent au sein du système municipal et provincial, et d'autre part les espaces aux marges du nouveau découpage provincial pour lesquels ont été créées les formules hybrides du *District Management Area* (DMA) et de la *Cross Boundaries Municipality* (CBLC et CBDC).

Une loi issue d'un Livre blanc a constitué la lettre de mission d'un organisme indépendant créé pour l'occasion, le *South African Municipal Demarcation Board*. Il s'agissait conformément à la Constitution de 1996, de doter l'Afrique du Sud d'un système égalitaire en gouvernement local qui obéisse au principe de pavage intégral du territoire, non observé dans le système intérimaire en *TLC* (*Transitional Local Councils*) mis en

place pour les premières élections locales de 1996 et que l'on retrouvait dans le recensement de 1996. L'accent est mis, notamment dans l'exposé des motifs (*demarcation objectives*), sur la capacité des entités à subvenir à la prestation en services de base des populations, ce qui induit le recours à des entités composites socialement et d'un gabarit assurant une surface financière minimale au gouvernement local. Un élément fondamental de la doctrine apparaît sous la formule « d'un besoin d'entités cohérentes, inclusives et non fragmentées » qui ouvre la voie à la constitution d'aires métropolitaines. Cependant, un ensemble de critères généraux sont également énumérés dont il doit être tenu compte : « caractéristiques environnementales, topographiques et physiques », « aire des communautés rurales traditionnelles », « migrations alternantes et recours aux infrastructures », « autres frontières administratives ».

Les marges au cœur de la réorganisation territoriale sud-africaine

L'un des défis lancé à la réorganisation sociale, politique et territoriale de l'Afrique du Sud post-apartheid est le traitement de ses marges internes, celles où l'on confinait des citoyens de « seconde zone » dans des espaces relégués loin des cœurs économiques et politiques. Il s'agit donc de réhabiliter et de réintégrer, et pour atteindre cet objectif, deux impératifs éventuellement contradictoires se présentent : abolir les différences de statut et introduire une solidarité, et donc une mixité, au sein des nouvelles entités et institutions. Dès lors, la question du traitement des marges ou des confins hérités devient cruciale. Après avoir dominé les débats concernant le redécoupage provincial, elle se retrouve en l'état pour les découpages municipaux. Cette focalisation des débats sur les marges internes plutôt que sur les centres potentiels s'est d'abord traduite par l'inscription dans la constitution intérimaire de 1994 d'une liste nominative de quatorze conflits frontaliers potentiels issus du découpage en neuf provinces. Ceux-ci devaient trouver une solution par voie référendaire et/ou dans le nouveau système de gouvernement local. Certains de ces conflits frontaliers, notamment celui du Bushbuckridge, ont fait l'objet d'études détaillées (RAMUTSINDELA, 1998, 2001 ; NARSIAH et MAHARAJ, 1999).

Entre 1996 et 2000, le débat autour des *Transitional local councils* se focalisa également sur le traitement des marges internes. Conçus dans l'urgence, les TLC furent une extension du statut municipal réservé jusque-là aux parties blanches des cités. En intégrant les *townships* noirs, « métis » et indiens, ceci au nom de la solidarité socio-spatiale, ces TLC furent souvent contestés comme ignorant les périphéries informelles ou semi-rurales des villes ainsi que l'urbanisation déplacée au-delà des limites des anciens bantoustans (MCCARTHY et BERNSTEIN, 1998).

Enfin avec le pavage intégral du territoire sud-africain en municipalités, aires métropolitaines et districts à la fin des années 1990, resurgit la question des autorités coutumières et plus généralement celle de la revendication d'une autonomie des périphéries rurales. Sur fond du slogan de l'*African renaissance* lancé par le président Thabo Mbeki et réinterprétable à souhait, les revendications des autorités coutumières menacées et marginalisées dans le nouveau dispositif en gouvernement local ont pu trouver un écho et un soutien populaire. Effaçant alors l'enjeu de la redistribution des richesses au sein d'entités municipales composites, ces revendications un temps entérinées par les TLC, ont échoué dans certains cas. Au KwaZulu-Natal, elles ont pu déboucher, sur des entités municipales totalement dépourvues de moyens mais homogènes socio-économiquement. Il s'agit en fait de l'autonomisation administrative de quelques fragments urbains, projetés aux marges internes de l'ex-*bantoustan*, avec leurs environnements ruraux coutumiers et éventuellement quelques exploitations modernes.

Ainsi le secteur de Loskop¹³ constitue une municipalité indépendante (Imbabazane Local Municipality, KZ236) de celles des villes industrielles de Estcourt (Umtshezi Local Municipality, KZ234) et Ladysmith (Emnambithi-Ladysmith Local Municipality, KZ232) où résidait pourtant le maire en 2002. Dans l'Eastern Cape c'est aussi le cas de la municipalité de Peddie (Ngquushwa Local Municipality, EC126) qui, avec le

13 À noter que Loskop, agglomération de bantoustan située dans l'ex-KwaZulu sur la ligne de chemin de fer entre Eastcourt et Bergville, n'apparaît pas en tant que localité et encore moins comme agglomération dans les recensements, étant partagée entre plusieurs chefferies qui s'étendent chacune au-delà de cette agglomération.

secteur de Glenmore, s'autonomise vis-à-vis de Grahamstown (Makana Local Municipality, EC104) et de King Williams Town/East-London (Buffalo City Local Municipality, EC125).

Est ici entériné, en opposition à la doctrine du redécoupage, le clivage administratif hérité du « grand apartheid » entre petites villes et urbanisation projetée dépendante. On a alors la série de schémas présentés dans la troisième partie consacrée aux villes qui reprend les phases municipales pour ces secteurs d'urbanisation projetée.

Les débats sur les enjeux d'une réforme radicale de l'organisation territoriale de l'État se sont ainsi focalisés sur le traitement des marges internes. Il faut dire qu'en Afrique du Sud, à toutes les échelles, les contrastes aux limites des entités héritées sont extrêmes et que les phénomènes de discontinuité furent exacerbés par la politique du « grand apartheid ».

« Confins vides » et « confins pleins »

Aux échelles nationale et régionale, on peut cependant distinguer deux types très différents, voire opposés, d'espaces marginaux ou de confins. En effet, il existe d'un côté les « confins vides » ; souvent également en position de frontière internationale, ils sont marqués par de très faibles densités de population et des formes de mise en valeur dominées par des mesures de protection de l'environnement de type parc ou réserve, *ex-buffer zones* entre une Afrique du Sud isolée et les pays de la « Ligne de front ». D'un autre côté, se trouvent des « confins pleins », fragments urbains déplacés au-delà des limites des *ex-bantoustans*, sorte de spécialité sud-africaine. Ils sont les héritiers directs des politiques d'urbanisation déplacée réalisées dans le cadre du « grand apartheid » et de la mise en place des *bantoustans* avec leurs *dumping grounds* périphériques : il s'agit de l'expression d'une véritable urbanisation projetée à plusieurs dizaines de kilomètres d'une ville centre, sous la forme de fragments urbains dépourvus d'élément de centralité.

Outre les centres des aires métropolitaines et les pays ruraux denses (zulu, venda et xhosa notamment), la carte de la répartition de la population met ainsi également en exergue ces *dumping grounds* (ALLANIC,

2003 ; MC CARTHY et BERNSTEIN, 1998). Placés aux limites des anciens *bantoustans*, ces espaces se retrouvent également en position de confins administratifs dans la nouvelle carte provinciale. C'est particulièrement le cas aux limites des provinces du Limpopo et du Nord-Ouest avec celles du Gauteng et du Mpumalanga. Trois cas de figure s'y présentent :

- *settlement* péri métropolitain : périphérie nord de Pretoria (city of Tshwane), dont le dernier péri mètre intègre les principaux *dumping grounds* de l'Odi Moretele (GERVAIS-LAMBONY et GUILLAUME, 1999) ;
- *settlement* à la périphérie de petites villes : Groblersdal et Marble Hall qui intègrent leurs *displaced urban areas* de l'ex-Lebowa (RAMUTSINDELA, 2001) ;
- bassin résidentiel aux marges nationales : Bushbuckridge aux portes du Kruger et au nord de Nelspruit (NARSIAH et MAHARAJ, 1999 ; RAMUTSINDELA, 2001).

Dans d'autres cas, ces « ex-confins pleins » de *bantoustans* sont intégrés dans une province composite et constituent désormais des isolats urbains pauvres aux marges des métropoles (Mpumalanga au nord de Durban, Botshabelo et Thaba N'Chu à l'est de Bloemfontein, Mdantsane et Zwelisha au nord-ouest d'East London, Esikaweni à l'écart de l'axe Empangeni/Richard's Bay). On les retrouve alors en position de confins au sein des nouvelles municipalités qu'elles soient métropolitaines (municipalité de type A) comme Durban, ou non (municipalités de type B), comme East London/King William's Town, Bloemfontein ou encore Empangeni/Richards Bay (GIRAUT et MAHARAJ, 2003). Pour respecter au niveau local le principe d'association des centres bien dotés aux périphéries discriminées, les nouvelles municipalités peuvent ainsi rassembler des ensembles discontinus spatialement mais fonctionnellement interdépendants.

Il existe des situations composites où coexistent les situations de confins vides et pleins : notamment au nord et à l'ouest du KZN avec leurs complexes de parcs et réserves (Maputaland, Drakensberg) qui bénéficient d'une reconnaissance internationale (Patrimoine mondial de l'Unesco) et voisinent avec des aires rurales denses (Zululand) ou assimilables aux *dum-*

ping grounds (Piémont du Drakensberg). Les frontières provinciales sud-africaines, qui entérinent les discontinuités de l'apartheid à l'échelle régionale, sont remarquables sur le plan de la distribution de la population. Elles présentent une succession non régulière de vides humains et de concentration, qui se répercutent dans le maillage des nouvelles entités municipales et dans leur statut.

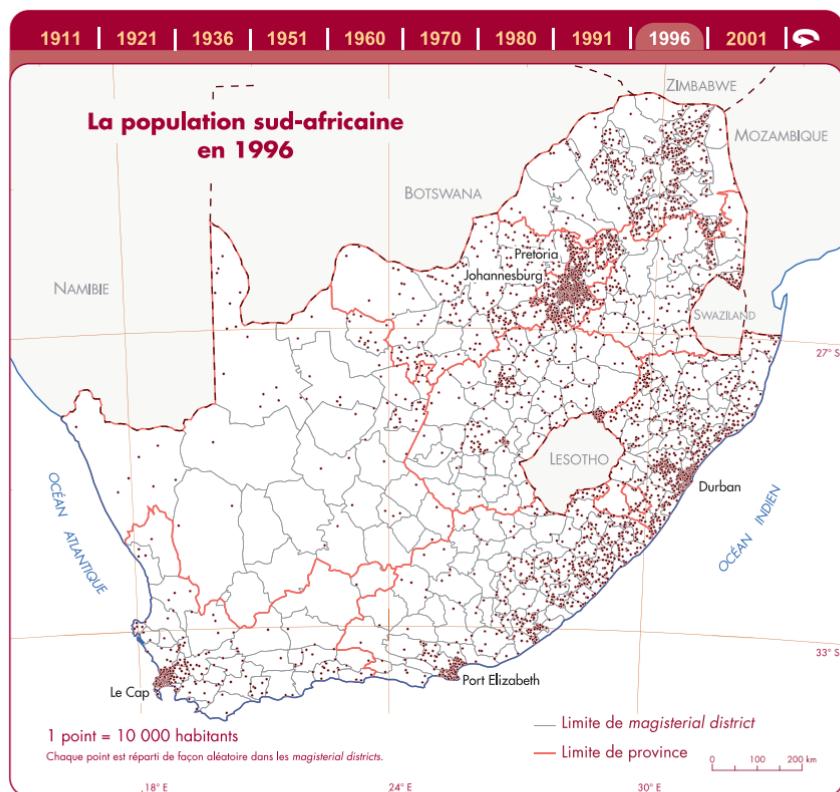


Figure 6 – Distribution de la population sud-africaine(1996).

Le traitement administratif des "confins vides" et des "confins pleins"

La mise en parallèle des deux cartes (fig. 6 et 7) permet de constater qu'une partie des « confins pleins » bénéficie du statut de municipalité transprovinciale (*Cross Boundaries Local Municipality*) aujourd'hui remis en cause avec une modification des frontières provinciales. C'est notamment le cas autour de la conurbation Johannesburg-Pretoria et aux confins des provinces du Limpopo et du Mpumalanga pour la très disputée région du Bushbuckridge, mais la formule n'a pu être appliquée aux limites sud du KwaZulu-Natal suite au refus des autorités provinciales. Les « confins vides », nombreux en position de frontière internationale et dans la province du Cap du Nord, constituent pour leur part des aires administrées par les districts (*District Management Area*), ainsi ils dépendent du second niveau de gouvernement local et échappent à la municipalisation intégrale du territoire sud-africain.

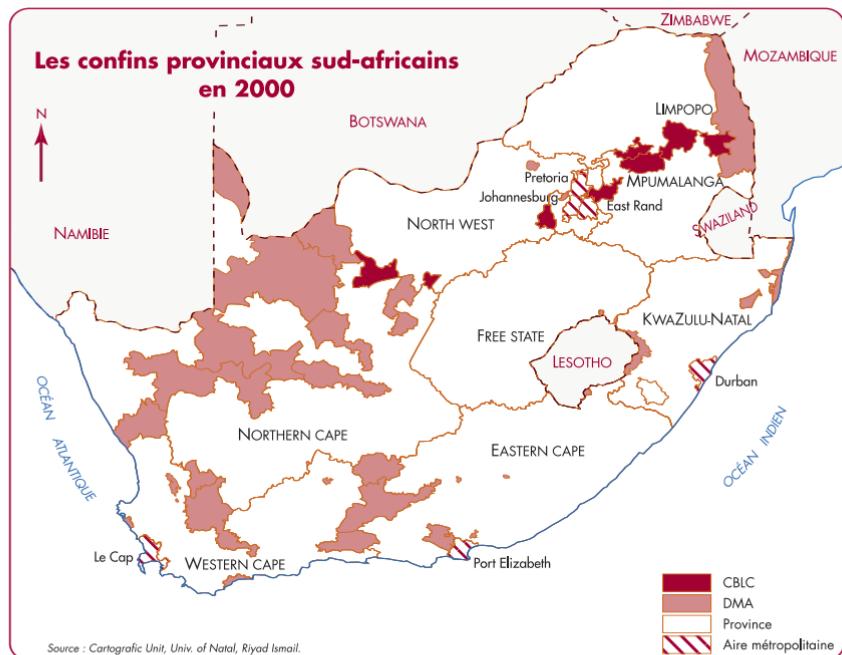


Figure 7 – Les confins provinciaux sud-africains (2000).

Troisième partie

Les dimensions spatiales et territoriales de l'urbanisation

L'urbanisation de l'Afrique du Sud s'est faite dans des conditions particulières, en liaison tout d'abord avec les différentes phases de développement économique, donnant le premier rôle aux villes-ports en périphérie, puis aux villes minières à l'intérieur. Les processus d'urbanisation ont été par la suite soumis aux lois d'apartheid spatial et racial à l'échelle nationale, comme à l'échelle intra-urbaine. Pour cette raison, le système des villes sud-africaines est souvent présenté comme spécifique, à part, difficile à comparer, d'autant que les différentes populations¹⁴ ne connaissent pas le même rythme de croissance et qu'il s'agit donc d'un système très hétérogène.

Un système de villes entre « pays neufs » et « pays en développement » : une urbanisation avancée

Colonisation, fronts et remplissage du territoire (les générations de villes)

Les villes de la période précoloniale furent rares mais pas inexistantes, aussi peut-on parler d'un « *precolonial stage* »¹⁵ qui s'inscrit plus largement dans le cadre de l'Afrique australe et concerne seulement les marges de l'actuelle Afrique du Sud. L'agglomération de Mapungubwe située à sa frontière nord y apparaît comme la première forme isolée d'agglomération à fonction politique et économique. Les Tswana « *agro-towns* », dont certaines

¹⁴ Nous faisons ici référence à la classification raciale rigidifiée et sophistiquée sous l'apartheid et qui divise la population en quatre catégories : Blanc (*White*), Noir (*Bantou* ou *Black*), Asiatique ou Indien (*Asian*, *Indian*) ou « Métis » (*Coloured*). En dépit de la fin de l'apartheid et de ses principes ségrégatifs, ces catégories sont encore utilisées aujourd'hui, même si le terme de « Noir » ou « Black » désigne de plus en plus dans la nouvelle Afrique du Sud, l'ensemble des « non-Blancs » (GERVAIS-LAMBONY, 1997). Cf. livret Première partie.

¹⁵ Cette chronologie s'inspire de celle établie par R. J. Davies en 1972, que nous avons remaniée et complétée. Davies est l'un des rares géographes sud-africains à avoir analysé l'organisation du réseau urbain et mené des études comparatives sur l'ensemble des villes du pays.

se sont situées et développées sur l'actuel territoire sud-africain (Dithakong, Kaditshwene), vraisemblablement sur plusieurs siècles à partir du milieu du second millénaire, sont certainement les agglomérations pré-coloniales sud-africaines les plus notables par leur ampleur et leur longévité qui les firent contemporaines des premières incursions coloniales (FREUND, 2007). Il faut aussi mentionner deux capitales de royaumes guerriers, Ulundi pour les Zulu et Thabo Bosiu pour les Basotho, qui furent également des agglomérations autochtones contemporaines de la colonisation du XIX^e siècle.

Le Cap fut le premier lieu de concentration urbaine d'origine coloniale à partir de 1652 et l'installation de la compagnie hollandaise *Dutch East India Africa*. Cette phase correspond au « *colonial pre-industrial stage* » entre 1652 et 1806. Aucune ville, au sens où les Européens l'entendaient, n'existe sur le territoire avant cette date et la mise en œuvre du modèle occidental colonial (COQUERY-VIDROVITCH, 1993) crée le début de l'urbanisation moderne. Si de manière générale, sur le continent, la ville coloniale africaine ne fut pas une ville blanche, l'Afrique du Sud fait exception, car, justement, Le Cap fut la seule ville blanche d'Afrique noire et ce jusqu'à la fin du XIX^e siècle. Dès lors, l'originalité de la mise en place du système urbain sud-africain et son évolution sur le long terme mettent en évidence sa forte dépendance et sa grande ouverture sur l'international. Les premiers foyers de peuplement urbain, établis par fronts pionniers successifs, sont en dépendance totale, notamment économique et commerciale, par rapport à l'étranger. À ce stade de l'urbanisation, les principaux centres de croissance urbaine sont alors les villes côtières, les ports et les villes situées dans leur arrière-pays immédiat : Le Cap au premier plan, car jusqu'au début du XIX^e siècle, dix des treize villes établies se situent autour du Cap, les autres étant les villes de Durban, Port Elizabeth, Grahamstown et East London secondairement. L'arrivée des colons anglais à Durban en 1824 accentue le rôle primordial des ports dans l'urbanisation (« *colonial transitional stage* » 1806-1833). Ces différentes zones urbaines conservent une forte autonomie et ont chacune développé des réseaux de communication relativement denses avec leur zone d'influence immédiate, mais

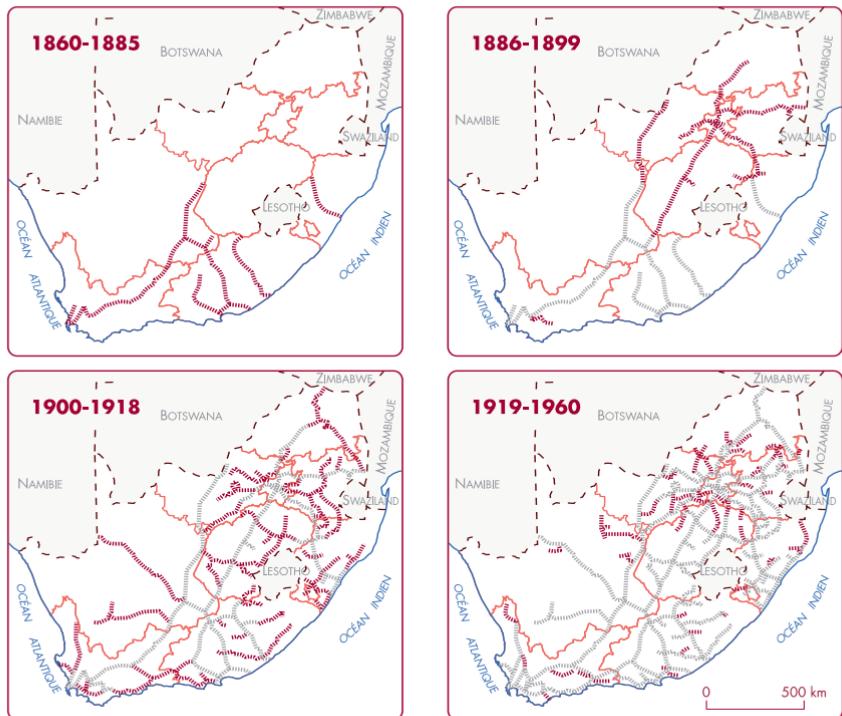
ayant peu de liens entre eux. On observe alors un faible niveau d'intégration entre ces zones de croissance urbaine. Avant 1860, le développement urbain reste donc lié à la croissance d'économies régionales, entièrement créées par les colons hollandais et anglais.

Les découvertes minières : accélération de l'urbanisation à l'intérieur du pays

La découverte des mines de diamant à Kimberley et d'or à Johannesburg (« *mid and late colonial transitional stage* ») en 1867 et 1883 est le point de départ d'une configuration différente de la structure urbaine. Cette modification a ainsi provoqué l'apparition d'un nouveau centre, le Witwatersrand, dans l'actuelle province du Gauteng, dont la position à l'intérieur du territoire et le poids croissant, rapidement dominant, entraînèrent la réorientation des relations interurbaines et des réseaux de communication.

C'est entre 1870 et 1930 que l'on assiste à la phase de plus forte accélération de la croissance de nouvelles villes dans toute l'histoire de l'Afrique du Sud. Le lien entre ce phénomène et l'unification politique du pays, consacrée par l'Acte d'Union en 1910, a permis le renforcement continu du degré de cohésion territoriale au cours du XX^e siècle. Par la suite, la situation par rapport aux principaux réseaux de communication existants à l'époque, et notamment le chemin de fer, est un facteur déterminant (fig. 8), la région autour de Johannesburg devenant un carrefour ferroviaire essentiel dans le processus de croissance urbaine. Un autre événement, plus secondaire, se produit dans les années 1920 sous l'aspect de sécheresses prolongées, source de migrations des populations depuis les campagnes vers les villes.

La rapidité de l'évolution est étroitement liée aux bouleversements économiques de la dernière décennie de la « *late colonial transitional stage* », phase d'expansion économique caractérisée par le dynamisme du secteur minier (dans le Transvaal – actuel Gauteng – et l'Orange Free State) et l'intensification de l'agriculture, durant laquelle ont été posés les fondements de l'expansion industrielle des années 1930. Un exode rural sans précédent, composé principalement de fermiers afrikaners, alimente alors la croissance des villes. Le facteur décisif, après la découverte des



Source : UMR Géographie-Cités.

Figure 8 – Mise en place des réseaux de chemin de fer (1860-1960).

mines, est le développement intense de l'industrialisation à partir de 1933 (« *industrial colonial and apartheid stage* »). La rapide expansion économique, qui s'accélère avec l'ère industrielle, a affecté progressivement et de diverses façons la majeure partie du territoire sud-africain.

Cependant, les créations de villes postérieures à 1933 sont concentrées dans les régions industrielles les plus dynamiques, notamment dans le centre minier. La succession des créations montre bien que le système des villes est jeune et a subi des modifications importantes de sa trame spatiale jusqu'à une date très récente. C'est notamment le cas avec les nouvelles entités créées après 1960, pendant l'apartheid, localisées quasi exclusivement dans les bantoustans ou dans des zones en périphérie des grandes agglomérations, pour jouer le rôle de pôles de déconcentration

(Atlantis, au nord du Cap, par exemple). La mise en place du système des villes, à travers la présentation des vagues successives de créations de villes, permet de prendre conscience à la fois de sa jeunesse et de la rapidité de sa croissance, étroitement liées aux bouleversements économiques puis politiques de l'Afrique du Sud.

Différentes phases d'urbanisation récentes et intenses

Dans les dernières décennies, le rythme de la croissance urbaine reflète en partie les bouleversements du régime politique. Les lois de limitation des flux de population noire vers les villes¹⁶ (*influx control*), instaurées à l'aide d'un *pass* disparu en 1986, suivies de la fin du régime d'apartheid en 1994, ont eu des répercussions sur les migrations entre espace rural et espace urbain. De plus, l'entrée dans une phase d'urbanisation post-forliste révèle un changement dans l'économie, dont la croissance repose désormais sur d'autres secteurs principalement tertiaires, comme le commerce ou le tourisme, en relation avec l'arrivée de capitaux étrangers notamment. Ces dernières mutations révèlent que les relations entre les pouvoirs locaux mais aussi entre le pouvoir national, dans le cadre du programme politique *Growth, Employment and Redistribution* (Gear), et le secteur privé ont totalement changé. La principale caractéristique de l'urbanisation actuelle est une mise en réseau plus évidente des villes entre elles et la concentration de la population urbaine et des activités dans les aires métropolitaines, selon un processus de métropolisation. Il convient de souligner que cet élan d'urbanisation s'est effectué de manière brutale et rapide dans la mesure où il est intervenu dans une civilisation rurale.

L'Afrique du Sud présente donc aujourd'hui de nombreuses disparités spatiales. Les différents héritages historiques évoqués précédemment ont entraîné des flux migratoires qui ont contribué à créer des variations consi-

16 Le *Natives Urban Areas Act* de 1923 est le texte qui marque les débuts de la ségrégation urbaine, bien avant la mise en place du régime officiel d'apartheid. Il est essentiel car il a inspiré toute la législation ultérieure. Cette loi marque le début de la ségrégation résidentielle en donnant le pouvoir aux municipalités de créer des quartiers réservés aux Africains. De plus, ce texte met en place un système de contrôle des populations (*influx control*) grâce à un « *pass* » (laissez-passer portant le nom de l'employeur et permettant au travailleur noir de sortir du *bantoustan* – « réserve » de population noire – pour aller travailler en ville). Au départ, ce système n'est pas très bien respecté. En effet, les périodes de développement minier puis d'expansion industrielle créent un besoin très important de main-d'œuvre dans les villes, d'où la baisse d'influence de l'*influx control* dans la plupart des villes. Ce texte a été par la suite renforcé par un amendement en 1937.

dérables. Plus précisément, les différentes phases d'urbanisation ont engendré trois grandes zones de concentration urbaine sans pour autant dégager de profil de macrocéphalie, ce qui est relativement remarquable à l'échelle du continent africain. L'indice de primatie¹⁷ entre la première et la deuxième agglomération est seulement de 2. De plus, le taux d'urbanisation est inégalement réparti selon les provinces (au nombre de neuf depuis les élections présidentielles de 1994). La province du Gauteng, qui comprend les trois aires métropolitaines de Johannesburg, East Rand (Ekhuruleni¹⁸) et Pretoria (Tshwane), arrive évidemment en tête avec un taux de population urbanisée de 99,6 %, suivie par la province du Western Cape (95,1 %). À l'autre extrémité, la Northern Province affiche un taux inférieur à 20 % (11 % d'après le recensement de 1996 pour cette province). Les provinces se situent donc à des stades différents dans le processus de la transition urbaine. Il existe un décalage non négligeable entre les différentes régions.

L'ensemble de ces villes crée ainsi une trame urbaine sur le territoire national et forme un système hiérarchisé par les relations variées qu'elles entretiennent entre elles. Les villes, des plus petites aux plus grandes, sont constamment en relation et leurs dynamiques d'évolution sont complémentaires et interdépendantes.

Quelles définitions de la ville et de l'urbain en Afrique du Sud ?

Une définition restrictive jusqu'en 1991

Définir ce qui est urbain et ce qui ne l'est pas, délimiter correctement ces espaces, demeurent deux problèmes extrêmement délicats et variables dans le temps. Définition administrative ou statistique de la ville ?

¹⁷ L'indice de primatie (ou de primauté) est calculé, depuis Jefferson (1939) en mesurant le rapport de la population de la première ville à celle de la seconde (P_1/P_2). F. Moriconi-Ebrard (1993) a proposé de généraliser cette notion en distinguant comme métropoles la ou les villes situées au-dessus du plus grand seuil de discontinuité de la distribution des tailles de villes ($P_i/P_j \max$) et a appelé cette mesure indice de macrocéphalie. Ce n'est donc pas la même mesure, mais en théorie si $a = 1$ dans la loi de Zipf, on attend $P_1/P_2 = 2$. En pratique, la moyenne mondiale selon F. Moriconi-Ebrard doit se situer vers 4 ou 5.

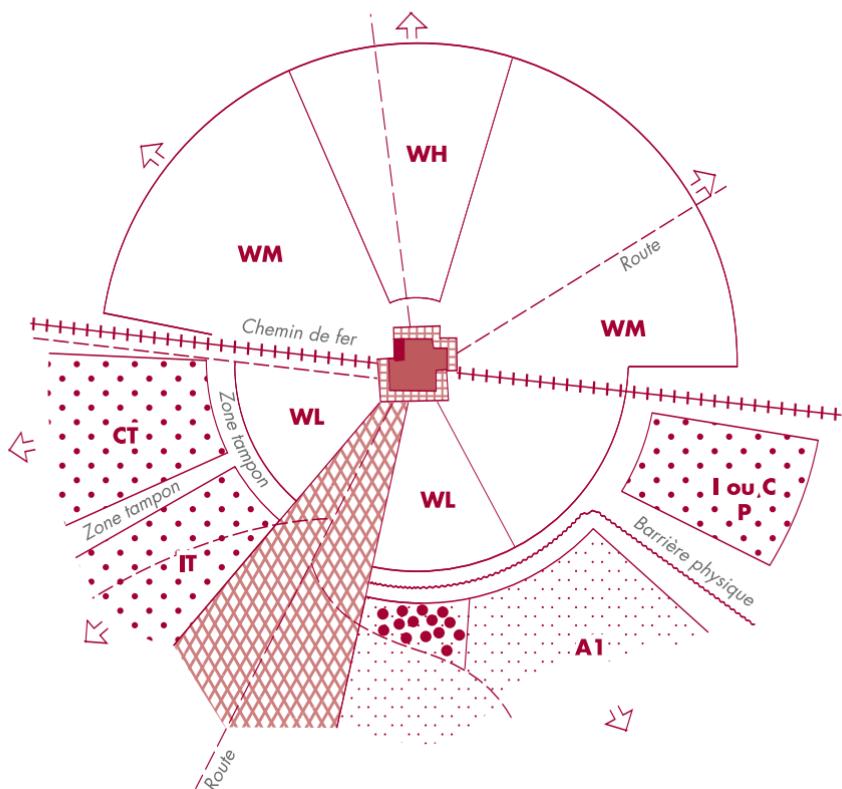
¹⁸ Le processus de néo-toponymie des municipalités a changé le nom de la plupart des aires métropolitaines, exception faite de Johannesburg et du Cap.

Délimitation morphologique ou fonctionnelle des entités urbaines ? Ces différentes options font partie de la réflexion générale menée sur la ville et l'urbanisation dans tous les pays du monde. Cette question représente un enjeu d'autant plus fort en Afrique du Sud que des mouvements d'urbanisation déplacée ont perturbé le rapport ville/campagne. Ainsi, de très fortes concentrations de population existent dans certaines parties du territoire sans être pour autant organisées en pôles urbains et sans disposer des fonctions propres à la ville. Dans ce contexte, la définition et la délimitation des espaces urbains constituent un réel enjeu politique.

Le schéma de la ville d'apartheid (fig. 9 et 10) montre l'impossibilité d'utiliser le critère morphologique d'agglomération pour définir les aires urbaines. En effet, des discontinuités existent à deux niveaux, d'une part entre les *townships* et les CBD (*Central Business District*) matérialisées par des *buffer zones*, et d'autre part entre les fragments urbains qui se développent à plusieurs dizaines de kilomètres au-delà des limites des anciens *bantoustans*.

Le critère administratif apparaît également inopérant puisque les différentes générations de municipalités sud-africaines se sont calées sur des parties d'agglomérations à l'époque de l'apartheid ou, dans le cas du nouveau système municipal, sur des aires étendues pouvant aller au-delà du péri-urbain pour les aires métropolitaines, ou encore regroupant plusieurs villes secondaires. Seules les structures intérimaires, les TLC (*Transitional Local Councils*), se sont approchées des périphéries d'agglomérations urbaines en étendant aux *townships* les ex-municipalités d'apartheid constituées des CBD et des *suburbs* blanches. Cependant, ces structures transitoires n'ont pas inclus les agglomérations développées au-delà des limites des anciens *bantoustans* et structurellement liées à la ville dont elles constituaient une projection.

La présentation de l'urbain dans les recensements est à ce propos le reflet fidèle de la structure éclatée de la ville sud-africaine (modèle de Davies, fig. 9). Il n'existe pas par ailleurs de définition officielle des espaces urbanisés équivalente, par exemple, aux « aires urbaines » fran-



Quartiers résidentiels

CBD blanc	W	Quartier blanc
CBD indien		Quartier africain
CBD		Quartier indien ou métis
Industriel		Indien C Métis T Township P Privé
	●	Foyer A1 Township municipal

Statut socio-économique (quartier blanc)

H Supérieur M Intermédiaire L Inférieur

Quartiers des employés de maison non indiqués.

Source : R. J. DAVIS, 1981.

Figure 9 – Le modèle de la ville d'apartheid, selon Davies.

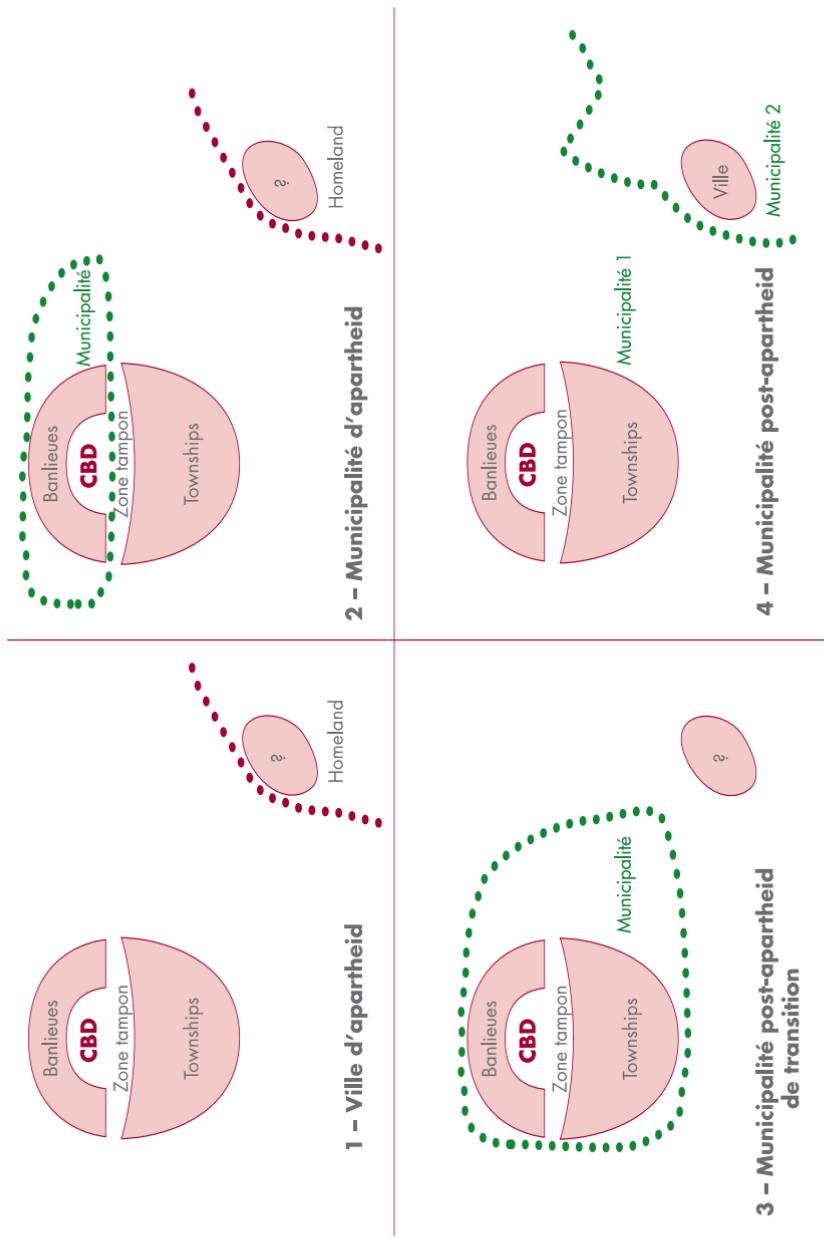


Figure 10 – Ville d'apartheid et succession d'épisodes municipaux (GRAUT, 2005).

çaises¹⁹ ou aux *Metropolitan Statistical Areas* (MSA)²⁰ américaines (aires urbaines fonctionnelles).

Les différentes définitions présentées dans les recensements révèlent assez clairement que tout au long du XX^e siècle, la définition juridique de la ville est privilégiée. C'est certes une approche satisfaisante quand il s'agit de diriger une entité territoriale mais elle n'en demeure pas moins très instable sur le temps long, et ceci est particulièrement vrai en Afrique du Sud où l'action politique a fortement remanié le territoire, à toutes les échelles. La définition de l'urbain est fortement restreinte à partir de 1960 et exprime bien la mise en place de l'apartheid, la ville étant avant tout faite pour les Blancs. Il est cependant assez instructif de voir que, très tôt, les services statistiques ne sont pas satisfaits de la définition et mettent l'accent sur l'existence d'espaces qui pourraient être considérés comme urbains, en raison de leur localisation et/ou de leurs fonctions, mais qui restent en dehors de la stricte définition juridique. Cette contrainte très forte qui pèse sur les services statistiques vole en éclats dès 1996 avec la fin de l'apartheid. Les bouleversements politiques entraînent alors un nouveau maillage administratif et la définition de la ville devient l'objet de véritables réflexions. La question de l'étalement urbain, tout comme celle de la réintégration de morceaux de territoires autrefois séparés sur le plan administratif, sont peu à peu abordées. Mais seuls les recensements de 1996, et surtout celui de 2001, proposent une définition en adéquation avec la réalité, une définition résolument plus fonctionnelle que juridique.

19 Les aires urbaines, créées en 1996 par l'Insee (Institut national de la statistique et des études économiques), dans le but de mieux circonscrire les extensions péri-urbaines des villes, sont composées d'un pôle urbain de plus de 5 000 habitants auquel sont agrégées de manière itérative toutes les communes qui envoient plus de 40 % de leurs actifs travailler dans ce pôle ou dans un pôle secondaire rattaché à une étape précédente. Cette définition, à l'image de toutes les définitions des régions urbaines fonctionnelles, se fonde donc principalement sur la portée et l'intensité des navettes domicile-travail.

20 Les MSA sont constituées d'un centre (*core*) d'au moins 50 000 habitants. Les zones périphériques (*outlying counties*) sont agrégées au centre si elles envoient plus de 15 % de navetteurs travailler dans le centre et si la densité et l'accroissement de la population sont suffisamment élevés.

1996 : mettre fin à la séparation administrative des territoires urbains

Les *Transitional Local Councils* (TLC), conçus comme des entités provisoires mis en place dans la période transitoire post-apartheid (cinq ans), révèlent une amorce de changement dans la conception de l'urbain sud-africain. Pour la première fois, les autorités, dans la définition de ces nouvelles entités, prennent en compte les aspects fonctionnels des villes et mettent fin, avec plus ou moins de succès, à la séparation entre ville blanche et *townships* non blancs ou morceaux de bantoustans. La grande majorité des TLC nouvellement constitués rassemblent ainsi une ancienne municipalité blanche et son ou ses *townships* noirs (GIRAUT & MAHARAJ, 2003). Par exemple, le TLC de King William's Town (dans la province de l'Eastern Cape) intègre officiellement des zones de population noire, autrefois comprises dans le bantoustan du Ciskei comme Zwelitsha ou Bisho. Très souvent, la population de la ville blanche est moins nombreuse que celle des *townships*. Cependant, en dépit de la très grande avancée accomplie, des imperfections demeurent dans le processus de délimitation des TLC. En effet, il arrive, le plus souvent pour des raisons politiques, que des *townships*, pourtant liés à la ville, ne soient pas pris en compte dans les limites de la nouvelle entité.

La question de la réintégration de morceaux entiers de bantoustans dans les entités urbaines que sont les TLC est plus complexe en raison de la nature même de ces espaces, situés en général dans une position relativement éloignée de la ville blanche, entre 20 et 60 km (GIRAUT et MAHARAJ, 2003). De fait, certaines parties ou l'intégralité des territoires indépendants ont pu développer une certaine autonomie en mettant en place leurs propres activités, voire leur propre administration. De plus, les frontières des bantoustans présentent souvent des zones de peuplement informel, un caractère souvent rural avec des densités faibles (GRAAF, 1986), ce qui n'incite guère à les classer comme espaces urbains. En conséquence, très peu de TLC intègrent des zones d'urbanisation déplacée (par exemple, Mabopane et Temba au nord de Pretoria ne font pas partie de la MLC (*Metropolitan Local Council*) (fig. 1), formant des *Transitional Regional*

Councils – TRC – indépendants). La période qui s'amorce en 2001 tente de pallier ces lacunes dans la délimitation des entités urbaines.

Lors de cette période de transition post-apartheid se pose donc avec acuité le problème de la reconnaissance et de la réintégration de lieux marginalisés, voire occultés par une certaine géographie officielle. On sait que la cartographie officielle sud-africaine avait pu ignorer certains lieux dédiés aux populations africaines (STICKLER, 1990 ; HRC, 1992). Si la reconnaissance en tant que localités urbaines dans les années 1980, puis l'intégration administrative des principaux *townships* se sont effectuées sans difficulté dès la fin de l'apartheid, il n'en est donc pas de même pour l'urbanisation projetée au-delà des limites des anciens bantoustans dont l'éventuelle intégration dans les entités urbaines suppose déjà leur reconnaissance en tant qu'agglomérations. Les réticences, conscientes ou non, à reconnaître ces lieux si spécifiques sont toujours présentes dans des ouvrages académiques par ailleurs fort complets et utiles²¹.

La révolution de 2001 : adoption d'un définition adaptée à la réalité

La réflexion menée par les services statistiques sur la mesure de l'urbain est certainement une des nouveautés les plus intéressantes du recensement de 2001. Pour comprendre à quel niveau se fait la distinction urbain/rural, rappelons que dans la nouvelle organisation administrative (fig. 1), les 65 536 zones de recensement (*enumeration areas*) s'insèrent dans les 15 966 *subplaces* (quartiers urbains ou villages), elles-mêmes regroupées en 2 674 *main places* qui s'agrègent en municipalités d'aires métropolitaines.

²¹ Le dictionnaire des noms de lieux sud-africains dans sa dernière édition (RAPER, 2004) s'ouvre très largement à une toponymie africaine en intégrant nombre d'allonymes, en revanche il continue d'ignorer une partie de ce que la HRC appelait « la Deuxième Afrique du Sud » (1992) occultée de la cartographie officielle de l'apartheid : *townships* lointains, *townships* ou concentrations périphériques de bantoustans et *squatters camps*. Ainsi, n'apparaissent pas des aires urbaines majeures telles que : Ozizweni, Ezikhaweni, Esikhaweni, Kwa Msane, Wembezi, Ezakheni, Emondlo, toutes au KwaZuluNatal ou Kayaletu dans l'ex-Ciskei ou encore Ga Luka dans l'ex-Bophuthatswana. Et si le Bushbuckridge (vaste concentration de population africaine dans une poche d'ex-bantoustans à quelques dizaines de kilomètres des pôles d'emplois du parc du Kruger et de la capitale provinciale Nelspruit) est mentionné, c'est toujours comme la dénomination d'une petite chaîne qui a donné son nom à un village Bosbokrand ! Quant à Inanda (très vaste quartier urbain développé en autoconstruction à la périphérie de Durban dans la continuité du *township* de KwaMashu), c'est en tant que mission que la localité apparaît.

taines, au nombre de six, ou en deux niveaux hors du métropolitain : 231 municipalités de base et 25 *district management areas* (pour les zones dépourvues d'occupants permanents, semi-désertes) chapeautés par 47 *district councils areas*. Enfin, neuf provinces dominent l'ensemble. Dans ces nouvelles délimitations, l'écueil principal reste celui de la difficile comparaison avec les précédentes, même s'il est également possible d'agréger les *main places* par *magisterial district* (354), cadre utilisé tout au long du XX^e siècle pour les recensements sud-africains car les découpages sont évolutifs.

Les services de *Statistics South Africa* ont élaboré un rapport (*Investigations into appropriate definitions of urban and rural areas for South Africa: discussion document*) qui pose clairement la question de la mesure de l'urbain et qui propose une nouvelle méthode pour délimiter les différents types d'espaces. Ainsi, ont donc été définis comme urbains des espaces péri-urbains, des banlieues et des espaces jusque-là non urbains mais désormais considérés comme fonctionnellement liés à la ville. Il s'agit d'espaces anciennement exclus soit par négation de leur existence (comme les zones d'habitat informel aux abords des villes), soit de zones appartenant aux anciens bantoustans. Notons que dans cette approche de l'urbain, c'est au niveau de l'échelon de base, l'*Enumeration Area* (EA), ou zone de recensement, que la distinction entre urbain et rural s'effectue. Il s'agit donc, et cela pour la première fois, d'une définition morpho-fonctionnelle de la ville, définition beaucoup plus satisfaisante que toutes les définitions utilisées jusque là en Afrique du Sud. De plus, les services statistiques se sont attachés à reclasser comme urbains des espaces qui l'étaient déjà dans les faits en 1996 mais qui avaient été définis comme ruraux sur le plan administratif. Cela permet ainsi de comparer l'ampleur de la croissance urbaine entre 1996 et 2001 dans les mêmes délimitations.

Réflexions menées sur l'urbain sud-africain dans les autres sources

Les sources annexes disponibles exploitées partiellement pour comparer et valider les chiffres de population sont très utiles aussi pour leur analyse de l'urbain, d'autant plus que certaines, comme l'*Urban Foundation*,

ont abordé directement la ville sud-africaine et ses transformations en en faisant leur objet d'étude. Les nombreux rapports établis par la DBSA (1989), l'*Urban Foundation* (1994) ou encore le *Centre for Development and Enterprise* (1996) montrent à quel point une nouvelle approche de l'urbain et de sa définition constitue un enjeu dès la période de transition et avant que les services statistiques nationaux ne s'y attèlent. L'aspect fonctionnel de la ville est ainsi étudié et pris en compte de manière beaucoup plus précoce que dans les recensements.

Le choix d'une définition fonctionnelle dans la base de données Dysturb

Face à ces différentes définitions « officielles » mais trop peu satisfaisantes de la ville et de l'urbain, émanant des recensements, il était nécessaire de mettre en place une définition qui permette le suivi de la croissance urbaine sur le temps long. La principale difficulté a été de recomposer des unités urbaines cohérentes et fonctionnelles, constituées par une « ville blanche » et son ou ses *townships*. En dépit des difficultés posées par le choix d'une délimitation variable et non constante des agglomérations, notamment en terme de comparaison des croissances urbaines successives, il était indispensable de faire ce choix, compte tenu du contexte historique et de la réalité urbaine sud-africaine. Ce choix est en effet le parti pris de toutes les bases de données historiques sur l'urbanisation, qu'il s'agisse de celles établies par des historiens pour l'Europe (DE VRIES, 1984 ; BAIROCH *et al.*, 1988), pour la France (base des villes du fichier de l'Ined, PUMAIN, 1982), ou pour le monde (*Géopolis*, MORICONI-EBRARD, 1994).

S'affranchir des limites administratives est une condition nécessaire pour identifier des entités géographiques urbaines cohérentes et pertinentes, qui évoluent dans le temps à la fois par croissance sur place de la population et par extension spatiale des zones bâties. C'est parce que ce dernier processus est à peu près toujours à sens unique dans le temps et l'espace (progression vers l'extérieur avec le problème de l'intégration de *settlements* déjà constitués qui changent alors de statut ainsi que leurs résidents, pas de

régression des zones bâties, etc.) qu'une délimitation à géographie variable est la seule qui donne du sens à la ville définie comme entité géographique. Dans le cas de l'Afrique du Sud et des discontinuités spatiales imposées entre le noyau urbain des emplois (soit l'ancien centre de la ville « blanche ») et les périphéries résidentielles des travailleurs (soit les *townships* des populations non blanches), il faut élargir le concept d'agglomération urbaine bâtie en continuité à celui d'agglomération fonctionnelle. Il s'agit en somme, à l'image des ZPIU (zones de peuplement industriel et urbain) mises en place en France dès 1962 puis des aires urbaines en 1996²², de tenir compte des formes d'urbanisation nouvelles liées aux mobilités des navetteurs (*commuters*) et ainsi à l'usage des transports individuels (automobile) ou collectifs (taxis, bus et autres).

On entend ainsi par définition fonctionnelle de l'agglomération (*functionally urban*) l'aire urbaine composée d'un pôle principal (ville blanche) et de sa périphérie, avec laquelle il est en relation immédiate (villes avec ou sans reconnaissance officielle, *townships* noirs, liés économiquement au pôle urbain), le lien principal étant celui du trajet lieu de résidence-lieu de travail. Les lignes de *black taxis*, réseau de transport en commun extrêmement bien organisé, transcrivent ce lien. Cette relation d'essence économique entre le centre et ses périphéries a donc été la justification principale des choix effectués pour constituer la base de données spatio-temporelle sur les villes proposée dans Dysturb. La continuité du bâti est un critère que nous avons retenu surtout dans le cas des agglomérations les plus importantes (Johannesburg, Le Cap, Durban, Pretoria, etc.), pour associer les municipalités blanches comprises dans l'aire de l'agglomération mais nous n'en avons pas tenu compte pour les *townships*, ceux-ci étant, en général, par nature, séparés physiquement de la ville par une large « zone-tampon », ou parfois distants de la ville de plusieurs kilomètres (fig. 11).

22 Pour le détail des délimitations successives de l'urbain en France, nous renvoyons à deux études : GUÉROIS M., PAULUS F., 2002, <http://www.cybergeo.eu/docannexe/file/3491/212revu.pdf> et BRUNET R., 1997, <http://www.mgm.fr/PUB/Mappemonde/M397/Brunet.pdf>

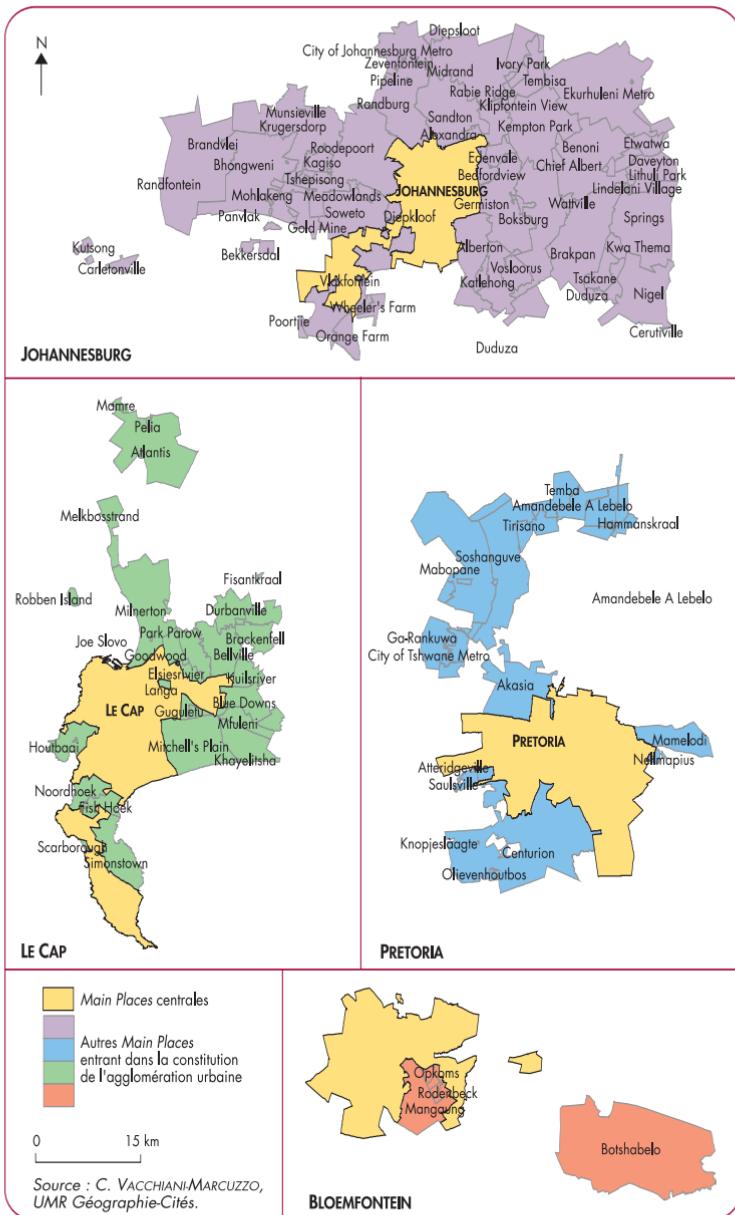


Figure 11 – Exemples de délimitations d'agglomérations urbaines selon une définition fonctionnelle.

Ces possibilités permettent d'une part de travailler sur la dynamique des systèmes de villes à différentes échelles, mais aussi de travailler plus spécifiquement sur la dynamique des espaces péri-urbains qui prennent en Afrique du Sud une dimension particulière et constituent un enjeu avec l'héritage des pratiques d'urbanisation déplacée dans le cadre du « grand apartheid ». Enfin, les données rétrospectives sur les statuts administratifs autorisent des travaux sur les fonctions urbaines administratives et politiques dans les dynamiques urbaines aux différentes périodes.

Établir les associations entre les villes blanches et les *townships* noirs est le seul moyen d'aboutir, notamment à partir de 1970, à une aire urbaine fonctionnelle cohérente même si, pour l'administration, ces zones d'habitation noire n'appartiennent pas à la ville blanche²³ (fig. 11 et 12).

Critères retenus dans la constitution de la base de données sur les agglomérations urbaines :

- continuité du bâti si possible entre le centre et les périphéries ;
- agrégation des espaces fonctionnellement liés : réunion des *townships* et de la ville-centre (CBD + *suburbs* ex-blanches) ;
- seuil minimal de population : 5 000 habitants.

Une autre difficulté concerne la prise en compte des bantoustans (TBVC²⁴, Lebowa, KwaZulu, Gazankulu, Qwaqwa, Kwandebelle, et Kangwane) pour la période 1970-1991. Pour certaines années, nous constatons une absence totale de données (par exemple, le Venda ou le Ciskei)²⁵. Quand ces données étaient disponibles, nous avons pris en compte les agglomérations de plus de 5 000 habitants (seuil minimum de population choisi pour la base). Quand les données manquaient pour certaines dates, nous

23 Pour cela, une source principale a été utilisée : *The Two South Africas, a people geography* (HRC, 1992). Il s'agit d'une initiative de la Commission des droits de l'homme, entreprise en 1990, qui a eu pour but de dessiner de nouvelles cartes de l'Afrique du Sud, principalement des cartes de la « shadow black South Africa », soit des *townships* noirs très proches des villes blanches. Cette source distingue les villes blanches, définies comme étant auparavant réservées à la population blanche, par le *Group Areas Act* (1950) et les « *black towns* » (villes noires) ou *townships* qui regroupent les zones réservées aux populations noires, indiennes et « *coloureds* » ou métis. Si, jusque-là, les autorités ignoraient totalement l'association fonctionnelle des aires urbaines, cette caractéristique est placée, dans ce rapport, au centre de la définition de la ville.

24 Transkei, Bophuthatswana, Venda, Ciskei.

25 Ces territoires sont recensés séparément, étant officiellement déclarés indépendants.

avons procédé à des estimations en tenant compte du taux de croissance moyen annuel entre les deux dates connues. Peu de villes étaient dans ce cas de figure, mais il nous a semblé rigoureux de procéder de la sorte afin de ne pas perdre la trace d'une ville pour une année donnée.

Grâce aux cartes proposées ainsi qu'à des cartes routières et photographies aériennes, la reconstitution des agglomérations²⁶ a été possible, bien que longue et difficile. Le seuil hiérarchique minimal de 5 000 habitants a été retenu une fois l'association faite entre chaque ville ex-blanche et ses unités périphériques. Les délimitations ainsi constituées sont variables dans le temps et au cours des recensements, puisque de nouveaux quartiers, des *townships* récemment apparus pendant la période intercensitaire, sont intégrés aux villes principales.

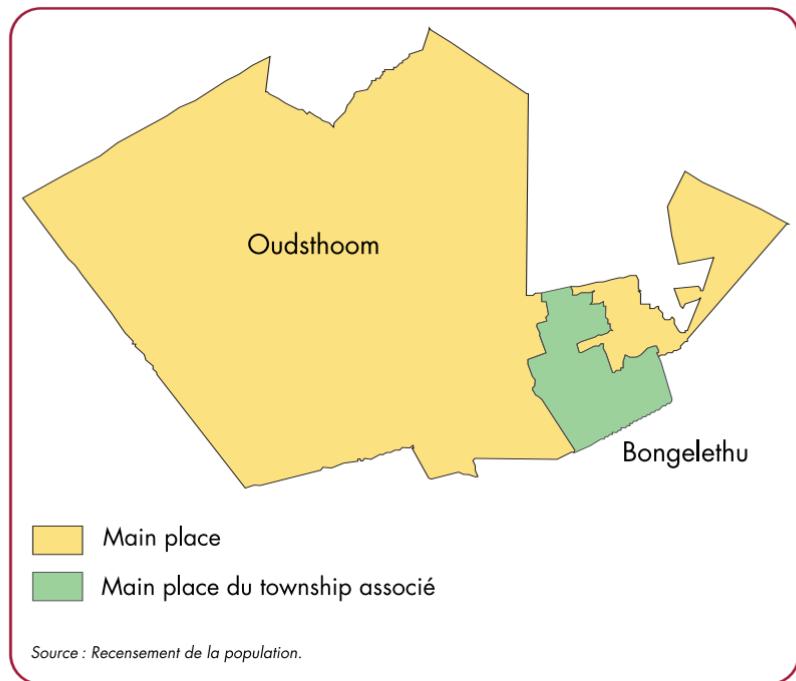


Figure 12 – Exemple à l'échelle d'une agglomération de l'association des territoires.

26 Dans *Géopolis* (1994) F. Moriconi-Ebrard a procédé à une amorce de reconstitution des agglomérations de plus de 10 000 habitants, de 1951 à 1991.

La base de données présentée dans Dysturb retrace ainsi l'évolution de la population des agglomérations urbaines de plus de 5 000 habitants de 1911 à 2001. Le travail de reconstitution des agglomérations et de vérification des données d'une année sur l'autre n'a pas révélé d'incohérence majeure sur le temps long. Cependant, nous avons été amenés à rectifier certaines anomalies comme, par exemple, un *township* introuvable à une date alors qu'il est présent à la date antérieure et postérieure. Ne pas le prendre en compte entraînait une baisse très forte de la population pour la ville concernée, ce qui n'était pas logique. Les données manquantes, les données erronées ont conduit à un lissage de certains chiffres. Le plus souvent, nous avons eu recours à des estimations en tenant compte du taux de croissance annuel moyen entre les deux dates encadrant l'année manquante. Cependant, le nombre de ces estimations est très limité et leur occurrence ne dépasse pas la dizaine de cas. Une autre difficulté rencontrée a été celle des homonymes, notamment dans les noms des *townships*. Pour ne pas faire d'erreur dans l'association et bien intégrer le bon *township* à la ville blanche correspondante, nous nous sommes appuyés sur les cartes et les systèmes d'information géographique²⁷.

De 1911 à 1991, le travail de reconstitution a été relativement aisé. La poursuite de la base avec les données de 1996 a posé un problème de correspondance entre les anciennes municipalités et les nouveaux TLC. Même si la définition du TLC semblait correspondre à celle que nous avions établie de l'agglomération fonctionnelle, il a fallu dans l'intégralité des cas redescendre à l'échelon des *place names*, niveau inférieur, pour retrouver les entités et reconstituer les agglomérations. Au total, environ 60 % des résultats correspondaient bien aux chiffres donnés pour les TLC, mais, pour le reste,

27 Des fonds cartographiques au format Arcinfo, obtenus en 1997, nous ont été très utiles jusqu'à la sortie officielle du SIG du recensement de 1996, puis de la mise en place de *SA Explorer*, par le *Municipal Demarcation Board* et enfin du SIG accompagnant le recensement de 2001. D'année en année, ces systèmes ont été améliorés et sont aujourd'hui très performants. Notons néanmoins que le cédérom *SA Explorer* représente un système d'information géographique tout à fait inédit. Les travaux menés par le *Demarcation Board* et Michael Sutcliffe, ont permis la création d'un outil extrêmement complet, prenant en compte les nouvelles délimitations municipales du territoire en 2001. Les données sont disponibles à plusieurs échelles géographiques, des *wards* (circonscriptions électORALES) aux provinces, en passant par les anciens TLC et les nouvelles municipalités. Une deuxième version, revue et corrigée, a été diffusée en 2002.

il y avait un décalage qui a été rectifié, même si cela ne représentait qu'une différence légère de population. La dernière étape de constitution de la base a été la plus délicate puisque entre 1996 et 2001, le pays a non seulement changé de maillage territorial avec la mise en place des nouvelles municipalités, mais l'écueil supplémentaire, plus difficile à gérer, a été les résultats du processus de néo-toponymie mis en place à l'échelle de ces municipalités, rendant impossible toute correspondance immédiate entre les agglomérations de 1996 et celles de 2001. À cela, s'ajoute la délimitation de ces nouvelles entités administratives, qui ne recouvrent pas seulement de l'urbain mais aussi bon nombre de zones rurales, d'où une deuxième impossibilité pour une mise en correspondance immédiate. La solution adoptée a été de repartir des *main places*, voire des *subplaces* pour pouvoir reconstituer et retrouver les entités de base (villes et *townships*). Ces différents niveaux n'ont pas fait l'objet de changements de noms (ou du moins pas dans leur majorité), d'où leur plus grande facilité d'utilisation. Cependant, plusieurs révisions des données ont été effectuées afin de parfaire l'année 2001. Au final, à la date initiale de 1911 la base compte 25 agglomérations, en 1951 89, et en 2001 307 agglomérations urbaines de plus de 5 000 habitants.

Conclusion

Sur un siècle de recensements sud-africains le nombre des localités et des *districts* a considérablement augmenté par créations et subdivisions. Ceci reflète la croissance et la diffusion de la population, l'augmentation des densités et l'apparition de nouveaux centres de peuplement. Par ailleurs, les agglomérations urbaines se sont développées par création, croissance démographique, extension morphologique et incorporation de localités périphériques.

Le suivi des localités, des territoires et des villes dans le temps a nécessité une mise en correspondance des entités spatiales utilisées lors des recensements successifs et une recomposition des agglomérations aux différentes périodes. C'est aussi à travers les changements de noms, de statuts et de limites des unités territoriales qu'il a fallu établir les correspondances.

Ce travail exhaustif nécessaire au traitement diachronique des données de recensements relève de la géographie historique, de la géographie politique tout comme de la géographie urbaine, spécialités des auteurs de cette base. Les développements scientifiques potentiels sont nombreux notamment dans le champ de la démographie historique et de l'étude des modalités de l'urbanisation. C'est la connaissance de la genèse et de l'évolution de chaque ville et territoire sud-africains qui est également enrichie par la possibilité de restituer les étapes et les avatars de leur constitution à la fois morphologique et fonctionnelle ou institutionnelle. En ce sens Dysturb rejoint la famille encore réduite des bases de données géohistoriques (spatio-temporelles) nationales qui assurent un suivi et une mise en correspondance des localités et des municipalités sur la longue durée.

D'ores et déjà, la réalisation de Dysturb a permis de spécifier et de modéliser les différentes modalités et techniques d'ingénieries territoriale et urbaine des périodes coloniales, d'apartheid et post-apartheid. En termes de recensement des populations et de traitement des lieux, ces périodes ont été marquées successivement par la systématisation de principes sélectifs et ségrégatifs, puis par la reconnaissance et l'incorporation de tous les lieux de peuplement. De nouveaux développements sont attendus maintenant que cette base est disponible pour les chercheurs et au-delà pour les praticiens du développement territorial ou urbain qui souhaitent mettre en perspective historique et spatiale leur projet ou leur action.

Dysturb est donc le moyen d'un double défi scientifique et opérationnel. Elle permet de s'affranchir des changements de catégories pour suivre la dynamique du peuplement et de l'urbanisation sur un siècle et en même temps de mieux comprendre les ruptures et les modifications intervenues dans la désignation et la définition des lieux. Elle invite à réaliser une géopolitique historique du gouvernement des territoires, des populations et des villes sud-africaines qui ont fait l'objet de technologies territoriales de contrôle, particulièrement raffinées. La réévaluation des parties les plus dominées et les plus dissimulées des agglomérations et des territoires sud-africains n'est pas le moindre de ses apports et contribue ainsi à une réflexion plus générale sur les formes de la métropolisation et de la fragmentation métropolitaine.

Glossaire

Buffer zone

Les différents espaces issus des politiques d'apartheid, composants essentiels de la ville, sont séparés par des zones tampons (« *buffer zones* »), espaces vides ou occupés par des voies de communication et des zones industrielles, qui marquent les limites et empêchent tout contact direct, véritables discontinuités ethniques et sociales visibles dans le paysage. Elles séparent les CBD (*Central Business District*) et *suburbs* (banlieues) blanches d'un côté et les *townships* réservés aux populations non blanches de l'autre.

District (*census et magisterial*)

Le district de recensement (*census district*) constitue la maille régionale (au niveau infra-provincial) de rattachement des localités et de compilation des données de recensement de 1904 à 2001. La référence est celle des *magisterial districts* (districts judiciaires et administratifs) dont le nombre et les limites varient sur toute la période, passant de 206 en 1911 à 370 lors du pic de 1991. Les districts de recensement anticipent parfois de quelques années sur la mise en place officielle d'un *magisterial district*. Pour le recensement de 1970, certains *magisterial districts* furent subdivisés en deux districts de recensement « ethniques ». Avec le nouveau découpage en gouvernements locaux de 2000, un échelon de municipalités de district est créé au-dessus des nouvelles municipalités de base et hors des aires métropolitaines. Par ailleurs, les *magisterial districts* doivent à terme s'insérer dans le nouveau découpage municipal.

Grand apartheid

Politique du régime d'apartheid visant à procéder à une décolonisation partielle de l'Afrique du Sud, conçue à partir des années 1950 sur les recommandations du « rapport Tomlison ». Il s'agissait de créer des *homelands* (appelés *bantustans* par dérision) réservés aux principaux groupes raciaux bantous tels que définis par le régime et de leur concéder l'indépendance ou de les annexer aux pays voisins dépendants économiquement de l'Afrique du Sud. Pour cela, le régime d'apartheid se basa sur les réserves indigènes issues de la période coloniale et décida de procéder à superficie constante (13 %) mais en « consolidant » les entités territoriales par échanges de territoires, ceci pour obtenir des entités moins discontinues que celles formées par l'archipel des réserves, mais toujours dépendantes et sans accès aux principales res-

sources. Des déplacements forcés de population (*forced removals*) accompagnèrent la mise en place de ces *homelands*. Quatre sur dix parvinrent jusqu'au stade d'une pseudo-indépendance politique, mais cette politique, refusée par la grande majorité des populations concernées et par la communauté internationale, fut un échec. L'impact spatial du grand apartheid fut cependant important avec notamment l'urbanisation dite « projetée » au-delà des limites des bantoustans mais au plus près des agglomérations sud-africaines sous la forme de concentrations de populations pauvres dans de vastes agglomérations peu denses, semi-rurales et sous-équipées.

Homeland ou bantustan

Les lois du grand apartheid visaient principalement à séparer physiquement les populations dans l'espace et à empêcher au maximum les populations noires de résider en ville. Celles-ci ont donc été contraintes de s'éloigner des pôles urbains, principales sources d'emploi, et de s'installer dans les espaces qui leur étaient réservés, c'est-à-dire les *bantustans* ou *homelands* constitués sur la base des réserves bantoues (voir « grand apartheid »). Cette « assignation à résidence » entraînait par ailleurs la perte de la nationalité sud-africaine. Ce sont ces mouvements forcés de population qu'on nomme « urbanisation déplacée ». Ainsi, s'ajoute une croissance très forte *in situ* (migration et solde naturel) aux limites des bantoustans comme le montre le premier recensement non exhaustif réalisé dans ces agglomérations déplacées. Ces espaces ont constitué un vrai défi quant à leur réinsertion dans le nouveau découpage du territoire et notamment dans la délimitation des espaces urbains.

Municipalité

Il s'agit du statut le plus élevé dans les institutions de gouvernement local. Lors des périodes coloniales et d'apartheid, ce statut était réservé à des localités blanches d'une certaine importance avec leurs éventuelles *locations* d'origine coloniale. C'est ce statut de municipalité et plus généralement ceux de gouvernement local (qui pouvaient varier d'une province à l'autre), qui conféraient à une localité un caractère urbain dans les recensements jusqu'en 1980. À partir de cette date, les principaux *townships* qui se trouvaient hors des municipalités furent recensés comme des localités urbaines.

Le régime post-apartheid procéda rapidement à l'extension des limites des anciennes municipalités d'apartheid en incluant notamment les principaux *townships* dans des *Transitional Local Councils* en place lors du recensement de 1996. Un nouveau découpage municipal exhaustif et étendu à deux

niveaux (un seul pour les aires métropolitaines) fut mis en place en 2000 par le *Municipal Demarcation Board*. Depuis, le terme de municipalité renvoie en Afrique du Sud à l'un de ces deux niveaux : municipalités de base (231) ou municipalités de districts (47). Pour les aires métropolitaines (6), il renvoie aux institutions uniques en charge de la gestion de ces espaces métropolitains.

Place

Désigne ici toute localité de recensement. Longtemps conditionnées par un statut de gouvernement local avéré ou en attente (*settlements* et *suburbs*), les localités de recensement s'étendent à l'ensemble des établissements humains à partir des années 1990.

Place-name

Toponyme ou nom d'une localité ou d'un territoire. Les noms de lieux sud-africains ont pu changer dans leur forme ou dans leur signification dans le cadre d'abord de la rivalité culturelle entre Afrikaners et Anglais, puis dans le cadre de la reconnaissance des toponymes africains et de la promotion d'une mémoire pré- ou anti-coloniale.

Settlement

Terme générique qui désigne les localités marquées par une certaine concentration de population mais sans caractère urbain officiel ou affirmé. Il s'agit au début du siècle (jusqu'au recensement de 1921) de villages, de hameaux, de banlieues (*suburbs*), de missions ou encore de camps miniers que les recensements individualisent en attente de leur promotion urbaine par un statut de gouvernement local. Ils sont considérés comme des localités de recensement à part entière dans la base de données. Le terme de *settlement* est également utilisé pour désigner des établissements humains et des concentrations de population liés à l'urbanisation mais distants et séparés des agglomérations physiques et officielles par les limites des anciens bantous-tans. Ces *settlements* n'apparaissent dans les recensements officiels sud-africains que depuis 1996 avec la fin de l'apartheid. Auparavant, ils étaient confondus avec le monde rural (sauf en 1991 pour 3 *homelands* pseudo-indépendants : Bophuthatswana, Venda, Transkei).

Subplace

Désigne dans le recensement de 2001 les sous-localités constitutives d'un deuxième niveau de localités (*main places*).

Township

L'appellation est d'abord utilisée dans son caractère générique commun aux colonies de peuplement pour désigner une localité créée et lotie par une communauté de colons. À partir des années 1950, avec la poussée de l'urbanisation et la politique d'apartheid qui systématisé les principes ségrégatifs, le terme va s'appliquer aux nouveaux quartiers urbains réservés aux populations d'origine non européenne. À la différence des *locations* qui les ont précédés, ce sont essentiellement des banlieues-dortoirs séparées du reste de la ville par des *buffer zones*. Constituées de petites maisons individuelles ou mitoyennes (les « match boxes »), elles sont dépourvues d'activités de services et leurs équipements sont basiques. Très présents dans les grandes agglomérations mais aussi dans les petites, les *townships* marquent le paysage urbain à tous les niveaux de la hiérarchie. Au sein ou en bordure des *townships* noirs, se distinguent aussi les « hostels », constructions (immeubles d'habitat collectif) réservées à la main-d'œuvre masculine célibataire venue en ville pour trouver un emploi.

Indications bibliographiques

- ALLANIC B., 2003 – « Living in the country – from dumping grounds to attractive residential settlements ». In Antheaume B., Giraut F. et Maharaj B. (dirs) : *Territorial restructurings, comparisons and innovations. Proceedings of the French-South African meeting on territorial innovation*, <http://iga.ujf-grenoble.fr/territoires/programmes/Innovation/introduction.htm>.
- ANTHEAUME B. (éd.), 1999 – L'Afrique du Sud : recompositions territoriales, problèmes identitaires, migrations de populations et réseaux. *L'Espace géographique* n° 2.
- ANTHEAUME B., GIRAUT F., MAHARAJ B. (eds), 2003 – *Territorial restructurings, comparisons and innovations. Proceedings of the French-South African meeting on territorial innovation*, <http://iga.ujf-grenoble.fr/territoires/programmes/Innovation/introduction.htm>.
- BAIROCH P., BATOU J., CHEVRE P., 1988 – *La population des villes européennes de 800 à 1950, banque de données et analyse sommaire des résultats*. Publications du Centre d'histoire économique internationale de l'université de Genève, vol. 2, Droz.
- BEAVON K. S. O., 1992 – « The Post-Apartheid City : Hopes, Possibilities and Harsh Realities ». In Smith D. M. (dir.) : *The Apartheid City and Beyond: Urbanisation and Social Change in South Africa*; Londres, Routledge.
- BECKER C. M., HAMER A. M., MORRISON A. R., 1994 – *Beyond Urban Bias in Africa, Urbanization in an Era of Structural Adjustment*; London, James Currey.
- BERRY B. J. L., 1964 – Cities as systems within systems of cities ; *Papers of the Regional Science Association*, 13, 147-163.
- BOURNE L. B., SINCLAIR R., DZIEWONSKI K. (dir), 1984 – *Urbanization and Settlement Systems*; Oxford University Press.
- BRETAGNOLLE A., PUMAIN D., VACCHIANI-MARCUZZO C., 2007 – « Les formes des systèmes de villes dans le monde ». In Mattei M.F., Pumain D. (dir.) : *Données urbaines*; Paris, Anthropos-Economica : 301-314.
- BRUNET, R., 1997 – La ZPIU est morte, vive le ZAU. *Mappemonde*, n°3 :18-21, <http://www.mgm.fr/PUB/Mappemonde/M397/Brunet.pdf>.
- CAMERON R. G. (ed.), 1999 – *The democratisation of South African local government. A tale of three cities*; Pretoria, J. L. Van Schaik.
- CHRISTOPHER A. J., 1976 – *Southern Africa (Studies in historical geography)*; Folkestone : Dawson, 292 p.

- CHRISTOPHER A. J., 1994 – *The Atlas of Apartheid*. Londres, Routledge (nouvelle édition en 2001 puis en 2003, sous le titre *Atlas of Changing South Africa*)
- CHRISTOPHER A. J., 2001, *The Atlas of Changing South Africa*, London, Routledge, 260 p., (2^e ed.)
- CILLIERS S. P., GROENEWALD C. J., 1982 – *Urban Growth in South Africa 1936-2000, a demographic review*; Research Unit for Sociology of development, University of Stellenbosch.
- COQUERY-VIDROVITCH C., 1993 – La ville coloniale, lieu de colonisation et métissage culturel ; *Afrique contemporaine*, n° spécial : 11-22.
- DAVIES R. J., 1967 – « The South African Urban Hierarchy » ; *The South African Geographical Journal*, vol. 49 : 9-19.
- DAVIES R. J., 1972 – *The Urban Geography of South Africa*; Institute for Social Research, Durban, University of Natal.
- DAVIES R. J., 1981 – « The Spatial Formation of the South African City » ; *GeoJournal*, vol. Supplementary, n° 2 : 59-72.
- DAVIES R. J., COOK G. P. C., 1968 – « Reappraisal of the South African Urban Hierarchy » ; *The South African Geographical Journal*, vol. 50 : 116-132.
- DE VRIES J., 1984 – *European urbanization, 1500-1800*, Londres, Methuen & Co Ltd, 398 p.
- DUBRESSON A., JAGLIN S. (éd.), 2008 – *Le Cap après l'apartheid, gouvernance métropolitaine et changement urbain*, Paris, Karthala, 282 p.
- DUTOIT M., ONESTA P. A., 1971 – « A Note on Central Place Theory and its Possible Use in Regional Planning in South Africa » ; *Journal for Geography*, vol. 3, n° 9 : 893-895.
- FAIR J. T. D., 1965 – « The Core-Periphery Concept and Population Growth in South Africa, 1911-1960 » ; *The South African Geographical Journal*, vol. 47 : 59-71.
- FOUCAULT M., 2004 a – *Naissance de la biopolitique : cours au Collège de France (1978-1979)* ; Paris, Gallimard.
- FOUCAULT M., 2004 – *Sécurité, territoire, population : cours au Collège de France (1977-1978)* ; Paris, Gallimard.
- FOX R., 1995 – « Regional proposals : their constitutional and geographical significance ». In A. Lemon (ed), *The geography of change in South Africa*: 19-41.
- FREUND B., 2007 – *The African City : a History*; Cambridge, Cambridge University Press.
- GERVAIS-LAMBONY P., 2003 – *Territoires citadins, 4 villes africaines*; Paris, Belin.

- GERVAIS-LAMBONY P., 2002 – « Les enjeux d'une politique de redéfinition territoriale : la création de l'aire métropolitaine d'Ekurhuleni (Afrique du Sud) » ; *Autrepart* 21 ; 27-41.
- GERVAIS-LAMBONY P. (éd.), 1998 – « L'Afrique du Sud recomposée, » *Géographie et culture*, n° 28.
- GERVAIS-LAMBONY M-A., 1996 – « Découpage régional, pouvoirs provinciaux, pouvoir central ». In : *La nouvelle Afrique du Sud*, Hérodote 82 : 61-78.
- GERVAIS-LAMBONY P., 1997 – *L'Afrique du Sud et les Etats voisins*; Paris, Armand Colin, 244 p.
- GERVAIS-LAMBONY P, GUILLAUME B., 1999 – « Odi-Moretele : 'urbanisation déplacée' et réintégration territoriale en Afrique du Sud ». In B. Antheame (ed.), *L'Afrique du Sud : recompositions territoriales, problèmes identitaires, migrations de populations et réseaux ; L'Espace Géographique* n° 2 : 159-169.
- GERVAIS-LAMBONY P, JAGLIN S., MABIN A., (dir.), 1999 – *La question urbaine en Afrique australie, perspectives de recherche*; Johannesburg, Paris, IFAS-Karthala.
- GEYER H. S., 2003 – Differential Urbanisation in South Africa - A Further Exploration ; *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 94, n° 1 : 89-99.
- GEYER H. S. (dir.), 2002 – *International Handbook of urban systems*; Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- GEYER H. S., KONTULY T. M. (dir.), 1996 – *Differential Urbanization, integrating spatial models*; Londres, Arnold.
- GEYER M., ORKIN M., LEHOLA P., KAHIMBAARA J., 2000 – « Revisiting the South African magisterial districts of 1999 » ; *Development Southern Africa* 17 (2) : 263-276.
- GIRAUT F., 2005 – *Fabriquer des territoires. Utopies, modèles et projets*. HDR Université de Panthéon-Sorbonne.
- GIRAUT F., GUYOT S., HOUSSAY-HOLZSCHUCH M., 2008 – Enjeux de mots : les changements toponymiques sud-africains ; *L'Espace géographique* n° 2 : 131-150.
- GIRAUT F., GUYOT S., HOUSSAY-HOLZSCHUCH M., 2005 – La nature, les territoires et le politique en Afrique du Sud ; *Annales HSS* 60 (4) : 695-717.
- GIRAUT F., GUYOT S., HOUSSAY-HOLZSCHUCH M., 2004 – « Les aires protégées dans les recompositions territoriales africaines » ; *L'Information Géographique* n° 4 : 340-368.

- GIRAUT F., MAHARAJ B., 2003 – « Contested terrains. Cities and towns in post-apartheid boundaries delimitations » ; *Geojournal*, 57 (1/2) : 15-27.
- GIRAUT F., ISMAIL R., 2002 – *Beyond the demarcation the population ; or the inverse? Building a time based GIS on population and demarcation in South Africa*. Communication au séminaire du programme FAC Codesria, Richard's Bay, université du KwaZulu. septembre 2001.
- GRAAF J. F., 1986 – *The present state of urbanisation in the South African Homelands and some future scenario's*. University of Stellenbosch-Dpt of Sociology Occasional paper 11.
- GUÉROIS M., PAULUS F., 2002 – « Commune centre, agglomération, aire urbaine : quelle pertinence pour l'étude des villes » ; *Cybergeo*, n° 212, 18 p. <http://www.cybergeo.eu/docannexe/file/3491/212revu.pdf>.
- GUYOT S., SEETHAL C., 2007 – « Identity of place, places of identities : Change of Place names in Post-Apartheid South Africa » ; *South African Geographical Journal*, vol. 89, n° 1 : 55-63.
- HANNAH M. G., 2000 – *Governmentality and the Mastery of Territory in Nineteenth-Century America*; Cambridge University Press.
- HOUSSAY-HOLZSCHUCH M., 1996 – *Mythologies territoriales en Afrique du Sud, un essai de géographie culturelle*; Paris, Éditions du CNRS, Espaces et Milieux.
- HRC (Human Rights Commission), 1992 – *The two South Africas. A people's geography*; Johannesburg, HRC, 32 p. et 16 cartes.
- JEFFERSON M., 1939, « The Law of Primate City », *Geographical Review*, n° 29, pp. 226-232.
- JENKINS E. R., 2007 – *Falling into Place : The Story of Modern South African Place Names*. Cape Town, David Philip Publisher.
- JENKINS E. R., RAPER P. E., MÖLLER L. A, 1996 – *Changing Place Names*; Durban, Indicator Press.
- KHOSA M. M., MUTHIEN Y. G. (eds), 1998 – *Regionalism in the new South Africa*; Pretoria, Ashgate Publishing Cy.
- KHOSA M. M., MUTHIEN Y. G., 1997 – « The expert, the public and the politician : Drawing South Africa's new provincial boundaries » ; *South African Geographical Journal* 79 (1) : 1-12.
- LEMON A. (dir.), 1991 – *Homes apart : South Africa's segregated cities*; London, Chapman Bloomington, 237 p.
- LEMON A., COOK G. P., 1994 – « South Africa ». In Tarver J. D. (dir.) : *Urbanization in Africa, a handbook*, London, Greenwood Press : 315-341.

- LESTER A., 1998 – *From Colonization to Democracy. A new historical Geography of South Africa*, London, I.B. Tauris Publishers.
- MABIN A., 1999 – « The Urban World Through a South African Prism ». In Beauregard R., Body-Gendrot S. (dir.) : *The Urban Moment, Cosmopolitan Essays on the late-20th Century City*, Thousand Oaks, SAGE, Urban Affairs Annual Reviews, vol. 49.
- MABIN A. S., 1972 – « Some aspects of the spatial structure of the South African administrative system » ; *South African Geographical Journal* 54 : 124-132.
- MAC CARTHY J., BERNSTEIN A., 1998 – *South Africa's 'Discarded people' : Survival, adaptation and current challenges* ; Johannesburg : CDE (CDE Research. Policy in the Making 9), 36 p.
- MAGER A. K., 1999 – *Gender and the making of a South African Bantustan. A social history of the Ciskei, 1945-1959*; Portsmouth Heinemann.
- MAHARAJ B., NARSIAH S., 2005 – « La nouvelle géographie régionale de l'Afrique du Sud post-apartheid ». In Antheaume B. et Giraut F. (eds) : *Le territoire est mort, Vive les territoires !*; Paris : IRD Editions : 79-107.
- MAHARAJ B., 1997 – « The politics of local government restructuring and Apartheid transformation in South Africa » ; *Journal of Contemporary African Studies* 15 (2) : 261-285.
- MALAN T., HATTINGH P. S., 1976 – *Black Homelands in South Africa*; Pretoria, Africa Institute of South Africa, 255 p.
- MAMDANI M., 1996 – *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*; Princeton University Press.
- MBEMBE A. 2000 – « At the Edge of the World : Boundaries, Territoriality and Sovereignty in Africa » ; *Public Culture* 12 (1) : 259-284.
- MORICONI-EBRARD F., 1994 – *Geopolis, pour comparer les villes du monde*; Paris, Anthropos.
- MORICONI-EBRARD F., 1993 – *L'urbanisation du monde*; Paris, Anthropos.
- NARSIAH S., MAHARAJ B., 1997 – « The Creation of "Real" Spaces : Regions and Regionalism in the New South Africa » ; *Space and Polity* 2 (1) : 225-248.
- NARSIAH S., MAHARAJ B., 1999 – « Borders of Dissent in South Africa : The Bushbuckridge Saga » ; *Transformation* 40 : 36-54.
- PARNELL S. et al. (eds), 2002 – *Democratising Local Government: the South African Experiment*; Cape Town : UCT Pres.
- PARNELL S., 1997 – « South African Cities : Perspectives from the Ivory Tower of Urban Studies » ; *Urban Studies*, vol. 34 : 891-906.

- PINCHEMEL Ph., PINCHEMEL G., 1988, *La face de la Terre : éléments de géographie*, Paris, A. Colin, 519 p
- PLATZKY L., WALKER C. 1985 – *The Surplus People : Forced Removals in South Africa*; Johannesburg, Ravan.
- POLUNIC J., 1998 – « Kwazulu, Natal, Kwazulu-Natal : identités ou identité d'une nouvelle province sud-africaine ? » ; *Géographie et Culture* 28 : 15-29.
- PUMAIN D, 1982 – *La dynamique des villes*; Paris, Economica, 231 p.
- RAMUTSINDELA M., DONALDSON R. (eds), 2001 – « The Imprint of Bantustans and Transformation » ; *The South African Geographical Journal*, vol. 83, n° 1.
- RAMUTSINDELA M., 2001 – *Unfrozen Ground : South Africa's Contested Spaces*; Aldershot : Ashgate.
- RAMUTSINDELA M., 1998 – « The changing meanings of South Africa's internal boundaries » ; *Area* 30 (4) : 291-299.
- RAPER P. E., 2004 – *New Dictionary of South African Place Names*; Johannesburg, Jonathan Ball Publishers, 421 p.
- RENNES J. M. (dir.), 1999 – *La recherche sur la ville en Afrique du Sud*; Anthropos, 252 p.
- ROBSON B.T., 1973, *Urban Growth, an approach*, London, Methuen, 268 p.
- ROSE-REDWOOD R. S., 2006 – « Governmentality, Geography, and the Geo-Coded World » ; *Progress in Human Geography*, vol. 30, n° 4 : 469-486.
- SADIE J. L., 1993 – *A projection of the South African population 1991-2001*; Pretoria, Bureau for Market Research, UNISA.
- SADIE J. L., 1988 – *A reconstruction and projection of demographic movements in the RSA and TBVC countries*; Pretoria, Bureau of Market Research, UNISA.
- SADIE J. L., 1973 – *Projections of the South African population, 1970-2020*; Johannesburg, Industrial Development Corporation of South Africa.
- SCHMIDT B., 1996 – *Creating order. Culture as Politics in 19th and 20th Century South Africa*; Nijmegen, University of Nijmegen.
- SIMKINS C. E. W., 1983 – *Four Essays on the past, present and possible future of the distribution of the black population of South Africa*; Southern Africa Labour and Development Research Unit.
- SIMKINS C. E. W., 1986 – *Patterns of Urbanisation in South Africa : Past, Present and Possible Future*; Economics Learning Resource n° 7, University of Cape Town.
- SOUTH AFRICAN CITIES NETWORK, 2006 et 2004 – *State of the Cities Report*.

- SOUTHALL R., 1983 – *South Africa's Transkei : the political economy of an « indépendant » Bantustan*; New York, Monthly Review Press.
- STATISTICS SOUTH AFRICA, 2001 – *Investigation into appropriate definitions of urban and rural areas for South Africa; Discussion Document*.
- STICKLER P.J., 1990 – « Invisible towns : a case study in the Cartography of South Africa » *GeoJournal* 22 (3) : 329-333.
- TOAL G., 1996 – *Critical geopolitics : the politics of writing global space*; Minneapolis, University of Minnesota Press.
- URBAN FOUNDATION, 1990 – *Population Trends : demographic projections model*; Braamfontein.
- URBAN FOUNDATION, 1994 – *Urban debate 2010 : policies for a new urban future : population trends*; Johannesburg.
- VACCHIANI-MARCUZZO C., 2008 – « Quelle place pour Le Cap dans la mondialisation ? Stratégies spatiales des IDE et dynamique urbaine ». In Dubresson A., Jaglin S. (éd.) : *Le Cap après l'apartheid, gouvernance métropolitaine et changement urbain*, Paris, Karthala.
- 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.
- VACCHIANI-MARCUZZO C., 2004 – « Le deuxième recensement de la population de l'Afrique du Sud post-apartheid. L'urbanisation cernée, l'informel masqué » ; *Cybergeo*, n° 276.

Contributions

Traitements éditorial : Philippe Cazamajor

Mise en page : Marie-Odile Schnepf

Illustrations : Stéphanie Guislain, Marie-Odile Schnepf

Traduction : Angela Verdier

Maquette et conception de la cartographie interactive : Stéphanie Guislain

Développements et programmation sous Flash : Christian Carpentier

Remerciements

Les auteurs remercient pour leur collaboration et leur appui Riyad Ismail (UKZN), Thimothee Giraud et Claire Gibierge (UMR Géographie-cités), Stéphanie Guislain (IRD) ainsi que François Moriconi-Ebrard (UMR Sedet), créateur de la base Géopolis et d'une compilation historique initiale.

Appuis financiers

Ifas (Institut français d'Afrique du Sud), ministère des Affaires étrangères à Johannesburg

UMR 8504 (Géographie-cités, université de Paris I et Paris VII)

Ce cédérom interactif doit être référencé comme suit :

Giraut F., Vacchiani-Marcuzzo C., *Territories and urbanization in South Africa, Atlas and geo-historical information system (Dysturb)*, cédérom interactif, collection « Cartes et notices cédérom », n° 117, IRD, 2009.

Table des matières

- 3 **Introduction - Une base de données de l'urbanisation et des changements territoriaux**
- 5 Le défi des catégories changeantes
- 7 Les trois objectifs scientifiques de Dysturb
 - Démographie historique et mise en perspective des cadres spatiaux contemporains
- 8 Observatoire de l'archéologie spatiale et territoriale
- 9 Étude des dynamiques urbaines sur le temps long
- 9 **Partie 1 - Composition, structuration de Dysturb**
 - Origine des données
 - Les recensements sud-africains
 - 10 Les sources complémentaires
 - Les données administratives et politiques
 - 11 **Les localités (*places*), entités de base de Dysturb**
 - Définition d'une localité de recensement au cours du XX^e siècle
 - 14 La question des changements de noms
 - 16 Utilisation des bases de données constitutives de Dysturb
 - La base des localités et territoires
 - Étude transversale*
 - 17 *Étude longitudinale*
 - La base « Agglomérations urbaines »
 - 20 La base « Génération de villes »
 - 22 **Les fonds de carte**
 - Les *magisterial districts*
 - 22 Les localités
 - 23 **Partie 2 - Ingénieries spatiales et territoriales**
 - 24 Architecture d'ensemble et niveaux supérieurs
 - 28 **Le *district***
 - 31 Constitution coloniale d'un maillage initial en *districts*
 - 35 Resserrement progressif de la maille
 - 37 Création des circonscriptions ethniques
 - 39 **Ingénierie territoriale**
 - Mise en place d'un système cohérent

- 40 Les marges au cœur de la réorganisation territoriale
42 « Confins vides » et « confins pleins »

46 **Partie 3 - Dimensions spatiales et territoriales**

Un système de ville entre « pays neufs » et « pays en développement »

Colonisation, fronts et remplissage du territoire

- 48 Les découvertes minières : accélération de l'urbanisation
50 Différentes phases d'urbanisation récentes et intenses

51 Quelles définitions de la ville et de l'urbain ?

Une définition restrictive jusqu'en 1991

- 56 1996 : mettre fin à la séparation administrative des territoires urbains
57 La révolution de 2001

58 Réflexions menées sur l'urbain sud-africain dans les autres sources

59 Choix d'une définition fonctionnelle dans Dysturb

65 **Conclusion**

67 **Glossaire**

71 **Indications bibliographiques**

