



**HAL**  
open science

# La localité d'Empangeni au KwaZulu-Natal : en quoi son histoire administrative influence t-elle la dynamique urbaine ?

Fabrice Folio

## ► To cite this version:

Fabrice Folio. La localité d'Empangeni au KwaZulu-Natal : en quoi son histoire administrative influence t-elle la dynamique urbaine ?. Rencontres scientifiques franco-Sud-Africaines de l'innovation territoriale, Jan 2002, Grenoble - Avignon, France. pp.13. halshs-00741095

**HAL Id: halshs-00741095**

**<https://shs.hal.science/halshs-00741095>**

Submitted on 11 Oct 2012

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

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

**Colloque Recompositions territoriales, confronter et innover, Territorial restructurings, comparisons and innovations. Proceedings of the French-South African meeting on territorial innovation. Actes des Rencontres franco-sud-africaines de l'innovation territoriale janvier 2002**

***Partie II Villes secondaires, confins et métropoles : l'innovation au cœur ou à la périphérie ?***

**Fabrice FOLIO (Université de la Réunion) :**

***La localité d'Empangeni au KwaZulu-Natal :***

***en quoi son histoire administrative influence t-elle la dynamique urbaine ?***

## **La localité d'Empangeni au KwaZulu-Natal : en quoi son histoire administrative influence t-elle la dynamique urbaine ?**

**Fabrice Folio**, Doctorant, ATER, Université de la Réunion  
[folio\\_f@hotmail.com](mailto:folio_f@hotmail.com)

Ce papier vise à questionner les relations de cause à effet entre "croissance urbaine" et "croissance administrative" dans une localité de la Province du KwaZulu-Natal en Afrique du Sud<sup>1</sup>. L’objectif est de voir si les fonctions que confèrent les promotions administratives successives à une agglomération (en l'occurrence une ville moyenne), entraînent une croissance urbaine mesurable à l'aide d'indicateurs sociaux et économiques (population, extension spatiale, investissement...). Il s’agit d’une réflexion géographique menée sur le temps long<sup>2</sup>.

L'idée établie est qu'il existe un "effet chef-lieu". *Quid* de l’Afrique du Sud, à la fois colonie de peuplement pionnière et ensemble de communautés africaines impliquées dans l’industrialisation et l’urbanisation d’un Etat désormais démocratique après avoir été concerné à toutes les échelles par une politique socio-spatiale inique ? Pour de multiples raisons, on ne peut que prudemment parler d'effet chef-lieu systématique en Afrique du sud. Autrement dit, le lien demeure ténu entre les promotions administratives d’une localité (le fait de passer du statut de village à celui d'office de ville puis de Municipalité...) et sa croissance urbaine. Pis, il semblerait même que la causalité puisse s’inverser : le changement de statut ayant simplement "accompagné" ou "rattrapé" - et non pas conditionné - la dynamique urbaine. Nous tenterons dans ce texte de voir comment et pourquoi, le centre urbain d'Empangeni peut illustrer les ambiguïtés d’un éventuel effet chef-lieu.

Empangeni est une ville moyenne<sup>3</sup> localisée dans la partie septentrionale de la Province du KwaZulu-Natal, approximativement à 160 km au nord-est de Durban. L'Océan Indien et le grand complexe industrièlo-portuaire de Richards Bay ne sont qu'à 20 km à l'est (voir carte de localisation dans l’article sur Port Shepstone). Deux corridors de transport majeurs rejoignent l'agglomération : l'axe touristique nord-sud qui va de Durban à St Lucia (N2) et l'axe régional intérieur vers Vryheid puis Johannesburg, la capitale économique sud-africaine. Au niveau régional, Empangeni est une ville commerciale importante et cela en dépit de l'avènement récent de Richards Bay qui a bouleversé la donne économique locale. Les deux agglomérations font aujourd'hui office de nœuds urbains, mais constituées très différemment si l'on se rapporte à leurs histoires respectives. Elles ont pour arrière-pays une contrée à dominante rurale, où se juxtaposent agriculture commerciale (cane à sucre, exploitation forestière...) et terres traditionnelles zoulous densément peuplées mais pauvres. Ces dernières restent ponctuées de villes dortoirs ou "township" (Esikhawini, Ngwelezane...) abritant, selon les préceptes de séparation raciale révolus, les communautés africaines ouvrières.

---

<sup>1</sup> Cette présentation fait partie intégrante de notre recherche doctorale qui porte sur l'armature urbaine et l'organisation spatiale des villes du KwaZulu-Natal.

<sup>2</sup> Cette analyse se situe à la fin des années 90 soit après les premières élections locales démocratiques de 1996.

<sup>3</sup> Notre pyramide des villes du KwaZulu-Natal classe Empangeni (25 955 hab. en 1996) en neuvième position dans la Province avec un indice normalisé de 0.426 (calculé sur une base quantitative cumulant effectif de population et somme d’activités transactionnelles). Durban, la métropole, est à l'indice maximal 1 et Lowsburg à 0.002. Selon nos critères, cela fait d’Empangeni un centre sub-régional sud-africain de premier ordre.

## 1- Aux origines du développement de la cité, un chef-lieu judiciaire

Très peu d’écrits datés retranscrivent avec exactitude les premières années de l’occupation humaine sur le site d’Empangeni<sup>4</sup>. La contrée est richement dotée en anecdotes ayant trait à la nation zouloue ; mais, si peu d’éléments vérifiables ont pu être rapportés qu’il devient difficile de corroborer les sources bibliographiques établies. Quelques faits sont néanmoins avérés : Shaka, grand chef du royaume Zoulou, établissait son Kraal royal, *Bulawayo*, sur les collines surplombant la rivière Umhlatuzi ; ultérieurement, Mpande, le successeur de son demi-frère Dingane, s’installe à proximité de l’actuel Empangeni sur le site de la ferme qui appartiendra au planteur de canne R.F. Logan. Mais c’est là anticiper sur les décennies à venir...

La première installation "blanche" dans les environs prend place le long de la pittoresque rivière Mpangeni en mai 1841, lorsque, à l’invitation de Mpande, l’Américain Aldin Grout et sa femme Charlotte établissent la première mission religieuse dans cette partie nord du pays, baptisée *Inkanyezi*<sup>5</sup>. Pour un temps, les affaires de la mission semblent prospérer ; trop même au goût du roi zoulou qui prend conscience de l’influence considérable que prend celle-ci sur son peuple qui y voit un havre de repos leur permettant de fuir les courroux de leur chef. Pressentant que son emprise sur ses sujets s’amenuise, le roi fait cesser les offices religieux le 25 juin 1842, non sans avoir auparavant donné une leçon à ses fifres désobéissants<sup>6</sup>.

Peu de temps après l’attaque, Mpande qui n’autorise dorénavant plus aucune installation chrétienne sur ses terres, tombe gravement malade atteint d’une crise de goutte. Lorsque son sorcier tente de le soigner, un de ses sujets Mkhonto Ntluli lui recommande le révérend H.P.S. Schreuder de la mission luthérienne norvégienne qui, selon lui, dispose de multiples médecines secrètes. Ce dernier est immédiatement appelé et parvient à soulager le roi de ses souffrances. Mpande admet définitive les bénéfices de la médecine blanche et décide d’accorder à Schreuder une portion de terre sur son territoire ainsi que l’autorisation de recommencer à prêcher la bonne parole en terre zouloue. Il lui fait don de la place nommée *Matyane* sur les bordures actuelles de la rivière Mpangeni, dans la réserve No 7b, où est implanté l’actuel township de Ngwelezane. Une école est construite par le révérend en 1851, suivie quelques années plus tard de la première église du Zululand.

Ainsi, Schreuder demeure le précurseur de l’implantation européenne et de la conversion progressive du peuple zoulou au christianisme dans cette partie du pays...

L’essor d’Empangeni se concrétise ensuite par l’ouverture des premières boutiques à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. Herman Sjöthun, dès 1887, est le premier à tenter d’ériger un magasin sur les berges de la rivière. Ce sera néanmoins Thor Martin Loftheim qui, muni d’une licence, établit son petit commerce pour le ravitaillement des pionniers dans la future ville le 26 février 1894. Sa licence permet de fournir provisions et logements aux voyageurs téméraires et à leurs chevaux dans cette partie nord du pays C’est le point de départ du développement d’Empangeni en tant que pivot commercial du Zululand.

Un événement décisif s’opère un peu plus tard, le 02 janvier 1903, lorsque le Major Thomas Maxwell, membre assistant de la commission de magistrature du *Lower Umfolozi*, déplace ses bureaux vers les hautes terres d’Empangeni. Recherchant l’air frais d’altitude associé à la brise de mer, ainsi qu’un site quelque peu assaini, la création d’une nouvelle magistrature consacre

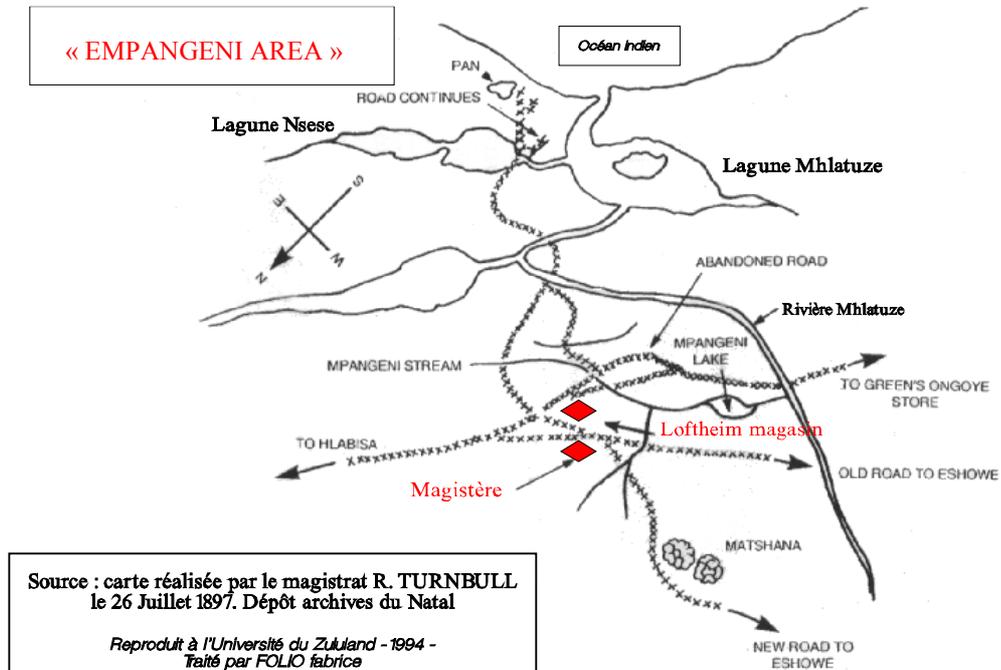
---

<sup>4</sup> L’origine du toponyme "Empangeni" est incertaine. Certains pensent que le nom provient de l’arbre "mpanga" (Cycadaceae ou Oliniaceae) qui croît localement ; d’autres qu’il est issu du mot zulu "panga" qui signifie saisir ou avaler en référence aux nombreux crocodiles des environs qui avaient l’habitude de surprendre les porteurs d’eau non prudents, ou encore aux inondations meurtrières ou aux voleurs de bétail. Enfin, une dernière supputation insiste sur un dérivé des termes *Emmangweni* ou *Mpangisweni*, les huttes militaires zoulous (ou Kraals) dans lesquelles se sont établis les premiers guerriers.

<sup>5</sup> Le toponyme émane de la révélation 22.16 où Jésus est décrit comme « l’étoile brillante du soir ».

<sup>6</sup> La moitié des *kraals* à proximité de la station sont détruits très tôt le matin lors d’une attaque éclair.

Empangeni -alors définitivement nommé- comme centre administratif des terres du nord-est. Maxwell ainsi que tout son personnel (commis, agents comptables, interprète Zulu et dix policiers) contrôlent désormais l’ensemble du district à partir de la localité (**Figure 1**).



L'arrivée du chemin de fer marque une nouvelle étape. L'exploitation des riches réserves de charbons de *Ntambanana* et *Somkhele* nécessite la construction d'une voie ferrée du *53 Miles Siding* en 1903. L'existence d'un embryon commercial lié à un poste administratif explique le choix de la localité pour l'établissement d'une gare ferroviaire. Avec ses kilomètres de rails et de traverses perforant le paysage vallonné du pays zoulou, le site "d'*Empangeni Rail*" voit le jour à une dizaine de kilomètres au sud du petit groupement établi. La ligne ferroviaire relie les mines d'antracite de *Nkosi Somkhele Umuzi* à la grande ville de Durban au sud. Elle représente *de facto* une artère commerciale vitale pour le devenir et l'accroissement de la ville.

Toute la zone désormais desservie et désenclavée par le chemin de fer, ne regroupe pourtant, à ce moment précis, aucun pionnier ou planteur blanc ; seuls quelques commerçants aventureux, des cheminots et les missionnaires catholiques sont présents.

Un recensement daté du 17 avril 1904 enregistre un total de 43 Blancs (32 hommes et 11 femmes) dans le District régi par Empangeni. Dans les environs, la communauté zouloue en habitat semi-dispersé reste largement majoritaire. Cependant des mutations importantes se préparent, avec l'ouverture officielle de la région côtière du Zululand aux pionniers (les *Settlers*)...

Le gouvernement britannique avait placé le Zululand annexé sous la juridiction du Natal le 30 décembre 1897. Pourtant, la guerre Anglo-Boer retarde les plans d'ouverture de la nouvelle Province aux planteurs blancs. Le 18 octobre 1904, le rapport final de la Commission de délimitation paraît. Il est voté unanimement le 07 juin 1905 par le Parlement. Le texte prévoit 1 573

047 hectares de la surface du Zululand pour les tribus bantoues et 1 057 466 hectares pour les implantations "européennes". Dès le mois de novembre, les premières parcelles de terre sont distribuées et 50 agriculteurs colons s’établissent.

Au nord de la rivière Mhlatuze, seul C.B. Adisson bénéficie d’un lopin de terre, il sera très vite rejoint par G.W. Higgs et T.C Stturrock. A eux trois, ils assument les premières années d’expansion de l’agriculture commerciale de la canne à sucre dans cette partie septentrionale de la Province<sup>7</sup>. En septembre 1909, les terres sont à nouveau découpées en parcelles plus exiguës, permettant à 78 nouveaux planteurs de s’établir avec leurs familles. Le nombre d’agriculteurs s’élève à 127 dans le district d’Empangeni et, au cours de l’année 1911, près de 2500 hectares de canne à sucre seront développés.

Résistant tant bien que mal à l’ensemble des contraintes naturelles et logistiques d’une contrée "sauvage", les planteurs sont surtout motivés par l’essor de la canne à sucre. Afin de protéger leurs intérêts, ils s’organisent assez rapidement en un petit comité ; ainsi, un meeting général est tenu le 13 janvier 1909 et une association d’agriculteurs est formée : *The Empangeni and District Sugar Planters’ and Farmers’ Association*. Des mesures sont prises immédiatement : une requête, dans le but de réduire les coûts des taxes foncières des lopins qui n’atteignent pas un certain seuil de fertilité, est émise et acceptée par les autorités coloniales. Une autre sollicitation, d’envergure cette fois, concerne la création d’une nouvelle usine sucrière au sein de la Province<sup>8</sup>. Ce n’est qu’en 1911, après des années d’âpres discussions et une concession accordée à George Armstrong, que l’usine sucrière d’Empangeni (*Empangeni Mill*) est érigée à 10 km au sud du village. Elle est opérationnelle en 1913. Lors d’une conférence l’année précédente, il avait été décidé que le district compterait désormais deux associations de planteurs de canne : ceux qui décident de fournir la canne à Armstrong à proximité d’Empangeni et ceux qui approvisionnent l’usine d’Umhlatuzi appartenant à la firme Hulett.

Il ne fait aucun doute que cet investissement a été déterminant dans l’affirmation d’Empangeni en tant que centre agricole, puis industriel sucrier, au sein de la région du Zululand<sup>9</sup>.

## 2 – « Effet municipal » et croissance urbaine soutenue

Grace à son usine, le district d’Empangeni s’industrialise et polarise un espace agricole de plus en plus vaste. Autour du tribunal, la communauté villageoise se consolide et devient petit à petit un espace commercial d’envergure. Cinq décennies durant, le statut administratif d’Empangeni ne va cesser d’évoluer : du statut de simple village, Empangeni, par étapes successives, devient une authentique municipalité en 1960.

Peut-on, pour autant, justifier la croissance urbaine, au demeurant continue, par un "effet chef-lieu" ?

---

<sup>7</sup> Les premiers migrants, travailleurs de la terre, voient rapidement surgir de multiples difficultés : des épidémies affectent leurs troupeaux de même que les invasions de sauterelles (1904-1908). A cela s’associe la menace de la mouche tsé-tsé provoquant le *nagana*, et la -toujours présente- menace de la malaria; enfin les émeutes de groupes zoulous (Bambatha Rebellion) représentent des périls potentiels...

<sup>8</sup> En 1905, lorsque le gouvernement du Natal propose "d’ouvrir" le Zululand, il impose également l’implantation d’usines pour traiter la canne sur place. Sir Liege Hulett accepte, et le 9 Août 1905 sa compagnie met en place une usine à Amatikulu (1908) et une autre à Felixton (1911). Celle-ci intéresse directement la petite communauté d’Empangeni, cependant, elle reste éloignée et devient très rapidement saturée.

<sup>9</sup> L’évolution de la production annuelle traduit cette dynamique: la production originelle est de près de 2000 tonnes, elle s’élève à plus de 7000 t. en 1916 et atteint 18 000 t. en 1926. Les années suivantes montrent un certain tassement, qui prend fin dans les années 1940 avec la distribution de nouvelles parcelles. Une vive expansion est alors enregistrée en 1955-56 (plus de 80 000 t. en 1955-56) nécessitant l’établissement d’équipements additionnels au sein de l’usine.

Le 19 juin 1906, Empangeni est officiellement déclaré en tant que village, alors qu’il rassemble un tribunal, un camp de police et une prison voisinant avec un magasin (*Loftheim’s*), ainsi qu’une poignée de cabanes en bois pour les quelques résidents. L’optimisme est toutefois de rigueur si l’on se réfère à la quantité de plus en plus élevée de nouveaux arrivants attirés par ce centre novateur et prometteur : une licence en vue de l’ouverture d’une boulangerie est accordée en 1907, ainsi que pour une boucherie en 1909 sous la gestion de *Loftheim’s*.

Approximativement à 4,5 kilomètres au sud, est localisée la station du *53 Mile* plus connue sous le nom d’*Empangeni rail*. Là, sont implantés la gare et quelques logements de cheminots.

Enfin, à deux kilomètres au nord du « village centre », se trouve l’usine sucrière et les fermes attenantes.

Ces trois constituants préfigurent la future ville d’Empangeni (**Figure 2**), où apparaît déjà une séparation fonctionnelle qui se maintiendra : le nord commercial et administratif où s’observe un début d’urbanisation, s’opposant au sud industriel autour de la gare et à l’est où prédomine la culture de plantation et le *Mill* (l’usine). Dans les intervalles, les habitations colmatent le tissu urbain embryonnaire au fil des arrivées.

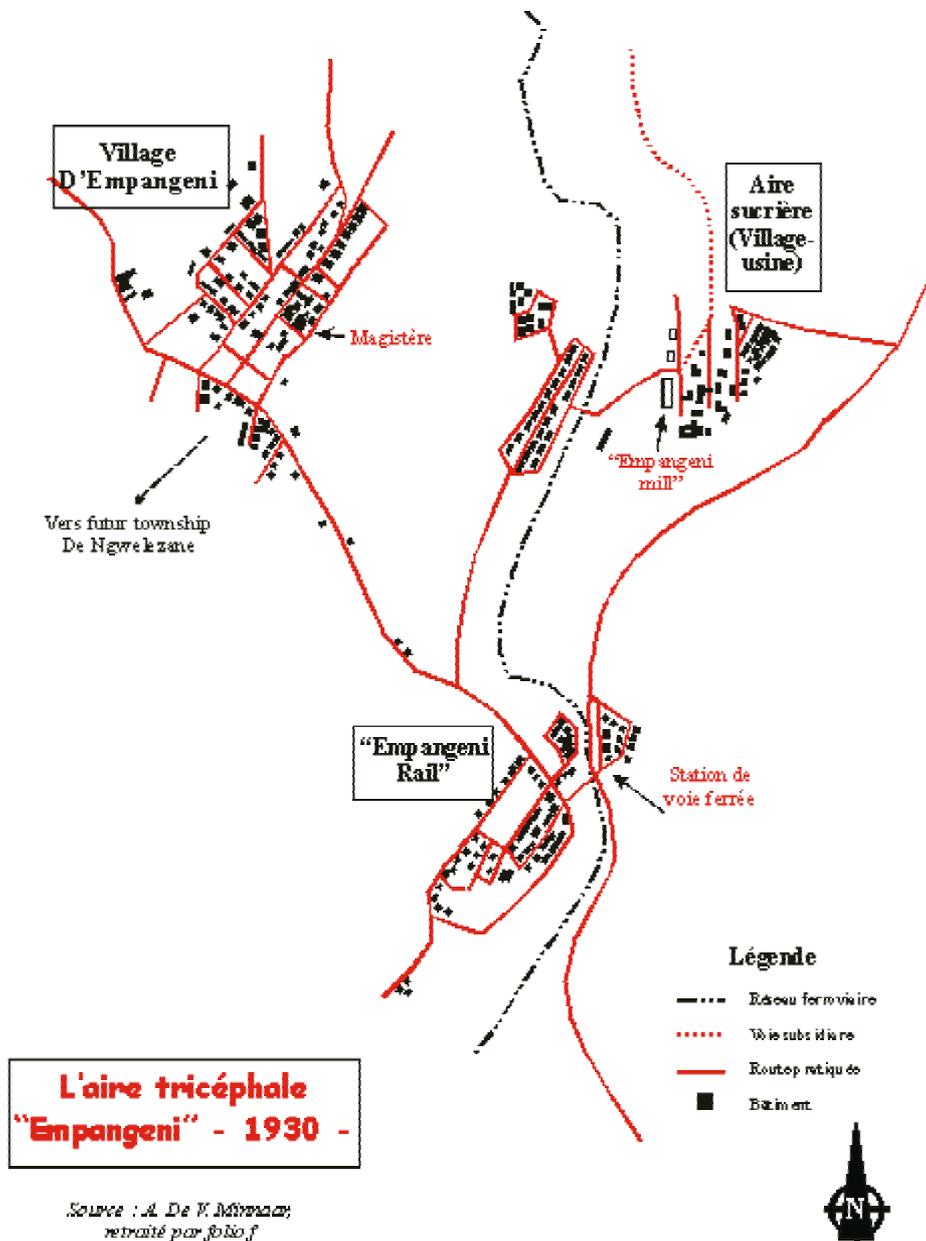


Figure 2 : la composition tripolaire d’Empangeni en 1930

Empangeni, à cette période, dispose ainsi d’éléments économiques structurants : services tertiaires (Tribunal, poste de police, commerces, gare) associés à une infrastructure agro-industrielle majeure (l’usine et les plantations associées). Ces équipements structurants et la desserte ferroviaire de la cité seront déterminants pour le devenir et l’essor de la ville. Une lente mais continue expansion de la population marque l’intérieur du bourg : en décembre 1910, 178 Blancs étaient comptabilisés dans le district, dont 52 en droit de voter au parlement ; en 1911 la petite corporation atteint 300 colons dont 85 électeurs. Le bourg accède à maturité avec l’inauguration d’un hall communautaire en septembre 1916 : le prestigieux édifice devient rapidement le point nodal de la bourgeoisie naissante et d’un esprit sociétaire. Quant à l’importante communauté noire alentour, elle demeure encore peu impliquée dans la dynamique de la localité.

L’extension urbaine est freinée par la première guerre mondiale, mais en octobre 1919, un bureau consultatif des affaires villageoises est instauré afin de gérer la localité d’un point de vue de la santé publique (Health Committee). A la fin de l’année 1921, trois nouveaux commerces s’établissent, tandis que l’électricité fait son apparition en 1923 en même temps que le premier hôpital moderne et équipé.

Le 15 janvier 1931 marque une nouvelle étape dans le développement urbain de la localité, lorsque le bourg, la voie ferrée (*Rail*) et l’usine sucrière (*Mill*) sont officiellement amalgamés. Cet agrégat constitue le premier cadre spatial de la ville d’Empangeni qui dispose alors d’un *Town Board* et regroupe une population "coloniale" de 674 résidents alors recensés (**Figure 1**). Après la seconde guerre mondiale, le seuil des 1 000 habitants (1 037 en 1946 puis 1 336 en 1951) est dépassé. L’institution municipale se soucie avant tout de l’amélioration de la vie quotidienne des colons : développement des services publics, des équipements éducatifs, des organisations locales, campagne pour l’éradication de la Malaria...

Les dites "promotions" administratives dont la localité bénéficie jusqu’aux années 1950 semblent donc liées aux "points forts" que constituent ses infrastructures anomales : la gare, l’usine sucrière et le tribunal. Certes, la croissance de la population, a peut être suivi ces majorations de statut administratif (*Health Committee* puis *Town Board*) ; toutefois, il serait inexact d’affirmer qu’elle leur sont intrinsèquement tributaire...

A l’inverse, il est possible d’affirmer que les changements de statut furent la conséquence d’un développement urbain basé sur les équipements dont dispose la cité depuis 1911. L’effet chef-lieu, fut donc originellement déterminant lors de l’établissement du tribunal qui conférait à la localité le statut de chef-lieu de district (*Magisterial district*). Par la suite, les étapes vers la municipalisation accompagnèrent et stimulèrent la croissance plus qu’elle ne la déterminèrent. De plus, dans le contexte d’une société coloniale, les dynamiques économiques, démographiques et administratives dont il est question pour Empangeni, concernent essentiellement la population pionnière blanche. Les communautés africaines des environs, imposées à résidence dans leurs réserves morcelées, mais constituant un vivier de main d’œuvre potentielle, restaient encore peu attirées par le miroir Empangeni, pas encore perçue comme le chef-lieu par l’ensemble de la population.

Les années 1950 sont toujours marquées par un essor continu de la population et du potentiel industriel de la cité. La fin de la décennie voit l’implantation du *Zululand Fruit Producer (ZFP)*, poussée par une petite confrérie de planteurs qui réalisent très vite l’intérêt que peut présenter la culture de l’ananas et autres fruits tropicaux dans la région. La manufacture est érigée en 1955 pour un coût de £200 000<sup>10</sup>. La ZFP a recours à la main d’œuvre noire de la région.

<sup>10</sup> Elle est opérationnelle en 1956 et travaille essentiellement l’ananas pour l’exportation (90%), ainsi que quelques autres fruits pour une production de jus de fruits, de confitures et de condiments.

En 1960, l’Université du Zululand est ouverte à une quinzaine de kilomètres à l’ouest d’Empangeni sur le site de KwaDlangezwa proche de la Nationale 2 et à mi chemin avec la localité balnéaire de Mtunzini. L’institution, dédiée aux seuls étudiants zoulous et swazis, relève des "affaires bantoues" et bientôt du bantoustan du Zululand. La fonction universitaire est souvent liée à celle de chef-lieu régional, pourtant c’est ici la proximité du chef-lieu blanc d’origine colonial qui a été choisi pour cette institution "bantou". Il faut dire qu’à l’époque le choix de la capitale du futur bantoustan n’est pas encore effectué tandis que la question de l’accessibilité pour un encadrement très largement blanc est déterminante.

Avec ces nouveaux développements, la nécessité d’établissement d’un conseil de ville se fait jour : le 16 janvier 1960, la décision est prise à l’unanimité du conseil de présenter une pétition à l’administration régionale dans le but de donner à Empangeni un statut municipal plein (*borough*) ; ce dernier lui sera officiellement octroyé le 13 octobre 1960. Là encore, la croissance urbaine précède et provoque le changement de statut municipal qui lui même accélère et facilite le processus.

Le nouveau conseil de ville se voit allouer comme tâche primordiale l’incitation à l’investissement industriel dans la ville et l’organisation de son extension. La même année, un township noir est déclaré pour l’hébergement de la population ouvrière dans la réserve No 7b à proximité d’Empangeni. Il est mis en place sur les terres tribales définies par la commission du Zululand en 1904. En cette nouvelle banlieue bantoue, séparée de la ville de plusieurs kilomètres, les travailleurs noirs d’Empangeni peuvent acquérir des parcelles de terre en propriété libre. Deux cents cottages sont établis *in situ*, et le township, baptisé **Ngwelezane**, est officiellement ouvert aux travailleurs africains par le commissaire général de l’Unité Nationale Zouloue, C.G. Nel en 1962. (**Figure 2**). Dès 1968, sont comptabilisées 607 maisons dans le quartier, total qui atteindra 943 logements en 1971. En raison d’une distance notable d’Empangeni, et de son statut juridique différent relevant, dès 1970, du bantoustan "KwaZulu"<sup>11</sup>, le township est censé s’apprécier les années suivantes grâce à un développement des équipements prodigué par les autorités bantoues (école, commerce, infrastructures publiques) ; ces incantations de développement séparé seront suivies de peu d’effet.

L’établissement de la zone industrielle de **Kuleka** est à rattacher à la même phase de développement de la ville<sup>12</sup>. Les résultats de ce projet d’aménagement conçu au milieu des années 1950 se font rapidement sentir : une manufacture d’eau minérale (*Suncrunch Limited*) ouvre ses ateliers en juillet 1960 suivie d’un dépôt de pétrole, d’une chambre froide, et de la compagnie d’ingénierie *Bell equipment* en 1961.

Le statut de Municipalité obtenu en 1960, est donc très directement lié à l’expansion industrielle et, partant, à l’essor économique et démographique d’Empangeni. Ici « l’effet municipal » peut donc être invoqué dans la mesure où la promotion administrative a, à son tour, facilité l’envolée industrielle et la constitution d’un bassin d’emploi amorcées préalablement. L’apparition d’un township africain atteste de cette dynamique locale même s’il convient de rappeler que seuls les travailleurs urbains et leurs familles y avaient droit de résidence et ont donc "bénéficié", si l’on peut dire, de l’effet chef-lieu d’Empangeni. Il en allait différemment de la très large communauté zouloue assignée aux parcelles traditionnelles du "KwaZulu"...

Empangeni se considère à cette époque comme aux avant-postes de l’urbanisation et du développement industriel en cette partie du Zululand. En effet, les grands développements

---

<sup>11</sup> A partir des années 1960, les anciennes réserves noires (parfois regroupées) deviennent des bantoustans (ou *homelands*), entités morcelées, autonomes et sans réelles ressources, promis à une indépendance destinée à priver une majorité de Noirs de la nationalité sud-africaine.

<sup>12</sup> Les rudes négociations avec le ZFP avaient en fait permis de développer un quartier industriel en site individualisé. Le site choisi par la municipalité concerne le sud de la ville, à proximité de la voie ferrée ; après plusieurs mois de tractations, en mars 1955, l’administration du Natal consent au projet, et un nouvel espace de 172 hectares appelé Kuleka ("je vous salue" en zoulou) apparaît.

industriello-portuaires de la façade littorale à Richards Bay à vingt kilomètres au sud ne vont prendre le relais qu’à la fin de la décennie 1960.

### 3 – Le chef-lieu fait de la résitance

En avril 1965, le ministre sud-africain des transports M.B.J. Schoeman annonce l’aménagement par le *South African Railways and Harbour* d’un port d’envergure à Richards Bay, alors simple village de pêcheurs. La ville d’Empangeni, qui jusque là constituait le seul pôle commercial, industriel et culturel notable, reçoit dans un premier temps un nouvel élan.

En premier lieu, de nombreux investisseurs industriels désireux de bénéficier du futur marché florissant s’installent aux pourtours de la ville : en 1968, *Richards Bay Quarries* est mis en place pour l’extraction de la dolomite à Ngqatayi, à dix kilomètres à l’ouest d’Empangeni. Une autre carrière de granit, la *Ninian’s Quarry* voit le jour à six kilomètres au sud. Toutes deux fusionneront en 1977 formant alors la société *Grinaker Holdings and Murray and Stewart (Pty) Limited*. Les pierres utilisées pour la construction du port de Richards Bay et des infrastructures attenantes proviendront de ces deux carrières. En novembre 1969, la corporation d’investissements bantous met sur pied la "Brasserie de Ngwelezane" qui fabrique la *u Twala* ou bière bantoue. Vers la fin des années 1970, *Corobrick* érige une briquetterie à proximité de la cité.

La première chaîne commerciale à s’établir à Empangeni est *Checkers* qui ouvre un supermarché le 27 octobre 1971. Elle sera suivie de *OK Bazaars* en 1982 puis de *Pick’n Pay* en 1983. Les institutions financières sont pareillement promptes à s’implanter à proximité du futur pôle de croissance de la "baie de Richard". *Standard Bank* était la seule banque présente depuis 1951 à Empangeni, arrive la *Trust Bank* en 1972, puis la *Nedbank* en 1974.

La croissance d’Empangeni se maintient ainsi à un niveau soutenu tout au long des années 1970 et même au début des années 1980. Elle se traduit par le développement de nouveaux quartiers résidentiels et par la formation d’un *central business district*.

Avec les années 1980, une inversion de tendance dans la dynamique industrielle de la ville se fait sentir. De nombreuses petites et moyennes entreprises qui s’étaient établies dans la cité, la quittent désormais pour s’installer sur la côte, où la nouvelle ville de Richards Bay qui sort de terre, bénéficie de larges réserves d’espaces, d’avantages fiscaux non négligeables, d’un cadre littoral attractif et surtout de perspectives de développement considérables.

C’est ainsi que la compagnie d’ingénierie *Bell Equipment*, fabriquant d’engins motorisés de manutention pour la canne à sucre, la construction et l’exploitation forestière<sup>13</sup>, migre vers Richards Bay dès 1984. Elle a été précédée par *Clover Dairies*, *Empangeni Bakery* et *Suncrunch*, qui s’installent sur la zone industrielle d’Alton (au sud de Richards Bay). Empangeni perd donc progressivement une part de sa base industrielle au profit de la ville nouvelle de Richards Bay. Les édiles et responsables économiques d’Empangeni se sentent alors floués par une opération d’envergure nationale décidée de loin mais aux impacts régionaux importants. Un autre coup dur survient avec la fermeture de l’usine sucrière en 1984 qui fait suite à l’établissement de celle de Felixton II. En 1988, enfin, le *Zululand Fruit Producers* est fermé pour cause de faillite malgré son rachat l’année précédente par le groupe Gants.

En dépit de ses pertes industrielles, Empangeni continue pourtant à attirer d’autres formes d’investissements : le *Sanlam Center*, vaste complexe commercial moderne (*Shopping Center*) ouvre ses portes en 1984. La même année, la mairie investit un nouveau « hall communautaire et civique », tandis que les valeurs foncières et immobilières flambent dans le secteur résidentiel. Entre 1982 à 1988, le nombre de maisons recensées augmente de près de 15% pour atteindre un peu plus de 2500, de même pour les logements collectifs qui atteignent presque les 750 unités. En terme

<sup>13</sup> *Bell Equipment* est l’une des plus grandes compagnies actuelles sud-africaines. Ses machines sont exportées partout dans le monde, notamment dans les forêts canadiennes où elles sont utilisées pour la déforestation.

de population résidente sur le périmètre municipal<sup>14</sup>, on passe d’un peu plus de 12 200 hab. en 1980 (dont près de 9500 Blancs) à 15 200 en 1991 (dont 12 600 Blancs).

Le paradoxe que constitue le départ des entreprises d’un côté et l’augmentation de la population résidente de l’autre prend tout son sens à l’échelle de la nouvelle région urbaine que la localité constitue désormais avec le pôle industrièlo-portuaire de Richards Bay.

En fait, l’avènement de Richards Bay est synonyme localement d’une explosion de l’emploi et des profits. Cependant, l’aspect ville-nouvelle "préfabriqué", où manque une véritable cidadinité, rebute immédiatement plus d’un candidat blanc à l’installation. Dès lors Empangeni, ville agricole plus ancienne, aux chaleurs et à l’humidité moins suffocantes et bien reliée à 10 km à peine, attire de nouveaux résidents liés à la croissance du bassin d’emploi de Richards Bay. De même, pour ceux qui travaillaient pour les entreprises délocalisées d’Empangeni à Richards Bay, la faible distance entre les deux villes ne justifie pas un départ pour la ville nouvelle industrièlo-portuaire. La fréquentation actuelle aux heures de pointe de la *John Ross Highway* entre Empangeni et Richards Bay est là pour témoigner des importants mouvements pendulaires nés de ces phénomènes. Parallèlement, l’assignation à résidence des ouvriers noirs dans les townships éloignés, et notamment celui d’ eSikhaweni (à l’ouest de Richards Bay, proche de l’Université du Zululand et également raccordé à l’axe Empangeni-Richards Bay), contribue à ces migrations pendulaires et à l’éclatement des unités productives, résidentielles et de service.

Empangeni, à n’en pas douter, a donc bénéficié de la croissance Richards Bay, et ce, même si la ville a subi la dynamique économique et humaine du nouveau pôle portuaire littoral. Très vite, ce pôle s’affirme comme moteur et dépasse en effectifs et surtout en emplois le chef-lieu régional voisin. Empangeni n’en demeure pas moins un centre régional commercial actif et voit la croissance de sa population non démentie en tant qu’élément d’une conurbation dynamique en formation. L’ensemble est encerclé par des terres et banlieues ouvrières zoulous fournisseuses de main d’œuvre, ces dernières relevant encore, à ce moment de l’histoire, de la juridiction du bantoustan.

Durant cette période, le fort développement urbain a donc été conditionné par des éléments exogènes, totalement étrangers à une quelconque dynamique administrative ou même à un changement de statut municipal.

Après la fin la politique de l’apartheid en 1991, le processus de démocratisation du pays est lancé. L’année 1994 voit se tenir les premières élections municipales libres de l’histoire sud-africaine<sup>15</sup>. Le redécoupage des municipalités "démocratiques" est entrepris avec précaution suite à la décision finale des juges de ne pas inclure les autorités tribales sises en bordure des villes dans les nouvelles municipalités urbaines. Ceci à la demande de l’*Inkhata Freedom Party*, parti zoulou régionaliste et identitaire opposé, encore violemment à l’époque, à l’*African National Congress* et majoritaire dans la Province du KwaZulu-Natal. Sa base est essentiellement rurale, tandis que les villes et leurs townships sont majoritairement acquises à l’ANC. A l’échelle de la Province sont ainsi composés une aire métropolitaine (Durban), 61 autorités locales (villes petites et moyennes incluant leurs townships dans de nouveaux périmètres de *Transitional Local Council*<sup>16</sup>) et enfin 7 conseils régionaux, plus larges, gérant majoritairement les affaires rurales. Dans chacune de ces

---

<sup>14</sup> Les recensements étaient loin encore de comptabiliser avec précision les populations noires dans les villes sud-africaines ; pourtant, celles-ci étaient étroitement impliquées dans le dynamisme économique local. Les travailleurs, au sein du township de Ngwelezane -comme dans d’autres townships d’ailleurs-, ainsi que ceux qui résidaient dans les réserves africaines adjacentes, relevaient des autorités autonomes du "KwaZulu". Ils n’avaient donc pas à "figurer" dans les décomptes de citoyens sud-africains relevant d’une municipalité.

<sup>15</sup> Localement, les mois précédant le chemin vers les urnes vont pourtant être marqués du sceaux d’âpres discussions et de débats entre les divers acteurs politiques, de tergiversations et de menaces larvées, le tout retardant la tenue des élections au sein de la Province. Celles-ci n’auront finalement lieu qu’en juin 1996.

<sup>16</sup> *Transitional Local Council* : municipalités transitoires établies en attendant le pavage municipal intégral et définitif du territoire sud-africain prévu pour les élections de 2000.

nouvelles municipalités, une volonté systématique d’association des diverses composantes raciales et spatiales des entités urbaines éclatées<sup>17</sup> est recherchée. Ceci dans un souci de partage des ressources et d’équité socio-spatiale. Ainsi, les périmètres des 61 TLC’s du KwaZulu-Natal et de la *Durban Metro Area* comprennent les anciennes "villes blanches", les quartiers indiens et métis, les townships africains environnants (de l'ex-bantoustan ou non), certains camps informels (mais ne relevant pas de terres tribales...), voire des aires périurbaines denses contiguës.

A Empangeni, les élus refusent dans un premier temps de concevoir une seule et même grande municipalité avec Richards Bay : ils souhaitent continuer à affirmer leur autonomie. Les limites municipales sont tout de même corrigées pour "inclure" le township noir de Ngwelezane mais aucunement les terres zouloues traditionnelles denses et fonctionnellement urbaines bordant le township au sud et au sud-ouest. Celles-ci relèvent toujours du pouvoir des chefs coutumiers. En revanche, l'usine de Felixton à 25 km au sud-ouest fera également partie de «l'Empangeni TLC», pastille industrielle avec ses 170 logements et un hostel, le tout esseulé dans les champs de canne à sucre. Entre Empangeni-Ngwelezane et Felixton, ni les terres coutumières, ni les surfaces agricoles ne seront rattachées au TLC qui offrira en conséquence une morphologie éclatée<sup>18</sup>. La nouvelle municipalité ainsi constituée (cf. **Figure 3**), a pour tâche primordiale de s’atteler à un rattrapage socio-spatial, les zones aisées devant tirer vers le haut les zones démunies. Ce nouveau contexte politico-administratif engendre prioritairement des projets en direction du township de Ngwelezane et de ses habitants. On y voit par exemple émerger de vastes programmes de mini logements sous forme de lotissement dans le cadre de la politique nationale du *Reconstruction and Development Program*, dont les nouvelles municipalités assurent la maîtrise d’ouvrage.

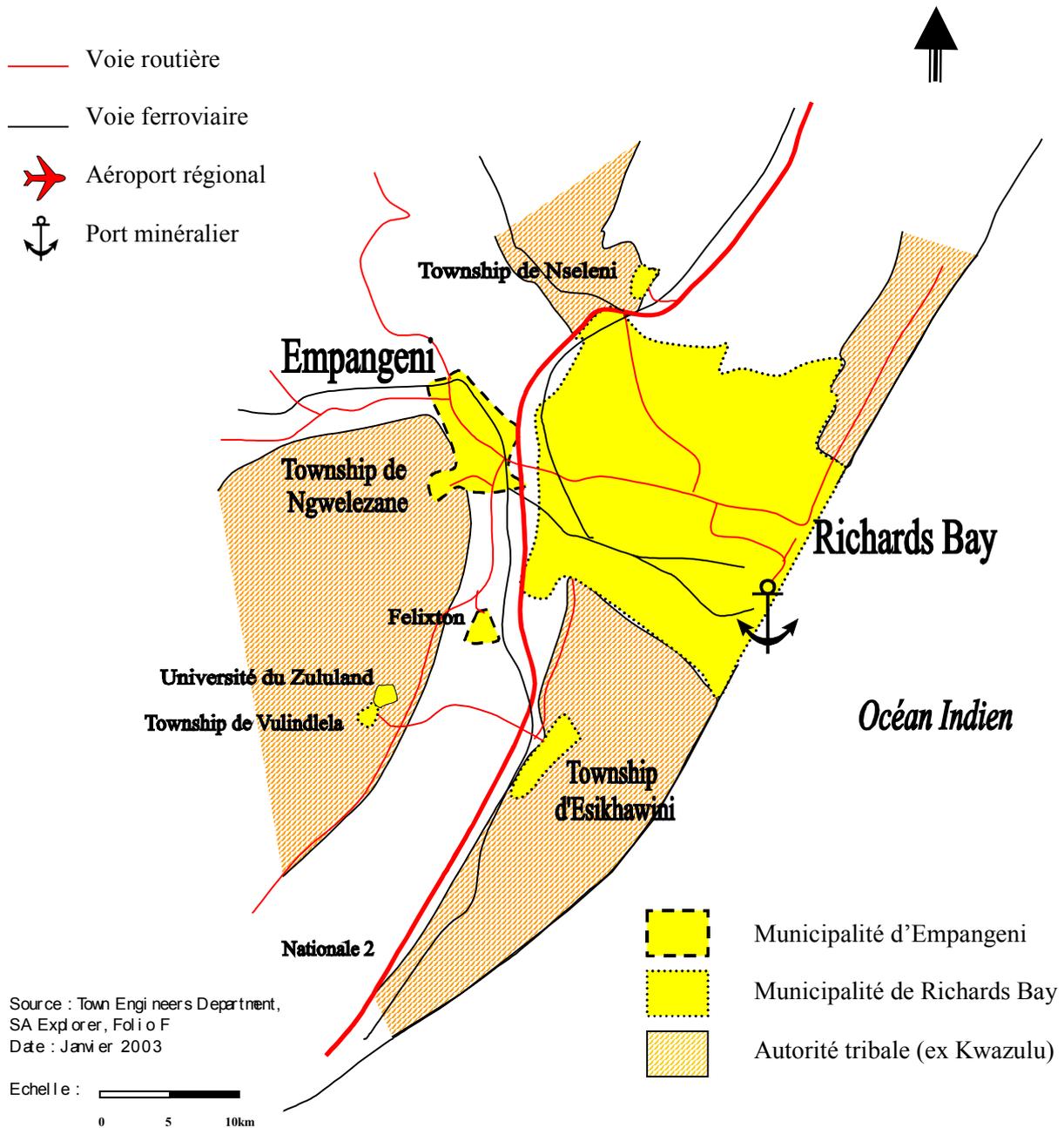
La priorité est donc alors, ici comme ailleurs, à l’intégration des différentes composantes urbaines à l’échelle locale, les éventuelles rivalités entre cités pour capter de nouvelles fonctions de chef-lieu n’étant pas encore à l’ordre du jour. La constitution de vastes municipalités seront l’occasion de voir surgir ces enjeux, particulièrement pour une région urbaine comme celle de Richards Bay-Empangeni

---

<sup>17</sup> Les fameuses "buffer zone", héritages directs de l'apartheid qui séparent, par des friches, des zones industrielles ou des rocares autoroutières, les différents quartiers résidentiels, rendent le critère morphologique d'agglomération caduc.

<sup>18</sup> A Richards Bay, le nouveau TLC sera même éclaté en pas moins de quatre composantes : l’ancienne municipalité blanche, hôte également des quartiers indiens et *colored*, des industries et du centre-ville, et les trois townships de l’ex homeland d’eSikhawini, de Nseleni et de Vulindlela (accolé à l’Université du Zululand). Effectivement, contrairement à Empangeni-Ngwelezane, les aires interstitielles entre ex villes blanches et townships se révèlent ici sous l’autorité des chefs (ou Amakhosis) qui refusent une incorporation municipale.

**Figure 4 : les périmètres des Transitional local councils pour les élections locales de 1996**



**Figure 3: Les périmètres des Transitional local Councils de 1996**

## CONCLUSION

Au regard de la dynamique sur un siècle de la ville d’Empangeni, il est tentant de parler d’effet chef-lieu : une croissance jamais démentie de sa population et de ses activités commerciales et de service se fait sentir depuis sa promotion fondatrice au rang de Magisterial District en 1903. Les étapes administratives de son érection en municipalité ont jalonné et accompagné par la suite cette dynamique. Cependant, l’extraordinaire développement depuis trois décennies de la ville nouvelle voisine de Richards Bay lié à un complexe industrièlo-portuaire d’envergure continentale remet en cause le premier constat si l’on considère que l’effet chef-lieu se

définit par « la capacité donnée à un chef-lieu, au sein des localités de son ressort, de capter une part majoritaire de la croissance démographique et économique » (Giraut et Moriconi-Ebrard). On peut cependant souligner que Empangeni en tant que centre administratif et commercial et après avoir subi un déclin industriel, s’impose comme une composante spécifique d’une région urbaine dynamique. Position acquise ou maintenue grâce à ses fonctions de chef-lieu qui lui ont conféré un rôle régional incontournable, malgré une logique de développement exogène valorisant massivement, à l’échelle nationale, les ressources d’une localité proche.

### Références Bibliographiques<sup>19</sup>

CUBIN T., 1994, *Empangeni 100 years - 1984*, Zululand History Society, 8 p.

*Empangeni-Ngwelezane Structure Plan, Volume 1* (1996), Empangeni Company ; 142 p.

Department of Constitutional Development and Planning, 1983, *Richards Bay - Empangeni, Draft Guide Plan*, 153 p.

FOLIO F., GUYOT S. & LAMY A., 2000, « Réussites, enjeux et contradictions du développement d’une ville industrialo-portuaire, Richards Bay, Afrique du Sud », *L’espace géographique* 4, 127-139.

MINAAR (de V.) A. 1989, *Empangeni, a Historical review to 1989*, Human Science Research Council; Prétoria, 114 p.

POLUNIC J., 1999, *The Transformation of Local Government in KwaZulu-Natal*. PhD Dissertation. University of Natal.

---

<sup>19</sup> De précieuses informations émanent également des entretiens effectués à Empangeni notamment avec M. KUNENE, député maire d'Empangeni en 1998, M. MULLER directeur du service de "Town Planning", et avec le Professeur J. GREST au Département de Sciences Politiques de l'Université du Natal à Durban.