H-Net Reviews
in the Humanities & Social Sciences

Marianne Morange. *La question du logement à Mandela-City, ex-Port-Elizabeth.* Paris: Karthala, 2006. 410 pp. No price listed (cloth), ISBN 978-2-84586-770-3.

Reviewed by Odile Goerg (University of Paris 7 - Diderot, UMR SEDET)
Published on H-SAfrica (June, 2009)
Commissioned by Myriam Houssay-Holzschuch

Housing Policies in South Africa over the Last Century and a Half: Going from Locations to the Emergence of Social Diversity

Editor's note: the original French version of this review follows its English translation by Myriam Houssay-Holzschuch

While they differ in disciplinary approaches and methods, historians and geographers do share cities as a field of enquiry. This review reflects my reading, as a female historian of West African cities, of a study in geography based on South Africa. One of the most visible manifestations of apartheid was a strict urban segregation and the exclusion into the 1980s of most of the non-European population from property rights (see p. 37 for a chronology retracing the suppression of land rights for Africans between 1847 and 1947). The issue of housing was also crucial in political debates, as was the 1994 African National Congress (ANC) promise to rapidly deliver millions of houses. Housing was thus a key issue, in South Africa as elsewhere. Marianne Morange's study deals with this major topic in a context where private property dominates international discourses as well as the actions of the South African government so much that the author writes of "property fetishism" (p. 138).[1] The contemporary housing policy insists on simultaneously assisting people's access to housing and supporting the development of private property even if construction targets have not been met and the government seems to be withdrawing from the housing sector.

Morange grounds her work in Nelson Mandela Bay (ex-Port Elizabeth), a city that counted some eleven thousand inhabitants in 1865 (among whom three-quarters were White) and over one million people in 2001 (Whites then representing only 16.5 percent). Both the demography and the sociology of the city have thus profoundly changed. While she contextualizes the city within the broader framework of South African housing policies, going from the first laws to the most recent reforms, Morange presents the detailed case study of a city, even of some of its neighborhoods. The local and the general shed light on each other, as the preferred scale of analysis varies fruitfully. The study is based on extensive fieldwork in four townships and four household categories: Walmer Location and Boatsville (two African neighborhoods), Helenvale (a Coloured neighborhood), and Missionvale (a racially mixed neighborhood). This research takes place within the context of valuable historiography of African cities as well as South Africa and uses varied sources.[2] Direct observations and interviews are combined with administrative enquiries, grey literature, and recent or not-so-recent studies on South Africa published by a growing group of experts and researchers, local or not. However, this voluminous documentation addresses only marginally the issue of housing that researchers have recently begun to examine.[3] The apartheid archives of the relevant ministries, of the municipality, and of the housing committee are also judiciously used. Morange, a geographer, used historical methods and sources: she uncovers the genesis of urban models used since 1846 and how the production of housing has varied over a century and a half. She is very rigorous and uses historical terms produced or qualified by the apartheid regime (e.g., Native or Bantu) only in the context in which they were originally used.

While the thread of the study is indeed housing, it cannot be totally disentangled from the wider field of urban planning: What kind of city do people want to create? How is social and racial diversity considered?- Lastly, how do housing policies reflect the vision of the city fostered by strict apartheid ideologists or by more recent advocates of a multiracial and desegregated South Africa? The other aspect of these questions concerns

both the practices of the residents, who are forced to deal with socio-spatial segregation and housing scarcity, and the discrepancy between reality and the discourses held by politicians, planners, or municipal authorities. Empirical research on specific cases can shed light on such issues, going beyond the well-known ideological divides that are still at work in South Africa, particularly as these divisions mask, in fact, considerable vacillation between coercive policies and the temptations of paternalism.

To state her case, Morange has organized her book into three well-balanced parts, and combines a chronological and a thematic approach. The first part analyzes the "Rise and fall of public rental housing." She describes in detail the birth of the "location" in Port Elizabeth itself, its application as well as the way housing was used for social control over the period 1847-1994. A place and a way of life were imposed onto urban residents, and entrapped them into a monotonous daily life of cheap planning, daily commuting, and overcrowding. The author thus analyzes the hazards of rental housing and the changes in ideology over the course of this policy: relationships to private entrepreneurs whose workers indirectly benefit from cheap housing, the enduring reluctance of private industrialists to invest in rental housing, etc. These policies simultaneously produced a housing shortage and low quality urban services that urban residents could not compensate for by themselves, e.g., through self-financing schemes. However, these policies offered the residents a weapon of choice–tested earlier in Gauteng–to fight against apartheid: the rent boycott was both an act of resistance and a protest against the low quality of housing and services. They, therefore, defined themselves as those who stay for free in municipal houses. Financial constraints as well as political choices arbitrated between state and municipal authorities ended public construction and resulted in the privatization of locative housing, both of which were contested by the local population.

The second part of the book deals with the status of private property–"From tolerance to property fetishism." It studies the progressive access to land rights by an emerging African middle class in the last decades of apartheid, and by society as a whole in the 1990s. While the official discourse increasingly associates democracy and private property, this fundamental change allows, in fact, public authorities to reduce their expenses. The poorest of the poor do indeed mistrust this policy, as they cannot afford to invest or even maintain their home. Moreover, the disengagement of the state is opposed by a population still attached to free access to land, an idea long defended by the ANC that still haunts the political debate. Morange underlines the fact that this should not be interpreted as a principled refusal of the status of tenant or landlord, but reflects financial incapacity/incapability. For the majority of urban residents, private property is an illusion that does not lead to any residential stability, as such a stability is threatened by excessive debts. Affirmations dominant in South Africa and internationally do not hold here, a fact further detailed in the third part of the book. In "The profusion and creativity of private rental housing," the private sector and the rental sector are examined conjointly. Strategies for coping with the need for housing, as well as the search for security and proximity to work, used to be invisibility tactics, and are now claiming a changing city center. As under apartheid, they are forms of resistance to state policies but now constantly negotiate with state or municipal authorities. Former townships and new housing developments are both undergoing changes: greying, social polarizing, gentrification, or ghettoization.

Housing policies in Mandela-City are characterized by an evolution going from denying land rights to the majority of the population–which resulted in the primacy of para-public rental housing–to the valorization of private property and the withdrawal of public authorities in favor of private investors. Thus, this harbor city is indeed similar to other South African cities. What would its specificities and teachings then be, in addition to the interest of such a careful case study? Within the general tendencies defined above, the city inhabitants are described as having a certain–if limited–capacity to act, even if limited. They are able to adopt residential strategies within a relatively compact city that allows for commuting. Under apartheid, this was illustrated by the low percentage of domestic workers living in employer's "boy quarters" compared to other cities. One can also underline the chronological discrepancy between Port Elizabeth and Johannesburg as far as the return of previously disadvantaged categories to the city center is concerned. One major reason for this is the deep poverty of a city undergoing an industrialization process. Another remarkable and subsequent trait of Mandela-City is the almost complete absence of speculation: the author explains this absence by the low standard of living, the tradition of solidarity inherited from the apartheid era, and the mechanisms of social control. When conflicts occur between users, the decision always goes against the one who monopolizes access to two houses–e.g., the owner, a situation perceived as unjust.

Throughout her book, Morange masters her subject, even when it includes technical aspects. Her demonstration is both clear and convincing. Precise titles reflect the

content of the different parts of the book and are useful tools for the reader wishing to concentrate on specific issues. The author is blessed with a rare pedagogical talent and presents in boxes offset from the main text extracts from oral histories pointing to the extreme diversity of individual cases, as well as documents, tables, figures, and original maps allowing for a thorough spatialization of her analysis. Her work also includes a glossary (notably of the English terminology) as well as appendices (e.g., very useful thematic chronologies). Photographs in a book insert and sketches illustrate the different types of housing or neighborhoods. The quality of the demonstration, the clarity of the presentation (her style, the way each part of the book is carefully introduced), and the rigor of the critical approach are striking.

The question of housing, especially of the poorest, is far from being solved, in Nelson Mandela Bay as elsewhere. It remains a crucial contemporary issue where choices reveal conceptions of the role of the state in social regulation. These choices also reflect the image of the city–and society–that one wishes to create. Through this work, Morange captured a crucial moment in this history. Access to services has now become as central an issue as housing in the cities–if not more. Since this splendid book, Morange has done more research on South Africa, especially on Cape Town, and is examining the forms of security governance or the labor mobility of the poor.[4] She is an author whose work we should keep an eye on.

Notes

[1]. This book is an updated version of a 2001 PhD in urban planning from the Institut Français d'Urbanisme, University of Paris 8 (cf. Morange's bibliography).

[2]. Patrick Harries, "Histoire urbaine de l'Afrique du Sud : nouveaux axes de réflexion," *Mouvement Social* 204 (2003): 17-33. Since Harries's review essay, many new studies have been published.

[3]. The bibliography is approximately thirty pages long.

[4]. Marianne Morange in collaboration with Sophie Didier, "Identities, Territories and Security Discourses in Cape Town, 2000-2005," *Urban Forum* 17, no. 4 (2006): 59-85; Marianne Morange in collaboration with Sophie Didier, "'City' Improvement Districts versus 'Community' Improvement Districts in Cape Town," *Trialog* 89 (2006): 15-20; and Marianne Morange in collaboration with Claire Bénit, "Les domestiques, la ville et l'accès à l'emploi au Cap et à Johannesburg: logiques de proximité et logiques de réseau," *TiersMonde* 65, no. 79 (2004): 539-565.

Un siècle et demi de politique du logement en Afrique du Sud : des « locations » à une amorce de mixité sociale

S'il y a un terrain sur lequel historiens et géographes se retrouvent, c'est bien les villes que chacun appréhende en fonction de sa discipline et de ses méthodes. Ce compte-rendu traduit le regard d'une historienne des villes d'Afrique de l'Ouest sur une étude de géographe localisant sa recherche en Afrique du Sud. Une des manifestations les plus visibles de l'apartheid était la stricte ségrégation urbaine et l'exclusion de l'essentiel de la population des non-Blancs du statut de propriétaire, jusque dans les années 1980 (voir p. 37 « Chronologie de la suppression du droit de propriété foncière pour les Noirs, 1847-1937 »). Tout aussi remarquable fut la place du logement dans les enjeux politiques et la promesse électorale de l'African National Congress (ANC ou Congrès national africain) en 1994 de répondre rapidement à la demande urgente de millions de maisons. *La question du logement* est donc centrale là comme ailleurs. C'est en effet sur cette thématique brûlante que porte l'étude de Marianne Morange alors que le primat de la propriété privée l'emporte dans les discours des instances internationales et dans l'action du gouvernement sud-africain, au point que l'auteure parle de « fétichisme de la propriété » (p. 138)[1]. Faciliter l'accès au logement et favoriser la propriété immobilière privée sont deux caractéristiques de la politique actuelle, même si on est bien en deçà du nombre de constructions promises et que le gouvernement opère un désengagement de plus en plus net du secteur immobilier.

Marianne Morange applique sa réflexion à la ville de Nelson Mandela Bay (ex-Port-Elizabeth), forte d'environ onze mille habitants en 1865 (dont trois quarts de Blancs) et de plus d'un million en 2001 (dont 16,5 pour cent de Blancs). C'est dire le chemin parcouru par cette agglomération, aussi bien démographiquement que sociologiquement. Tout en remettant cette ville dans le cadre général des politiques d'habitat en Afrique du Sud, des premières lois aux réformes les plus récentes, M. Morange présente une étude détaillée d'une ville, et plus précisément souvent, de certains de ses quartiers. Le local est ainsi toujours contextualisé par le général, avec des allers-retours d'échelle féconds. L'étude est basée sur d'amples enquêtes de terrain menées dans quatre townships et sur quatre catégories de ménage : Walmer Location et Boastville (quartiers noirs), Helenvale (quartier métis) et Missionvale (quartier mixte) (p. 24). Cette recherche s'inscrit dans une vaste historiographie portant aussi bien sur les villes en Afrique que sur l'Afrique du Sud et exploite des sources variées [2]. En plus des

informations tirées d'observations directes et des entretiens, l'auteure sait tirer profit d'une documentation diversifiée, combinant enquêtes administratives, littérature grise, études anciennes ou récentes car l'Afrique du Sud attire chercheurs et experts nationaux et internationaux. Cette masse documentaire n'aborde cependant que marginalement la question du logement, objet d'un intérêt plus récent [3]. A ceci s'ajoute l'exploitation judicieuse des archives de la période de l'apartheid, des divers ministères compétents, de la municipalité ou encore du comité du logement. M. Morange, géographe, fait ainsi œuvre d'historienne par son souci de mettre en avant la genèse des modèles urbains depuis 1846 et les variations des modalités de production de l'habitat sur un siècle et demi. On peut signaler aussi la très grande rigueur de l'auteure dans l'usage du vocabulaire historiquement daté : les termes forgés ou connotés par l'apartheid ne sont utilisés comme tels que dans le contexte de l'époque (*native,* bantous, etc.).

Même si le fil conducteur est bien le logement, il ne peut être en fait totalement démêlé de celui de l'urbanisme : quelle ville veut-on créer ? Comment envisage-t-on la cohabitation des habitants en termes de classe sociale ou de « race » ? Finalement, comment la politique du logement reflète-t-elle l'image de la ville telle qu'elle a pu être formulée par les tenants de l'apartheid le plus strict et, récemment, par les promoteurs d'une Afrique du Sud multiraciale et déségréguée ? Le revers de ces questionnements est bien sûr l'interrogation sur les pratiques des habitants, confrontés à la ségrégation socio-spatiale et la pénurie de logements, et sur le décalage entre les discours (des politiques, des aménageurs, des acteurs municipaux) et les développements sur le terrain. C'est sur ce plan, par des recherches concrètes sur des cas précis, que l'on peut éclairer et dépasser les partipris idéologiques, bien connus par ailleurs, qui caractérisent l'Afrique du Sud et qui recèlent de fait maintes hésitations, entre politiques coercitives et tentations paternalistes.

Pour développer sa démonstration M. Morange a organisé son ouvrage en trois parties équilibrées, qui combinent approche chronologique et thématique. La première analyse la « Grandeur et décadence du logement locatif public ». Elle détaille, de 1847 à 1994, la naissance à Port-Elizabeth même et l'application du concept de « location » ainsi que l'usage du logement comme outil de contrôle social. L'imposition du lieu et du mode de vie vise à former des urbains très encadrés dans une monotonie du quotidien (urbanisme au rabais, rythme quotidien des déplacements, densification). L'auteure analyse ainsi les aléas du logement locatif et les changements de l'idéologie qui sous-tend cette politique : rapports avec les entrepreneurs privés qui bénéficient indirectement d'un parc locatif à faible coût pour leurs employés ; longue réticence des privés à investir dans le secteur locatif… Ceci produit à la fois une pénurie d'habitat et la faible qualité des services, que les urbains peuvent rarement compenser par des formules d'autofinancement. Cependant, durant la période de lutte anti-apartheid, cette politique offrit aux habitants une arme de choix, testée auparavant dans le Gauteng (région de Johannesburg et Pretoria) : le boycott des loyers, à la fois marque de résistance et dénonciation de la piètre qualité des services et de l'habitat. Ils se proclamaient « hébergés municipaux ». Les contraintes financières, mais aussi des choix politiques, entre les responsabilités étatiques et municipales, aboutirent finalement à l'abandon des constructions publiques et à la privatisation du parc locatif, ce que conteste la population.

La deuxième partie concerne le statut de la propriété privée « De la tolérance au fétichisme de la propriété ». Y est étudié l'accès progressif à la propriété privée, ouvert dans les dernières décennies de l'apartheid à la classe moyenne noire émergente, à l'ensemble de la société dans les années 1990. Alors que le discours lie peu à peu démocratie et propriété privée, on voit à quel point ce changement fondamental permet aux pouvoirs publics de limiter leurs dépenses. Cette politique est d'ailleurs accueillie avec méfiance par les plus pauvres, qui ne peuvent ni investir, ni entretenir leur logement, tandis que le retrait de l'Etat suscite un mouvement de désapprobation par une population fixée sur la gratuité, argument longtemps manié par l'ANC et hante encore la culture politique. M. Morange souligne toutefois qu'il ne s'agit pas d'un refus de statut, locataire ou propriétaire, que d'incapacité à payer. La propriété est un leurre pour la majorité des habitants et ne marque en rien une stabilisation de la résidence, menacée par le surendettement. La doxa officielle, aussi bien sud-africaine qu'internationale, est donc contredite, ce qu'explicite encore la troisième partie.

Celle-ci mêle locatif et privé en mettant en évidence le « Foisonnement et inventivité des logements locatifs privés ». Autrefois tactiques d'invisibilité, les stratégies pour répondre aux besoins de logement–tout en satisfaisant celui de la proximité à l'emploi et de la sécurité–s'imposent désormais au cœur de la ville, dans un centre dont l'allure a changé. Elles constituent des formes de résistance aux politiques étatiques, tout comme du temps de l'apartheid, mais dans une négociation constante avec les pouvoirs publics ou municipaux. Les changements concernent bien sûr aussi les anciens townships et les

nouveaux développements, à la fois « grisonnants » et marqués par de nouveaux clivages sociaux, entre gentrification de certains quartiers et ghettoïsation d'autres.

L'évolution qui va de l'interdit de la propriété pour le plus grand nombre, entraînant la suprématie du locatif parapublic, à la valorisation de la propriété privée et au désengagement des pouvoirs publics au profit d'investisseurs privés, caractérise la politique du logement à Nelson Mandela Bay. En cela cependant, cette ville portuaire est semblable à d'autres villes sud-africaines. Quelles en seraient donc les spécificités et l'intérêt, au-delà d'une analyse monographique minutieuse ? Dans ces grandes tendances, les habitants ont une certaine marge de manœuvre, limitée certes. Ils peuvent adopter des stratégies résidentielles dans une ville dense dont l'étendue reste limitée, ce qui permet encore des déplacements entre le lieu de travail et le lieu de résidence. Ceci se traduisait par exemple par un bas pourcentage de serviteurs logés sur place dans les « boy quarters », contrairement à d'autres villes. On pourrait aussi signaler un décalage chronologique avec Johannesburg en ce qui concerne l'investissement du centre par des catégories tenues à l'écart. Ceci tient notamment à la grande pauvreté de la ville, subissant un phénomène d'industrialisation. De là découle aussi un autre trait remarquable à Mandela-City, l'absence quasi générale de spéculation ; l'auteure l'explique par le bas niveau de vie ainsi que par l'héritage de solidarité forgé dans l'apartheid et les mécanismes de contrôle social. Dans les conflits entre usagers, la décision est toujours prise contre celui qui monopolise l'accès à deux logements, situation perçue comme inique.

Tout au long de cet ouvrage, aux nombreux aspects techniques, M. Morange maîtrise le sujet et entraîne le lecteur par la clarté de son exposé. Les titres précis des parties explicitent d'emblée le contenu, bon guide pour un lecteur qui souhaiterait se concentrer uniquement sur certains aspects de la problématique. Par ailleurs, l'auteure fait montre d'un rare talent pédagogique en proposant des encarts composés d'extraits d'enquêtes orales, qui exposent l'extrême diversité des cas individuels, ou de documents ainsi que de nombreux tableaux, graphiques ou cartes originales qui permettent de spatialiser à chaque fois ce qui est analysé. Ceci est complété par un glossaire (notamment la terminologie anglophone en usage) et des annexes comportant des chronologies thématiques fort utiles. Un cahier central de photographies, représentatives des différents types de logements ou de quartier, mais aussi des dessins concrétisent l'habitat dont il est question. On en peut que souligner la qualité de la démonstration, la clarté de l'exposé (style, introduction de parties) et la rigueur de l'appareil critique.

La question du logement, principalement celui des plus pauvres, est loin d'être résolue autant à Nelson Mandela Bay qu'ailleurs et les choix dans ce domaine sont un des enjeux actuels, impliquant à la fois la conception du rôle de l'Etat dans la régulation sociale et l'image de la ville–et de la société–que l'on souhaite créer. A travers son étude, Mariane Morange a saisi un moment tournant dans cette histoire. Tout autant, voire plus encore que le statut du logement, c'est l'accès aux services qui devient la question centrale dans les villes. Depuis ce superbe ouvrage, Marianne Morange poursuit ses recherches sur l'Afrique du Sud, notamment sur la ville du Cap, et étudie les formes de gouvernance sécuritaire ou les mobilités de travail des pauvres [4]. Une auteure à suivre…

Notes

[1]. L'ouvrage est tiré d'une thèse de doctorat en Urbanisme et Aménagement, soutenue en 2001 à l'Institut Français d'Urbanisme de l'université Paris 8, remaniée et mise à jour (cf. bibliographie).

[2]. Patrick Harries, "Histoire urbaine de l'Afrique du Sud : nouveaux axes de réflexion," *Mouvement Social*, 204 (2003): 17-33. Depuis ce bilan, de nombreuses études sont encore parues.

[3]. La bibliographie ordonnée comprend une trentaine de pages.

[4]. Marianne Morange en collaboration avec Sophie Didier, "Identities, Territories and Security Discourses in Cape Town, 2000-2005," *Urban Forum* 17, no. 4 (2006): 59-85; Marianne Morange en collaboration avec Sophie Didier, "'City' Improvement Districts versus 'Community' Improvement Districts in Cape Town," *Trialog* 89 (2006): 15-20; et Marianne Morange en collaboration avec Claire Bénit, "Les domestiques, la ville et l'accès à l'emploi au Cap et à Johannesburg : logiques de proximité et logiques de réseau," *TiersMonde* 65, no. 79 (2004): 539-565.

If there is additional discussion of this review, you may access it through the list discussion logs at:
http://h-net.msu.edu/cgi-bin/logbrowse.pl.

Citation: Odile Goerg. Review of Morange, Marianne, *La question du logement à Mandela-City, ex-Port-Elizabeth*. H-SAfrica, H-Net Reviews. June, 2009.

URL: http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=24790

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Noncommercial-No Derivative Works 3.0 United States License.