

## La persistance du logement locatif informel dans les villes d'Afrique du Sud

Marianne Morange \*

En Afrique du Sud, le contexte historique d'émergence du logement locatif informel explique que, loin d'être négligé, ce dernier soit devenu un objet presque mythique. En tentant d'encaserner Noirs et Métis dans un parc public exigu, les gouvernements d'apartheid ont organisé la pénurie de logements, incité les mal-logés à se diriger vers le secteur locatif informel et favorisé la prolifération de baraques de tôle ondulée dans les fonds de cour des townships, à l'arrière des maisons municipales<sup>1</sup>. Ces baraques étaient le plus souvent construites par leur occupant, mais parfois aussi par le bailleur, lui-même locataire de la municipalité<sup>2</sup>. Les migrants noirs en situation irrégulière notamment, qui n'avaient pas obtenu le permis de travail donnant accès à un permis de résidence et au parc public de logement, furent souvent contraints de louer des baraques pour échapper à la vigilance et à la répression policières. Dérobées au regard, les *backyard shacks* – littéralement « baraques de fond de parcelles » – devinrent un symbole des difficultés d'intégration urbaine; mais elles témoignaient également de la capacité des citoyens à produire leur propre espace urbain dans un contexte de répression violente et en marge de la production d'une ville officielle destinée à assurer un encasernement urbain total.

Tant qu'il restait confiné dans l'invisibilité politiquement acceptable des arrières-cours, le logement locatif informel fut délibérément ignoré par les pouvoirs publics. Aujourd'hui, les puissantes associations de résidents des townships, les *civics*, le dénoncent comme le signe d'une pénurie intolérable de logements, le symbole de l'instabilité résidentielle; elles l'associent à des formes d'exploitation, et exigent une intervention publique massive pour le résorber. De la capacité des gouvernements post-apartheid à en finir avec les *backyard shacks* semble ainsi dépendre en partie la légitimité de la nouvelle politique du

---

\* Maître de conférences en géographie, université de Paris-XIII.

1 Ce parc public, construit essentiellement sous l'apartheid pour confiner Noirs et Métis dans les lointaines périphéries des villes, était constitué de petites maisons de deux à quatre pièces que leurs occupants baptisèrent par dérision « boîtes d'allumettes », en allusion à leur extrême monotonie et à leur piètre qualité.

2 Nous emploierons cependant le terme de propriétaire-bailleur puisque, depuis la privatisation du parc public, amorcée dès les années quatre-vingt [Wilkinson, 1984] et généralisée en 1993-1994, les locataires sont devenus propriétaires de leur maison et du terrain sur lequel elle est bâtie [Morange, 2001].

logement, pivot des politiques urbaines depuis les premières élections libres de 1994. Les pouvoirs publics s'efforcent donc de « vider » les baraques en relogant les locataires dans des lotissements de petites maisons, situés en lointaine périphérie urbaine, construits conformément à la technique bien connue des *sites and services* qui repose sur l'auto-promotion immobilière et l'accession à la propriété privée individuelle du sol et du logement [Bamberger *et alii*, 1982]. L'accès au sol et la propriété apparaissent, à plusieurs titres, comme une garantie de rupture avec l'apartheid [Morange, 2001]. Éloignement en périphérie contre accès à la propriété privée, si longtemps revendiqué par les Noirs : telle semble être la nouvelle donne de la politique du logement. Les ménages, en position d'exercer une forme d'arbitrage depuis la fin des restrictions sur l'accès à la ville en 1986<sup>3</sup> et la conquête du droit de propriété, adhèrent globalement à ce choix. En témoignent, depuis la fin des années quatre-vingt, le succès et la tolérance des « invasions » menées sur des terrains le plus souvent publics, très excentrés et mal reliés à la ville.

Dans ce contexte, le logement locatif informel est-il appelé à disparaître du paysage des villes sud-africaines ? L'examen de son fonctionnement dans plusieurs grandes villes révèle que sa dimension informelle tient moins à son illégalité et à son absence de régulation formalisée qu'à sa souplesse, sa légitimité aux yeux des habitants et son étonnante capacité d'autorégulation, autant d'atouts qui en font un secteur persistant du marché du logement en dépit de ce contexte défavorable.

### **Flexibilité sans instabilité : la double raison d'une demande irréductible de logement locatif informel ?**

Depuis les années quatre-vingt, la généralisation de la propriété et les invasions de terrains ont de fait contribué au desserrement des townships et au déclin relatif du secteur locatif informel. Une partie des locataires a quitté les arrières-cours pour s'installer en périphérie urbaine sur des terrains non viabilisés où ils ont rebâti des baraques, d'abord pour échapper à l'insécurité croissante des townships, dans le climat d'émeutes des années quatre-vingt et du début des années quatre-vingt-dix [Parnell, 1998], puis pour décohabiter<sup>4</sup>. La « clé foncière » décrite dans les villes d'Amérique latine [Coulomb, 1995 ; Paquette, 1998] a en partie fonctionné et le logement locatif informel représente désormais un secteur marginal du parc de logements (*figure 1*)<sup>5</sup>. Il est cependant difficile d'évaluer l'ampleur de son déclin

3 Avec l'abolition des lois de contrôle des mouvements de population, dites lois d'*influx control*, fondées sur l'obligation pour les Noirs de posséder un passeport intérieur justifiant de la légalité de leur présence en ville.

4 Nous entendons par décohabitation le mouvement par lequel les enfants, mais aussi tout membre de la famille élargie, quittent le domicile familial pour s'établir dans leur propre logement. La pénurie de logements dans les townships explique que les maisons municipales aient été dans bien des cas surpeuplées.

5 La nomenclature retenue dans les enquêtes sur les ménages (les *October Household Surveys*, réalisés tous les ans en octobre, sont les seules enquêtes régulières qui contiennent des informations sur le parc de logements) repose sur un critère morphologique, et non pas sur le statut d'occupation. Mais elle en donne une indication de fait, en distinguant les *backyard shacks* des autres parcs : maisons en dur des townships et des banlieues, huttes, très répandues en milieu rural, appartements, chambres dans un logement principal en dur ou non et autres baraques des camps de squatters qui, par opposition aux *backyard shacks*, ne se trouvent pas dans une arrière-cour et sont plus rarement loués.

Figure 1 – Le parc de logements sud-africain en 1999

Maisons individuelles « en dur »	7 016 000
Cases (milieu rural)	1 173 000
Appartements	639 000
<i>Backyard shacks</i>	353 000
Structures informelles autres que <i>backyard shacks</i>	976 000
Chambres dans un logement principal	304 000
Autres	311 000
<b>Total</b>	<b>10 772 000</b>

Source : *Statistics South Africa, October Household Survey, 1999.*

puisque, jusque dans les années quatre-vingt, les municipalités laissaient les baraques proliférer dans l'ombre et se gardaient d'en recenser les locataires afin de dissimuler leur impuissance à contrôler les mouvements de population au sein des townships.

Toutefois, plus que le déclin de ce secteur, c'est son maintien au cours de la décennie quatre-vingt-dix qui surprend : en 1992, le rapport de Loor, document qui a servi de base à l'élaboration de la nouvelle politique du logement, estimait à environ 386 000 le nombre de baraques d'arrière-cours ; le recensement de 1996 en dénombrait plus de 400 000. En 1993, une étude menée dans six grandes villes – Johannesburg, Le Cap, Pretoria, Durban, Springs et Welkom [Palmer Development Group, 1993] – dénombrait presque autant de baraques (62 283) que de maisons en dur (69 052), avec une moyenne de deux baraques par parcelle. On estimait à 55 % la part des locataires parmi les habitants des townships noirs dans toutes les grandes villes du pays en 1993. Les enquêtes annuelles sur les ménages, si elles donnent des résultats plus fluctuants du fait de la difficulté à évaluer le nombre de baraques (*figure 2*), indiquent également un regain d'intérêt pour le logement locatif informel à la fin des années quatre-vingt-dix. La tentative d'éradication des baraques semble donc achopper sur une difficulté structurelle : les baraques semblent se remplir au fur et à mesure qu'elles se vident. Des enquêtes menées auprès des propriétaires-bailleurs révèlent que la pression des *civics* et la solidarité populaire interdisent en pratique de refuser un nouveau locataire quand une baraque se vide ou est démontée [Morange, 2001]. L'éradication des *backyard shacks* relève donc d'une entreprise herculéenne. Faute de pouvoir vider ce nouveau tonneau des Danaïdes, les pouvoirs publics s'efforcent de le rendre à son invisibilité politique première par un tour de passe-passe : ils annoncent sa prochaine disparition en répétant qu'il n'y a pas de logement locatif informel en Afrique du Sud puisqu'il va bientôt disparaître !

Le logement locatif constitue-t-il réellement un objet en voie de disparition ? Les ménages semblent privilégier l'autonomie, l'accès au sol, la souplesse, la gratuité que leur offrirait la propriété ou le squat et se détourner du logement locatif informel, payant, moins sûr, et synonyme d'isolement social, par opposition avec la solidarité qui se forgerait dans les camps de squatters, lors des invasions

Figure 2 – Évolution du nombre de baraques d'arrière-cour

	1996	1997	1998	1999
Tous ménages	199 000	197 000	175 000	353 000
dont population noire :	194 000	190 000	165 000	331 000

Source : *Statistics South Africa, October Household Surveys.*

organisées. Le logement locatif informel resterait-il donc le parc de toutes les captivités résidentielles et de tous les exclus de l'intégration urbaine ? À moins qu'il ne soit une solution d'une rare souplesse, un produit de la créativité populaire [Berry-Chikhaoui, Deboulet, 2000] ? Sa persistance ne reflète-t-elle pas une demande de diversification de l'offre sur un marché du logement que les politiques publiques visent à uniformiser en généralisant la propriété privée du sol par des régularisations foncières et des aides à l'accession à la propriété privée, d'ailleurs confondue avec la sécurité de la tenure ?

Un examen détaillé du fonctionnement de ce secteur permet, d'une part, de nuancer les représentations traditionnelles de l'opposition entre propriété et location et, d'autre part, de comprendre comment les ménages arbitrent entre certains critères, dans le cadre d'une offre publique qui les guide massivement vers la propriété, gratuite en apparence, mais qui, en pratique, impose notamment le paiement des services urbains et des taxes locales. Des enquêtes réalisées à la fin des années quatre-vingt-dix dans plusieurs townships noirs et métis du Cap [Watson, 1994], dans le township noir de Tamboville à Johannesburg et celui de Guguletu au Cap [Gilbert *et alii*, 1997], plus récemment à Soweto [Crankshaw *et alii*, 2000] et à Port Elizabeth, à Walmer Location et Helenvale, un township métis [Morange, 2001 ; 2002], convergent pour nous donner des éléments de réponse. Les analyses qui suivent reposent principalement sur les enquêtes que nous avons effectuées à Port Elizabeth. Leurs résultats sont confrontés à ceux des entretiens menés au Cap et à Johannesburg.

Le logement locatif informel en ressort comme un objet à géométrie variable : il peut correspondre à un investissement élémentaire, à une tactique de survie ou de décohabitation. Il peut être subi ou souhaité, constituer une étape vers la propriété, ou pas. Les profils sociaux et résidentiels des locataires sont si contrastés qu'il est impossible de décrire un ménage type [Morange, 2002]. Néanmoins, ces locataires ont effectué le même type d'arbitrage en refusant le camp de squatters et ont tous été séduits par certaines spécificités de ce parc de logements.

Tout d'abord, l'entrée dans le secteur locatif informel n'exige qu'un apport financier limité et ne s'accompagne d'aucun engagement à long terme. Les locataires ne versent ni caution, ni loyer d'avance ; ils ne signent pas de bail et ne s'engagent pas à occuper le logement pour une période déterminée, ce qui présente un avantage considérable pour des migrants qui préfèrent investir dans un logement en milieu rural, dans la perspective d'un retour ou de migrations circulaires [Dewar *et alii*, 1991 ; Mabin, 1990]. Cette flexibilité ne s'accompagne pas d'une

forte instabilité résidentielle, comme on le croit souvent. Bien que la loi ne protège pas les locataires, ces derniers ne redoutent pas l'expulsion et ne se plaignent pas de la précarité de leur situation, ni à Walmer Location, ni à Helenvale. Il en est de même dans les townships du Cap et de Johannesburg [Watson, 1994; Gilbert *et alii*, 1997]. Les risques d'expulsion sont parfois même plus faibles que dans un camp de squatters car, si le locataire de *backyard shack* n'est pas juridiquement mieux protégé que le squatter, sa situation est perçue comme étant légitime [de Loor, 1992 : 10-11]. Le lien contractuel verbal qui l'unit au propriétaire est fort : il garantit un droit au maintien dans les lieux, si les termes du contrat sont respectés. L'ancienneté des locataires dans leur baraque confirme la rareté des expulsions : ceux de Walmer Location y résident en moyenne depuis près de sept ans, et plus du quart d'entre eux depuis plus de dix ans. À Helenvale, les locataires vivent dans leur *backyard shack* depuis neuf ans en moyenne. C'est également le cas au Cap où entre 31 et 45 % des locataires occupent leur baraque depuis plus de cinq ans, selon les quartiers [Watson, 1994]; la durée moyenne de résidence est de cinq ans et demi à Guguletu, et d'environ deux ans à Tamboville, un quartier de création relativement récente [Gilbert *et alii*, 1997]. Le logement locatif informel n'est donc pas un mauvais moment à passer dans un parcours résidentiel. Les locataires y font une vraie « carrière » résidentielle. Le *backyard shack* n'est pas une solution provisoire, ou tout du moins est-ce une solution provisoire qui dure, par absence de solution de rechange dans des conditions équivalentes<sup>6</sup>.

### Une régulation concertée du montant des loyers

En outre, les loyers sont très bas, en particulier dans les townships noirs : à Walmer Location, ils varient entre 10 et 30 rands, selon la taille de la baraque<sup>7</sup>. C'est également le cas à Guguletu, où le loyer mensuel était de 44 rands en 1994 et de 20 rands en 1997<sup>8</sup>; à Tamboville, le loyer était de 51 rands à la même date [Gilbert *et alii*, 1997 : 140]. Dans les quartiers métis, les loyers sont plus élevés, du fait de la meilleure qualité des équipements et des services urbains, grâce aux efforts consentis par les municipalités sous l'apartheid. Ils étaient en moyenne de 252 rands dans les quartiers métis du Cap en 1994 [Watson, 1994]. À Helenvale, le loyer moyen est de 52 rands et les loyers ne dépassent pas 100 rands, pour des revenus mensuels de l'ordre de 1 500 rands par exemple pour un ouvrier non spécialisé à Port Elizabeth<sup>9</sup>.

Paradoxalement, malgré l'absence d'encadrement juridique et l'ampleur de la pénurie de logements, ce marché s'équilibre au profit des locataires. L'absence de logique spéculative des bailleurs ne s'explique pas par l'existence de liens personnels entre propriétaires et locataires, et les baraques ne sauraient être assimilées à

6 C'est-à-dire offrant, au même prix, un accès aux services urbains et à un cadre de vie contrôlé, à proximité du centre-ville, thèmes que nous développerons ultérieurement.

7 Une pièce supplémentaire coûte en général 10 rands de plus par mois.

8 La baisse du loyer s'explique peut-être par un déclin relatif de la demande locative entre les deux dates. En 1994, les fonds de cours de Guguletu étaient occupés à 100 % [Watson, 1994].

9 Nous renonçons à utiliser la notion de taux d'effort qui n'a guère de valeur dans un contexte de grande pauvreté [Morange, 2001].

des formes d'hébergement presque gratuit entre amis ou parents. Malgré l'homogénéité ethnique de Walmer Location, township composé à 99 % de Xhosas, l'ethnie dominante parmi les Noirs de la région du Cap oriental, les locataires y ont rarement recours (dans 11 % des cas seulement) aux solidarités familiales ou villageoises. Ils procèdent par prospection ou recourent à des connaissances de voisinage. Les contractants se côtoient parfois dans le quartier avant de se rencontrer, mais dans les deux tiers des cas ils ne se connaissaient pas avant de louer. C'est également le cas à Johannesburg et au Cap [Gilbert *et alii*, 1997].

La modestie des loyers trahit la piètre qualité du parc. Le logement locatif, loin de donner accès à des logements en dur, comme c'est le cas pour l'habitat de cour à Abidjan [Antoine *et alii*, 1987], présente tous les signes d'une production immobilière de l'urgence. Les interdictions qui ont longtemps pesé sur les Noirs en matière de construction et de propriété [Morange, 2001] ont freiné le développement d'une production d'habitat populaire de qualité. En outre, dans un régime totalitaire qui pratiquait les expulsions et démolitions massives aussi régulièrement qu'arbitrairement<sup>10</sup>, il importait de pouvoir monter et démonter les baraques rapidement, afin de limiter le risque lié à l'investissement immobilier et de s'assurer que l'on disposerait de matériaux de construction pour se reloger ailleurs.

La faiblesse des loyers correspond également à des solidarités communautaires héritées de la lutte contre l'apartheid : depuis les années quatre-vingt, les locataires du parc public boycottent collectivement les loyers [Morange, 2001]. Pratiquement « hébergés » par la municipalité, ils peuvent difficilement se constituer une rente au détriment des locataires de baraques, à cause de la pression des *civics*. En outre, si la demande locative est forte, la demande solvable est faible, ce qui contraint les bailleurs à adapter les loyers aux revenus des locataires et limite l'attrait du revenu locatif. À Walmer Location, peu de ménages peuvent s'acquitter de loyers supérieurs à quelques dizaines de rands. Les locataires de Helenvale sont en revanche plus solvables. Les loyers varient donc, selon les quartiers, dans un rapport de un à dix ; mais ils sont harmonisés au niveau du quartier, selon une logique commerciale qui prend en compte la faible solvabilité des ménages. On observe les mêmes ajustements à Johannesburg et au Cap. Cette régulation microlocale participe bien d'un rapport marchand, mais le logement locatif informel fonctionne également en marge des lois du marché parce que cet effort des bailleurs est consenti au nom d'une ancienne solidarité et que c'est par souci d'équité que ces derniers renoncent à pousser les loyers vers le haut et à introduire des mécanismes d'exclusion et d'exploitation.

Cette régulation est possible grâce à des relations personnalisées entre bailleur et locataire, qui se nouent au quotidien dans le partage de l'espace et des équipements sanitaires. Le locataire de baraque se rend personnellement chez le propriétaire pour payer son loyer, et ce d'autant plus facilement qu'il est son voisin immédiat. Si les locataires profitent du départ du propriétaire pour cesser de payer,

---

10 Cette répression, réelle, n'était qu'en apparence contradictoire avec la tolérance des autorités pour le logement locatif informel. Les opérations d'éradication visaient d'une part à limiter le développement de camps de squatters et d'autre part à éradiquer les quartiers mixtes pour orchestrer des redistributions de population entre quartiers et réaliser la ségrégation « raciale ».

son retour, ou le retour d'un membre de sa famille, suffisent à les faire renouer avec les paiements. La crainte de l'expulsion joue là un rôle secondaire et les locataires de Port Elizabeth invoquent surtout un principe d'équité et d'honnêteté. En outre, la somme versée par les locataires n'est pas vraiment considérée comme un loyer, mais plutôt comme une contribution aux frais liés à l'occupation de la parcelle. À la question « quel est le montant de votre loyer? », la plupart des locataires sont restés interdits. Il nous a fallu reformuler la question: « combien le propriétaire vous fait-il payer pour vous autoriser à résider ici? » ou « combien payez-vous pour cette baraque? ». Le terme de *rent* semble renvoyer à un vocabulaire officiel et administratif, et évoque plutôt un loyer payé à la municipalité. Les occupants des baraques de Walmer Location ne se considèrent pas vraiment comme des locataires (*tenant*) et ne sont pas considérés comme tels par les propriétaires-bailleurs. On les appelle en général *boarder* (pensionnaire), en référence à une utilisation commune de l'espace résidentiel.

Les locataires sont donc disposés à payer régulièrement et en sont même fiers: c'est autant un signe de réussite sociale qu'un gage d'indépendance. Bien qu'ils soient protégés contre les expulsions, ils se rendent chez le bailleur pour lui exposer leurs difficultés. Les termes du contrat sont négociables et adaptables en cas d'agrandissement provisoire de la famille, lors de la visite d'un parent par exemple, ou de difficulté passagère (maladie, décès entraînant un retour provisoire à la campagne, ce qui fait souvent perdre un emploi, licenciement, perte de pension d'invalidité, etc.). Les parties parviennent souvent à un accord: une diminution ponctuelle du loyer (qui est par exemple ramené à cinq rands par mois à Walmer Location), un moratoire et une promesse de reprise de paiement. Quand ils ne peuvent pas payer, les locataires offrent parfois une aide en nature à leur propriétaire. En cas de chômage, ils versent « ce qu'ils peuvent », irrégulièrement. Ces ajustements rappellent, dans une certaine mesure, la capacité de certains bailleurs sociaux à s'adapter à la situation individuelle des locataires. Cette souplesse constitue un véritable défi à l'impuissance des pouvoirs publics sud-africains à faire de même, et à leur inaction dans le domaine du logement social.

Le bailleur, sans être philanthrope, apparaît donc plus comme un compagnon de souffrance dans la bataille de la survie que comme un exploitateur: « il est juste » (*fair*); « il ne profite pas de la situation ». Rares sont les bailleurs animés par un intérêt immédiat: ils construisent rarement les baraques eux-mêmes, on l'a dit, et il revient aux locataires de les convaincre de leur louer un emplacement. L'exploitation existe certes ponctuellement. En tant que « marché de la débrouille », le secteur locatif informel produit des « bien- » et des « mal-lotés », conséquence de l'absence de régulation par les pouvoirs publics. À Helenvale par exemple, quelques baraques ont été construites à cheval sur deux terrains, à une époque où les propriétés n'étaient pas clairement délimitées. Leurs locataires doivent s'acquitter d'un double loyer (deux fois 50 rands). À Walmer Location, une femme s'est de même constituée une véritable rente en achetant une parcelle déjà occupée par huit locataires. De telles pratiques spéculatives émergent quand les propriétaires-bailleurs ont pu acquérir un ensemble de baraques mitoyennes ou louer une maison subdivisée. Ils sont alors très mal perçus par leurs voisins, même s'ils pratiquent des loyers faibles, parce que le cumul de parcelles est jugé injuste.

Figure 3 – Profils économiques des propriétaires et des locataires dans deux townships de Port Elizabeth

<i>Helenvale</i>	Propriétaires (20)	Locataires (20)
Part d'actifs employés	33 %	57 %
Part de retraités	46 %	24 %
Part de chômeurs *	21 %	19 %
Revenu mensuel moyen du ménage	762 rands	457 rands
<i>Walmer Location</i>	Propriétaires (60)	Locataires (35)
Part d'actifs employés	50 %	58 %
dont à temps complet	27 %	50 %
Part de retraités	27 %	15 %
Part de chômeurs*	23 %	27 %
Revenu mensuel moyen du ménage	555 rands	607 rands

\* Ces taux apparaissent assez faibles du fait de la prise en compte de l'emploi informel, précaire ou à temps partiel dans le décompte de l'activité.

Source : enquêtes de terrain, Marianne Morange, 1997-1999.

Mais en général, les fonds de parcelles peuvent difficilement être densifiés; avec au mieux deux ou trois baraques, le propriétaire ne peut se constituer de véritable rente au niveau actuel des loyers. Le revenu de la location ne suscite ni ne reflète donc de différenciation sociale. Les profils économiques des locataires et des propriétaires de Walmer Location et Helenvale sont proches (*figure 3*); le revenu locatif est même parfois la seule ressource du propriétaire et relève d'une stratégie de survie, non d'accumulation. Il peut servir à annuler une partie du coût de l'accession à la propriété pour les bailleurs, anciens locataires de la municipalité, qui acquièrent leur maison dans le cadre de la campagne de privatisation du parc public et doivent désormais faire face au paiement des taxes et services urbains. Le revenu de la location pallie alors l'absence d'accompagnement financier de l'accession à la propriété par l'État, le locataire contribuant aux dépenses, notamment liées à la consommation d'eau, de l'ensemble des occupants de la parcelle.

Le cas de Madame B., que nous avons rencontrée en 1998, illustre la fragilisation des propriétaires-bailleurs. Née dans la petite ville de Somerset East, à une centaine de kilomètres au nord-ouest de Port Elizabeth, elle est venue chercher du travail à Port Elizabeth il y a trente ans, en compagnie de son mari. Deux ans après son arrivée en 1965, et après avoir déposé une demande de logement auprès de la municipalité, le couple a obtenu une maison municipale à Helenvale. La famille s'est agrandie; aujourd'hui, les parents occupent la maison avec leur fille, leur fils cadet et trois petits-enfants. Leur fils aîné occupait une baraque au fond de la parcelle où il vivait avec sa femme et leurs deux enfants. Il payait le loyer et les factures d'électricité à la municipalité, car le parc public de Helenvale n'est pas encore privatisé. Mais en déménageant en périphérie urbaine avec son ménage, il a emporté la baraque. Depuis son départ, la famille, dont l'unique ressource est désormais une pension d'invalidité de 490 rands par mois, a cessé de payer et s'endette auprès de la municipalité.



Finalement, bien qu'ils ne bénéficient pas d'une représentation politique spécifique dans les townships, les locataires ne sont pas victimes d'une exploitation éhontée. Le logement locatif informel se maintient selon des mécanismes commerciaux tempérés par des préoccupations sociales. On peut difficilement préjuger du devenir de ce parc social de fait. Restera-t-il, en marge des règles du marché formel, un espace de solidarités remarquables? Est-il voué à disparaître avec d'autres héritages, moins bénéfiques, de l'apartheid?

### Un gage d'intégration urbaine

Intimité et indépendance, flexibilité, sécurité de la tenure sont autant d'avantages que le locataire partage avec le squatter, lequel en bénéficie *a priori* gratuitement. Cependant, certains continuent de louer sans que des solidarités familiales, villageoises ou ethniques ne les y incitent. Apparemment, l'arbitrage d'un ménage, aussi pauvre soit-il, n'est pas uniquement fondé sur des critères économiques, et le souci de réduire ses dépenses au maximum n'explique pas tout. Le principal avantage de la location informelle réside en effet dans l'intégration urbaine qu'elle procure de deux manières: d'une part, le locataire a accès aux services urbains; d'autre part, sa relation à l'environnement urbain s'envisage à deux échelles: celle de la ville, ce qui facilite son accès aux lieux d'emploi, et celle du quartier, ce qui lui permet d'accéder aux équipements urbains et de vivre dans un cadre social stable (cf. *hors-texte*).

Dans un camp de squatters, la municipalité finit, dans le meilleur des cas, par installer des services élémentaires pour atténuer la dureté des conditions de vie. Mais en 1991, on comptait respectivement 1200 et 1060 ménages pour une borne-fontaine à Soweto-on-Sea et à Kleinskool [Levin, Sofisa, 1993], les deux principaux camps de squatters de Port Elizabeth (*figure 4*). Les locataires de Walmer Location évoquent avec ironie les programmes d'accession à la propriété situés en périphérie du township, « *right in the middle of the bush* », sur des dunes ou dans des zones déboisées à la hâte. Il semble inconcevable à ces citoyens enracinés en ville de déménager vers des zones à peine urbanisées, qui tiennent davantage du camp perdu dans la nature que d'un véritable quartier de ville. En revanche, les maisons des townships sont équipées individuellement de robinets d'eau froide et de toilettes, situés dans la cour, dont locataires et propriétaires partagent l'usage. À Port Elizabeth, 80 % des locataires de baraques ont accès à un robinet et 95 % à des toilettes (*figure 5*). Les townships bénéficient en outre d'un service de collecte des ordures ménagères. La continuité des services urbains est garantie: la municipalité ne recourt pratiquement jamais aux coupures d'eau, même pour sanctionner des arriérés de paiement. En revanche, les coupures d'électricité sont fréquentes (notamment à cause du système de compteurs individuels avec cartes prépayées qui contraint les ménages à contrôler leur consommation et à se passer d'électricité en cas de difficultés financières). Mais les *backyard shacks* étant rarement électrifiés, les locataires ne sont pas pénalisés. Le « contrat » de location porte donc non seulement sur un droit d'usage de l'espace, mais aussi sur la consommation d'un service.

Les variations de loyer d'un quartier à un autre résultent ainsi non seulement d'une adaptation à la solvabilité des ménages, mais aussi de la variation du coût des

Figure 4 – Port Elizabeth, carte de localisation

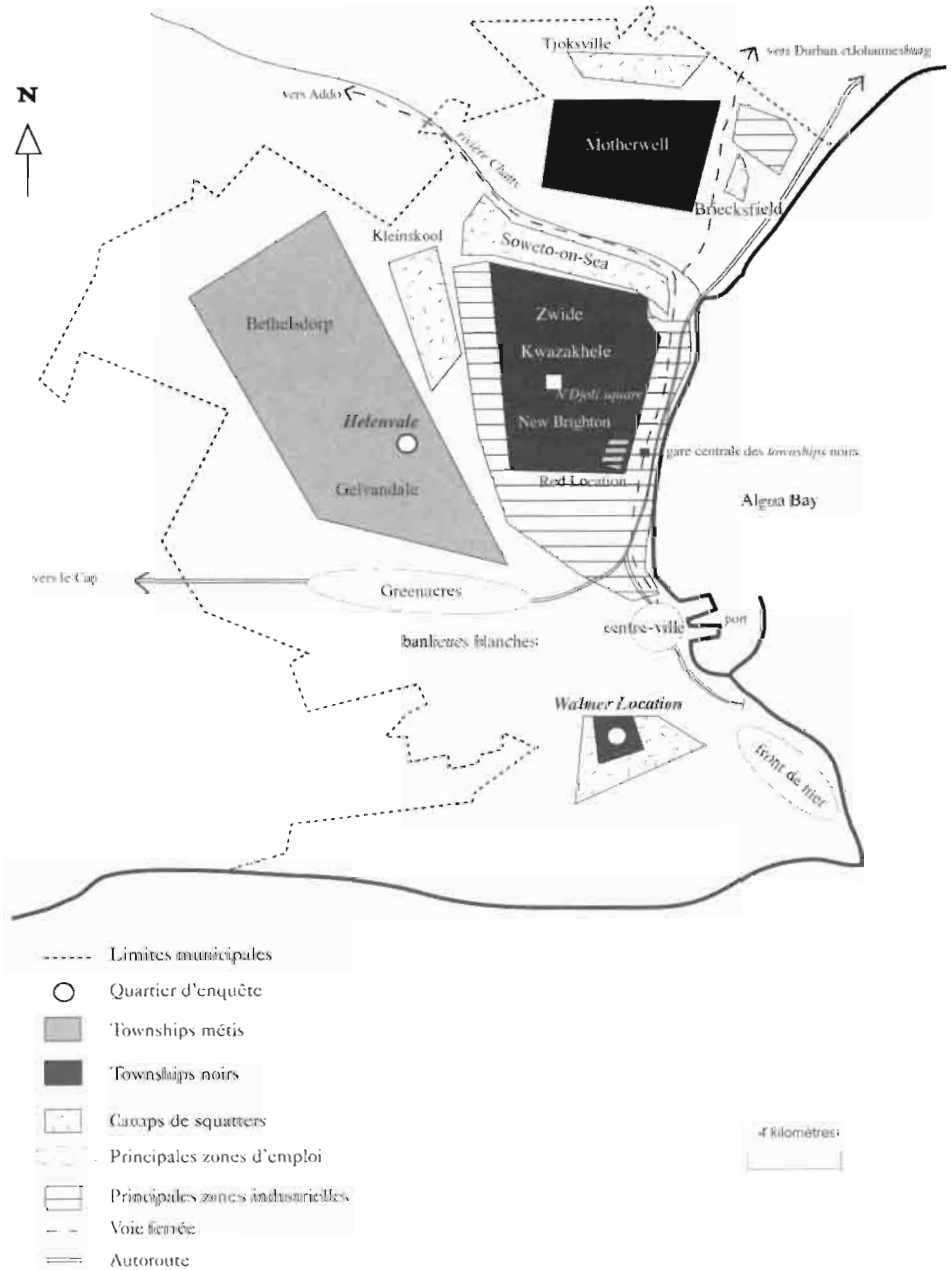


Figure 5 – Taux d'accès des ménages aux services urbains dans deux townships de Port Elizabeth, 1993

%	Walmer Location	Kwazakhele
Toilettes	96	92
Eau courante	97	80
Électricité	16	5

Source: Levin et Sofisa, 1993.

services urbains. Les propriétaires-bailleurs appliquent des loyers proches des taxes locales et des redevances sur la consommation d'eau qu'ils versent à la municipalité<sup>11</sup>. À Walmer Location, le montant du loyer, fixé selon la solvabilité des locataires, détermine même la capacité de paiement des services à la municipalité (une somme forfaitaire) par les propriétaires qui plafonnent d'eux-mêmes leur consommation [Morange, 2001]. À Helenvale, en revanche, le prix du loyer est fixé par le propriétaire en fonction du coût des services urbains dont il doit s'acquitter mensuellement. Dans les deux cas, le bailleur répercute une partie du coût des services sur le locataire sans chercher à tirer une rente substantielle de la location. La location informelle reste donc un moyen d'accéder aux services moins onéreux que la propriété, grâce à un partage de coût des services urbains entre propriétaires et locataires.

En outre, louer permet de valoriser l'accessibilité au reste de la ville, selon un arbitrage classique entre location en position centrale et propriété en lointaine périphérie. Le locataire cherchant en général à se rapprocher des lieux d'emploi, les baraques sont très nombreuses dans les quartiers situés près du centre-ville : à Red Location, par exemple, un township noir de Port Elizabeth proche de la gare de New Brighton. Walmer Location est également proche à la fois du centre-ville et des quartiers résidentiels blancs, fortement demandeurs en main-d'œuvre domestique. Le trajet entre ce quartier et le centre coûte environ 2 rands en taxi collectif, contre 8 rands depuis Motherwell, le township le plus excentré. Certains habitants se rendent même à pied en ville, ce qui est difficile depuis Kwazakhele et surtout Zwide (figure 4), où le logement locatif informel est moins développé.

Se rapprocher de son lieu de travail et économiser sur le poste transport est aussi l'objectif de Madame S., âgée de 45 ans en 1997. Originaire du Transkei, elle est venue chercher du travail à Port Elizabeth au milieu des années soixante-dix. Elle a emménagé à Zwide où elle s'est mariée et est devenue locataire de la municipalité, puis propriétaire de son logement à la suite d'un transfert de droits en 1997. Par la suite, elle a trouvé un emploi de domestique dans les banlieues méridionales. Elle y travaille tous les jours et, pour économiser les 10 rands du trajet

11 L'électricité n'entre pas en compte dans ces calculs, les maisons étant équipées de compteurs individuels qui sont dotés d'un système de pré-paiement par carte.

Figure 6 – Port Elizabeth : parc de backyard shacks dans les cinq townships noirs en 1994

Township	Structures informelles	dont baraques de fond de parcelles	Locataires*	Maisons municipales	Ratio baraques/maisons municipales
New Brighton	13 200	3 700	12 950	10 800	0,34
Walmer Location	2 140	600	2 100	400	1,50
Kwazakhele	19 600	5 500	19 250	10 600	0,52
Zwide	6 800	1 900	6 650	10 000	0,19
Motherwell	11 800	3 300	11 550	11 200	0,29
Total	53 540	15 000	52 500	43 000	0,35

\* Selon une moyenne de 3,5 personnes par ménage, estimée d'après nos enquêtes de terrain.

Source : municipalité de Port Elizabeth, 1994.

quotidien, elle loue une baraque à Walmer Location qui est beaucoup plus proche de son lieu de travail. Son loyer mensuel est de 30 rands. Elle regagne en fin de semaine sa maison de Zwide, ce qui lui coûte 40 rands par mois en frais de transport. Elle dépense donc 70 rands par mois pour le logement et le transport, contre 120 pour le seul poste transport si elle habitait dans sa maison de Zwide. L'économie représente un sixième de son salaire mensuel de 300 rands.

L'ampleur de la location informelle est par conséquent liée à l'importance des distances à parcourir et donc, dans une certaine mesure, à la taille des villes. Le secteur locatif informel est ainsi très développé au Cap où 87 % des maisons de Guguletu et Khayelitsha accueillent des locataires ou des hébergés [Watson, 1994], tandis que cette part avoisine les 45 % à Port Elizabeth. On ne dispose pas de recensement du logement pour cette ville, mais les baraques y représenteraient 28 % du parc informel selon l'estimation réalisée en 1992 [Palmer Development Group, 1993], ce qui représenterait 15 000 logements environ, au début des années quatre-vingt-dix.

On trouve cependant des baraques dans les quartiers les plus excentrés de Port Elizabeth. L'argument de l'accessibilité fonctionne aussi, en effet, à l'échelle du quartier. Ces townships constituent certes un espace isolé et éloigné du centre-ville, mais ils sont dotés d'une centralité interne. À Walmer Location, celle-ci s'organise autour du centre communautaire, à proximité duquel on trouve la station de taxis collectifs, les services associatifs, le bureau administratif municipal, des magasins, des téléphones publics, les principaux *shebeens*<sup>12</sup>, les écoles primaires du township, ses terrains de sport, le centre d'achat de cartes prépayées d'électricité. Les locataires se concentrent donc dans ce quartier. Le logement locatif informel donne ainsi accès aux avantages de la vie dans un township ancien, contrairement aux camps de squatters, situés à sa périphérie, qui apparaissent aux locataires comme des espaces de régression citadine. C'est pourquoi le logement locatif

12 Bars, autrefois clandestins.

informel est particulièrement développé à Walmer Location et Kwazakhele, proche de N'djoli square – l'épicentre des townships noirs septentrionaux – alors qu'il ne connaît qu'un succès limité à Zwide et New Brighton.

De plus, le logement locatif informel prend place dans un environnement urbain contrôlé et moins instable que celui des camps de squatters. Ceux-ci, même proches, effraient. Dans les townships, les repères visuels sont bien connus et ponctuent un espace devenu familier. Les baraques investissent les interstices urbains, mais n'empiètent pas sur les espaces publics. Les propriétaires-bailleurs contrôlent les emménagements. Aucun risque donc, pour le locataire, de voir proliférer les baraques aux abords de son propre logement. Se rapprocher du cœur du township met également à l'abri d'une violence qui s'est déplacée à la fin des années quatre-vingt-dix et au début des années 2000 : avec la fin de la contestation politique et de la répression policière, les townships ont été pacifiés et apparaissent désormais comme des îlots de sécurité, entourés de camps de squatters menaçants. Que la violence soit réelle ou simplement perçue, elle fait partie des critères de choix en faveur du logement locatif informel. Dans la détermination des choix résidentiels des ménages, cette valeur symbolique n'est pas un luxe réservé aux riches et au marché immobilier formel. L'accès au logement locatif informel est parfois même l'option prise par des squatters en quête de sécurité.

Cette tranquillité morale et physique est renforcée par la qualité de la relation entre propriétaire-bailleur et locataire, par la certitude d'être entouré de vieux citadins qui ont tissé des liens sociaux forts et anciens, et qui connaissent bien le quartier. Louer permet de forger ou de consolider des solidarités de voisinage auxquelles le squatter doit renoncer, du moins dans un premier temps, du fait de la dispersion des ménages au gré des opportunités foncières en périphérie urbaine. Les locataires sont au contraire intégrés au quartier ; ils se flattent de connaître tous leurs voisins. Ils disposent à leur porte d'une main secourable en cas d'urgence ou pour faire face aux soucis quotidiens. Il n'est pas rare que propriétaires et locataires s'entraident, par exemple en veillant sur les enfants ou en cas de difficultés. Cette confiance en dit long sur la nature exceptionnelle du lien personnel qui les unit. Malgré la promiscuité, les conflits sont rares et les tentatives d'expulsion ne représentent que 18 % des cas de conflits à Walmer Location. La situation est similaire au Cap et à Johannesburg [Gilbert *et alii*, 1997]. L'accord verbal qui lie les parties s'accompagne du respect mutuel de règles tacites et de la paix sociale. En revanche, le camp de squatters est associé à l'image du désordre, à l'absence de règles sociales, à la confrontation et aux rapports de force entre les résidents. De même, les squatters ne sont-ils pas ces sacrilèges, sans foi ni respect des traditions qui investissent jusqu'au cimetière de Walmer Location, en toute illégalité et sans l'accord de la municipalité ?

Locataires et propriétaires partageant le même espace de vie, le même robinet, le même bloc sanitaire, et cette utilisation partagée des équipements joue un rôle de « citadinisation ». Si le local sanitaire est verrouillé pour éviter une utilisation abusive par des personnes non autorisées, chaque partie possède une clé. Les horaires d'utilisation peuvent être précisés, surtout à Helenvale, où deux maisons, et jusqu'à quatre ménages, partagent ces équipements. Dans les rares cas où la baraque est illégalement branchée sur le réseau électrique de la maison principale,

locataire et propriétaire achètent en alternance des cartes de prépaiement. Le propriétaire entretient l'équipement, le nettoie, ainsi que la cour commune, en alternance avec le locataire. L'accès aux services permet l'apprentissage de la vie en collectivité.

Le choix en faveur de la location informelle témoigne donc d'une bonne appréhension des différents niveaux de centralité urbaine et des avantages liés aux services urbains. Il confirme que des citoyens sont prêts à se soumettre à des arbitrages complexes. Le logement locatif informel constitue bien une formule hybride en Afrique du Sud: il participe d'une location commerciale classique, dans un contexte économique contraignant; il participe aussi d'une forme d'hébergement en échange d'une faible contribution des locataires au coût des services urbains, il relève d'un partage et d'une gestion collective de l'espace de vie.

### **Propriétaires ou locataires pour une ville enfin « post-apartheid » ?**

Dans l'élaboration d'un nouveau modèle de ville, les pouvoirs publics ont rejeté le logement locatif et misé sur la propriété. Cette politique dote les ménages de maisons en dur et d'un patrimoine transmissible, bien que parfois difficile à valoriser [Morange, 2001]; elle leur assure en principe une certaine sécurité résidentielle et permet une appropriation progressive, adaptée à la fluctuation des revenus des ménages pauvres. Cette politique rime cependant avec éloignement et étalement urbain; elle renforce de fait la ségrégation spatiale, engendre des formes de repli des quartiers sur eux-mêmes et échoue à promouvoir un modèle de ville en rupture avec l'urbanisme d'apartheid [Bénil, Morange, 2001]. Le marché locatif informel reste, quant à lui, cloisonné selon des logiques de quartier, ce qui ne facilite pas la mobilité des populations au sein des agglomérations ni la déségrégation « raciale » que l'on attendrait de mouvements entre les quartiers.

Pour devenir locataire, il faut en effet bien connaître les parcelles vacantes, les fonds de cours non bâtis, et bénéficier du bouche-à-oreille d'un réseau de relations qui fait l'efficacité de ce marché informel. En outre, les locataires restent dans « leur » quartier par familiarité ethnique: 90 % des chefs de ménage locataires de Helenvale sont originaires de ce quartier et certains de la même parcelle. Les 10 % restants proviennent d'un autre township métis. À Walmer Location, 48 % des chefs de ménage locataires sont originaires du township lui-même (dont 3 % de la parcelle voisine) et 3 % de l'un de ses camps de squatters. Certes, un tiers d'entre eux a déménagé d'un autre quartier de la ville, mais toujours d'un township noir. On peut donc difficilement parler d'un marché locatif unifié; il s'agit plutôt de segments locaux qui s'organisent séparément les uns des autres.

Bien qu'il favorise peu la mobilité intra-urbaine, le logement locatif informel valorise toutefois un critère de centralité à plusieurs échelles (accès aux services à moindre coût), tout en garantissant la sécurité de la tenure dans une formule adaptée à la précarité des ménages. Cela en fait un bon instrument d'intégration urbaine. L'accès aux lieux d'emploi reste un critère d'arbitrage important pour les ménages, même dans des villes que l'on a pu qualifier de « post-fordistes », dans lesquelles les mobilités de travail ne répondent plus aux rationalités de la ville d'apartheid. Dans celle-ci, la croissance et le contrôle des mouvements de population engen-

draient des migrations pendulaires massives et canalisées; puis la tertiarisation de l'économie et la crise industrielle ont en partie déplacé et dispersé les lieux d'emploi [Bénit, 2001]. Le logement locatif informel s'est en outre adapté à la recherche de solidarité pour faire face à la précarité croissante, dans un contexte où le chômage de masse atteint des taux proches de 40 % dans les townships de Port Elizabeth et du Cap (les emplois de fortune ou précaires étant certes exclus). L'examen du rôle du logement locatif informel nous rappelle donc plus largement que la proximité des lieux d'emplois reste essentielle pour les ménages pauvres des villes en développement, à l'heure où la généralisation de la propriété privée relègue les quartiers populaires en lointaine périphérie. Bien qu'il soit curieusement négligé par les politiques publiques sud-africaines, pourtant en lutte contre la ségrégation urbaine et en quête d'un modèle urbain post-apartheid, le rapport centre-périphérie demeure donc une grille de lecture pertinente de l'intégration urbaine.

#### BIBLIOGRAPHIE

- ANTOINE Ph., DUBRESSON A., MANOU-SAVINA A. [1987], *Abidjan côté cours*, Paris, Karthala-Orstom, 274 p.
- BAMBERGER, SANYAL, VALVERDE, URB [1982], *Evaluation of Sites and Services Projects: the Experience from Lusaka, Zambia*, Washington DC, Banque mondiale, working paper n° 548, 203 p.
- BÉNIT C. [2001], *La Fragmentation urbaine à Johannesburg. Recomposition des pouvoirs locaux, dynamiques ségrégatives et mobilités de travail*, thèse de doctorat en géographie, Université de Poitiers, 512 p.
- BÉNIT C., MORANGE M. [2001], « Propriété privée et ségrégation urbaine dans les villes sud-africaines », *Villes en parallèles*, « La ville aujourd'hui entre public et privé », 32-33-34: 423-434.
- BERRY-CHIKHAOUI I., DEBOULET A. [2000], *Les Compétences des citoyens dans le monde arabe*, Karthala-Urbama-IRMC, 406 p.
- COULOMB R. [1995], *Habitat locatif populaire et Dynamiques urbaines dans la zone métropolitaine de Mexico*, Université de Paris Val-de-Marne (Institut d'urbanisme de Paris), thèse de doctorat en urbanisme, 717 p.
- CRANSKSHAW O., GILBERT A., MORRIS A. [2000], « Backyard Soweto », *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (4): 841-857.
- DE LOOR [1992], *Housing in South Africa: Proposals on a Policy and Strategy*, The South African Housing Advisory Council, 409 p.
- DEWAR D. [1997], « The Vexatious Question of Rental Housing », *Urban Forum*, 8 (1): 83-91.
- DEWAR D., ROSMARIN T., WATSON V. [1991], *Movement Patterns of the African Population in Cape Town: Some Policy Implications*, Le Cap, Urban Problem Research Unit, working paper n° 44, UCT, 41 p.
- GILBERT A., MABIN A., MCCARTHY M., WATSON V. [1997], « Low-income Rental Housing: are South African Cities Different? », *Environment and Urbanisation*, 9 (1): 133-147.
- GUILLAUME Ph. [2000], *Johannesburg: géographies de l'exclusion*, Université de Reims, thèse de doctorat en géographie, 566 p.
- HUCHZMEYER M. [1999], *The Exploration of Appropriate Informal Settlement Intervention in South Africa: Contributions from a Comparison with Brazil*, Université du Cap, thèse de doctorat en sociologie, 220 p.
- LEVIN M., SOFISA T.N. [1993], *A Poverty Profile of the Port Elizabeth-Uitenhage-Kirkwood Region*, Department of Economics, Vista University, Port Elizabeth, research report n° 41, 109 p.
- LEVIN M., SOFISA T.N. [1993], *Socio-economic Study of Walmer, Ibhayi-Port Elizabeth*, Port Elizabeth, Vista University, Employment Research Unit, research report n° 28, 41 p.
- MABIN A. [1990], « Limits of the Urban Transition Models in Understanding South African Urbanisation », *Development Southern Africa*, 7: 311-322.

- MORANGE M. [1999], « La complexité du rôle du logement dans l'intégration urbaine des migrants. Le cas de Walmer Location, Port Elizabeth », communication à la conférence *Être étranger et migrant en Afrique au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Université de Paris-VII, décembre 1999.
- MORANGE M. [2001], *Propriétaires et Locataires en Afrique du Sud. Politiques publiques et dynamiques résidentielles dans la ville post-apartheid: le cas de Port Elizabeth*, Université de Paris-VIII, Institut français d'urbanisme, thèse de doctorat en urbanisme, 517 p.
- MORANGE M. [2002], « Backyard Shacks: the Relative Success of this Housing Option in Port Elizabeth », *Forum*, 13 (2): 3-25.
- PALMER DEVELOPMENT GROUP [1993], *Backyard Living in Inner City Townships*, Cape Town, Water Research Commission, 60 p. + annexes.
- PAQUETTE-VASSALI C. [1998], *Le Logement locatif dans les quartiers populaires de Santiago du Chili: les raisons d'un essor limité*, Université de Paris-VIII, ENPC-Institut français d'urbanisme, thèse de doctorat en urbanisme, 482 p.
- PARNELL S. [1998], *Poverty, Housing and Urban Development in South Africa*, poverty hearings paper, Braamfontein, SANGOCO occasional publication series n° 5, 29 p.
- UNCHS (Habitat) [1990], *Rental Housing: Proceeding of an Expert Group Meeting*, Nairobi, 219 p.
- UNCHS (Habitat) [1993], *Supports Measures to Promote Low-Income Rental Housing*, Nairobi, 122 p.
- WATSON V. [1994], « Housing Policy, Subletting and the Urban Poor, Evidence from Cape Town », *Urban Forum*, 5 (2): 27-43.
- WATSON V. [1996], « Rental Housing Experiences in Developing Countries », *Issues and Development*, 12, Freidrich Ebert Stiftung Foundation, 22 p.
- WATSON V., MCCARTHY M. [1998], « Rental Housing Policy and the Role of the Household Rental Sector: Evidence from South Africa », *Habitat International*, 22 (1): 49-56.
- WILKINSON P. [1984], « The Sale of the Century? A Critical Review of Recent Developments in African Housing Policy in South Africa », *Le Cap, Conference Carnegie*, paper n° 160, 40 p.





*Port-Elizabeth. Le backyard shack, un moyen d'accéder aux services urbains, Walmer Location.*  
(cliché: Marianne Morange, août 1998)



*Port-Elizabeth. La vitalité de la construction de backyard shacks dans Walmer Location.*  
(cliché: Marianne Morange, août 1998)