



HAL
open science

Métropolisation institutionnelle et services urbains au Cap: l'équité en question

Sylvy Jaglin

► **To cite this version:**

Sylvy Jaglin. Métropolisation institutionnelle et services urbains au Cap: l'équité en question. Les Annales de la Recherche Urbaine, 2005, 99, pp.60-71. halshs-00177568

HAL Id: halshs-00177568

<https://shs.hal.science/halshs-00177568v1>

Submitted on 8 Oct 2007

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.



Sylvy Jaglin

Le Centre des affaires du Cap, République Sud Africaine

Métropolisation institutionnelle et services urbains au Cap

L'équité en question

Sylvy Jaglin

Dans le « modèle » municipal qui prévaut en Afrique du Sud, l'exploitation des services techniques (électricité, eau et assainissement, déchets) est le plus souvent assurée par des régies publiques multi-services dont les collectivités locales tirent des revenus substantiels. Leur intégration horizontale au sein de puissants appareils municipaux permet des économies d'envergure : les services financiers, par exemple, sont communs aux différents départements techniques et le citoyen reçoit une facture municipale unique (taxes et redevances). Les secteurs d'activité rentables, l'électricité et l'eau, compensent les pertes d'autres secteurs et les subventions croisées, dont l'opacité est aujourd'hui dénoncée, ont longtemps constitué un « lubrifiant » gestionnaire.

Ce modèle est soumis à de fortes turbulences, provoquées par la réforme des pouvoirs locaux et, dans les six villes principales, par la création de *Unicities* survenue en décembre 2000. Issues de la fusion (*amalgamation*) d'anciennes administrations locales, ces métropoles institutionnelles, dont les délimitations ont donné lieu à d'intenses débats (Cameron R., 1999), ont été dotées d'un gouvernement élu au suffrage universel. Leur établissement répond à un double objectif : démanteler les outils de gestion de l'urbanisme ségréatif d'*apartheid* et réformer les institutions du pouvoir local. Plus généralement, l'objectif affiché de la réforme est de combiner, à l'échelle locale, développement économique et équité sociale.

Alternatives à l'intercommunalité, ces *unicities* constituent ainsi, dans le contexte très particulier de l'Afrique du Sud, la réponse apportée à la question de l'*optimum* technico-institutionnel dans les grandes villes : quelle est la bonne échelle pour gérer les réseaux techniques ? À travers l'exemple du Cap, peuplée de 3,2 millions d'habitants, nous interrogeons ici la capacité du modèle choisi à définir et concrétiser un intérêt collectif à l'échelle d'une métropole très diverse, dont les institutions locales sont confrontées à de redoutables défis.

La fin juridique et politique de l'*apartheid* a en effet révélé une différenciation socio-économique jusqu'alors masquée par le casernement racial et aggravée par les effets

conjugés d'une croissance démographique (3,2 % par an) concentrée dans les *townships*, où s'urbanise la pauvreté, et des évolutions de la base économique locale (Dubresson A., 2005). Creusant les inégalités dans la distribution, sociale et spatiale, du revenu, ces dynamiques démo-économiques suscitent aussi de nouvelles tensions inter-communautaires, la population majoritaire des *Coloured* éprouvant une profonde appréhension face à l'affaiblissement de sa prépondérance numérique et à sa marginalisation économique.

Par ailleurs, les différents services techniques, au cœur des compétences de la municipalité et contrôlés par des politiciens et des bureaucrates locaux, s'inscrivent aussi dans le cadre de politiques sectorielles nationales qui s'appliquent sur le territoire municipal. Une tension constante s'exprime ainsi, à toutes les échelles, entre la logique sectorielle des acteurs en charge de l'exploitation et de la régulation de chacun des services et la logique transversale, multi-services, du pouvoir territorial en charge de l'administration et du développement de la métropole.

Quelle politique des services la municipalité peut-elle, dans ces conditions, conduire à l'échelle métropolitaine ? Son action prétend concilier la croissance économique (pour faire du Cap une *world class City*) et l'équité sociale (en cimentant une *city that works for all*), deux slogans alternativement ou conjointement présents dans les documents officiels. Comment cette tension s'exprime-t-elle dans les services et à quelles réponses donne-t-elle lieu ?

La construction métropolitaine institutionnelle : la prime à l'équité spatiale

Jusqu'au début des années 1990, l'administration locale sud-africaine était organisée en fonction de principes raciaux



Sylvy Jaglin

Le Cap, centre de villégiature

et le système de gouvernement de l'aire urbanisée du Cap était éclaté en soixante-neuf autorités chapeautées, à l'échelle métropolitaine, par une instance de gestion habilitée à prélever des taxes sur les entreprises mais dépourvue de légitimité démocratique, le RSC (*Regional Services Council*). Sa transformation est réalisée par étape entre 1993 et 2000.

En 1995-1996, le redécoupage des entités politico-administratives doit apporter une réponse aux inégalités intra-urbaines en associant anciennes municipalités blanches et *townships* (noires et *coloured*) : le pouvoir local est restructuré autour de six puissantes municipalités coiffées d'un conseil métropolitain relativement faible (*Cape Metropolitan Council*). À l'initiative de l'État, la seconde étape supprime en 2000 cette organisation à deux niveaux au profit d'une municipalité métropolitaine unique (*City of Cape Town*), dotée d'un système fiscal et budgétaire unifié sur l'ensemble de l'aire urbanisée. Cette fusion (*amalgamation*) cherche à concilier des objectifs de justice sociale et de compétitivité (Cameron R., 1999). La quête d'un *optimum* technico-institutionnel n'a donc pas pour seule visée l'efficacité gestionnaire, elle cherche aussi à engager une transformation socio-spatiale au bénéfice des citoyens défavorisés. Elle s'accompagne de trois changements dans l'administration locale.

• *Une politisation*. Si différentes structures avaient été créées sous l'*apartheid* pour les différents groupes de population, seules les municipalités blanches constituaient de

véritables entités opérationnelles pourvues de ressources et de compétences. Héritées du système anglais, elles étaient dirigées par un secrétaire municipal, chef de l'administration locale, assisté par les autres responsables de départements. Les membres du conseil étant le plus souvent profanes dans les affaires municipales, ils s'en remettaient aux avis et aux conseils du secrétaire municipal et des chefs de départements, donnant à ces derniers un rôle disproportionné dans la formulation des politiques (Cameron R., 2003). Cette caractéristique est encore très marquée au début des années 2000 au Cap, où les choix techniques et organisationnels des réformes à l'étude sont très influencés par les fonctionnaires locaux. Les étapes successives de transformation du pouvoir local conduisent toutefois à une réduction progressive de leur pouvoir d'influence et de décision au profit des autorités politiques.

• *Un renforcement du pouvoir exécutif*. Durant la période dite de transition (1996-2000), cinq municipalités sur six sont gérées par des partis conservateurs impliqués dans, ou issus de, l'ancien régime d'*apartheid*, le *New National Party* (NNP) et le *Democratic Party* (DP), opposés à un gouvernement métropolitain puissant. Pour remporter les élections municipales du 5 décembre 2000, ils scellent une alliance (*Democratic Alliance*, DA) qui leur permet de gouverner la métropole unifiée et, contraints de choisir entre les deux types d'exécutif que propose la loi, ils optent pour le modèle le « moins » radical (*executive committee*). Il faut attendre novembre 2002, lorsque l'alliance fondatrice de la DA éclate et qu'une nouvelle coalition porte l'ANC au pouvoir, pour que s'affirment la politisation et la personnalisation du pouvoir exécutif, par adoption de l'autre modèle (*mayoral executive*).

• *Une unification des administrations*. La métropolisation institutionnelle rend nécessaire la fusion des anciens départements en charge des services. Long et difficile, ce processus occasionne un ensemble de difficultés mais aussi d'opportunités. Soulignons d'emblée la complexité de la tâche : les anciens conseils locaux avaient différentes procédures, différents systèmes informatiques, différentes conceptions des normes de services... En 2000, les quelque 30 000 travailleurs municipaux étaient encore régis par vingt-six statuts différents.

Le discours politique local a surtout affirmé un souci de rationalisation et de modernisation, les syndicats stigmatisant à l'inverse les suppressions d'emploi, la perte d'avantages acquis, le redéploiement géographique de la main-d'œuvre. En 2003-2004, l'*amalgamation* demeure inachevée dans les principaux services : si les têtes de département ont été fusionnées, les structures opérationnelles des anciennes municipalités restent très largement en place et fonctionnent avec une certaine autonomie. Cette laborieuse harmonisation a en outre été freinée par le changement de majorité en 2002, repoussant d'autant la finalisation du *design* institutionnel de la structure métropolitaine.

Néanmoins, en dépit de ces turbulences institutionnelles, la fourniture de services n'a pas été perturbée : si la stabi-



Sylvy Jaglin

Le Cap : quartier de classes moyennes

lisation de l'institution locale tarde aux yeux de nombreux responsables, du moins ne remet-elle pas en cause une organisation du travail technique solidement ancrée dans des savoir-faire, des corporatismes et des routines bien huilées.

La convergence tarifaire au cœur du dispositif

La convergence tarifaire et fiscale était un objectif prioritaire de l'unification métropolitaine, mais sa mise en œuvre s'est révélée difficile pour de multiples raisons, dont certaines tiennent au fonctionnement du modèle municipal multi-services.

Durant les années 1970 et 1980, les budgets étaient relativement opaques et les coûts difficiles à allouer. Il était généralement admis que les tarifs domestiques étaient subventionnés par les tarifs industriels et le budget général subventionné par les services marchands, mais chacune des anciennes municipalités blanches avait développé ses propres subventions croisées sans mesurer ni leur réelle importance ni leur efficacité (Parker M., 2000). Les cadres municipaux admettent aussi que les départements des finances (en charge de la facturation et du recouvrement) et des ressources humaines ont couramment pratiqué une surfacturation de leurs services aux départements d'eau et d'électricité. Ils affirment aussi que les prestations assurées par ces deux derniers

départements pour le compte d'autres entités municipales n'étaient pas correctement rémunérées sans que, là encore, une évaluation sérieuse des coûts et des transferts ait été réalisée, la notion de transparence puis celle de *ring-fencing* n'ayant été introduites qu'au milieu des années 1990.

Lorsque la fusion des administrations locales a rendu nécessaire l'adoption d'un tarif unique pour la métropole, la question s'est posée de savoir comment choisir entre les six tarifications précédentes. Il avait été envisagé de saisir cette opportunité pour clarifier et rationaliser les comptes des services d'eau et d'électricité mais l'exercice s'est révélé trop compliqué et, pour d'évidentes raisons politiques, la convergence a précédé l'exercice d'analyse.

Elle incarne le *credo* des premières années de l'administration métropolitaine : efficacité et équité progressent ensemble. Dans l'eau par exemple, le tarif instaure deux mécanismes de solidarité : entre cinq puis six tranches ; entre ménages et grands comptes via une surtaxe de 7 % sur les tarifs commerciaux pour financer la première tranche domestique gratuite (6 m³) offerte, depuis février 2001, à tous les ménages. Dans le service électrique, les nouveaux tarifs ont été fixés à partir d'une moyenne des anciens, pondérés par les consommations respectives : les ajustements ont peu affecté les ménages mais ils ont donné lieu à de vives protestations de la part de certains industriels (Aristi J., 2004).

Après 2002, l'action locale amplifie cette empreinte sociale des tarifs. Dans l'eau, une tranche supplémentaire



Sylvy Jaglin

Le cap : lotissement de logements sociaux

est créée et les tarifs des trois premières sont abaissés pour tenir compte des besoins des familles pauvres élargies. Le principe de progressivité est étendu à l'assainissement, dont 50 % du tarif sont fixes et assis sur la valeur de la propriété et 50 % dépendent de la consommation d'eau plafonnée à 40kl. Il s'applique aussi, dans une certaine mesure, au service des déchets dont les coûts, calculés pour le service standard (enlèvement hebdomadaire d'un conteneur de 240 litres par domicile), sont recouverts à travers une « taxe » assise sur la valeur des propriétés. Il est gratuit pour les propriétés d'une valeur inférieure à R50 000 et très subventionné pour tous les patrimoines d'une valeur inférieure à R100 000. Enfin, la gratuité du service universel et l'exemption des taxes sont généralisées pour les indigents tandis qu'un abattement s'applique pour les retraités et les handicapés à faible revenu.

Procédant du constat qu'une fraction significative et persistante des ménages pauvres est insolvable vis-à-vis de l'ensemble du « panier municipal de services et de taxes », l'innovation la plus intéressante est cependant celle qui consiste à « transversaliser » la question de la pauvreté. Incarnée par le concept de *Total Municipal Account* (Marsden M., CCT, 2003-a), cette démarche prend à son compte les enseignements de plusieurs études qui mettent l'accent sur le taux d'effort inacceptable et, pour certains ménages, insupportable imposé par la municipalité pour accéder aux services élémentaires (Plancq M., 2004 ; Palmer Development Group, 1999). À partir d'une modélisation de ce panier dans différents quartiers et pour différents types de

ménages et de consommations, les hausses de tarifs dans le budget 2003-04 sont ainsi déterminées de manière à minimiser l'impact sur les pauvres. Tandis que l'augmentation moyenne du prix de ce panier est de 9 %, le modèle indique que les ménages de certains quartiers pauvres comme Crossroads pourraient voir leur facture globale diminuer de 7,4 % tandis que les riches résidents de Camps Bay pourraient connaître une hausse de 14,3 % (Marsden M., CCT, 2003-a).

Il y a là une utilisation judicieuse de la régie multi-services : mutualisation de l'information et centralisation de la décision sont mobilisées au service d'un traitement global de la pauvreté. Remarquons néanmoins que cette logique n'est ni toujours ni nécessairement mise au service des plus vulnérables. C'est aussi elle qui permet d'utiliser l'électricité pour gérer les arriérés concernant les autres composantes de la facture (le service électrique est toujours le premier coupé). C'est encore elle qui conduit à utiliser le compteur à prépaiement comme un outil de gestion de l'endettement des ménages grâce à la pratique des « déductions auxiliaires » (*auxiliary deductions*), par lesquelles la municipalité recouvre ses créances par un prélèvement automatique (jusqu'à 20 %) sur le montant d'électricité acheté (Plancq M., 2004 ; Aristi J., 2004). Dans le cadre d'une convergence tarifaire politiquement stratégique et techniquement délicate, toutes ces opportunités de la logique multi-services ont été exploitées : elles témoignent de la flexibilité du modèle et de la maîtrise technique qu'en ont les ingénieurs.

Services techniques : évolution des budgets d'investissement et des contributions au budget général						
	Budget d'investissement (en millions de rands)			Contribution au budget général (% des revenus)		
	2001-02	2002-03	2003-04	2001-02	2002-03	2003-04
Électricité	278,4	309,4	266,4	285,4 (13,5%)	298,2 (13,2%)	329,0 (14,7%)
Eau et assainissement	317,7	361,4	245,9	45,3 (10,6%)	86,5 (13,7%)	131,4 (18,8%)
Déchets	72,2	67,8	42,5	Pas de contribution		

Source : Marsden M., CCT, 2003-b.

Réduction des disparités d'investissement et homogénéisation des normes techniques

La création de la *unicipity* s'est enfin accompagnée d'importants investissements, consacrés au rattrapage infrastructurel des quartiers pauvres. Le déficit n'est pas totalement comblé et la régularisation butte sur certaines situations d'illégalité foncière mais les progrès sont incontestables. Ainsi, dans le service électrique, le déficit était essentiellement localisé dans la *township* de Khayelitsha : 35 000 branchements y ont été financés par le *National Electrification Programme* entre 1994 et 1999 et 15 000 ménages supplémentaires ont été raccordés en 2000-2001 (EDF, 2002 ; DME, 2001). Ce programme d'électrification a été réalisé par PN Energy Services, une *joint venture* créée en 1994 dont le capital est aujourd'hui détenu à 50 % par EdF et 50 % par l'entreprise nationale Eskom. Dans les aires récemment urbanisées, l'accès aux divers branchements est associé à l'accession à la propriété, gratuite pour les pauvres (Plancq M., 2004).

D'autres efforts ont été consentis en ce sens, par exemple dans le service d'eau : 43 000 nouveaux branchements ont été installés par l'ancienne administration du Cap entre 1997 et 2001 pendant que celle de Tygerberg équipait les logements de trois *townships* noires de quelque 30 000 compteurs entre 1998 et 2000 (Smith L., Hanson S., 2003). Parallèlement, le *Water Leaks Repair* assurait la réfection du réseau vieillissant des *townships* d'IKAPA. Au total, il y a bien eu une réaffectation de l'investissement au profit des *townships* pour aligner leurs normes de desserte sur celles qui avaient jusqu'alors formaté les services dans les quartiers blancs.

La métropolisation institutionnelle a ainsi profondément remanié l'organisation du pouvoir local tout en préservant le modèle municipal multi-services. En changeant d'échelle, ce dernier est-il en mesure d'assumer une efficacité et une équité accrues ? Dans les faits, la métropolisation a surtout exacerbé le rôle des subventions croisées et révélé les faiblesses et les contradictions internes au modèle. À partir de 1996, les six

nouvelles municipalités « déracialisées » ont dû faire face, avec une base économique et fiscale sensiblement équivalente à celle des anciennes municipalités blanches, à un ensemble de demandes considérablement accru en provenance notamment des *townships* et des aires d'habitat informels. Placée devant de fortes contraintes financières, la métropole unifiée du Cap a puisé dans ses réserves et dans les revenus des services marchands.

La contribution de l'électricité au budget général, qui était demeurée à peu près stable autour de 10-11 % dans les années 1980 et au début des années 1990, dépasse 13 % en 1997-98 et atteint presque 15 % en 2003-04 (Aristi J., 2004). Pour l'eau, la progression est encore plus spectaculaire et passe de moins de 11 % en 2001-2002 à presque 19 % en 2003-2004.

Inquiets de ces ponctions, les ingénieurs des services techniques municipaux mettent en garde contre les effets pervers d'une telle évolution et soulignent que les services d'eau et d'électricité sont confrontés à de préoccupants problèmes de maintenance et de sous-investissement. En réponse, une étude interne confirme les risques encourus et propose des mesures pour les limiter (programme d'investissement de long terme ; réduction des subventions croisées jugées « excessives »), tandis que le régulateur électrique national recommande vivement de limiter les « contributions » à 10 % (Marsden M., CCT, 2003-b). Alimentant la frustration et l'exaspération des ingénieurs locaux, cette situation nourrit une tension croissante entre eux et les personnels politiques de la municipalité, à laquelle la « modernisation » des services a notamment pour objet de remédier.

Trois parcours de modernisation des services

Par modernisation, nous entendons l'adaptation des services au contexte de métropolisation compétitive, laquelle

Les tarifs domestiques des services municipaux (budget 2003/04)				
Eau et assainissement				
Catégories de consommateurs	EAU		ASSAINISSEMENT (50% du tarif)	
	Tranches	Tarif par kl (hors TVA)	Tranches	Tarif par kl (hors TVA)
Abonnés domestiques	0-6kl	R0,00	0-4,2	R0,00
	6-12	R2	4,2-8,4kl	R1,45
	12-20	R4	8,5-28kl	R3,14
	20-40	R5,10		
	40-60	R6,20		
	>60	R8,00		
Ensembles collectifs (appartements et lotissements avec compteur collectif)		3,70		R3,14
Électricité				
Catégories de consommateurs			Tarif (hors TVA)	
Tarif domestique 1 (consommation supérieure à 500kWh/mois)				
Abonnement (mensuel)			R31,50	
Coût unitaire (c/kwh)			c29,19	
Tarif domestique 2 (consommation inférieure à 500kWh/mois)				
Coût unitaire (c/kwh)			c35,75	
Déchets, service standard				
<small>Source : City of Cape Town, 2003</small>				
Valeur de la propriété	Subvention		« Tarif »	
Moins de R50 000	100%		Gratuit	
R50 000-R75 000	75%		R10,52	
R75 000-R100 000	50%		R21,03	
R100 000-R125 000	25%		R31,56	
Plus de 125 000	0%		R42,07	

s'inscrit aussi dans l'environnement politique général de l'Afrique du Sud marqué, d'un côté, par le « tournant libéral » de 1996 et l'engagement de l'État en faveur d'une politique de croissance économique et de compétitivité internationale (GEAR), de l'autre, par le rôle « entrepreneurial » assigné aux gouvernements urbains.

Dans les services, cette « modernisation » se traduit par l'assujettissement aux principes de compétitivité et d'efficacité gestionnaire, la création de filets sociaux via des prestations de service universel, la séparation croissante des fonc-

tions correspondantes. Progressivement, quoique très sélectivement, la municipalité se désengage de l'exploitation directe des services, en se recentrant sur des fonctions de régulation d'une part, de protection sociale de l'autre. Ce faisant, elle réinterprète à sa manière la « doctrine » libérale sur la manière de concilier efficacité économique et équité dans les services.

Plus que des parcours séparés, les trois exemples qui suivent expriment trois combinaisons d'éléments en partie communs. Celles-ci ne procèdent cependant ni des mêmes objectifs



Sylvy Jaglin

Le Cap : le port industriel

immédiats, ni des mêmes temporalités et leurs effets perturbateurs sur la structure municipale différent (Jaglin S., 2005).

• *Le ring-fencing des départements techniques.* En février 2001, l'équipe municipale DA rend publique sa proposition de transformer les *trading services* (eau-assainissement, électricité, déchets) en *utilities* corporatisées mais, faute d'en respecter le cadre juridique et face à une puissante coalition « anti-privatisation », elle est contrainte de retirer son projet. Empruntant des formes plus discrètes, l'objectif affiché est aujourd'hui celui du *ring-fencing* (autonomisation comptable et budgétaire au sein de l'administration) suivi d'une restructuration séparant d'un côté une « autorité », appelée *Trading Services Corporate Centre*, et de l'autre trois opérateurs, organisés en *ring-fenced business units* (Marsden M., CCT, 2003-c).

En autonomisant les services au sein de l'appareil municipal, cette réforme est présentée comme nécessaire pour améliorer l'efficacité, la transparence et les performances de l'exploitation des services. Bien que portée officiellement par le personnel politique comme par les cadres administratifs, elle tarde à se concrétiser. Des difficultés techniques sont à l'origine de cette lenteur. Par exemple, l'introduction d'un nouveau système de comptabilité publique pour l'ensemble de la municipalité (GAMAP) et, surtout, l'adoption d'un progiciel de gestion intégrée (SAP) ont mobilisé les personnels et provoqué bien des difficultés de mise en œuvre. Le premier était nécessaire pour clarifier un des points de

blocage du *ring-fencing* : celui de l'évaluation du patrimoine et de la dette propres à chacun des services. Le second (SAP), indissociable de la future structure organisationnelle, doit assurer la transversalité et la circulation de l'information entre les différents services de la municipalité.

Ces problèmes techniques ne sont pas seuls en cause pourtant. Une conséquence majeure de ces évolutions est aussi de questionner le rôle des subventions croisées dans la politique et la pratique gestionnaire municipales. En théorie, le *ring-fencing* n'interdit pas les transferts budgétaires, sous réserve de leur transparence. Toutefois, dans la mesure où aucun discours politique clair n'est formulé sur l'ampleur et les modalités des subventions requises à l'échelle de la métropole, cette transparence est un problème autant qu'une solution dans une société urbaine que travaille la désolidarisation, d'autant que, faute de démêler l'écheveau des subventions croisées antérieures, il est malaisé d'identifier les gagnants et les perdants de la nouvelle donne (Parker M., 2000).

La lenteur du processus exprime donc aussi les tergiversations d'un personnel politique confronté à des demandes difficiles à concilier et les ingénieurs n'ont probablement pas tort lorsqu'ils l'imputent aux « interférences » politiques. Il est incontestable que le rôle joué par les subventions croisées dans le fonctionnement de la *unicity* depuis 2000 n'a pu que freiner l'ardeur des réformateurs : certes, le *ring-fencing* n'interdit pas les transferts, mais il les rend explicites, donc

politiquement négociables.

• *L'outsourcing* : « vieux vin dans une bouteille neuve » pour les déchets. Moins contraint que les services d'eau et d'électricité par des réseaux techniques et plus encore qu'eux confronté à des « problèmes » de main-d'œuvre, le service des déchets a depuis longtemps recours à l'externalisation. Le contexte récent a amplifié cette stratégie avec deux motivations.

La première est de « flexibiliser » le travail au sein d'une municipalité perçue comme bureaucratique et rigide, confrontée à une main-d'œuvre « trop coûteuse ». Pour certains, ce coût du travail résulterait d'une succession de négociations salariales défavorables à la municipalité depuis plusieurs années, notamment en ce qui concerne les manœuvres, dont le coût salarial, tel que révélé par un récent appel d'offres pour la collecte des déchets, serait seulement du quart pour les entreprises privées.

Le second est de faciliter l'adaptation de l'offre de service à l'évolution socio-spatiale de la ville. Dans les années 1980, de nombreuses *townships* noires étaient dépourvues de service de collecte des déchets ou n'étaient que ponctuellement desservies à partir d'un lieu de dépôt collectif. Il a fallu très rapidement, avec l'intégration de ces espaces dans l'aire de juridiction du pouvoir métropolitain, déployer une offre de service minimale. Puis il a fallu étendre cette dernière aux aires d'habitat informel en continuant l'extension dans les interstices et sur les marges des espaces régulièrement planifiés. Enfin, il faut aujourd'hui penser et organiser une offre de services durable et adaptée à ces quartiers que tout distingue des banlieues blanches prospères et peu denses. Externaliser le service auprès d'une entreprise privée permet, pour chacun de ces espaces, de spécifier une offre : une collecte hebdomadaire à domicile ici, un enlèvement hebdomadaire à un dépôt collectif ailleurs.

Desservant plus de trois millions de personnes au moyen de quelque 832 000 points de collecte, le service des déchets au Cap est aujourd'hui assuré au moyen d'une combinaison de prestations municipales en régie (64 %) et de prestations d'opérateurs privés (36 %), marchands et bénévoles (Miraftab F., 2004). Dans cette seconde catégorie, 25 % desservent des quartiers de moyen et bon standing et 75 % des aires déshéritées de l'agglomération.

• *La régionalisation des distributeurs électriques*. La distribution électrique est principalement assurée par la municipalité (plus de 500 000 abonnés domestiques), l'entreprise nationale intégrée Eskom, seule ou associée à Edf, desservant les *townships* noires (160 000 abonnés domestiques).

La réforme nationale de l'industrie électrique est sur l'agenda depuis le début des années 1990. À l'initiative de l'État central, elle poursuit des objectifs de rationalisation conformes aux évolutions internationales avec des gains espérés en termes d'efficacité économique (Eberhard A., 2003). Le *design* institutionnel du secteur, présenté en 2001 après plus de dix ans d'une longue maturation, instaure une séparation entre activités potentiellement concurrentielles (production et distribution) et monopole naturel (réseau de

transmission). Il réorganise aussi la distribution au profit de six nouveaux *Regional Electricity Distributors* (REDs), qui reprennent les activités correspondantes d'Eskom et de quelque 240 municipalités. Le découpage des REDs est réputé répondre à des objectifs d'efficacité économique et d'équité, en créant six entités viables et susceptibles d'offrir des tarifs nationaux équivalents sinon strictement identiques.

Bien que la distribution d'électricité soit au cœur du modèle municipal, la réforme a d'abord été conçue comme une politique nationale sectorielle peu attentive aux enjeux des pouvoirs locaux, d'où a pourtant surgi, ces dernières années, l'opposition la plus virulente (Aristi J., 2004). Pour la métropole capetonienne, comme pour les autres, ses impacts technico-financiers et, partant, ses enjeux politiques sont considérables. Deux éléments cristallisent les oppositions : le partage des rôles entre les municipalités, les REDs et le régulateur national dans le futur dispositif ; la compensation de la perte des revenus provenant de la vente d'électricité.

Après avoir mené la résistance, la métropole capetonienne a changé de politique en même temps qu'elle changeait de majorité (2002). La nouvelle équipe municipale, qui semble vouloir tirer parti d'une évolution largement imposée, a signé un accord de service (*service delivery agreement*) avec le RED 1 en juillet 2005. Comme le suggère Juan Aristi, beaucoup des futurs rapports de force au sein des REDs dépendront de la structure de gouvernance. Si les municipalités les plus puissantes, comme Le Cap, parviennent à établir leur suprématie sur la propriété du capital et sur les mécanismes de contrôle des distributeurs régionaux, elles n'auront peut-être pas perdu au change, d'autant qu'elles conserveront, à travers les transferts intergouvernementaux, le pouvoir de décision sur l'allocation des subventions à l'investissement (*National Electrification grant*) et à la consommation (*equitable share*).

À terme, cette modernisation modifiera en profondeur le fonctionnement municipal en marginalisant l'offre multi-services et les subventions croisées qui faisaient la singularité du modèle sud-africain. Cette déconstruction du « bloc » de compétences municipales traditionnelles favorisera, selon certains, une plus grande efficacité des services mais elle a aussi des conséquences pour les ménages les plus vulnérables.

Équité sociale : gratuité des services universels et traitement de l'indigence

Même si la question des *squatters* continue de poser un réel problème d'accès à l'infrastructure pour une fraction de la population dans l'aire métropolitaine du Cap (35 % des ménages noirs dépendent ainsi, dans des conditions inégales, de bornes-fontaines en accès libre et gratuit), le problème est surtout celui de la capacité de payer les consommations pour un grand nombre de ménages sous le seuil de pauvreté (20 à 25 % des ménages).

Pour ceux-là, les difficultés d'accès résultent du chômage et de l'insuffisance des revenus, mais elles s'expriment de manière particulièrement brutale dans le contexte de modernisation précédemment évoqué. Participant plus largement de la marchandisation, les logiques du *cost effective*, *cost recovery* et *self-financing* ont en effet induit de nouveaux comportements et réflexes chez les responsables. Pour afficher la nouvelle « doctrine » autant que pour enrayer ses déficits, le gouvernement métropolitain a ainsi adopté une politique de recouvrement stricte, le débranchement devenant l'outil de gestion presque exclusif des impayés (Smith L., Hanson S., 2003 ; Plancq M., 2004).

La multiplication des déconnexions n'est pourtant pas anodine. D'abord, elle entraîne un manque à gagner, élément de déséquilibre dont pourrait procéder une détérioration globale du budget métropolitain. Ensuite, elle est un frein à la normalisation des relations dans les *townships*, où les relations de citoyenneté entre habitants, opérateurs de services publics et pouvoirs locaux avaient été déniées par l'*apartheid* et où la crise de confiance perdure. Pour remédier aux situations les plus difficiles, deux outils ont été créés.

• *Les difficultés d'application de la politique de gratuité.* En octobre 2000, l'ANC alors en campagne pour les élections locales lance l'idée que « ses » municipalités offriront une certaine quantité d'eau et d'électricité gratuite aux habitants. Ce slogan est ensuite formalisé dans une politique (*Free Basic Services policy*) qui, quelques mois plus tard, confie à toutes les municipalités la responsabilité de subventionner, pour les services essentiels dont elles ont la charge, un niveau de prestation minimum gratuit pour les ménages pauvres.

Au Cap, la municipalité DA s'empare de la mesure à sa manière et décide d'offrir 6 m³ et 20 kWh gratuits à tous les abonnés (à l'exclusion des clients d'Eskom). Outre les difficultés techniques et les coûts administratifs d'un ciblage des ménages indigents, c'est apparemment le souci d'aller vite et celui de préserver son électorat, principalement blanc et *coloured*, qui ont conduit la municipalité à une politique de gratuité pour tous.

Dans les deux services, ces mesures ont été critiquées comme étant, de fait, plus *pro-rich* que réellement *pro-poor* car les indigents, dans les aires d'habitat informel hors réseau, en sont exclus. Dans les *townships*, les abonnés d'Eskom, pourtant plus pauvres en moyenne, en sont aussi privés, ce qui est particulièrement incohérent avec les objectifs sociaux affichés de cette mesure. Enfin, les structures familiales élargies et l'obsolescence des installations domestiques dans les quartiers pauvres sont de nature à peser sur les consommations bien au-delà du volume gratuit.

La question du financement de ces mesures reste également posée. La subvention est théoriquement couverte par une dotation étatique d'accès aux services publics (*equitable share*) qui demeure cependant très insuffisante. Au Cap, elle est surtout financée par les grands comptes (surtaxe de 7 % sur les tarifs industriels de l'eau et de 1,6 % sur les tarifs électriques). Si cette subvention croisée reste discrète dans l'eau,

elle se heurte à l'opposition catégorique du régulateur national dans l'électricité. Clamant qu'il s'agit là d'une ingérence dans une affaire de compétence locale, la municipalité DA avait demandé un arbitrage de la Haute Cour du Cap, mettant ainsi en cause la cohérence de la réforme électrique. Toutefois, la plainte a été retirée par la nouvelle équipe ANC, qui accepte les recommandations du régulateur : la dotation gratuite d'électricité, portée à 30 kWh, est désormais financée par les taxes locales et les transferts intergouvernementaux prévus à cet effet (Aristi J., 2004).

Restait cependant à régler le problème des usagers d'Eskom, toujours privés d'électricité gratuite. Les discussions engagées par la précédente équipe municipale avec l'entreprise nationale avaient échoué : estimant que cette politique sociale était de la compétence des pouvoirs publics, Eskom exigeait d'être rémunérée pour assurer cette tâche, ce que la ville refusait. En 2003, la municipalité reprend la négociation et parvient à un accord intérimaire dans lequel elle prend en charge, à partir de janvier 2004, 50 unités gratuites pour chaque abonné d'Eskom (Aristi J., 2004). En conformité avec la politique nationale (DME, 2003), la ville poursuit néanmoins sa réflexion sur une mesure dont elle veut affirmer le caractère « social » et, à partir de juillet 2004, elle réserve les 50 kWh gratuits aux seuls abonnés du tarif domestique 2 (consommation inférieure à 500 kWh par mois et à 450 kWh à partir de juillet 2005).

• *Au-delà du service universel, une approche plus globale de la pauvreté.* Pour traiter plus globalement la question de la grande pauvreté, les autorités métropolitaines ont adopté une *Indigent Policy* (CCT, 2001) en 2001, avec l'objectif d'alléger le fardeau fiscal et tarifaire des ménages les plus pauvres (revenu inférieur à R800/mois). L'introduction des impôts fonciers dans les quartiers noirs est ainsi compensée par des exonérations et des abattements sur des taxes destinées au financement des services non-marchands (ramassage des déchets, assainissement). Une subvention forfaitaire de R20, l'*Indigent grant*, est aussi directement déduite par la municipalité de la facture d'eau des ménages bénéficiaires.

Ces mesures permettent en théorie de nombreux ménages de ramener leurs paiements municipaux à zéro mais, assises sur une conception étroite de l'aide sociale et sur une notion de la responsabilisation des pauvres très éloignée des réalités de la vie dans les *townships*, elles ont été assorties de conditions qui en restreignent la portée. En outre, elles excluent de l'aide les ménages qui ne veulent ou ne peuvent parvenir à un arrangement concernant leurs arriérés, lesquels bloquent tout règlement (Plancq M., 2004).

En octobre 2002, la nouvelle alliance ANC-NNP prononce un moratoire de six mois sur les débranchements et les évictions, suivi quelques mois plus tard d'une nouvelle *Indigent policy* (Van Ryneveld, 2003). Replaçant la question de la pauvreté au cœur de la gouvernance métropolitaine, celle-ci souligne que la création de services publics métropolitains fiables et soutenables doit tenir compte des contraintes financières de toutes les parties prenantes (usagers comme

opérateurs municipaux) et s'attacher à reconstruire la légitimité de tous les arrangements qui font la solidité de l'ensemble.

De l'équité spatiale à l'équité économique

Accompagnée d'investissements de rattrapage et de mesures sociales, la mise en œuvre des réformes témoigne d'un déplacement significatif de la définition locale d'une politique « équitable » des services (Blackshaw C., CCT, 2003).

Au cours des premières années du gouvernement métropolitain, la priorité est la mise en place d'un cadre propice au déploiement de l'équité spatiale, rapidement assimilée à l'objectif d'unification (Jaglin S., 2003) : la construction métropolitaine doit se traduire par une égalisation intra-urbaine du service, à la fois en termes de qualité et de tarif. Dans cette première phase, trois logiques semblent avoir prévalu. En amont, celle des *managers* dans la réforme des administrations locales : plus tournée vers les « performances » des administrations locales que vers l'adéquation de leur contenu à des réalités locales relativement mal connues, leur action creuse l'écart avec une fraction significative de la population. En aval, celle des ingénieurs dans les processus de mise en œuvre : imposant leur approche de la « normalité », celle qui a longtemps caractérisé la relation stable et consensuelle entre citoyens blancs et citadelles municipales, ils s'efforcent d'y « arraisonner » les pratiques et usages des habitants des *townships*, limitant ainsi leur capacité à s'emparer de la question de la différenciation socio-économique en ville (Huchzermeyer M., 2003). Paradoxalement, cette conception est aussi défendue par des « progressistes » qui veulent en finir avec les inégalités créées par l'*apartheid* (Bond P., 2000 ; Smith L., Hanson S., 2003). Peu attentive à la ques-

tion de la diversité urbaine, leur approche récuse la segmentation des services comme outil de gestion de celle-ci et prône, au nom du rattrapage et de l'effort de solidarité, une amplification des subventions croisées.

Toutefois, une approche plus conforme aux notions contemporaines de l'efficacité dans les réformes néo-libérales des services s'impose progressivement. Le socle en est l'équité économique, réputée indispensable à une gestion « saine » et durable, qui se traduit par un ensemble de mesures visant à assurer le recouvrement des coûts *via* les tarifs, à l'origine de vifs débats en Afrique du Sud (McDonald, Pape, 2002). Cette approche réintroduit aussi, explicitement, la notion d'équité sociale, en faisant une plus large place à la redistribution au profit des groupes et individus les plus défavorisés. Assez étroitement limitée aux « indigents », elle est financée, de manière prépondérante, par la fiscalité plutôt que les tarifs.

Ce changement dans la régulation politico-économique des services est-il dû à l'effet de taille (la régie publique multi-services ne serait pas une forme d'organisation adaptée à un ensemble métropolitain pluri-millionnaire) ou à un changement de nature (la métropole est infiniment plus diverse, socialement plus polarisée et comporte une fraction beaucoup plus grande de pauvreté que les ex-municipalités blanches) ? Probablement une combinaison des deux mais elle manifeste surtout une prise de conscience : à travers la construction institutionnelle et ses difficultés, les autorités urbaines ont progressivement pris la mesure de la diversité métropolitaine et des défis à relever pour construire, dans le domaine des services, un projet collectif qui, tout en redressant les profondes inégalités antérieures, préserve l'adhésion des populations, privilégiées et démunies, à des services publics qui ont fait la force du modèle municipal sud-africain.

Sylvy Jaglin

Références bibliographiques

- Aristi J., (2004), *The Electricity Service in Cape Town : a Multi-perspective Analysis*, Marne-la-Vallée, ENPC, projet de fin d'études.
- Blackshaw C., City of Cape Town, (2003), *Equitable Services Policy Framework for the City of Cape Town- Draft 20 December 2002*, Cape Town, CCT, pp. 654-683, (Exco Minutes April 2003).
- Bond P., (2000), *Cities of Gold, Townships of Coal. Essays on South Africa's New Urban Crisis*, Trenton Asmara, Africa World Press.
- Booyens Frederik Le R., (2001), « Non-Payment of Services : A Problem of Ability-To-Pay », *The South African Journal of Economics*, vol. 69, n° 4, pp. 674-697.
- Cameron R., (1999), *Democratisation of South African Local Government. A Tale of Three Cities*, Pretoria, J.L. van Schaik, Academic.
- Cameron R., (2003), « Les relations politique-administration : le cas de la ville du Cap », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 69, n° 1, mars, pp. 55-74.
- CCT (City of Cape Town), (2001), *Draft Credit Control, Debt Collection and Indigent Policy/Discussion Document : As Approved by EXCO 16th October 2001*, Cape Town, CCT.
- DME (Department Minerals and Energy), (2001), *National Electrification Programme (NEP) 1994-1999. Summary Evaluation Report*, Pretoria, DME, November.
- DME, (2003), *Electricity Basic Services Support Tariff (Free Basic Electricity) Policy for the Republic of South Africa*, 30 June (www.dme.gov.za/energy/pdf/ebst_ests_be_policy.pdf).
- Dubresson A., (2005), « Métropolisation institutionnelle et spatialités économiques au Cap (Afrique du Sud) », *Revue Tiers Monde*, t. XLVI, n° 181, janvier-mars, pp. 21-44.
- Eberhard A., (2003), *The political, Economic, Institutional and Legal Dimensions of Electricity Supply Industry reform in South Africa*, Stanford (CA), Center for Environmental Science and Policy, (Working Papers Series).
- EdF (Électricité de France), (2002), « Urban electrification in South Africa : the township of Khayelitsha (Cape Town) », communication to the *Second Earth Summit : Johannesburg*, 26 August - 4 September 2002, (sheet n° 12).
- Huchzermeyer M., (2003), « Low income housing and commodified urban segregation in South Africa », in Haferburg Christoph, Ossenbrügge (eds.), *Ambiguous Restructurings of Post-Apartheid Cape Town : the Spatial Form of Socio-Political Change*, Münster, Hamburg, LIT, pp. 115-135.
- Jaglin S., (2003), « Service d'eau et construction métropolitaine au Cap (Afrique du Sud) : les difficultés de l'intégration urbaine », *Revue française d'administration publique*, n° 107, pp. 433-446.
- Jaglin S., (2005), *Au Cap (Afrique du Sud), des services techniques entre intégration métropolitaine et différenciation socio-spatiale : peut-on parler de fragmentation urbaine ?*, rapport de recherche, Paris, Latts/IRD.
- Marsden M., City of Cape Town, (2003-a), *Trading Services Tariffs for 2003/04*, Cape Town, CCT, pp. 571-641 (Exco Minutes 21 May 2003).
- Marsden M., City of Cape Town, (2003-b), *Trading services infrastructure : implications of capital budget cutbacks : risks and risk management (1 August 2003)*, Cape Town, CCT, pp. 1374-1399, (Council of CCT Minutes 27 August 2003).
- Marsden M., City of Cape Town, (2003-c), *Establishment of Internal Business Units in Trading Services : a Mechanism for Equitable, affordable and sustainable services : progress report (28 February 2003)*, Cape Town, CCT, pp. 265-284 (Council of CCT Minutes 27 August 2003).
- McDonald D., Pape J. (eds.), (2002), *Cost Recovery and the Crisis of Service Delivery in South Africa*, London, Zed Books.
- McDonald D., Smith L., (2002), *Privatizing Cape Town : Service Delivery and Policy Reforms Since 1996*, Johannesburg, MSP, (Occasional papers Series n° 7).
- Mirafat F., (2004), « Neoliberalism and Casualization of Public Service Services : The Case of Waste Collection Services in Cape Town, South Africa », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n° 4, December, pp. 874-892.
- Palmer Development Group, (1999), *An Investigation to determine Low-income households' levels of affordability to pay for services and housing in the Cape Metropolitan Area*, Cape Town, PDG.
- Parker M., (2000), *Proposed Policy Framework to Inform the Process of Convergence to a Common Metropolitan-Wide Tax and Tariff Structure (first draft for discussion by the Unicity Commission)*, Cape Town, commissioned by the Unicity Commission, janvier.
- Plancq M., (2004), « Services d'eau et d'électricité au Cap ou comment la sortie d'apartheid fabrique des débranchés », *Flux*, n° 56-57, avril-septembre, pp. 13-26.
- Smith L., Hanson S., (2003), « Access to Water for the urban Poor in Cape Town : Where Equity Meets Cost Recovery », *Urban Studies*, vol. 40, n° 8, July, pp. 1517-1548.
- Van Ryneveld et al., (2003), *Indigent Policy : Including the Poor in the City of Cape Town's Income Strategy*, Cape Town City of Cape Town, May.

Biographie

SYLVY JAGLIN est professeur de géographie à l'université de Nantes. Elle est membre du LATTIS (Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés) et de l'UMR ESO (Espaces géographiques et sociétés), où elle anime des recherches sur la gestion urbaine dans le monde en développement. Ses travaux récents portent sur la gouvernance des services en réseaux et les enjeux sociospatiaux de leurs réformes dans les villes d'Afrique australe. Elle a publié en 2005, aux éditions du CNRS, un ouvrage intitulé *Services d'eau en Afrique subsaharienne : la fragmentation urbaine en question*. Cet article est issu d'un travail de terrain conduit lors de plusieurs séjours au Cap entre 2001 et 2004, financés par l'IRD dans le cadre de l'UR023 « Développement local urbain. Dynamiques et régulations ». Une quarantaine d'entretiens ont été réalisés dans ce cadre avec des acteurs locaux (cadres municipaux, consultants et experts des bureaux d'étude locaux) et des documents nombreux et divers ont été exploités. Parmi ceux-ci, les rapports officiels (ministériels ou municipaux), les minutes des réunions du conseil municipal, les textes de loi et la presse locale ont été particulièrement utiles.

jaglin@enpc.fr