

Du droit au logement à la précarisation immobilière ? Le cas du Cap en Afrique du Sud

Marie Plancq-Tournadre

DANS **AUTREPART** 2006/3 n° 39 , PAGES 111 À 127

ÉDITIONS **PRESSES DE SCIENCES PO**

ISSN 1278-3986

DOI 10.3917/autr.039.0111

Date de mise en ligne : 01/03/2010

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-autrepart-2006-3-page-111?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http:// Cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Du droit au logement à la précarisation immobilière ? Le cas du Cap en Afrique du Sud

*Marie Plancq-Tournadre**

La fin de l'apartheid, officialisée en 1994, lors des premières élections démocratiques, devait mettre un terme au « développement séparé » qui avait jusqu'alors guidé les politiques nationales. Cette volonté de rompre avec le passé s'est traduite par des politiques publiques visant à réparer les injustices passées. Dans le domaine urbain, il fallait donc en finir avec l'ancienne interdiction de séjour des Noirs en ville et consolider le « droit à la ville » [Lefebvre, 1968] des Noirs, des Métis et des Indiens qui en avaient été largement exclus. Pour assurer à tous ce droit, les pouvoirs publics se sont lancés, d'une part, dans d'importants programmes d'aménagement qui se sont rapidement détournés du modèle de la « ville compacte » pour privilégier le rattrapage des infrastructures dans les *townships* [Bénil, 2001, p. 287-309]. Ils ont entrepris, d'autre part, d'offrir aux populations urbaines un droit de demeurer en ville, passant par la réalisation de logements décents, et ce dans le cadre de programmes d'accession gratuite à la propriété. L'enjeu était, à terme, de parvenir à une stabilité résidentielle.

Les incidences de cette politique d'accession à la propriété pour les pauvres ne sont pas simples, et la stabilisation souhaitée n'a pas toujours succédé à la précarité antérieure. En effet, si le droit au logement est inscrit dans la Constitution démocratique, et promu par des politiques volontaristes, il n'en est pas moins remis en cause par la « réalité » socio-économique sud-africaine contemporaine. Cette dernière joue en effet doublement contre ce « droit au logement ». D'une part, elle conduit le gouvernement sud-africain à réduire ses ambitions en matière de politique publique du logement pour en revenir à plus de « réalisme ». D'autre part, elle fragilise économiquement un nombre croissant de ménages sud-africains qui, faute de revenus suffisants et réguliers, se retrouve rapidement dans l'impossibilité de faire face à la charge financière de leur logement.

* Agrégée de Géographie, jerometournadre@club-internet.fr

Un droit au logement inscrit dans la Constitution et une politique publique volontariste

Le droit au logement est non seulement inscrit dans la Constitution de 1996, mais a, par ailleurs, été consacré par la jurisprudence. De plus, et afin que ce droit ne demeure pas formel, l'Afrique du Sud post-apartheid s'est lancée dans une politique publique du logement fort ambitieuse et novatrice sur la scène mondiale : il s'agissait de fournir à tous les mal-logés sud-africains l'accès à la propriété gratuite d'un logement formel.

Le droit constitutionnel au logement

La politique publique de subvention au logement s'appuie sur deux principes fondamentaux, affirmés dès 1994. Le premier de ces principes (sur lequel reposent de nombreuses politiques, dans des domaines aussi divers que l'emploi ou la gestion foncière) est un principe de réparation. Le diagnostic est clair : l'Afrique du Sud est coupable d'avoir discriminé pendant près de cinquante ans certaines populations. La « Nation arc-en-ciel », née en 1994, se doit donc, pour reconstruire la société sud-africaine, de soigner les blessures infligées.

Dans le domaine de l'habitat, l'impératif est double : faciliter l'accès au statut de propriétaire des ménages (noirs en particulier¹) qui en ont été privés, et améliorer les conditions de logement des ménages pauvres.

Le second principe guidant la formulation de la politique post-apartheid du logement est un principe d'insertion économique. Comme semble déjà l'entendre le *Livre blanc* produit en 1994 par le ministère du Logement [Department of Housing, 1994, § 3.2.2] :

[On peut attendre de la sécurité de la tenure qu'elle ait] un impact positif sur la propension des individus et des communautés à se lancer dans l'investissement dans leurs propres conditions de logement.

Si la référence explicite aux travaux de Hernando de Soto [de Soto, 2000] n'est pas évidente en 1994, lors de la rédaction du *Livre blanc*, ou en 1997, lors de l'adoption de la loi sur le logement, la réflexion sous-tendant ces deux textes fait écho avant l'heure à la théorie développée par ce « penseur » péruvien proche du Cato Institute, puissant *think tank* néo-libéral états-unien². Selon de Soto, la condition des ménages pauvres dans les pays en développement est d'abord le reflet de leur incapacité à valoriser dans l'économie formelle un capital certes réduit et informel, mais réel. Le principal obstacle à l'insertion économique des pauvres résiderait donc dans la non-reconnaissance par le secteur financier de ce capital

1. Les Noirs ont été, jusqu'aux derniers soubresauts de l'apartheid, privés de tout droit de propriété sur le sol urbain. À partir de 1982, ils ont été autorisés à acquérir des terrains dans le cadre de la « big sale », par l'intermédiaire de baux emphytéotiques à 30 puis à 99 ans. Voir Philippe Gervais-Lambony, 2003, p. 132-133.

2. Néanmoins, dès 2003, certains responsables municipaux ont, au cours d'entretiens qu'ils m'accordaient, fait ouvertement référence aux thèses de de Soto. Le principal ouvrage de ce dernier, *The Mystery of capital*, était d'ailleurs en vente dans les librairies grand public du Cap au cours de l'hiver austral 2003, preuve de la diffusion et de la visibilité de ses idées dans l'espace public sud-africain.

essentiellement constitué de biens immobiliers. Régulariser les modes informels de tenure permettrait dès lors aux ménages pauvres, en favorisant leur accès au crédit, de lancer des activités économiques et, de ce fait, de rompre avec la spirale de la pauvreté. Ainsi, distribution de titres de propriété et accès aux services domiciliaires en réseau sont considérés comme les conditions suffisantes à l'intégration économique de ces populations.

Forte de ces principes, la Constitution sud-africaine, adoptée en 1996, affirme que :

Chacun a le droit d'avoir accès à un logement adéquat. L'État doit prendre les mesures législatives raisonnables ou d'autres mesures, compte tenu des ressources dont il dispose, pour parvenir à la réalisation progressive de ce droit.

C'est sur cette affirmation que s'appuient par la suite les textes législatifs et les programmes de subvention au logement qu'adopte l'Afrique du Sud.

Ce droit constitutionnel au logement n'a, pendant un temps, suscité que l'élaboration d'une politique publique de subvention. Il a cependant été réaffirmé et a pris de la consistance lors de l'affaire « Grootboom contre municipalité du Cap », en 2000 [voir Huchzermeyer, 2003 a et b]. La Cour constitutionnelle consacre à cette occasion l'obligation pour l'État de ne pas se contenter d'une politique du logement à moyen et long termes, mais de prendre en charge les situations d'urgence des plus démunis.

Une politique publique du logement volontariste

Afin de mettre en pratique ce droit constitutionnel au logement, le gouvernement sud-africain s'est rapidement engagé dans une réflexion sur – puis dans une politique de – l'habitat. Le programme de l'ANC, le *Reconstruction and development program* (RDP), accordait déjà une place particulière au logement. La réflexion quant à la politique à mener a été poursuivie dans le cadre de la rédaction du *Livre blanc sur le Logement*, paru en 1994. Mais c'est réellement à partir de 1997 que l'on passe de la réflexion à la mise en forme législative, au travers de l'adoption du *Housing Act*. Suivent alors les premières attributions budgétaires et l'élaboration d'un guide pour la conduite de la politique du logement en 1998.

La politique ainsi définie et encadrée repose sur le principe simple de l'attribution d'une subvention au logement pour chaque ménage primo-accédant répondant à certains critères d'éligibilité relativement larges. Le ménage doit être constitué de plus d'une personne et ne pas avoir encore bénéficié d'une subvention au logement post-apartheid, quelle que soit sa forme et quelle que soit la localisation de la résidence alors concernée. Une base informatique nationale de données a été mise en place, qui permet de vérifier que ni le demandeur ni l'un de ses « dépendants » n'a bénéficié d'une subvention. Il faut enfin que le ménage ait des revenus mensuels inférieurs à 3 500 rands³. Ce seuil de revenu est relativement élevé puisque le seuil de pauvreté absolue est établi, en Afrique du Sud, à 800 rands / mois / ménage, et le seuil de pauvreté relative à 1 500 rands / mois / ménage [Van Ryneveld et al.,

3. Le cours du rand, en mai-juin 2005, oscillait autour de 1rand \equiv 0,125 euro.

2003]. Les ménages ayant des revenus inférieurs à 3 500 R / mois représentaient ainsi 86 % des ménages sud-africains en 1995 [Department of Housing, 1994, § 3.1.2], et 50 % des ménages du Cap d'après le recensement de 2001.

Ces critères remplis, le ménage demandeur dépose un dossier auprès du ministère provincial du Logement qui a la charge de l'attribution des subventions. En fonction des revenus déclarés, le ménage se voit attribuer une subvention dont le montant varie de 5 000 à 15 000 rands. Cette politique étant censée garantir la sécurité de la tenure pour les ménages attributaires, elle ne fait l'objet d'aucune mesure d'accompagnement. L'obtention du statut de propriétaire constitue pourtant un vrai bouleversement pour des ménages dont l'expérience se réduit à la location formelle (pour les locataires des maisons locatives municipales des *townships*), informelle (pour ceux vivant dans des *backyard shacks*), à une tenure de type traditionnel (en milieu rural), voire à l'occupation complètement incontrôlée (dans le cas des *informal settlements*). L'absence de ces politiques d'accompagnement a en grande partie contribué à fragiliser les nouveaux propriétaires dans leur statut. Une instabilité des ménages dans leurs nouveaux logements formels transparait donc, contredisant en cela les objectifs de la politique du logement.

En 1994, l'ANC s'accordait dix ans pour résorber le manque de logements formels. Les besoins étaient alors estimés à 1,5 million d'unités, ce qui en soit imposait déjà un rythme de construction de 150 000 logements par an. Mais à ces logements destinés à offrir un abri aux ménages déjà existants en 1994, doivent être ajoutés ceux nécessaires à l'accueil des 200 000 ménages se créant chaque année. Ce sont donc 350 000 unités que la politique d'aide au logement devrait permettre de faire sortir de terre chaque année, pendant dix ans [Department of Housing, 1994, § 4.1], soit près de 1 000 logements par jour.

Pour parvenir à ce rythme très soutenu de construction, l'État doit se donner les moyens financiers de son ambition. Le *Livre blanc sur le Logement* mentionne donc la nécessité d'un engagement annuel au moins équivalent à 5 % du budget national [Department of Housing, 1994, § 4.1], soit un montant de l'ordre de 7 milliards de rands par an. Le décalage entre ces engagements et la réalité s'avère néanmoins important.

Un droit au logement rapidement remis en cause par la « réalité » socio-économique sud-africaine

Cette politique de distribution gratuite de logements en accession à la propriété renvoie à une conception particulièrement *normée* de l'ordre social. Ce dernier serait constitué de ménages bénéficiant de revenus certes modestes, mais suffisamment réguliers pour que l'on puisse aboutir à une société de petits propriétaires. Les évolutions récentes de l'économie sud-africaine interdisent toutefois d'assimiler la population active de ce pays à une population de salariés. Traversée par une crise des industries traditionnelles et par un important mouvement de tertiarisation, l'Afrique du Sud est entrée dans une ère « post-fordiste » et « post-keynésienne ». Ces évolutions apparaissent comme autant d'obstacles au succès de la politique de subvention au logement.

Une économie post-fordiste et post-keynésienne

L'Afrique du Sud subit doublement les effets de la dernière phase de la mondialisation. Elle est, d'une part, l'objet de transformations importantes impliquant une adaptation du modèle économique antérieur [Gelb, 1991]. Elle subit, d'autre part, l'influence des croyances et représentations économiques dominantes au niveau international.

Comme le souligne Claire Horton, peut-être plus qu'ailleurs, « la pauvreté et les inégalités en Afrique du Sud sont liées de façon très étroite au marché du travail à cause du chômage, des bas salaires et des activités de survie de l'économie informelle » [Horton, 2004, p. 40]. À l'instar de celui de Johannesburg [Bénil, 2001 : 186-200], le marché de l'emploi au Cap est marqué par le recul du secteur secondaire au profit du secteur tertiaire. L'ouverture rapide de l'économie sud-africaine à la concurrence internationale et la conduite de politiques déflationnistes ont pu avoir un impact important sur le secteur manufacturier [Horton, 2004 : 39]. Dans le cas de la capitale législative sud-africaine, les industries manufacturières employaient encore 18,4 % des salariés en 2001, contre 19,6 % en 1996. Ce déclin, même contenu, du secteur industriel, s'accompagne d'une croissance du secteur des services. Ainsi, au Cap, les secteurs connaissant la croissance la plus rapide sont le commerce et la finance, en partie soutenus par un *boom* des activités touristiques et de loisirs. Cette croissance est également prégnante dans le domaine de l'immobilier. En outre, l'économie capetownienne s'est signalée par la valorisation de « niches de croissance » (NTIC, construction navale, industrie du cinéma, etc.) [Dubresson, 2005]. Néanmoins, le poids des emplois élémentaires est plus élevé dans le secteur tertiaire que dans le secondaire. Qui dit moindre qualification, dit moindre salaire et plus grande précarité. Ce mouvement de précarisation s'est accompagné d'une érosion marquée de l'emploi formel au profit de son pendant informel ou du *self-employment*. Sampie Terreblanche observe, qu'au niveau national, si 34 % des Noirs avaient, en 1970, un emploi fixe dans le secteur formel, ils n'étaient plus que 13 % au début des années 2000 [Terreblanche, 2004, p. 27]. De telles tendances économiques nourrissent évidemment la pauvreté. Toujours selon Sampie Terreblanche, le pourcentage de la population vivant dans la pauvreté absolue a légèrement baissé (de 51,1 % en 1995 à 48,5 % en 2002), mais le nombre de personnes concernées s'est accru (de 20,2 à 21,9 millions). Mais plus que la pauvreté, c'est la polarisation sociale qui domine. Au Cap, le « chômage » est passé de 10,2 % de la population active en 1991 à 18 %, au moins, en 2001, selon une définition excluant en fait du calcul une partie des non-employés⁴. Or, le non-emploi affecte de façon différente les espaces urbains. Dans les quartiers du Cap enquêtés⁵, il touche plus de la moitié des adultes. Au sens strict du terme emploi,

4. À propos des subtilités du traitement statistique de l'emploi en Afrique du Sud, voir Céline Vacchiani-Marcuzzo, 2004 et Claire Bénil, 2001, p. 248-249.

5. Nous avons, en 2002, réalisé une quarantaine d'enquêtes dans deux quartiers de la *township* noire Khayelitsha : Sinethemba et Kuyasa. Sinethemba est un programme de logements en auto-promotion situé dans la zone de Site B à Khayelitsha ; les ménages sont donc, pour la plupart, arrivés sur cette trame assainie lors de sa création en 1983. Kuyasa est un programme de logements entièrement subventionnés situé à l'extrémité sud de Khayelitsha.

c'est-à-dire si l'on ne tient pas compte des emplois informels, 69 % des adultes y sont sans emploi. Il existe donc des quartiers du Cap où 4 adultes sur 5 n'ont pas d'emploi formel, et 3 sur 5 pas d'emploi du tout.

Conséquence de la fin de l'apartheid, la « réintégration » sur la scène économique mondiale a profondément influencé les politiques publiques nationales. Elle a, en effet, permis à l'Afrique du Sud d'accéder à de nouvelles possibilités d'emprunt auprès des grands bailleurs internationaux. Ces prêts constituent l'un des vecteurs de l'orthodoxie libérale puisqu'ils sont conditionnés à la mise en application de certaines réformes, comme la réduction des déficits budgétaires. Les présupposés du « *Washington Consensus* » ont par ailleurs été rapidement assimilés par le gouvernement ANC. Le programme économique national emprunte ainsi un virage au cours de la période post-apartheid. Alors que le RDP plaçait encore la redistribution au cœur des préoccupations économiques nationales, le *Growth employment and redistribution* (GEAR), adopté en 1996, fait de la croissance la priorité⁶. Celle-ci doit être portée par l'investissement privé et stimulée par la réduction des dépenses publiques, le contrôle de l'inflation, la réduction des taxes sur les entreprises, la réduction du contrôle des échanges, le contrôle de la hausse des salaires et l'accélération de la privatisation.

Ces ajustements socio-économiques conduisent, dès le début des années 2000, à une remise en cause de certains objectifs déterminés au sortir de l'apartheid.

La remise en cause des objectifs initiaux

Dans le domaine de l'habitat, les objectifs initiaux n'ont pas été atteints, au terme du délai que s'était fixé l'ANC, et l'outil budgétaire mis en place a été peu à peu rogné.

La réalité de l'engagement financier de l'État est restée en deçà des objectifs affichés. Les montants consacrés aux subventions au logement ont en moyenne représenté moins de 2 % du budget national. Par ailleurs, si l'augmentation du budget entre 1998 et 2005 semble conséquente (+ 31 %) [Idasa, 2002, p. 11], elle est moindre dès lors que l'on réfléchit en rands courants, l'inflation ayant été relativement forte. On doit par ailleurs ajouter que ces montants ne permettent pas à eux seuls de mesurer l'ampleur véritable des engagements financiers. En effet, en raison de problèmes administratifs, les budgets alloués par l'État aux ministères provinciaux du Logement ne sont pratiquement jamais entièrement utilisés.

Les fonds destinés au logement n'ont pas suffi à régler le problème des mal-logés. Selon le dernier recensement en date, celui de 2001, près de 5 millions de personnes ne bénéficient pas d'un logement décent. En 2003, on estime que 1 450 000 subventions ont été attribuées au niveau national, et ont, compte tenu des retards entre l'autorisation de subvention et son versement effectif, donné naissance à 1 300 000 logements. Avec un rythme moyen de 150 000 constructions par

6. On notera néanmoins que la redistribution demeure un objectif, comme en témoigne le financement de quelques grands programmes publics nationaux.

an, on est donc loin des 350 000 logements annuels évoqués en 1994. Au Cap, en août 2002, les programmes de logements lancés depuis 1994 concernaient 91 000 logements pour un manque estimé, en 1998, à 221 000. Seuls 70 000 ont en fait pu être réalisés. De tels chiffres n'empêchent cependant pas, en août 2005, Nomaindia Mfeketo, alors maire ANC du Cap, de promettre la construction annuelle de 20 000 maisons durant les dix années suivantes.

Les insurmontables difficultés des ménages attributaires

En dépit des retards et manquements, l'Afrique du Sud post-apartheid a néanmoins distribué des dizaines de milliers de logements en accession à la propriété. Les ménages qui ont bénéficié de ces logements ont par là même pu accéder à des services domiciliaires en réseau dont ils étaient, pour beaucoup, privés auparavant. En l'absence de toute mesure d'accompagnement, ces ménages ont cependant rapidement connu des difficultés pour honorer leurs factures de consommation. Le taux de non-paiement est ainsi évalué à 75 % dans certains rapports du *Department of Constitutional Development* [McDonald, 2002].

Un débat sur l'origine de cette persistance du non-paiement agite les pouvoirs publics aussi bien que les chercheurs sud-africains et étrangers.

Un premier courant défend la thèse de la « culture du non-paiement ». Les Sud-Africains, pour qui le *boycott* des loyers a longtemps été la seule arme contre l'apartheid, perpétueraient cette habitude. La puissance publique doit dès lors assumer une mission d'éducation des ménages pauvres au paiement. Au travers notamment de la campagne *Masakhane* (« Travaillons ensemble ») ou de la diffusion de fiches d'information illustrées, elle entend « former » la population à la notion de « consommateur-payeur ». De plus, le pouvoir n'hésite pas à sanctionner le non-paiement (coupures d'eau ou d'électricité, saisies mobilières puis immobilières), toujours, officiellement, pour « éduquer » ces « mauvais payeurs ».

Un autre courant conteste l'importance de l'« habitude », en particulier parmi des ménages peu éduqués. Il avance que les ménages pauvres ne peuvent tout simplement pas s'acquitter des montants qui leur sont demandés au titre des impôts fonciers et des services urbains. Les solutions ne sont donc plus éducatives mais économiques et sociales : il faut parvenir, d'une part, et le plus rapidement possible, à réduire les factures des ménages défavorisés, notamment en multipliant les subventions croisées et les péréquations tarifaires, et, d'autre part, à assurer aux ménages des revenus décents leur permettant de subvenir à leurs besoins.

On ne peut nier l'existence de ménages délibérément « mauvais payeurs ». On ne peut pas, non plus, ignorer que certains d'entre eux pratiquent encore une véritable forme de *boycott* des loyers, tentant, en cela, de protester contre la mauvaise qualité du service. Néanmoins, si le refus de payer existe parfois, l'incapacité à payer s'avère presque toujours manifeste.

Les factures, même sans les arriérés, sont relativement lourdes pour les ménages pauvres (tab. 1). La dépense moyenne mensuelle au titre de l'électricité des

ménages pauvres du Cap a pu être estimée à 70 rands par mois [Plancq-Tournadre, 2004]. Le montant de la facture d'eau varie en fonction de la zone de résidence, en attendant l'unification du système de facturation qui nécessite, notamment, la mise en place de compteurs individuels domestiques. Les usagers ne bénéficiant pas encore d'un compteur paient un montant forfaitaire mensuel de l'ordre de 30⁷ à 40 rands. En ce qui concerne les ménages bénéficiant d'un compteur individuel, les factures pour l'eau et l'assainissement dans les quartiers pauvres peuvent être estimées, au tarif en vigueur au Cap de juillet 2002 à juin 2003, entre 36 et 74 rands.

Tab. 1 – Montant moyen des factures de services des ménages pauvres au Cap (en rands)

Facture électrique		70
Facture d'eau	Forfait (sans compteur individuel)	30 à 40
	En fonction de la consommation	36 à 74
Subvention au titre de l'indigence		- 20
Facture totale pour les services		80 à 124

Sources : Enquêtes ménages au Cap, ainsi que Xali, 2002, et Atwell, Ramsay, 2001⁸.

Le coût de ces services domiciliaires pour les ménages pauvres est donc de l'ordre de 80 à 124 rands par mois, après déduction des subventions accordées pour les charges fixes d'assainissement et de ramassage des ordures. La facture peut sembler légère, et est considérée comme telle par certains fonctionnaires, mais la « modestie » de ces montants est à relativiser.

Les revenus des ménages pauvres du Cap sont, tout à la fois, modestes et précaires. Au niveau national, le revenu moyen des ménages urbains « mauvais payeurs » est estimé par Pelsler [Pelsler et al., 2001] à 2 031 rands / mois, contre 2 151 rands / mois pour les ménages urbains « bons payeurs ». Cette même étude estime que près de 37 % des ménages urbains « mauvais payeurs » et 21 % des ménages urbains « bons payeurs » disposent de moins de 800 rands / mois. Pour le Cap, dans les quartiers de Sinethemba et de Kuyasa, le revenu mensuel moyen d'un ménage⁹ s'établit respectivement, d'après mes enquêtes, à 2 051 et 1 290 rands. Cette extrême modestie des ressources des ménages est le double résultat du faible taux d'emploi et de maigres revenus d'activité.

Dans les quartiers enquêtés, les factures de services, en l'absence de tout remboursement des arriérés accumulés, représenteraient de 4 à 10 % des revenus

7. Smith, 2002, p. 62. Au cours de mes enquêtes, le montant de cette charge forfaitaire semblait être de l'ordre de 40 rands/mois (mis à part pour les ménages classés « indigents »).

8. Atwell, Ramsay, *Water tariff policy and tariff implementation*, Cape Town municipality, 20 mars 2001, 14 p.

9. Par revenu du ménage, j'entends ici l'ensemble des revenus monétaires dont dispose le ménage : salaires, revenus d'activités informelles, allocations diverses versées pour les jeunes enfants ou pour les handicapés, pensions de retraite, etc.

mensuels des ménages, ce qui peut sembler tout à fait « supportable » (tab. 2). Ce serait pourtant faire peu de cas des disparités internes à la catégorie « ménages pauvres », et négliger la précarité générale des revenus de ces derniers. Ces ménages bénéficient en effet, pour la très grande majorité, d'emplois peu qualifiés et donc susceptibles de connaître un « *turn over* » important. De plus, les ménages ne comptent généralement que sur un seul revenu salarial, ce qui accroît leur vulnérabilité. Dans les quartiers de Sinethemba et de Kuyasa, près de 50 % des ménages ne disposent que d'un seul revenu, alors que le nombre moyen d'adultes par ménage est de 2,3. Les sources de revenus complémentaires sont liées à des prestations sociales (*child grant*¹⁰ ou *pension*¹¹) ou à des activités informelles¹².

Tab. 2 – Poids de la facture des services par rapport aux revenus totaux des ménages de Sinethemba et Kuyasa

Revenu par ménage	Proportion des ménages par tranche de revenu*	Poids de la facture des services par rapport au revenu des ménages**
0 R	13 %	Impossible à payer
de 1 à 400 R	11 %	de 40 à 62 %
de 401 R à 800 R	17 %	de 13 à 21 %
de 801 R à 1 500 R	19 %	de 7 à 11 %
de 1 501 R à 2 000 R	13 %	de 5 à 7 %
plus de 2 001 R	27 %	de 4 à 6 %

Sources : * d'après mes propres enquêtes ; ** d'après les sources diverses précédemment citées et notre propre évaluation de la facture totale de services.

Compte tenu de la modestie des revenus des ménages pauvres, mieux vaut, pour mesurer leur capacité à payer, procéder à rebours : déduire de leurs revenus moyens les dépenses incompressibles auxquelles ils doivent faire face, afin d'évaluer le montant éventuellement disponible pour le paiement des services (tab. 3).

10. Cette allocation versée aux personnes élevant un enfant était, en 2002, de 120 rands/mois. Elle est supprimée lorsque l'enfant atteint l'âge de 8 ans, laissant parfois des ménages entiers sans ressources et les privant souvent de près de 10 % de leurs revenus.

11. Cette pension de retraite est généralement de l'ordre de 620 rands/mois.

12. Quant au secteur informel, il offre aux personnes qui y ont recours des rémunérations relativement faibles, de l'ordre de 840 R/mois d'après mes enquêtes, mais près du tiers des adultes ayant un revenu tire ce dernier de l'informel.

Tab. 3 – Montant des dépenses « incompressibles » (en rands)

Types de dépenses	Montant mensuel à Sinethemba et Kuyasa*	Montants mensuels rapportés par Pelser d'après son enquête nationale**
Dépenses alimentaires	620	426
Dépenses scolaires	97	146
Dépenses de transport	113	227,5
Total	830	799,5

Sources : * d'après mes propres enquêtes ; ** Pelser A. et *al.*, 2001, (il s'agit, ici, d'une moyenne pour l'ensemble des ménages urbains « bons » et « mauvais payeurs »).

Les ménages ayant des revenus inférieurs à 800 rands / mois sont donc dans l'incapacité totale de payer quoi que ce soit au titre des services. Dans les quartiers étudiés, ils représentent du quart à la moitié des ménages enquêtés¹³.

La remise en cause du nouveau droit au logement

Le droit constitutionnel au logement est mis à mal. Il est remis en cause par le haut, en raison d'un budget insuffisant et d'un nouveau dogme économique, et par le bas, du fait de l'impossibilité pour les ménages bénéficiaires d'assumer le coût de la propriété. L'État a, peu à peu, abandonné l'idée de la propriété gratuite pour tous, pour en revenir à des politiques plus conventionnelles. Par ailleurs, certains ménages ne peuvent jouir pleinement des améliorations de conditions de vie attendues de l'accès au logement formel : ils sont privés d'eau et d'électricité, et leurs biens ou leurs logements sont saisis, quand ils ne sont pas acculés à la vente sur le marché informel.

Le retour à l'orthodoxie de la politique publique du logement

En avril 2002, saisissant le prétexte d'une révision à la hausse du montant de la subvention au logement (comme cela avait déjà été le cas en juillet 1999 lorsque la subvention maximale était passée de 15 000 rands à 16 000 rands), le ministère du Logement tourne la page de sa politique innovante d'accession gratuite à la propriété pour les pauvres. La politique d'aide au logement fait l'objet une refonte complète autour d'un nouveau principe : la participation obligatoire du bénéficiaire (tab. 4).

13. En outre, les données concernant Sinethemba sont l'objet d'un biais important puisque les ménages enquêtés sont tous impliqués dans un programme de logements passant par une contribution individuelle complétant la subvention gouvernementale. Ce sont donc des ménages bénéficiant *a priori* de revenus plus importants que ceux de l'ensemble des ménages du quartier.

Tab. 4 – Montants révisés en 2002 des subventions au logement et de la participation obligatoire des ménages (en rands)¹⁴

Revenus du ménage	Montant de la subvention	Montant de la participation exigée du ménage
0-800	22 779	0
801-1 500	20 300	2 479
1 501-2 500	12 700	10 079
2 501-3 500	7 000	15 779

Source : Document de formation interne du ministère du Logement du Western Cape.

Jusqu'alors, le principe de la participation des bénéficiaires n'existait que sur la base du volontariat, dans le cadre des programmes *People housing process* (PHP). Ces programmes d'auto-construction ou d'auto-promotion ont pour objectif principal d'obtenir, avec la même subvention, des logements plus grands. Avec le tournant de 2002, la participation conditionne donc l'obtention de la subvention. Pour autant, des exceptions sont envisageables : les ménages « indigents »¹⁵ sont dispensés de cette obligation, et bénéficient d'une subvention plus importante de 22 779 rands (égale à la subvention maximale plus le montant de la participation exigée des ménages).

Enfin, cette participation des ménages peut prendre la forme d'une contribution en nature dans le cadre des programmes de logement PHP.

Les motivations à l'origine de cette réforme sont nombreuses. Parmi celles-ci, figure l'ambition parcourant plus ou moins implicitement toute la politique post-apartheid du logement : la « responsabilisation » des ménages pauvres. Le gouvernement espère qu'en investissant dans le produit « logement » une part de leur propre épargne, les ménages développeront plus facilement un sentiment de propriété, et assumeront de ce fait davantage leur « responsabilité ». Bien sûr, est également manifeste l'aveu d'incapacité des pouvoirs publics à assumer la construction d'un logement gratuit et de qualité pour tous et, peut-être plus encore, la construction d'un logement tout court.

Ce tournant est d'autant plus important qu'il entraîne un ralentissement sans précédent du rythme des subventions au logement pour les pauvres. En effet, l'application de cette réforme se heurte à deux problèmes d'envergure. Le premier est celui de l'incapacité des administrations locales et provinciales à gérer le volet « participation financière » de la nouvelle politique du logement¹⁶. Le second, plus

14. On ajoutera qu'un « nouveau volet » de la politique du logement serait, depuis 2005, en cours d'élaboration et s'adresserait aux ménages ayant des revenus compris entre 3 500 et 7 000 rands. Il s'agirait cependant d'une aide à l'achat sur le marché immobilier privé, visant essentiellement à la constitution de l'apport personnel exigé par les banques (entretien avec G. G., service Logement de la municipalité, juillet 2005).

15. Sont considérés comme indigents les ménages ayant des revenus inférieurs à 800 rands/mois, ainsi que les ménages dont le chef est retraité, handicapé ou souffre d'une maladie chronique.

16. Entretien avec J. K., G. N. et H. S. du département Logement de la municipalité du Cap, août 2003.

important, est l'incapacité des ménages à épargner suffisamment pour couvrir ce qui est véritablement un droit d'entrée à la subvention. L'exemple de la *Cape Town City Housing Company* le montre clairement. Cette entité avait été créée, sous couvert de la municipalité, pour offrir aux ménages la possibilité d'accéder à des logements d'une qualité supérieure moyennant une participation financière. Or, si les ménages concernés sont parvenus à épargner de quoi entrer dans les murs, ils n'ont pratiquement jamais réussi à poursuivre l'effort pour rembourser leurs mensualités d'emprunt, alors même qu'il s'agissait de ménages sélectionnés parmi les plus aisés. Que peut-on alors attendre des ménages de la deuxième tranche de revenus (800 rands-1 500 rands) ? Dans ces conditions, le tournant de la politique du logement se transforme rapidement en un arrêt brutal de toute subvention au logement. Durant l'hiver austral 2003, soit près d'un an après la réforme, le ministère du Logement de la Province et le département Logement de la municipalité fonctionnaient au ralenti, se contentant de poursuivre l'instruction des demandes de subventions déposées avant avril 2002 et d'assurer la construction des logements financés par ces subventions.

Face aux difficultés de financement de l'ambitieux programme d'accession de tous les mal-logés à la propriété de logements formels neufs, le gouvernement sud-africain s'est peu à peu tourné vers les solutions plus traditionnelles. Le *Livre blanc sur le Logement* mentionnait déjà la nécessité de ne pas renoncer complètement au parc social locatif. Ses recommandations avaient pourtant été rapidement abandonnées au profit de programmes de construction exclusivement tournés vers l'accession à la propriété. Les municipalités, porteuses de projets, étaient en effet très soucieuses de se débarrasser d'un parc social locatif déficitaire et lourd à gérer [Morange, 2006]. Le *Rental housing Act*, voté en 1999, cherche cependant à permettre une orientation plus prononcée des subventions au logement vers le statut locatif. On voit également poindre, au moins dans le discours des aménageurs municipaux, des velléités d'en revenir à la parcelle assainie. Décriée au lendemain de la chute de l'apartheid dont elle avait été l'ultime instrument de ségrégation raciale urbaine¹⁷, la trame assainie constituerait pourtant, aux yeux de certains responsables du logement de la municipalité du Cap, un moyen plus réaliste de résoudre le problème du logement des pauvres.

Après quatre ans seulement d'une politique innovante qui offrait à des ménages pauvres un véritable moyen d'accéder à un logement formel stable, ce tournant plus ou moins assumé signe, en quelque sorte, l'abandon à leur sort de tous ceux qui vivent encore dans des logements considérés comme précaires. Les résidents des *backyard shacks* et ceux des bidonvilles paraissent ainsi privés de tout espoir d'amélioration de leur situation.

17. D'immenses « *townships* » sont, en réalité, de gigantesques trames assainies. C'est le cas de Khayelitsha au Cap, sortie de terre au milieu des années 1980.

L'instabilité des ménages dans leurs nouveaux logements

Trois facteurs expliquent et démontrent par ailleurs que les ménages pauvres ayant accédé à un logement dans le cadre des politiques post-apartheid restent en position de grande fragilité.

Le premier de ces facteurs renvoie aux coupures de services. D'après une enquête nationale [McDonald, 2002], près de 10 millions de Sud-Africains auraient connu une coupure d'eau pour non-paiement, et autant une coupure d'électricité pour le même motif, soit 22 % de la population dans chacun des cas.

Au Cap, au cours de l'année financière 2001/2002, près de 8 900 déconnexions électriques ont été effectuées, pour environ 111 000 compteurs « classiques »¹⁸. Environ 8 % des ménages connectés à l'électricité auraient subi une déconnexion au cours de cette période. Cette donnée n'est cependant pas dépourvue d'imprécision. Elle ne tient, tout d'abord, pas compte des ménages ayant été plusieurs fois déconnectés dans l'année. En outre, ce chiffre reste relativement limité du fait de la généralisation des compteurs électriques à pré-paiement¹⁹.

Comme Olivier Coutard l'a montré pour les services de distribution d'eau en Europe, ce sont les États qui ont la législation offrant le plus de droits et la plus grande protection aux individus qui, en retour, exigent d'eux le respect le plus strict de leurs obligations [Coutard, 2003]. Ainsi, en Afrique du Sud, la contrepartie de ces nouveaux droits constitutionnels que sont le droit au logement et le droit à l'eau est une législation sévère envers les « mauvais payeurs ». Elle autorise en effet les coupures pour non-paiement mais aussi les saisies. Au Cap, plus de 90 000 ménages ont connu une déconnexion d'eau entre 1996 et 2001, soit près de 16 % des ménages connectés [Smith, 2002]. En 2001, quelques mois après le jugement de l'affaire Grootboom, la jurisprudence « Manqele contre Durban » a confirmé la légalité du recours par les municipalités à la déconnexion pour non-paiement [de Visser, 2001]. Considérant que la plaignante était connectée au réseau d'eau et disposait des 6 m³ d'eau gratuits par mois pour satisfaire ses besoins élémentaires (*lifeline tariff*) [Vircoulon, 2003], le juge a estimé que cette privation d'eau ne méconnaissait pas de droit constitutionnel car la requérante n'avait pas fait l'effort de limiter sa consommation à la quantité d'eau gratuite.

Les saisies et expulsions constituent le deuxième facteur. Dans l'enquête nationale exploitée par David McDonald, les saisies immobilières pour non-paiement

18. Entretien avec A. D., service de l'Électricité de la municipalité du Cap, septembre 2002.

19. Le parc des compteurs électriques de la municipalité est constitué pour près des deux tiers de compteurs à pré-paiement, tandis que celui des zones de Khayelitsha et Delft, gérées par la compagnie nationale ESKOM, est entièrement équipé de tels appareils. Sur les « vertus » attribuées par les décideurs au compteur à pré-paiement, voir Plancq-Tourmadre, 2004.

La prolifération de ce type de compteur devrait se confirmer. D. E., du service municipal de l'Électricité, nous a ainsi affirmé, en juillet 2005, que le compteur à pré-paiement est désormais, sous réserve de problèmes techniques, imposé à tous les ménages et non aux seuls « mauvais payeurs ». L'enjeu serait ainsi d'éviter de stigmatiser certaines populations. L'un des arguments également avancé par notre interlocuteur se veut plus favorable aux usagers : les commerces susceptibles de vendre cette « électricité prépayée » sont, en général, facilement accessibles, ouverts 7 jours sur 7 et, parfois même, toute la nuit (entretien avec D. E., service municipal de l'Électricité, juillet 2005).

concernent 2 % des ménages enquêtés. L'auteur conclut que près de 1,5 million de personnes ont vu leur maison saisie, ce qui représenterait environ 500 000 ménages. En ce qui concerne le Cap, au cours du mois de juin 2002, il semble que près de 800 saisies immobilières aient été demandées par la municipalité. Ces saisies hypothéqueraient lourdement l'avenir des ménages concernés. En effet, la forme même de la subvention, destinée aux seuls primo-accédants, rend en principe impossible le retour de ces ménages au statut de propriétaire aidé. L'ampleur de ces expulsions est toutefois à relativiser. Peu de demandes adressées par la municipalité aux autorités judiciaires sont mises en œuvre. À cela s'ajoute également la volonté de la municipalité ANC, en place de novembre 2002 à mars 2006, de n'autoriser que les expulsions sanctionnant les « comportements anti-sociaux » des habitants. Le « *debt management* » ne serait donc plus appliqué, et ce pour des raisons politiques²⁰.

Enfin, le troisième facteur est à mettre en relation avec le développement des reventes informelles. Poussés par une stratégie d'évitement des coûts, mais aussi par l'existence de dépenses ponctuelles auxquelles ils ne peuvent échapper²¹, certains ménages décident de revendre leur logement subventionné. Bien qu'il ne soit pas mesurable, le rôle des charges municipales dans ces reventes semble indéniable puisque comme Turner l'a montré [Turner, 1977], les dépenses afférentes au logement augmentent lorsque le ménage passe d'un logement informel à un logement formel.

Un véritable marché immobilier informel est ainsi apparu dans les programmes de logement subventionnés. Il concernerait de 10 à 30 % des logements [Boaden, Karam, 2000]. Ces reventes sont doublement défavorables aux ménages vendeurs. D'une part, les vendeurs potentiels étant très nombreux, ce sont les acheteurs qui fixent les modalités d'une transaction dont le montant est inférieur à celui de la subvention : entre 6 000 et 10 000 rands [Boaden, Karam, 2000], alors que le coût du logement équipé et du foncier était de 17 250 rands. D'autre part, ces reventes renvoient les ménages vendeurs à de mauvaises conditions de logement et à une possible instabilité résidentielle. Nombre d'entre eux n'ont en effet d'autre solution que de retourner dans le bidonville qu'ils avaient quitté.

Par ailleurs, ces reventes ont, sur le long terme, de lourdes conséquences sur le parcours résidentiel du ménage : ayant bénéficié d'une subvention, le ménage est définitivement exclu de toute opportunité d'obtenir un autre logement subventionné puisque les aides sont réservées aux primo-accédants et que l'obtention d'une subvention est référencée dans la base nationale de données. Si la condition économique du ménage ayant revendu son logement s'améliore et se stabilise, il ne pourra sortir du bidonville qu'en achetant à son tour un logement subventionné sur le marché informel. Apparaît donc ainsi un phénomène d'instabilité résidentielle de long terme.

20. Entretien avec G. G., service Logement de la municipalité du Cap, juillet 2005.

21. Ces dépenses englobent les dépenses alimentaires de Noël, les frais inhérents aux funérailles qui ont très souvent lieu dans la province d'origine, et, plus rarement, les dépenses liées aux mariages.

Ayant pris connaissance de ces pratiques de revente et de leur impact, les autorités sud-africaines les ont prohibées. Le *Housing amendment Act* de 2001, en vigueur depuis février 2002, interdit aux ménages ayant bénéficié d'un logement subventionné de le revendre avant cinq ans. Bien entendu, cette loi ne concerne que les ventes légales. Son effectivité est donc pour ainsi dire inexistante puisque, avant même sa promulgation, les reventes avaient déjà lieu sur le marché informel.

Conclusion

Il semble que la politique du logement post-apartheid, en voulant « stabiliser » en ville et dans des logements décents les populations ayant souffert de l'apartheid, crée en fait une nouvelle forme de précarité d'occupation. Nombre de ménages s'avèrent trop pauvres pour pouvoir être soumis au dogme du « consommateur payeur et responsable ». Ils se trouvent dès lors privés de l'amélioration de leurs conditions de vie par des coupures d'eau et d'électricité pour non-paiement. Ils peuvent également être contraints, tant par la justice que par la nécessité, d'abandonner leur nouveau logement. Ces ménages, saisis ou poussés à la vente, n'ont souvent d'autre choix que de s'installer à nouveau dans un *backyard shack* ou dans un bidonville. Ils sont donc derechef en proie à une forte précarité : dans les *backyard shacks*, leur accès à l'eau et à l'électricité est en effet fonction de la bonne volonté du propriétaire de la maison dont ils occupent la cour, et, dans les bidonvilles, ces ménages dépendent des services offerts par la municipalité.

Faute d'avoir su adopter une vision trans-sectorielle au traitement de la pauvreté, les politiques publiques se révèlent incapables de maintenir durablement certaines populations dans le secteur formel du logement. Paradoxalement, son pendant informel se révèle parfois vecteur de beaucoup moins d'instabilité que le logement subventionné. À terme, ce dernier constitue donc, pour les ménages les plus défavorisés, une forme de logement « de transit », traduisant plus la contrainte que le choix. Pour autant, si les bidonvilles offrent encore un habitat-refuge pour les ménages n'ayant pu se fondre dans le statut de propriétaire, on peut se demander où conduira la logique actuelle de résorption des camps de *squatters*. Quelle possibilité pourra être offerte à ces ménages recalés de la propriété lorsque le bidonville dans lequel ils sont venus s'installer fera à son tour l'objet d'un programme de logements subventionnés ? Ne pouvant obtenir légalement une seconde chance, ils pourraient être poussés à racheter eux-mêmes une maison subventionnée, s'ils en ont les moyens, ou à obtenir frauduleusement une seconde subvention. Les plus pauvres et les moins habiles pourraient même, selon toute logique, être contraints de quitter le monde urbain.

BIBLIOGRAPHIE

- BÉNIT C. [2001], *La fragmentation urbaine à Johannesburg. Recomposition des pouvoirs locaux, mobilités de travail et dynamiques résidentielles dans la ville post-apartheid*, Thèse de doctorat, Université de Poitiers.
- BOADEN B., KARAM A. [2000], *The housing market in Cape Town's low income settlements*, Cape Town, University of Cape Town.
- COUTARD O. [2003], « La face cachée du service universel : différenciation technique et tarifaire dans le secteur de l'eau en Europe », in SCHNEIER G., DE GOUVELLO B. (dir.), *Eaux et réseaux, les défis de la mondialisation*, IHEAL, CREDAL, p.111-129.
- DE SOTO H. [2000], *The Mystery of capital*, New York, Basic Books, 2000.
- DE VISSER J. [2001], *From the Courts : Manquele v Durban Disconnection of water supply*, Local Government Project, http://www.communitylawcentre.org.za/localgov/bulletin2001/2001_1_manquele.php
- DUBRESSON A. [2005], « Métropolisation institutionnelle et spatialités économiques au Cap (Afrique du Sud) », *Revue Tiers Monde*, t. XLVI, n° 181, p. 21-44.
- DEPARTMENT OF HOUSING [1994], *White paper : a new housing policy and strategy for South Africa*, Republic of South Africa.
- GELB S. [1991], « South Africa's economic crisis » : An overview, in GELB S (ed.), *South Africa Economic Crisis*, Cape Town, David Philip.
- GERVAIS-LAMBONY P. [2003], *Territoires citadins, 4 villes africaines*, Paris, Belin, coll. « Mappemonde ».
- HORTON C. [2004], « Dix ans depuis la fin de l'apartheid. Un marché de l'emploi entre les fractures du passé et les défis du futur », *Afrique contemporaine*, n° 210, p. 35-56.
- HUCHZERMAYER M. [2003a], « Housing rights in South Africa : invasions, evictions, the media and the courts in the cases of Grootboom, Alexandra and Bredell », *Urban Forum*, Vol. 14, n° 1, p. 8-107.
- HUCHZERMAYER M. [2003b], « Land invasions, evictions and the law in South Africa », in ALFONSIN B., FERNANDES E. (eds.), *Memorias des IX Seminario Internacional « Derecho y Espacio Urbano »*, IRGLUS, Programa de Gestion Urbana (Urban Management Programme), Cuaderno de Trabajo (Working Paper) 101, Quito.
- IDASA [2002], « The Grootboom Case and women's housing rights », *Budget Brief*, 111, octobre 2002.
- LEFEBVRE H. [1968], *Le Droit à la ville*, Paris, Anthropos.
- MCDONALD D. [2002], « The bell tolls for thee : cost recovery, cutoffs and the affordability of municipal services in South Africa », in MCDONALD D., PAPE J. (eds.), *Cost recovery and the crisis in service delivery in South Africa*, London, Zed Books, p. 161-179.
- MORANGE M. [2006], *La question du logement à Mandela City -ex Port Elizabeth*, Paris, IFAS-Karthala.
- PELSER A., LE BOOYSEN F., BURGER P., MOSES J. [2001], *Payment of municipal services project*, Centre for development support, Bloemfontein, University of Free State.
- PLANCQ-TOURNADRE M. [2004], « Services d'eau et d'électricité au Cap, ou comment la sortie de l'apartheid fabrique des débranchés », *Flux*, n° 56 / 57, p. 13-26.
- REPUBLIC OF SOUTH AFRICA [1996], *Constitution*, disponible sur internet à l'adresse suivante : <http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/96cons2>
- SMITH L. [2002], « The corporatization of Water », *Municipal services project occasional papers series*, n° 7, p. 35-62.
- SOUTH AFRICAN CITIES NETWORK [2004], *State of the Cities Report 2004*, Johannesburg, SACN.

- TERREBLANCHE S. [2004], « La démocratie post-apartheid : un nouveau système élitiste ? », *Afrique contemporaine*, n° 210, p. 25-34.
- TURNER J. [1977], *Housing by people : towards autonomy in building environment*, Pantheon Books.
- VACCHIANI-MARCUZZO C. [2004], « Le deuxième recensement de la population de l'Afrique du Sud post-apartheid. L'urbanisation cernée, l'informel masqué », *Cybergéo*, www.cybergeo.presse.fr
- VIRCOULON T. [2003], « L'eau gratuite pour tous ? L'exemple de la nouvelle politique de l'eau en Afrique du Sud », *Afrique contemporaine*, n° 205, p. 135-150.
- WILKINSON P. [2000], « City profile, Cape Town », *Cities*, vol. 17, n° 3, p. 195-205.
- XALI M. [2002], « They are killing us alive – a case study of the impact of cost recovery on service provision in Makhaza section, Khayelitsha », in MCDONALD D., PAPE J (eds.), *Cost recovery and the crisis in service delivery in South Africa*, London, Zed Books, p. 101-119.
- VAN RYNEVELD P., PARNELL S., MULLER D. [2003], *Indigent policy : including the poor in the city of Cape Town's income strategy*, City of Cape Town.