



Terrains
du siècle

Eskom

Électricité et pouvoir en Afrique du Sud

Sylvy Jaglin et Alain Dubresson

KARTHALA



Premier producteur africain d'électricité, Eskom Holdings SOC Ltd est une entreprise publique en monopole, verticalement intégrée et détenue à 100 % par l'État sud-africain. Ébranlé en 2008 par des ruptures locales de la fourniture d'électricité, puis contraint à pratiquer des coupures tournantes, ce champion national est, début 2015, proche du désastre technique et du naufrage financier. Cet ouvrage tente de comprendre comment et pourquoi une entreprise emblématique du capitalisme d'État sud-africain est aujourd'hui en état de détresse.

La crise dite électrique est d'abord celle d'Eskom en tant qu'organisation. Il faut en chercher les origines dans les rapports entre la construction du pouvoir d'État, avant, pendant et après l'apartheid, et celle d'Eskom, née sous forme d'une commission en 1923, corporatisée en 1987 et convertie en entreprise publique en 2001. Au-delà des dysfonctionnements techniques du réseau, qui sont réels, le régime technopolitique néopatrimonial d'Eskom atteint ses limites.

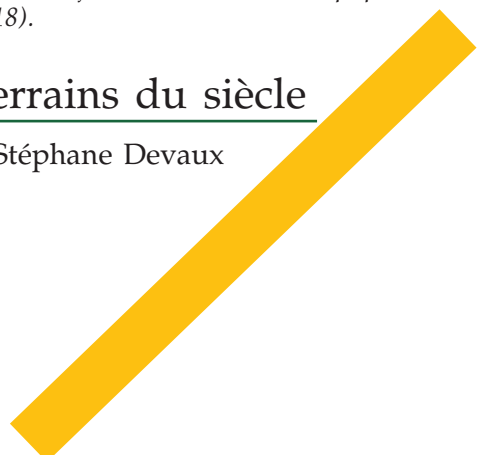
Privée de stratégie industrielle dans les années 2000, Eskom est en revanche devenue un puissant outil du Black Economic Empowerment et de la redistribution de la rente charbonnière, mais la fragilisation de son système technique ébranle tout l'édifice politique. L'entreprise publique, aujourd'hui inefficace, est de plus en plus contestée et son monopole, voire son existence, sont remis en question.

Sylvio Jaglin, est professeur en études urbaines à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée et chercheur au Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (Latts, UMR 8134).

Alain Dubresson, géographe, est professeur émérite à l'université Paris Ouest Nanterre La Défense et membre de l'équipe Mosaïques, Lavue (UMR 7218).

Collection Terrains du siècle

dirigée par Stéphane Devaux



ESKOM
ÉLECTRICITÉ ET POUVOIR
EN AFRIQUE DU SUD

Visitez notre site :
www.karthala.com

Paielement sécurisé

© Éditions KARTHALA, 2015
ISBN : 978-2-8111-1398-8

Sylvy Jaglin et Alain Dubresson

Eskom

**Électricité et pouvoir
en Afrique du Sud**

Éditions KARTHALA
22-24, bd Arago
75013 Paris

Cet ouvrage est publié
avec le concours de la Chaire Ville
de l'École des Ponts ParisTech.

INTRODUCTION

Eskom, un objet technopolitique

*« There is no crisis at Eskom. I think the way
Eskom gets reported on creates the
perception of a crisis »*

Tshediso Matona, Eskom Chief Executive
Officer, December 8, 2014.

Premier producteur africain d'électricité, classée au onzième rang mondial par la capacité installée, au sixième rang des firmes africaines tous secteurs économiques confondus, Eskom Holdings SOC Ltd est une entreprise publique en monopole, verticalement intégrée, détenue à 100 % par l'État sud-africain et non cotée en Bourse. Elle fournit 95 % de l'électricité consommée en Afrique du Sud, 38 % de celle utilisée en Afrique et possède la seule centrale nucléaire du continent. Propriétaire et gestionnaire du plus grand système technique électrique africain, ce champion national a été ébranlé en 2008, lorsqu'il a dû multiplier les coupures tournantes et les délestages sectoriels afin d'éviter une rupture totale de la desserte en électricité. Depuis lors, les dysfonctionnements du réseau s'accumulent, les états d'alerte sont périodiques, les coupures tournantes ont repris en 2014 et la marge de réserve d'Eskom est quasi nulle. L'équilibre

précaire entre capacité réelle de production et demande est devenu structurel et la gestion du réseau relève de l'improvisation dans l'urgence. Alors qu'en 2014 la consommation nationale d'électricité est moindre qu'en 2008, Eskom, aux abois durant les pics de demande, en est réduite à gérer l'incertitude et les difficultés ne devraient cesser au mieux qu'en 2018 ou 2019, quand les deux nouvelles mégacentrales à charbon propre seront totalement opérationnelles, ce qui demeure très hypothétique.

Ces défaillances productives répétées sont qualifiées de crise, notion mobilisée par la plupart des acteurs nationaux (chambres économiques, organisations syndicales et politiques, associations citoyennes, ingénieurs, experts et chercheurs), à l'exception des dirigeants d'Eskom¹ et du gouvernement, lequel a pourtant créé, le 10 décembre 2014, un dispositif *ad hoc*² et décrété un plan d'urgence³. Plaçant l'énergie électrique au premier rang de ses neuf priorités de croissance, le président Jacob Zuma, dans son discours à la Nation du 12 février 2015, a préféré évoquer un défi (« *resolving the energy challenge* ») et une contrainte (« *the country is currently experiencing serious energy constraints* ») plutôt qu'une crise⁴. S'il s'agit simplement de caractériser un dysfonctionnement technique, l'usage du terme de crise atteint rapidement des limites ; en revanche, s'il s'agit, au-delà de défaillances réelles des centrales thermiques et/ou du réseau de distribution, de comprendre la nature d'une déstabilisation à caractère systémique affectant non seulement le réseau mais aussi l'opérateur, cet usage fait sens. On ne peut en effet réduire la crise électrique sud-africaine à ses seules dimensions techniques. D'une part, ces

1. Voir l'exergue de ce chapitre.

2. « Cabinet set up electricity technical team war room », *Business Report*, December 11, 2014.

3. *Statement on the Cabinet meeting of the 10 December 2014*, The Presidency, December 11, 2014.

4. www.gov.za/state-nation-adress-2015.

dernières ne sont pas des isolats, elles ont une histoire et sont ancrées dans une société particulière, d'autre part, l'énergie électrique a eu et garde un rôle central dans la construction et l'évolution du complexe politico-économique sud-africain. La crise dite électrique est surtout celle d'Eskom en tant qu'organisation publique en monopole. Il faut donc dépasser la dimension technique et interroger les relations de réciprocité entre la construction du pouvoir d'État, avant, pendant et après l'apartheid, et celle d'Eskom, organisation d'abord créée sous forme d'une commission en 1923, corporatisée en 1987 et convertie en entreprise publique en 2001.

Ce petit ouvrage est consacré à ces relations organiques. Ni monographie, ni histoire d'Eskom, il est encore moins une analyse du secteur électrique ou, plus largement, de la question énergétique en Afrique du Sud et de la transition dans laquelle le pouvoir d'État s'est engagé depuis 2011 pour amoindrir la pesante addiction au charbon. Tous ces thèmes sont déjà amplement traités dans une foisonnante littérature technique, universitaire et militante tandis que d'anciens dirigeants d'Eskom ont rédigé des ouvrages mémoriels (McRae, 2006 ; Khoza et Adam, 2007) apportant une riche contribution à la connaissance intime des rouages de l'organisation. Nous tentons ici de comprendre comment et pourquoi l'une des entreprises emblématiques du capitalisme d'État sud-africain, distinguée en 2001 par l'obtention du prix de la Global Power Company of the Year, est aujourd'hui en détresse et proche du naufrage.

Le cadre d'interprétation adopté combine des éléments provenant de trois corpus conceptuels. Le premier, dans le champ de l'histoire et de la sociologie des techniques, s'intéresse à la construction, la stabilisation et les évolutions des grands systèmes socio-techniques. On en retient, à la suite de Thomas Hughes et de sa monumentale histoire de l'électrification (Hughes, 1983), que ces grands systèmes contiennent « des composants inanimés et animés - techniques et organisationnels » (Hughes, 1998 : 840) et doivent être conçus comme des réseaux complexes et coordonnés d'objets, de

savoirs et d'institutions visant la réalisation d'objectifs matériels. On en retient aussi une démarche, fondée sur « un concept d'interaction entre le noyau technique et un contexte composé de facteurs économiques politiques et sociaux » (*Id.* : 856). Autrement dit, la technique doit être intégrée à la réflexion économique et sociale et contribuer à une approche globale des interactions entre technique et société : « La construction d'un système technique n'est ni un acte impénétrable ni un acte apolitique » (Hecht, 2014 : 18-19). Dans cette perspective, nous suggérons que le système socio-technique d'Eskom, sa conception, son expansion et sa crise actuelle sont des moments historiques de cristallisation entre des techniques et des politiques énergétiques, produites par des institutions et des acteurs sociaux cherchant à résoudre des problèmes tout en défendant des intérêts particuliers. Pour analyser la fabrique socio-technico-politique de ces moments, nous empruntons à Gabrielle Hecht deux concepts analytiques. Exprimant l'intrication de la technique et de la politique, le premier est celui de technopolitique : il désigne « les pratiques stratégiques qui consistent à concevoir ou à utiliser la technique afin de mettre en place des objectifs politiques, de leur donner forme et de les réaliser » (Hecht, 2014 : 24). Le second est celui de régime technopolitique : inscrit dans les institutions, il caractérise des « ensembles d'individus, de pratiques d'ingénierie et de pratiques industrielles, d'objets techniques, de programmes politiques et d'idéologies institutionnelles [...] liés entre eux et agiss[ant] simultanément pour gouverner le développement technique et mettre en œuvre la technopolitique » (*Id.* : 26). Par analogie avec la notion de régime politique, ce concept évoque les « relations étroites qui existent entre les institutions, les individus qui les gouvernent, les mythes et les idéologies qui guident ces derniers » (*Id.* : 27) ; il suggère aussi l'idée d'une dynamique des pouvoirs associés aux dispositifs et pratiques techniques, à leur négociation et leur contestation. Nous analysons ici Eskom, son réseau électrique et ses centrales, ses ingénieurs et ses techniciens, comme un système socio-

technique gouverné par un régime technopolitique propre et évolutif.

Le deuxième corpus est celui des travaux consacrés par Douglas North à la dimension institutionnelle des organisations et au rôle fondamental des institutions sur les résultats économiques (North, 2005). Qu'elles soient formelles (lois et règles de droit censées réduire l'incertitude et stabiliser les cadres d'action) ou informelles (cultures, valeurs, codes de comportement), ces institutions, en tant que règles du jeu, pèsent sur la gestion et la performance économique des entreprises et nous analysons en ce sens les performances et les contre-performances d'Eskom comme des résultantes partielles du passage de la certitude à l'incertitude provoqué par des changements de règles, souvent mal ou non maîtrisés. Le troisième corpus, récemment revisité de manière comparative entre plusieurs continents (Bach et Gazibo, 2011), est celui du néopatrimonialisme. Interrogeant les relations de réciprocité entre les processus nationaux d'accumulation, la construction des complexes politico-économiques et celle des appareils d'État, les auteurs mettent surtout l'accent, d'une part, sur la confusion entre domaine public et domaine privé et, d'autre part, sur les modes patrimoniaux de régulation politique à l'intérieur de l'État et dans la société (Médard, 2000). Nous inscrivons la ruée d'élites de l'ANC sur le charbon par l'intermédiaire des contrats passés avec Eskom dans une filiation néopatrimoniale.

En combinant ces emprunts, nous proposons une économie politique du régime technopolitique d'Eskom. Nous entendons montrer que l'actuelle détresse technique et financière qui caractérise l'opérateur public illustre l'épuisement d'un régime technopolitique dont la crise provoque celle de la desserte en énergie électrique et dont la reproduction en l'état est devenue très difficile, voire impossible. Eskom a été créée au début du XX^e siècle pour fournir de l'énergie électrique au plus bas coût possible, favoriser la reproduction du complexe minéralo-énergétique (Fine et

Rustomjee, 1996), moteur historique de l'économie sud-africaine, permettre une diversification industrielle et contribuer à la construction du pouvoir économique et politique des Afrikaner. Le contexte dans lequel a été créé cet opérateur public monopolistique, une période coloniale marquée par d'intenses relations avec le Royaume-Uni, suivie par un enfermement dans la forteresse d'apartheid, a disparu. Remanié en 1987 dans le sens d'une plus grande ouverture au marché, le régime technopolitique d'Eskom a été réagencé après l'arrivée au pouvoir de l'African National Congress (ANC) alors que les rédacteurs sud-africains du Livre blanc sur l'énergie, publié en 1998, prônaient une nette rupture sous forme de privatisation. Celle-ci a été repoussée afin de maintenir la stabilité politique de l'alliance conclue entre l'ANC, le Congress of South African Trade Unions (COSATU) et le South African Communist Party (SACP) : le caractère marchand d'Eskom a été accentué en 2001, mais l'entreprise publique en monopole et verticalement intégrée a finalement été préservée.

Or, des tendances lourdes remettent en cause, voire disqualifient ces adaptations et ces reproductions successives. La réouverture de l'Afrique du Sud au monde dans la décennie 1990 a été accompagnée d'une internationalisation des firmes et d'une montée en puissance des services, mais elle a aussi favorisé une re-primarisation économique intégrée dans des chaînes de valeur mondialisées. Les minerais, les pierres précieuses et les métaux de base fournissent, en 2013, 56,7 % des exportations en valeur et le charbon, sur lequel reposent 85 % de la production d'électricité, est devenu, avec le platine, l'un des deux premiers produits exportés. Loin d'avoir disparu, le complexe minéralo-énergétique a ainsi été reproduit sous une forme contemporaine, le complexe minéralo-énergétique « plus » (McDonald, 2009), toujours aussi énergétivore. Cela aurait dû renforcer la position d'Eskom, mais c'est au contraire une remise en cause de sa centralité et de son monopole qui est observable.

En effet, l'Afrique du Sud, qui est le quatorzième émetteur de CO₂ en 2013 selon l'Agence internationale de l'énergie, a adhéré aux objectifs du Protocole de Kyoto (2002) ; en décembre 2009, le président Jacob Zuma s'est engagé, dans le cadre des Accords de Copenhague, à réduire les émissions de dioxyde de carbone de 34 % en 2020 et de 42 % d'ici 2025⁵. En conséquence, le plan national de transition énergétique de 2010 (DoE, 2011), le recul programmé du poids relatif du charbon, la multiplication des acteurs privés nationaux mais aussi étrangers, l'exacerbation de la concurrence dans la course à la production électrique poussent à redéfinir la nature des rapports entre le pouvoir d'État et Eskom, dont la situation de monopole, voire l'existence, sont considérées comme des problèmes et non plus comme des solutions.

Pourquoi ? Notre hypothèse est que les deux crises d'Eskom, la première ayant précédé la corporatisation en 1987, et la deuxième survenue en 2008 dont les manifestations réapparaissent en 2014, sont d'ordre institutionnel et résultent d'abord et avant tout de la nature des relations entre Eskom et le pouvoir d'État. Les désajustements et réajustements successifs sont parvenus à une limite et une transformation des relations organiques s'avère indispensable. La redéfinition du statut et du rôle d'Eskom, la place des producteurs privés indépendants, en particulier dans le domaine des énergies renouvelables, la réforme de la distribution de l'électricité, la sortie de l'addiction au charbon sont autant de questions que la crise de 2008 a fait resurgir dix ans après la publication du Livre blanc sur l'énergie, qui préconisait déjà des réformes profondes dont les principes sont aujourd'hui repris dans le débat politique. Allons plus loin. Au-delà du seul opérateur public électrique, c'est en réalité tout le système coopératif construit entre le pouvoir d'État et les entreprises privées comme publiques du complexe minéralo-

5. <http://www.thepresidency.gov.za/president/pr/2009/pr12061648.htm>

énergétique, élaboré avant l'instauration du régime d'apartheid, renforcé par ce dernier et peu modifié depuis 1994 au nom de l'État développemental, qui est en cause. Or, les réponses de l'actuel gouvernement sont difficiles à élaborer. Le binôme Eskom-charbon est en effet au cœur d'un système néopatrimonial très lucratif dont profitent des élites politiques de l'ANC. La captation de la rente minière a été élargie, pas uniquement mais surtout, à des bénéficiaires noirs et contribue à une régulation sociale et politique au sein d'une sphère publique dont les chevauchements sont multiples avec la sphère privée. Certes, l'ancien régime technopolitique nationaliste, racial et ségrégationniste, avait aussi une dimension néopatrimoniale mais, d'une part, il était plus distant du pouvoir d'État et, d'autre part, il reposait sur un professionnalisme, des compétences techniques propres et une culture d'organisation qui font défaut au régime actuel, de type développementaliste patrimonialisé, catégorie trop schématique sur laquelle nous reviendrons.

Notre réflexion est née des recherches menées en Afrique du Sud dans le cadre du programme ANR TERMOS (Trajectoires énergétiques dans les régions métropolitaines des Suds), au cours desquelles la « question Eskom » et celle de la gouvernance énergétique à l'échelle nationale sont revenues sans cesse. Partant des données recueillies lors d'enquêtes de terrain menées au Cap entre 2010 et 2013 et des intuitions qui en sont issues, elle mobilise des informations, des données, des rapports techniques et des controverses politiques accessibles à distance par un travail intensif de collecte sur les nombreux sites internet d'acteurs de la politique nationale énergétique (Eskom, le gouvernement sud-africain, les ministères de l'Énergie et des Entreprises publiques, des groupements de firmes privées, des partis politiques), de centres d'expertise académiques (comme l'Energy Research Centre de University of Cape Town), d'agences nationales et internationales de consultance, d'associations militant en faveur des énergies renouvelables (comme Sustainable Energy Africa, Greenpeace ou Electricity

Governance Initiative), de la presse économique, en particulier *Engineering News* et *Business Report*, mais aussi de sites personnels et de blogs d'experts impliqués, de longue date, dans la réflexion et le débat sur les évolutions et le devenir du secteur énergétique sud-africain (comme Anton Eberhard et Chris Yelland).

Notre démarche part des métamorphoses d'Eskom en tant qu'organisation, qui traduisent l'évolution des rapports entre le pouvoir d'État et les dirigeants de l'opérateur public en montrant comment un remaniement du régime technopolitique nationaliste et raciste parvient à absorber la crise de suréquipement des années 1980 jusqu'au changement politique du début des années 1990 (chapitre 1). En termes de politique énergétique, les réformes engagées après la révolution démocratique produisent surtout de l'incertitude et privent Eskom de cap et de stratégie industrielle durant une décennie (chapitre 2), provoquant une crise de sous-équipement dont les effets éclatent en 2008 et dont les conséquences perdurent aujourd'hui (chapitre 3). Depuis lors, les dirigeants d'Eskom peinent à restaurer la capacité technique de l'entreprise, dont la base demeure le charbon, et la situation financière est devenue alarmante (chapitre 4). Très présente et active en Afrique australe et sur le continent africain par l'intermédiaire de ses filiales, Eskom se heurte cependant à de vives concurrences africaines et étrangères ; elle ne peut donc pas compter sur l'usage des ressources de la Southern African Development Community (SADC) et sur celles du vaste ensemble continental pour assurer sa propre reproduction (chapitre 5). Confrontée à des difficultés croissantes sur le front du charbon, qui est aussi une ressource politique chevillée au Black Economic Empowerment, Eskom doit également composer avec la mise en place de la transition énergétique dont elle n'est qu'un acteur secondaire. L'entreprise publique est aujourd'hui non seulement inefficace, mais de plus en plus fragilisée et contestée (chapitre 6). Les solutions proposées pour surmonter la crise vont toutes dans le sens d'une dé-intégration du monopole public

vertical, d'une dislocation du système technique et du dépérissement ou de la fin programmée de l'actuel régime technopolitique.

Dans le texte, l'usage des catégories « raciales » fabriquées par les idéologues de l'ingénierie d'apartheid (Noirs/ Africains, Blancs, Coloured, Indiens, Asiatiques) n'implique évidemment pas une adhésion à la philosophie du régime raciste dont procède cette classification discriminatoire. Il résulte de l'utilisation des données statistiques sud-africaines ainsi que des sources écrites, qui ont jusqu'ici reproduit ces catégories. Les valeurs monétaires en rand sont exprimées par Rx (100 rands : R100 ; lors des deux derniers exercices financiers d'Eskom, le rand valait en moyenne 0,10 euro en 2012-2013 et 0,08 euro en 2013-2014). Nous remercions Dominique Lorrain, directeur de la chaire Ville de l'École des Ponts ParisTech, de son soutien financier.

1

D'Escom à Eskom SOC Ltd

Les métamorphoses d'un monopole public

L'actuelle Eskom Holdings SOC Ltd est issue des métamorphoses d'une organisation née en 1923, sous forme d'une commission, de la volonté du gouvernement sud-africain d'imposer l'hégémonie publique dans le secteur électrique, essentiel au fonctionnement et à la reproduction du complexe minéralo-énergétique comme à la construction du capitalisme d'État avant et durant l'apartheid.

Sous l'impulsion de dirigeants emblématiques qui ont réussi à créer un modèle de gestion relativement autonomisé et techniquement très efficace, l'organisation a été d'abord institutionnalisée au sens proposé par Douglas North (2005), en étant capable de produire des règles, des normes formelles et informelles pesant sur le jeu électrique national, voire le structurant. Puis, à l'issue d'une première crise, elle a été réformée par le pouvoir d'État d'apartheid et corporatisée tout en conservant une relative autonomie.

Transformée en entreprise publique à caractère commercial après l'arrivée au pouvoir de l'ANC, Eskom, dont l'autonomie à l'égard du pouvoir d'État a disparu, a été désinstitutionnalisée (Maharaj, 2011) ; elle subit désormais les règles d'un jeu qu'elle ne contrôle plus et pâtit d'une instabilité et

de conflits internes qui entravent, voire annihilent sa capacité d'action.

Escom : un modèle d'organisation institutionnalisée du capitalisme racial

Le pouvoir politique central construit l'hégémonie publique électrique

L'essor de la production d'énergie électrique en Afrique du Sud¹ résulte du développement fulgurant de l'extraction minière devenue, à la fin du XIX^e siècle, le vecteur d'un nouveau cycle d'accumulation du capital et d'une révolution minérale (Freund, 1999) bouleversant et restructurant espaces et sociétés (Christie, 1984). Née avec la découverte de diamant en 1867 à Kimberley – les rues de la ville sont dotées d'un éclairage électrique en 1882² – la fièvre minière s'étend peu après à l'arc aurifère du Witwatersrand (la crête des eaux blanches en afrikaans), dans le Transvaal, l'une des deux républiques boers indépendantes avec l'État libre d'Orange. Lors de la ruée vers l'or provoquée par la découverte en 1886 du gisement de Langlaate, localisé à une soixantaine de kilomètres au sud de Pretoria, surgissent de nombreuses concentrations minières urbaines, au premier rang desquelles figure Johannesburg, devenue en « une décennie la

-
1. Sur l'histoire de l'électricité en Afrique du Sud, voir en particulier Conradie et Messerschmidt, 2000 ; Eberhard, 2003 ; McDonald, 2009 et le site www.heritage.eskom.co.za.
 2. La même année, les premières lampes électriques sont installées au Cap, dans la gare ferroviaire. Deux ans après l'invention de la lampe à incandescence par Thomas Edison, cette installation était l'une des premières au monde, contemporaine de la première usine électrique créée à New York. En 1895, Le Cap, Johannesburg et Pretoria disposaient de centrales thermiques et hydroélectriques (Eberhard, 2003).

première ville d'Afrique australe (plus de 200 000 habitants en 1899) et le premier complexe industriel aurifère du monde » (Gervais-Lambony, 2009 : 39). Dans les années 1890 et au début du XX^e siècle, la plupart des villes issues de cette grande transformation sont équipées de réseaux locaux alimentés en énergie électrique par de nombreuses compagnies, municipales ou privées, titulaires des premières concessions de fourniture aux entreprises minières, ou par des firmes minières disposant de leurs propres centrales. Parmi les plus importants fournisseurs privés figure la Victoria Falls and Transvaal Power Company, dont la puissance financière et les capacités d'investissement sont bien supérieures à celles du gouvernement provincial (Mountain, 1994). Lors de sa création³, ses dirigeants envisageaient ainsi de desservir Johannesburg et le sud de la Rhodésie à partir de l'équipement hydro-électrique des chutes Victoria, mais ils optèrent finalement pour les abondantes ressources charbonnières du Transvaal, dont l'exploitation alors aisée et le plus souvent effectuée à ciel ouvert permettait de réaliser de substantiels profits.

En 1910, après la deuxième et sanglante guerre des boers (1899-1902), qui opposa une armée coloniale britannique aux combattants afrikaners finalement vaincus, et à l'issue de huit années de négociations, est formée l'Union sud-africaine, dominion britannique unifié regroupant quatre provinces dotées d'une large autonomie et issues des deux anciennes colonies du Cap et du Natal et des deux anciennes républiques boers (sur l'histoire de l'Afrique du Sud : Fauvelle-Aymar, 2006). La même année sont promulgués le Power Bill national et une déclinaison locale, le Transvaal Power Act, réglementant l'autorisation de construire de nouvelles centrales électriques et obligeant les firmes de

3. Filiale de la Rhodes British South Africa Company, créée en 1906 et enregistrée en Rhodésie du Sud (actuel Zimbabwe), la Victoria Falls Power Company a créé sa propre filiale, la Rand Mines Power Supply Company en 1908 et a été renommée Victoria Falls and Transvaal Power Company en 1909, entreprise cotée à la Bourse de Londres.

production privées à obtenir l'agrément du gouvernement provincial, qui réglementait déjà par ordonnances, depuis 1905, la production électrique des municipalités.

En termes d'économie politique, le Transvaal Power Act constitue un tournant significatif dans un paysage énergétique alors caractérisé, à l'échelle nationale, par l'extrême diversité et la fragmentation des gestions locales de l'électricité, dont la fourniture est hautement stratégique. L'extraction de l'or, en effet, est rendue de plus en plus onéreuse du fait des conditions géologiques (gisements profonds, faible teneur du minerai, nécessité de séparer l'or de sa matrice de pyrite) et s'il est essentiel de pouvoir disposer d'une force de travail faiblement rémunérée, le prix de l'électricité, qui compte pour 32 % dans le coût final de production⁴, doit être le plus bas possible pour réaliser d'importantes plus-values. Or, le gouvernement de la province du Transvaal considère qu'en raison de sa fonction vitale, la fourniture d'électricité ne peut, ni ne doit, relever du seul secteur privé. Alors qu'un mouvement de concentration du capital financier et industriel privé est enclenché dans toutes les branches minières⁵ – des firmes horizontalement intégrées construisant ainsi des centrales thermiques à charbon de plus en plus puissantes⁶ –, une centralisation réglementaire est engagée et tout le secteur électrique est placé sous contrôle du gouvernement provincial. Loin d'être réductible à la nécessaire rationalisation d'une offre électrique éclatée, cette intervention du gouvernement provincial marque l'une des premières grandes étapes

4. 600 kWh sont nécessaires pour produire une once d'or (McDonald, 2011 : 67).

5. C'est en 1917 par exemple qu'Ernest Oppenheimer fonde l'Anglo American Corporation avec des capitaux sud-africains, américains et britanniques.

6. En 1915, la Victoria Falls and Transvaal Power Company avait mis quatre centrales en production, Brakpan, Simmerpan, Rosherville et Vereeniging, au total 160 MW de puissance installée avec une recherche systématique d'économies d'échelle par accroissement de la taille des centrales.

de la construction du pouvoir politico-économique afrikaner, *via* l'électricité, face aux firmes minières surtout contrôlées par des intérêts britanniques et exportant leurs considérables profits. Dès l'origine, la question électrique sud-africaine entremêle donc étroitement des dimensions techniques et politiques.

Au début des années 1920, cette question change d'échelle et devient nationale. Pour le gouvernement sud-africain, il faut accroître rapidement la capacité installée afin d'accélérer une industrialisation élargie à la production de biens d'équipement et de consommation. Diversification manufacturière et progression du marché intérieur sont subordonnées à l'extension de réseaux de transports efficaces, en particulier à celle du réseau ferroviaire, outil privilégié du transport de produits pondéreux. S'appuyant sur les progrès techniques permettant d'électrifier le réseau existant ou à créer, la très influente agence publique South African Railways & Harbours, née en 1910 de la fusion des réseaux provinciaux, plaide en faveur d'une électricité directement fournie ou subventionnée par la puissance publique et surtout moins onéreuse que celle alors vendue par dix-huit firmes privées et quarante municipalités (Gentle, 2009 : 56).

L'impératif industriel et sa dimension ferroviaire conduisent le gouvernement national à solliciter une société de consultance londonienne, Merz & McLellan, « *to study the general question of the electric power and to find a solution to the problem of SAR* » (Mountain, 1994 : 65). Dans leurs conclusions, soumises en avril 1920, les consultants préconisent un renforcement de l'intervention publique : préparation d'une nouvelle loi permettant d'unifier le secteur électrique à l'échelle de l'Union sud-africaine ; priorité à donner aux investissements dans les infrastructures électriques ; création d'une autorité centrale de contrôle coordonnant le développement de la production et de la distribution. Examinées et approuvées par un comité présidé par un ingénieur des mines, Robert Kotze, ces conclusions sont intégralement reprises dans l'Electricity Act de 1922, document

rédigé par un groupe restreint comprenant le premier ministre de l'Union, Jan Smuts, le directeur général des South African Railways & Harbours, William Hoy et trois ingénieurs des mines, Robert Kotze, Warrington Smyth et Hendrik van der Bilj. Cette loi énergétique nationale abolit le Transvaal Power Act de 1910 et pose les bases juridiques de la création d'Escom ainsi que celles de l'hégémonie publique sur l'électricité, les firmes privées étant destinées à disparaître par intégration au sein d'un dispositif public dans un délai de trente-cinq années, idée figurant déjà dans le Power Bill de 1910. Cette évolution du secteur électrique s'inscrit dans un mouvement plus large, porté par les dirigeants politiques et les ingénieurs de l'*establishment* blanc sud-africain, de création progressive d'un système de coopération entre le gouvernement central et de grandes entreprises industrielles publiques, façonnant l'administration de l'économie sud-africaine et appuyant l'émergence d'un capitalisme d'État de plus en plus maîtrisé par les élites afrikaners.

Le 6 mars 1923 sont annoncées d'une part la naissance d'Escom (Electricity Supply Commission ; Evkom en afrikaans, Elecktrisiteitsvoorsieningskommissie), ancêtre de l'actuelle entreprise publique, d'autre part la désignation d'Hendrik van der Bilj en tant que président (*chairman*) de la nouvelle organisation. Alors que la Victoria Falls and Transvaal Power Company est encore le principal producteur d'électricité du Witwatersrand, l'objectif clairement assigné à la nouvelle commission consiste à reprendre progressivement et à gérer l'ensemble des actifs privés du secteur électrique pour produire une énergie au plus bas coût possible et assurer l'intensification de l'extraction minière ainsi que le décollage manufacturier dans les meilleures conditions. Escom est ainsi exemptée du paiement des taxes et son statut lui interdit de faire des profits (« *neither at profit nor at loss* » : Ramokgoba, 2004). Elle doit également financer de nouveaux investissements en collaborant étroitement avec les producteurs existants afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement national sur le long terme (Steyn, 2001). Au