



FOCALES
10

[Février
2012]



Accès à l'eau et usages militants du droit

Étude de cas à Soweto

AUTEUR

Julie AUBRIOT *Laboratoire Technique territoires et sociétés (LATTS)*

Accès à l'eau et usages militants du droit

Étude de cas à Soweto

AUTEUR

Julie AUBRIOT

*Laboratoire Techniques, territoires et sociétés (LATTS)
aubriotj@enpc.fr*

CONTACTS

Aymeric BLANC

*Division Eau et assainissement, AFD
blanca@afd.fr*

Virginie DIAZ

*Département de la Recherche, AFD
diazv@afd.fr*

Maude VALLÉE

*Département juridique, AFD
valleem@afd.fr*

Focales

Créée en 2010 par le département de la Recherche de l'AFD, la collection Focales a pour objectif de rendre compte des expériences de terrain menées, dans les pays en développement, par l'AFD ou ses partenaires (experts, chercheurs, consultants, praticiens...).

Les ouvrages de cette collection proposent des descriptions et des mises en perspective d'études de cas pratiques (projets, expérimentations, partenariats...). Ils peuvent également présenter une réflexion autour d'une problématique sectorielle ou géographique, toujours alimentée par des résultats concrets. Ils ont vocation à couvrir l'ensemble des secteurs et terrains d'action de l'AFD.

Précédentes publications de la Collection (voir page 151).

Retrouvez toutes nos publications sur <http://recherche.afd.fr>

[Avertissement]

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication :

Dov ZERAH

Directeur de la rédaction :

Robert PECCOUD

Crédit photo : Johannesburg Water.



Conception : Ferrari / Corporate – Tél. : 01 42 96 05 50 – J. Rouy / Coquelicot

Mise en page : Vif Argent – Tél. : 01 60 70 02 70

Imprimée en France par : Imprimerie de Montligeon

Remerciements

L'auteur tient à remercier l'antenne sud-africaine de l'Agence Française de Développement (AFD), qui a facilité les missions de terrain, l'Institut français de recherche en Afrique du sud, pour son accueil, le LATTIS (ENPC) – et particulièrement Sylvvy Jaglin pour ses conseils avisés et stimulants tout au long de ce travail – et l'organisation humanitaire Action contre la faim (ACF). Enfin, un grand merci à toutes les personnes qui ont accepté de répondre aux questions dans le cadre de cette étude.

Avertissement

Cette étude s'inscrit dans le cadre d'une thèse de doctorat portant sur l'action collective et l'usage militant du droit, dont l'étude de cas principale est le procès Mazibuko. L'angle d'approche ici proposé met les instigateurs du procès, à savoir les mouvements sociaux, au second plan, mais les éléments d'analyse de ces derniers (entre autres les conditions de recours au droit, les motivations des requérants, les stratégies et tactiques déployées, les effets du droit sur les mouvements eux-mêmes, etc.) ne sont cependant pas absents de notre perspective de recherche, et pourront être retrouvés ailleurs dans nos travaux (Aubriot, 2009 ; Aubriot, à paraître). La thèse de doctorat, réalisée sous la direction de Sylvvy Jaglin (LATTIS, ENPC), et cofinancée par Action contre la Faim dans le cadre d'un projet de recherche et par une convention CIFRE, sera soutenue au premier trimestre 2012.

Introduction	9
1. De l'émergence à la remise en cause du projet <i>Gcin'amanzi</i>	19
1.1. Un secteur de l'eau prioritaire sur l'agenda politique national depuis l'avènement démocratique	19
1.2. Le défi des années post-apartheid : uniformiser des services hétérogènes à l'échelle de la ville	25
1.3. De la mutation du pouvoir local à la création de <i>Johannesburg Water</i>	31
1.4. La mise en œuvre de l'Opération <i>Gcin'Amanzi</i> , ou l'impératif d'économiser la ressource	41
1.5. Des résultats relativement satisfaisants au moment de la suspension prématurée du projet	47
2. Le droit, un levier de changement au-delà de la défaite devant le tribunal ?	53
2.1. La « guerre de l'eau » de Soweto : de la rue aux tribunaux	54
2.2. Le paradoxe du procès : des améliorations techniques et sociales malgré la défaite des plaignants	69
2.3. Renouveau d'une ingénierie participative face à un acteur devenu incontournable : l'usager urbain pauvre	96
Conclusion	121
Annexes	125
1 - Liste des personnes interrogées	127
2 - Système de calcul des aides sociales pour l'eau	131
Liste des sigles et abréviations	135
Bibliographie	139

Introduction

Introduction

« *Everyone has the right to have access to sufficient water.* »
Constitution sud-africaine, *Bill of Rights*, Article 27

Depuis le début des années 2000, le droit à l'eau intrigue : sa nature, sa définition et sa portée concrète posent question. Récemment, ce dernier a été reconnu à l'échelle internationale à travers une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies (juillet 2010) et une autre, du Conseil des droits de l'Homme (septembre 2010), coupant court aux débats sur son existence ou sa nature (cf. encadré 1). Néanmoins, au-delà des problématiques purement légales qui l'entourent, des questions se multiplient sur son effectivité et celle des droits sociaux, notion qui connaît aujourd'hui un certain succès (Herrera, 2009). En effet, à quoi peut bien servir la reconnaissance d'un droit social pour l'accès à l'eau quand, pour une majorité d'acteurs, les préoccupations se posent en termes de gouvernance et de régulation, ou constituent

Encadré 1 Qu'est-ce que le droit à l'eau ?

Le droit à l'eau a été formalisé au niveau international en 2002 par l'adoption du Commentaire général n°15^[1] par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies (CDESC) qui le définit comme le droit de chacun de disposer d'un « *approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques*^[2] ». Le droit à l'eau a également fait l'objet de nombreuses déclarations politiques, tant lors des derniers forums mondiaux de l'eau (Mexico, 2006 et Istanbul, 2009) que lors de rencontres régionales de haut niveau (par exemple : Sommet du mouvement des non-alignés, La Havane, septembre 2006 ; Sommet Afrique Amérique du Sud, Abuja, novembre 2006). Ce rapprochement entre les droits humains et le secteur de l'eau a suscité de nombreuses interrogations, notamment de la part des acteurs opérationnels doutant de son effectivité. Récemment, sa reconnaissance par le Conseil des droits de l'Homme a mis fin aux controverses : le droit à l'eau est un droit humain, au même titre que d'autres droits sociaux comme le droit à l'alimentation ou à la santé. Il s'agit désormais de le mettre en œuvre.

[1] L'Observation générale n°15 a été adoptée le 26 novembre 2002. Celle-ci est une interprétation des articles 11 et 12 du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).

[2] Observation générale n°15 (2002), paragraphe 2.

des défis techniques et financiers ? Certains de ses défenseurs affirment que le droit à l'eau serait un outil au service de l'accès, sans pour autant en préciser clairement les contours.

Cette étude a pour objectif de vérifier l'hypothèse selon laquelle la justiciabilité des droits sociaux – c'est-à-dire la possibilité de les invoquer devant les tribunaux – améliore leur effectivité, et ce dans un contexte national où le droit à l'eau est reconnu par la Constitution : l'Afrique du Sud, et plus particulièrement la ville de Johannesburg.

Problématique contextualisée

L'année 1994 met fin au régime de l'apartheid et fait émerger un espoir de renouveau politique, économique et social en Afrique du Sud. Dès lors, l'une des priorités du nouveau gouvernement de l'African National Congress (ANC) est de gommer les inégalités issues de l'apartheid et de généraliser l'accès aux services de base. Ainsi, la municipalité de Johannesburg, sous l'impulsion de l'Etat, s'engage à la fin des années 1990 dans un processus de renouvellement de sa politique de l'eau. Dans ce cadre, la mission des autorités locales est de concilier trois types de « durabilités » imposées par l'Etat (Plancq-Tournadre, 2006) : environnementale (préservation de la ressource), financière (équilibre financier et recouvrement des coûts) et social (accès pour tous et affirmation du droit à l'eau dans la Constitution).

Afin de répondre à ce triple impératif, la nouvelle municipalité, qui regroupe de nombreux *townships* autour des quartiers résidentiels ou d'affaires, lance le projet intitulé *Operation Gcin'amanzi* (OGA, qui signifie « économiser l'eau » en zoulou) dans le plus important d'entre eux : Soweto. Ce projet démarre dans un contexte institutionnel particulier, la compagnie d'eau étant engagée dans un contrat de gestion de cinq ans avec un consortium d'acteurs privés étrangers, contrat perçu comme une « privatisation » par un certain nombre d'observateurs. La pierre angulaire du projet est la mise en place de compteurs à prépaiement. Ces outils sociotechniques semblent, au moins en théorie, permettre de concilier trois impératifs (« durabilités ») pour les autorités locales : social (fournir de l'eau gratuite), économique (facturer l'eau à un tarif progressif tout en assurant son paiement) et environnemental (réguler la consommation).

Ce projet est, dès ses prémices, l'objet de nombreuses controverses. En effet, de très nombreuses manifestations orchestrées par plusieurs mouvements sociaux donnent lieu dès 2006 à un procès, aujourd'hui connu sous le nom d'« affaire Mazibuko ». Dans leur plainte, cinq résidents de Soweto, sous l'impulsion de deux organisations

militantes (l'Anti Privatisation Forum - APF - et la Coalition Against Water Privatization - CAWP), soutenus par une organisation de défense des droits humains, le Center for Applied Legal Studies (CALs) et un avocat constitutionnel renommé, attaquent deux aspects du projet OGA : l'installation de compteurs à prépaiement et la politique de l'eau gratuite dont le volume est jugé insuffisant au regard de la taille des foyers dans les zones pauvres telles que Soweto. Dans ce procès, la municipalité de Johannesburg, la compagnie d'eau Johannesburg Water (JW) et le ministère de l'Eau (Department of Water Affairs and Forestry, DWAF) sont attaqués. La plainte se fonde sur la reconnaissance du droit à l'eau dans la Constitution (1996) ; « *il ne s'agit donc pas de faire reconnaître de nouveaux droits sociaux, mais d'appeler la force publique à respecter et mettre en œuvre ceux qui ont déjà une valeur constitutionnelle* » (Tournadre-Plancq, 2008).

Après un processus juridique long (plus de trois ans), qui donne d'abord raison aux plaignants *via* les décisions de la *High Court* et de la *Supreme Court of Appeal*, en septembre 2009, la plus haute Cour du pays, la Cour constitutionnelle, rend finalement une décision légitimant la politique de la municipalité et de la compagnie d'eau et rejetant l'ensemble des arguments avancés par les plaignants ainsi que les décisions des cours inférieures. En dépit de cette défaite des plaignants, paradoxalement, on constate que le processus juridique contraint la municipalité et l'opérateur à réviser et modifier de manière significative, avec d'importantes avancées sociales et techniques, leur politique d'accès à l'eau relative aux urbains pauvres.

Hypothèses et cadrage théorique

Cette étude s'intéresse au rôle que les cours de justice, saisies à des fins militantes, peuvent jouer dans l'évolution des politiques sociales. Deux questions principales guident notre réflexion : dans quelle mesure les tribunaux peuvent-ils être une arène de mise en débat des questions sociales, ici l'accès à l'eau ? Dans quelle mesure les ressources juridiques peuvent-elles être mobilisées au profit de collectifs citoyens défavorisés ? En d'autres termes : le recours aux tribunaux est-il une manière efficace de faire évoluer les politiques dans un sens plus "*pro-poor*" ?

Ce travail propose des éclairages nouveaux dans le cadre d'un débat ancien sur le recours au droit et aux tribunaux comme outil de changement social. En effet, l'idée selon laquelle le recours aux tribunaux, quand il est saisi par des organisations militantes, permet de faire changer les politiques est une question largement débattue dans la

littérature nord-américaine depuis plusieurs décennies, et connaît un certain regain d'intérêt dans la littérature francophone.

Le recours militant au droit dans le cadre des luttes pour les droits civiques ou au sein de mouvements féministes, et les effets des luttes de ces mouvements sociaux sur la législation ont été longuement étudiés. Le débat oppose des auteurs défendant l'effectivité du droit (McCann, 1992, 1994) à d'autres mettant en avant leurs doutes (Scheingold, 2004 ; Rosenberg, 1991). Ainsi, en 1974, Scheingold soulevait des interrogations sur les effets réels des luttes juridiques de groupes comme la National Association for Advancement of Colored People (NAACP) concernant la lutte pour la déségrégation dans les écoles aux Etats-Unis. Dans le même ordre d'idées, Rosenberg, dans son ouvrage de référence *The Hollow Hope (...)* (1991), montre les effets pervers du recours au droit. Il souligne que, dans les années 1950 aux Etats-Unis, certaines victoires judiciaires associées à la conquête des droits civiques relatives à l'abolition de la ségrégation dans les écoles ou à l'avortement peuvent être considérées comme des faux semblants, dans la mesure où elles n'ont créé que des espoirs déçus et une relative démobilisation de militants convaincus que leur cause l'avait emporté mais que les décisions judiciaires n'avaient pas été appliquées, voire qu'elles avaient eu rétroactivement des effets pervers sur la cause défendue. A l'inverse, McCann, plus fidèle représentant de la théorie de la mobilisation du droit (*Legal Mobilisation Theory*) offre une perspective plus positive des opportunités liées à l'usage militant du droit au travers de ses travaux sur les inégalités de salaire aux Etats-Unis. Il montre en effet que le droit est une ressource politique pouvant avoir des effets indirects significatifs sur les politiques et les mouvements sociaux.

Ce courant de recherche présente quatre lacunes principales. Tout d'abord, même s'il tend aujourd'hui à s'internationaliser, il a pour principale limite de rester très concentré sur les Etats-Unis. La présente étude, en proposant des éclairages empiriques émanant d'un terrain encore largement inexploré dans ces termes, est originale à ce premier titre.

En outre, le courant de recherche brièvement exposé ci-avant est très focalisé sur les luttes pour les droits civiques et politiques, et très peu sur les droits sociaux. La recension de la littérature ne nous a pas permis d'identifier des travaux portant précisément sur l'accès à l'eau et la concentration sur ce secteur particulier constitue une seconde originalité de ce travail.

Même si la différenciation juridique entre ces deux types de droits est aujourd'hui dépassée, un certain nombre de juristes déplorent que la plupart des études traitant

de la justiciabilité des droits sociaux ne cherchent pas à mesurer l'impact effectif du recours au droit sur la mise en œuvre des droits (Roman, 2010), à l'exception des travaux de Gloppen (2008) et appellent à une mobilisation des sciences sociales sur ce sujet. Ainsi, Roman (2010), dans l'introduction d'un programme récent de recherche français sur la justiciabilité des droits sociaux, précise: « *S'il est fréquent que le juriste relève l'audace du juge sud-africain pour exiger la distribution de rétroviraux aux mères et jeunes enfants séropositifs (aff. TAC Campaign), [...], il est plus rare de trouver des analyses sur les effets concrets des jugements (à l'égard des requérants individuellement comme à l'égard des tiers aux procès), sur leur impact sur la législation et les programmes politiques mis en œuvre.* » En effet, la littérature scientifique sud-africaine sur les litiges relatifs aux droits sociaux – qui s'inscrit massivement dans le champ juridique – est aujourd'hui assez dense mais ne propose que très rarement d'évaluer de façon méthodique l'effet des décisions judiciaires sur l'élaboration des politiques, s'arrêtant souvent à l'analyse des décisions. Notre travail, qui s'inscrit dans le champ des sciences humaines et sociales, propose donc une avancée significative dans ce sens.

Enfin, dans la littérature relative à la mobilisation du droit, très peu d'attention est accordée aux défaites, qui peuvent pourtant être à l'origine de réformes et de changement social (Nejaime, 2011). De manière plus générale, les débats scientifiques résumés brièvement ci-avant mettent en lumière la difficulté à évaluer l'impact des décisions de justice sur les politiques : tandis qu'une victoire éclatante en justice peut ne pas entraîner de changements majeurs, une défaite peut être à l'origine d'évolutions politiques et sociales notables. Notre travail en propose une illustration à travers l'étude de l'affaire Mazibuko et de ce que nous désignerons sous le terme de « *petites victoires* » juridiques. Nous montrerons ainsi comment une défaite devant la justice a néanmoins entraîné des changements significatifs dans la politique sociale de l'eau en déchiffrant les réactions de la municipalité et de l'opérateur à la suite du processus juridique (prise en compte des pauvres, adoption de mesures sociales, développement de solutions techniques, etc.).

Eléments de méthode

L'argument sera développé à partir de données collectées lors de trois enquêtes de terrain réalisées à Johannesburg entre juin 2009 et décembre 2010^[3]. Lors de ces

[3] La première enquête de terrain a duré sept semaines, la deuxième trois semaines et la dernière six semaines.

enquêtes, nous avons mobilisé les outils classiques de l'enquête qualitative en sciences sociales : entretiens semi-directifs auprès des principaux acteurs du secteur (voir la liste des entretiens en annexe 1), observations, visites de terrain et réalisation de *focus groups* avec des ménages. Ce recueil de données primaires s'est accompagné d'un recueil de données secondaires correspondant à une revue approfondie de la littérature académique et de la littérature grise pertinentes.

Public visé

Ce document, dont la portée excède les frontières de l'Afrique du Sud, s'adresse à deux principaux publics.

Premièrement, les chercheurs s'intéressant aux problématiques de l'usage militant du droit y trouveront un éclairage empirique et analytique nouveau, à partir d'un terrain de recherche original. En dynamique, l'étude renseigne aussi sur la tendance récente, en Afrique du Sud mais aussi ailleurs dans le monde, à la saisine des tribunaux par des groupes militants cherchant à accélérer les changements en matière de politique sociale (logement, santé, accès aux services de base comme l'eau ou l'électricité). Bien qu'en pleine expansion, ce mouvement reste encore relativement peu étudié.

Deuxièmement, les acteurs du secteur de l'eau, notamment ceux travaillant dans les pays du Sud, intrigués par le droit à l'eau, y trouveront une illustration utile pour appréhender ses effets potentiels et juger de l'effectivité de la justiciabilité du droit à l'eau comme, plus généralement, des droits sociaux. Au-delà, l'affaire Mazibuko a très rapidement été exportée et débattue sur la scène internationale : c'était la première fois qu'un procès relatif au droit à l'eau était porté devant une Cour constitutionnelle, testant les contours et la définition de ce dernier. Ce document pourra donc être utile aux nombreux observateurs qui ont suivi avec attention ce processus, scrutant les possibles injonctions des cours de justice sur la définition de ce droit social, et les potentielles répercussions des décisions juridiques sur les politiques de l'eau à Johannesburg et plus largement en Afrique du Sud.

Plan du document

Dans une première partie, nous présenterons le terrain de recherche et ses spécificités. Nous reviendrons ainsi sur le contexte national et local de la gestion de l'eau puis exposerons en détail les contours du projet *Gcin'Amanzi*. Dans une deuxième partie, plus analytique, nous exposerons les conditions d'émergence du procès et les

arguments échangés au cours du processus juridique. Ensuite, nous montrerons l'impact du procès sur l'approche municipale notamment dans ses aspects techniques et sociaux. Enfin, nous adopterons une lecture critique de la conception de la participation locale et de la communication mises en place par la municipalité et l'opérateur afin d'assurer la réussite de la reprise du projet *Gcin'Amanzi* en 2011.

Première partie

1. De l'émergence à la remise en cause du projet *Gcin'Amanzi*

1.1. Un secteur de l'eau prioritaire sur l'agenda politique national depuis l'avènement démocratique

1.1.1. Une constitution progressiste qui reconnaît le droit à l'eau

L'année 1994 met fin au régime de l'apartheid et fait émerger un espoir de renouveau politique, économique et social en Afrique du Sud. Dès lors, l'une des priorités du nouveau gouvernement sud-africain (dirigé par l'African National Congress, ANC) est de gommer les inégalités issues de l'apartheid et de généraliser l'accès aux services de base. Dans ce cadre, les droits sociaux prennent une place majeure sur la scène politique. Cette volonté gouvernementale se traduit notamment par l'adoption, en 1996, d'une nouvelle Constitution considérée comme l'une des plus progressistes du monde sur l'affirmation des droits sociaux. En effet, le droit au logement, le droit à la nourriture, le droit à la santé, le droit à la sécurité sociale, le droit à l'éducation et enfin le droit à l'eau sont protégés par la Déclaration des droits (Bill of Rights). Les idées de justice sociale, d'égalité et de respect des droits fondamentaux sont omniprésentes dans la Constitution, devenue le symbole d'un tournant important de la nation. L'article 1 des *"foundings provisions"* exprime cette ambition nouvelle : *"The Republic of South Africa is one sovereign, democratic State, founded on the following values: human dignity, the achievement of equality and the advancement of human rights and freedoms"*. (La République d'Afrique du Sud est un Etat souverain, démocratique, fondé sur les valeurs suivantes : la dignité humaine, l'atteinte de l'égalité et la progression des droits et libertés). En effet, la Constitution a joué et continue à jouer un rôle particulier en Afrique du Sud : elle fut la pierre angulaire de la transition démocratique et la manière d'éviter l'affrontement entre les différentes parties prenantes ou, formulé en d'autres termes, d'évincer l'éclatement politique (Philippe, 2005 ; Vircoulon, 2004). Ainsi, ledit « miracle sud-africain » repose largement sur sa Constitution en tant

qu'outil réformateur dans lequel les droits sociaux, symbole de la volonté de transformation de la société, jouent un rôle particulier.

La Constitution sud-africaine inclut la question de l'accès à l'eau en mentionnant dans son article 27 que : "1.b. *Everyone has the right to have access to sufficient water*"^[4], et que : "2. *The State must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of each of these rights*". (1.b. Chacun a le droit d'avoir accès à un volume d'eau suffisant. 2. L'Etat doit prendre les mesures législatives et de tout ordre, dans la limite des ressources dont il dispose, pour assurer la réalisation progressive de chacun de ces droits). Le secteur de l'eau est donc conçu sur la base de cette référence aux droits humains.

Toutefois, les inégalités héritées de l'apartheid et la réalité sociale, économique et politique du pays remettent en cause les promesses démocratiques et constitutionnelles. En effet, l'ambition de la Constitution est grande et propose une rupture totale avec la situation du précédent régime : autant l'apartheid était marquée par le non droit, la ségrégation et la différenciation sociale, autant la Constitution de 1996 fixe l'ambition d'une société égalitaire dans laquelle les droits fondamentaux de chacun sont réalisés de manière homogène. Le nouveau gouvernement sud-africain tente donc de répondre à ce défi en se basant sur la Constitution et en rénovant en profondeur les politiques de l'eau aux échelles nationale et locale.

1.1.2. Réformes du secteur de l'eau à l'échelle nationale

En effet, en amont et en parallèle de cette évolution constitutionnelle majeure, un certain nombre de politiques publiques et d'outils ont été mis en place pour assurer la réalisation de ce nouveau droit social, notamment pour les citoyens pauvres. Dès 1994, l'accent est mis sur les services de base et sur l'eau et l'assainissement. En termes d'extension de la couverture des services, le défi est d'ampleur : en 1994, le nombre de personnes privées d'eau potable était évalué à 13 millions (DWAF). Une profonde réforme du secteur est ainsi engagée ; elle se traduit, entre autres, par des investissements massifs durant la décennie 1994-2004 : le DWAF estime que 13,6 millions de personnes supplémentaires ont eu accès à l'eau et 6,9 millions à l'assainissement pour un montant total de 14,8 milliards de rands (ZAR).

[4] *Bill of Rights*, Constitution sud-africaine, section 27.

L'Etat entreprend ainsi un certain nombre de réformes ayant pour objectif de mettre en place un cadre propice à la réalisation du droit à l'eau pour tous (Muller, 2008 ; voir encadré 2).

Encadré 2 Réformes entreprises dans le secteur de l'eau à partir de 1994

- 1994 : création du DWAF pour assurer la gestion du secteur au niveau national. Il est chargé de l'élaboration de la politique générale de l'eau, de la régulation des fournisseurs d'eau (*Water Services Providers*), de l'appui technique aux collectivités locales et de l'information sur les performances du secteur.
- 1994 : adoption – par le DWAF – de la *Water Supply and Sanitation Policy*.
- 1997 : adoption du *Water Services Act*, qui délègue aux municipalités l'autorité en matière de gestion des services. Il reconnaît dans sa section 3(1) que « *everyone has a right of access to basic water supply and basic sanitation* » (chacun a le droit d'avoir accès à un approvisionnement basique en eau et à un système minimal d'assainissement). La notion de « *basic water supply* » est définie selon deux normes : a) le volume minimum d'eau est de 25 litres par personne et par jour, b) chaque point d'eau doit être situé à une distance maximum de 200 mètres de chaque foyer.
- 1998 : adoption du *National Water Act*, qui remplace le *Water Act* de 1956 et abolit la propriété privée de l'eau.
- 2000 : adoption du *Municipal Systems Act* (Act n° 32), qui protège les populations pauvres en instaurant un contrôle des prix pour les services essentiels. Les tarifs doivent couvrir les coûts d'exploitation et de maintenance tout en permettant l'accès à tous à un prix raisonnable d'une quantité minimum d'eau.
- 2001 : adoption du livre blanc sur la révision du *Water Services Act* (1997) ; celui-ci introduit la définition d'une quantité minimum d'eau gratuite pour tous (6 m³). La mesure doit être mise en place dans les deux ans par les municipalités et le financement doit être assuré en partie par l'*Equitable Share* (cf. encadré 3).
- 2001 : adoption, en juin, du document intitulé *Regulation relating to compulsory national standards and measures to conserve water*, qui se réfère également au standard minimum de 25 litres par personne et par jour.

L'encadré 3 donne quelques indications relatives au financement des services d'eau.

Encadré 3 Mécanismes de financement des services d'eau

A l'échelle des municipalités, le financement des services d'eau est assuré par la facturation (le tarif est fixé par la municipalité). Ensuite, deux types de subventions au niveau national complètent le budget :

- le *Municipal Infrastructure Grant* sert à financer les investissements en termes d'infrastructures. Il s'agit d'une subvention conditionnelle, dont le montant est déterminé en fonction du programme d'investissement ;
- l'*Equitable Share* sert à financer les coûts d'opération. Il s'agit d'une subvention non conditionnelle dont le montant est calculé en fonction du nombre de foyers gagnant moins de 1 100 ZAR par mois (*i.e.* indigents) au niveau de la municipalité concernée.

Notons que ces subventions ne sont pas destinées exclusivement au secteur de l'eau et que les autres services essentiels (énergie, transport, etc.) entrent en compétition pour l'usage de ces ressources.

A l'occasion de la campagne pour les premières élections démocratiques locales, en 2000, l'ANC déclare : « *ANC-led local government will provide all residents with a free basic amount of water, electricity and other municipal services, so as to help the poor. Those who use more than the basic amounts will pay for the extra they use.* » (Le gouvernement local dirigé par l'ANC fournira gratuitement à tous les résidents une quantité minimale d'eau, d'électricité et de tout autre service municipal, afin d'aider les pauvres. Ceux qui utiliseront plus que cette quantité minimale devront payer le surplus.)

Cette annonce politique a deux objectifs : (i) faire taire les critiques envers le virage dit « libéral » pris par l'ANC, à la veille d'élections locales importantes sur l'agenda politique ; (ii) limiter les importantes déconnexions subies par les ménages pauvres suite aux fortes augmentations des prix, conséquences des nouvelles politiques tarifaires (Blanchon, 2005). Cette déclaration fait également suite au déclenchement d'une grave crise de choléra dans la province du Kwazulu Natal, et s'est donc très rapidement traduite par l'adoption par le Gouvernement de la *Free Basic Water Policy* (FBW) qui consiste à fournir à l'ensemble des ménages 6 m³ d'eau gratuite par mois (le standard adopté dans le cadre de cette réforme est calculé sur la base de 25 litres par personne et par jour, pour des ménages de 8 personnes en moyenne). La FBW apparaît comme

une mise en conformité et une traduction concrète du droit social contenu dans la Constitution, même si sa mise en œuvre n'est pas sans poser problème.

La FBW est finalement adoptée en 2001 et sa mise en œuvre déléguée aux autorités locales. Les élections locales de 2000 débouchent sur la délégation des services de base (eau, assainissement et électricité) aux gouvernements locaux nouvellement créés et dotés de nouvelles autorités élues. Plusieurs options techniques sont envisageables pour mettre en œuvre la FBW, dont la mise en place de compteurs à prépaiement. Le financement de la réforme doit se faire grâce aux subventions nationales, au paiement du service par les usagers et au système de subventions croisées. En réalité, la délégation de la gestion du service au niveau local s'accompagne de nombreux problèmes^[5] : retard dans l'amélioration du service ; problèmes du financement des infrastructures ; absence de mise en place ou mise en place insuffisante de la FBW ; structures tarifaires inappropriées ; développement de mesures punitives pour les ménages incapables de payer (déconnexions ou restrictions dans l'approvisionnement) ; etc.

De ce fait, le « *tournant social de la politique de l'eau* » (Vircoulon, 2003) est très critiqué pour trois raisons principales :

- un manque de ciblage des pauvres (Blanc et Ghesquières, 2006) puisque, dans la plupart des cas, tous les ménages sans distinction de revenus ont droit aux 6 m³ gratuits. En outre, certaines franges de la population non connectées au réseau n'ont pas accès à ce volume gratuit, alors que ce sont probablement elles qui devraient bénéficier de la mesure en priorité ;
- un volume d'eau gratuit insuffisant, particulièrement pour les ménages nombreux. La taille réelle des foyers pauvres pose en effet de graves problèmes en termes d'équité de la mesure. Les organisations qui dénoncent la FBW revendiquent l'augmentation du volume d'eau gratuit en se basant sur une estimation plus fidèle du nombre de personnes par foyer (Bond, 2005) ;
- enfin, dans certaines municipalités, une structure tarifaire inadaptée, la tranche située juste après la tranche gratuite étant jugée trop élevée (Blanchon, 2006).

Ainsi, malgré son caractère social et la volonté affichée du gouvernement de réaliser le droit à l'eau des pauvres, la FBW est aujourd'hui à l'origine de la plupart des mobilisations sociales sur l'eau (Muller, 2008).

[5] Cf. Tissington *et al.* (2008).

1.1.3. Les grands programmes de développement de l'Afrique du Sud démocratique

A l'échelle nationale, l'Afrique du Sud post-apartheid est marquée par deux grands programmes réussis, aux orientations très différentes, qui vont fortement influencer la gestion des services.

Le *Reconstruction and Development Programme* (RDP) est adopté en 1994. Véritable programme de reconstruction de la nation, il vise à gommer les inégalités issues de l'apartheid et à redistribuer les richesses. Son objectif premier est de développer l'accès aux services essentiels, et principalement le logement social, l'électricité, les soins de santé primaires, l'eau et l'assainissement. Le droit à l'eau est également reconnu dans le RDP qui mentionne dans la section 2.6.3 que: « *The fundamental principle of our water resources policy is the right to access clean water - 'water security for all'* » (Le principe fondamental de notre politique de l'eau est le droit à une eau propre). Deux normes importantes sont définies à travers ce premier programme : le volume d'eau minimum à fournir est fixé à 25/30 litres par personne et par jour sur le court terme (et à 50/60 litres par jour et par personne sur le moyen terme), et tout point d'eau doit être disponible à moins de 200 mètres de chaque foyer.

En 1996, un second programme de développement, le *Growth Employment and Redistribution Plan* (GEAR) est adopté par l'administration de Thabo Mbeki. Celui-ci donne de nouvelles orientations à la politique gouvernementale et aux finances publiques en signant l'entrée dans une ère de réduction du déficit budgétaire, de maîtrise de l'inflation et d'une politique systématique de recouvrement des coûts dans le secteur des services essentiels. Les services d'eau doivent donc fonctionner selon les principes d'autofinancement, de facturation des coûts réels, et de recouvrement de ces coûts au niveau local (Vircoulon, 2003). Dans le même temps, certaines municipalités ont recours au secteur privé jugé plus à même de fournir les investissements nécessaires à la rénovation des services et disposant du savoir-faire indispensable pour relever les défis inhérents au secteur (Marin *et al.*, 2009).

Globalement, la politique de recouvrement des coûts provoque une augmentation importante des cas de coupures des services essentiels, notamment d'eau et d'électricité, pour non-paiement des factures. Ainsi, entre 1996 et 2001, on estime que près de 100 000 foyers ont subi des coupures d'eau (Blanc et Ghesquière, 2006). Dans ce cadre, Plancq-Tournadre (2004) montre la contradiction entre, d'une part, l'ambition du gouvernement sud-africain de fournir de l'eau à l'ensemble de la

population et la mise en place d'une politique de l'eau volontariste et, d'autre part, la multiplication des « débranchés ». Par ailleurs, le GEAR, et plus précisément la politique de recouvrement des coûts, sont vivement critiqués par une partie de la communauté scientifique qui en dénonce les effets pervers sur les populations les plus pauvres (McDonald, 2002, 2005). En effet, pour un certain nombre d'observateurs, le GEAR marque l'abandon de tout projet de révolution sociale et conduit progressivement l'Afrique du Sud vers un programme d'ajustement structurel accompagné d'une augmentation des « privatisations » des services publics (même si, en réalité, le recouvrement des coûts était pour l'État perçu comme un moyen d'assainir les finances locales, et plus généralement la gestion des collectivités locales).

Il existe donc des tensions entre les politiques actuelles de l'eau, le droit constitutionnel à l'eau et l'objectif universel affiché par la Constitution, les politiques sociales comme la FBW et le tournant général des politiques de l'ANC qui au final ne parviennent pas réellement à atteindre l'objectif affiché, ambitieux, de justice sociale.

1.2. Le défi des années post-apartheid : uniformiser des services hétérogènes à l'échelle de la ville

1.2.1. *Fin de l'apartheid : des services très hétérogènes et inégaux en héritage*

Comme nous l'avons vu en première partie de cet ouvrage, des réformes importantes sont initiées dans le secteur de l'eau, tant au niveau institutionnel que financier : le premier gouvernement démocratique a tout mis en œuvre pour tenter de prendre en compte les besoins sociaux des pauvres. Mais à quoi ressemblait la desserte en services essentiels à l'échelle urbaine, et particulièrement à Johannesburg, à la fin des années 1990 ? A quels défis majeurs la jeune municipalité était-elle confrontée ?

L'apartheid était synonyme d'inégalités de richesses et d'accès aux services. En effet, la politique de développement séparé, expression de la hiérarchie économique et politique mise en place par le système basé sur la supériorité des blancs, avait pour objectif de procurer un accès aux services de qualité inférieure pour les africains. En outre, en 1968, le gouvernement avait pris la décision de stopper le développement des zones africaines au sein des villes « blanches », celui-ci devant se cantonner aux zones rurales ou aux villes situées dans les homelands en respectant les découpages

raciaux. Cette décision a davantage contribué à la création d'importants retards dans le développement des infrastructures et du logement dans les anciens *townships*.

Ainsi, les gouvernements locaux post-apartheid héritent d'une situation très inégalitaire dans lequel le développement des infrastructures suivait le découpage racial.

A titre illustratif, en 1995, il est estimé que :

- 67 % des Africains ont accès à l'eau *via* une connexion domiciliaire au réseau contre 97 % pour les blancs (100 % des *coloured* et indiens) ;
- 29 % des noirs ont accès à l'eau *via* une connexion extérieure (3 % des blancs, 0 % pour les autres groupes) ; et
- 4 % accèdent à l'eau *via* une borne-fontaine, un kiosque ou un puits, contre 0 % pour l'ensemble des groupes (Beall *et al.*, 2000).

Ces chiffres illustrent bien la différenciation d'accès aux services selon la race. Dans ce cadre, Tournadre-Plancq (2004) explique que le régime d'apartheid a créé deux types de populations pauvres : d'un côté une population « branchée » gratuitement à l'eau et à l'assainissement (malgré une mauvaise qualité de services) principalement localisée dans les *townships* (zones d'habitat légales ou tolérées) et, de l'autre, une population « non-branchée » dans les zones rurales pauvres (états autonomes, bantoustans) et dans certaines zones urbaines peuplées de personnes sans permis de séjour en ville faute d'emplois ou autres camps de squatteurs.

Au milieu des années 1990 c'est donc d'une situation similaire qu'hérite la ville de Johannesburg. La municipalité doit gérer ces inégalités profondes en termes d'accès. La ville compte en effet trois principaux anciens *townships* : Soweto, Orange Farm et Alexandra, tous trois composés de zones d'habitation formelles et informelles avec certains quartiers « branchés » et certains autres « non-branchés ». Au sein de la ville coexistaient donc des types et des niveaux d'accès aux services des plus disparates allant de niveaux sensiblement égaux aux standards européens actuels à un non-accès aux services.

En effet, en 2000, sur les trois millions de personnes vivant à Johannesburg, il a été estimé que:

- 1 million de personnes ayant des niveaux de revenus moyens et hauts recevaient l'accès à l'eau et à l'assainissement *via* des connexions individuelles pourvues

de compteurs classiques (post paiement et système de facturation classique). Ces ménages payaient donc l'eau au prorata de leur consommation réelle. Le taux de paiement était évalué à 85 % pour ces ménages ;

- 1 million de personnes ayant des niveaux de revenus faibles, vivant principalement à Soweto, recevaient l'eau et avaient accès à un système d'assainissement sans compteurs. En effet, jusqu'en 2004, la tarification était établie au forfait (*flat rate*) sur une base de consommation estimée à 20 m³/mois pour un montant de 125 ZAR. Pour des raisons que nous aborderons plus loin, le taux de paiement était très faible (estimé à environ 10) ;
- 1 million de personnes pauvres vivant dans des quartiers informels recevaient un service minimum gratuitement *via* des camions ou des bornes-fontaines communales. L'accès à l'assainissement était proposé *via* des latrines collectives pouvant servir jusqu'à 15 familles. Dans ce cas de figure, le service était gratuit.

Le service était donc très hétérogène et inégalitaire à l'échelle de la ville et le défi était de ce fait autant technique qu'économique. En effet, même si la majeure partie de la ville était déjà connectée aux réseaux (les deux tiers environ), il était néanmoins nécessaire d'étendre ces derniers afin d'élargir la couverture aux zones non raccordées, et de rénover les réseaux existants dans les *townships* où les services existaient, mais étaient de mauvaise qualité. Dans les deux cas, des apports importants en capitaux étaient nécessaires pour améliorer le service. Toutefois, dans ce cas de figure, et contrairement à de nombreux pays africains où la question urbaine en termes d'accès aux services consiste à raccorder ou à inventer des dispositifs techniques pour étendre la couverture à une part importante de la population non raccordée aux réseaux, en Afrique du Sud, le défi était autant celui de l'adaptation du service public à une population très disparate (en termes socioéconomiques et d'insertion dans la ville) qu'une question d'élargissement de la couverture. Au-delà, il existait une tension forte entre, d'une part, la nécessité d'assurer le maintien des services existants dans les zones historiquement blanches et, d'autre part, l'extension des services aux zones sous normées (*townships*).

1.2.2. Du mythe de la « non-volonté de paiement » aux compteurs à prépaiement

Au-delà de ce défi d'extension de services, un autre challenge de taille consistait à résoudre la question du paiement des factures dans un certain nombre de *townships*.

En effet, le paiement de l'eau était également très hétérogène et dépendait, dans une certaine mesure, de l'appartenance à un type de quartier, les *townships* étant particulièrement concernés. Cette question était notamment très prégnante à l'échelle de Johannesburg, où l'on estime que seulement 10 % du volume d'eau facturé à Soweto était recouvré par la municipalité au début des années 2000. Pour comprendre, au moins en partie, cette situation, il est nécessaire de remonter aux années 1980 et aux luttes anti-apartheid.

En effet, durant les protestations qui émergèrent dans les *townships* contre le régime d'apartheid au cours des années 1980, les infrastructures prirent une place centrale et devinrent à la fois le terrain et l'objet des luttes. Ces protestations augmentèrent après l'introduction des *Black Local Authorities* (BLA), censées juguler les protestations dans les zones urbaines, notamment après les événements de Soweto de 1976^[6]. Compte tenu de leur nature, elles furent perçues comme illégitimes par les résidents dès leur création. Ces autorités devaient s'autofinancer par la mise en place de taxes urbaines. Ainsi, durant cette période, les BLA facturaient les services d'eau sur la base d'un forfait standard correspondant à une estimation de consommation de 20 m³ par mois. Cependant, au milieu des années 1980, l'une des manifestations des mobilisations sociales contre le régime prit la forme du boycott des loyers et des services, conformément au mot d'ordre de l'ANC, alors parti d'opposition illégal, de « *rendre les townships ingouvernables* ». Il s'agissait en effet de refuser toutes les structures administratives de l'Etat (mairie, école, service des eaux, etc.) en les remplaçant par des comités de quartier et des *civics*. L'objectif était de mettre le gouvernement en banqueroute. On estime ainsi que, dans les années 1980, les pertes financières s'élevaient à plus de 500 millions (M) ZAR. Le non-paiement était avant tout un acte politique visant à déstabiliser le régime, qui entraîna une large partie des BLA dans une crise financière importante. Ainsi, dès la fin des années 1980, les BLA arrêtaient de réaliser des opérations de déconnexions dans les *townships*, de relever les compteurs ou d'envoyer les factures : il était devenu plus important pour ces dernières de minimiser les rebellions politiques que de s'assurer du paiement des services. Par conséquent, les résidents des *townships* recevaient un accès au service *de facto* quasi gratuit, et le non-paiement était perçu comme juste et légitime au regard de la nature de l'Etat d'apartheid, synonyme d'oppression.

[6] Le 16 juin 1976, des étudiants noirs se rassemblent pour protester contre l'obligation de suivre leur enseignement en afrikaans, la langue de la principale communauté blanche du pays. Cet événement est le début d'une importante vague de protestations qui s'est étendue aux autres *townships* du pays.

Soweto est l'un des *townships* emblématiques de cette situation. Il fut en effet le moteur et le modèle de la révolte antiapartheid, et c'est de là que partirent les révoltes des étudiants en 1976 qui donnèrent le signal de la rébellion dans tout le pays. C'est à Soweto que le slogan « *rendre le pays ingouvernable* » sera le mieux suivi. On estime que, dans le pays, plus de 300 000 foyers pratiquèrent ce boycott, dont 75 000 résidaient à Soweto.

Les services urbains locaux et les services d'eau en particulier sont donc, dès l'apartheid, un élément central de la construction de la légitimité du pouvoir, tant local que central, qui va se poursuivre au-delà de la transition démocratique. En effet, comme nous l'avons vu, lors de son accession au pouvoir, l'ANC met l'amélioration de l'accès aux services essentiels (logement, électricité, eau, ...) au cœur de son projet politique. Parallèlement, le paiement des services est aussi, dès 1994, au centre de la stratégie de construction de la nation et de la citoyenneté. Ce dernier tenta de « normaliser » les relations entre l'Etat et les citoyens en faisant du paiement une question centrale. Le postulat de base étant que si la transition démocratique avait donné des droits aux citoyens, elle leur avait aussi donné des responsabilités. Au-delà, le paiement des services était considéré par la force publique comme la manifestation de la maturité citoyenne. En outre, pour cette dernière, le non-paiement des urbains pauvres relevait du « comportement », d'où le développement d'un discours moral et pédagogique axé autour des notions de « citoyen actif » et « *d'empowerment* » visant à réformer la « culture » de ces résidents et à les inciter au paiement. Dans ce contexte, la campagne *Masakhane* (qui signifie « *construisons ensemble* ») fut lancée en 1994 avec pour objectif de rendre les citoyens « responsables ». Malgré ces incitations, le principe de recouvrement des coûts s'est très rapidement heurté au problème du paiement des citoyens pauvres et la campagne a été un véritable échec : le taux de paiement a stagné au niveau connu durant l'apartheid (il était toujours estimé à 13 % à Soweto en 2004 ; cf. Smith 2006).

Il est difficile d'expliquer les raisons profondes de la persistance du non-paiement, notamment à Soweto, où il demeure un sentiment de fierté fort des luttes politiques d'hier et sans doute une certaine forme d'habitude. Toutefois, certains auteurs (van Ryneveld, 1995 ; Goldblatt, 1999 ; Alence, 2002) ont mis en évidence d'autres paramètres pouvant expliquer le non-paiement, au-delà cette notion d'habitude. Ils soulignent notamment l'inefficacité des mécanismes de recouvrement et la piètre qualité des services. Plus généralement, ces auteurs appellent à faire une différenciation prudente entre la capacité de paiement et la non-volonté de paiement, quand d'autres

mettent en lumière le « mythe du non-paiement » véhiculé par les autorités (Smith, J.A., 2010), qui a expliqué dans certaines municipalités l'installation de compteurs à prépaiement. C'est en effet dans ce cadre d'échec de la normalisation par la persuasion que les compteurs à prépaiement se sont imposés comme moyen technique de régler le non-paiement. On est ainsi progressivement passé à une période de « coercition » dans les quartiers pauvres de certaines municipalités comme Johannesburg. *In fine*, on voit bien que la vision des autorités sur le sujet est quelque peu biaisée, ou simpliste, et certainement critiquable : le non-paiement est un problème complexe qui ne peut pas être résolu que par le recours à des outils sociotechniques contraignants, comme les compteurs à prépaiement.

Cette nouvelle technologie a deux « avantages » : elle permet de fournir à chaque foyer l'eau gratuite prévue dans le cadre de la politique sociale et, au-delà de ce volume, elle oblige les résidents à acheter l'eau supplémentaire *via* un système de carte à prépaiement. Ce nouveau système rompt donc radicalement avec le mode de facturation précédemment en vigueur dans les *townships*. En schématisant, on peut dire que les habitants sont passés d'une facturation au forfait sans mesure punitive en cas de non-paiement, à une obligation de prépaiement conditionnant l'accès au service d'eau. Ainsi, dans l'Afrique du Sud démocratique, les compteurs ont été introduits dans des zones pauvres où des citoyens, qui n'avaient jamais été considérés comme tels durant l'apartheid, furent censés devenir des consommateurs responsables au lendemain de la transition démocratique.

Au-delà, la fragmentation urbaine étant toujours une réalité à Johannesburg, on constate que les compteurs à prépaiement, installés uniquement dans des zones historiquement peuplées par des populations noires et pauvres alors que les zones les plus riches de la ville restent pourvues de compteurs classiques, suivent les lignes de cette dernière. Par ailleurs, si l'apartheid appartient à une époque révolue, les inégalités sociales et économiques sont particulièrement fortes et visibles : le salaire moyen à Soweto est à peu près 20 fois inférieur au salaire moyen national. Dans ces conditions, et compte tenu du profil politique de Soweto (et ce, même si son héritage vivant reste difficile à apprécier), mettre en place un système de paiement tel que les compteurs à prépaiement risquait, au mieux, de devoir faire face à une situation délicate à gérer. Et c'est de celle-ci qu'hérite la toute jeune ville de Johannesburg à la fin des années 1990.

1.3. De la mutation du pouvoir local à la création de *Johannesburg Water*

Aborder la question de la transformation du pilotage des réseaux techniques urbains à l'échelle de Johannesburg ne peut se faire sans replacer la ville dans sa perspective historique. Sa trajectoire institutionnelle et financière, à l'instar de celle des six grandes métropoles du pays, détermine en effet en grande partie la manière dont sont aujourd'hui gérés les services d'eau.

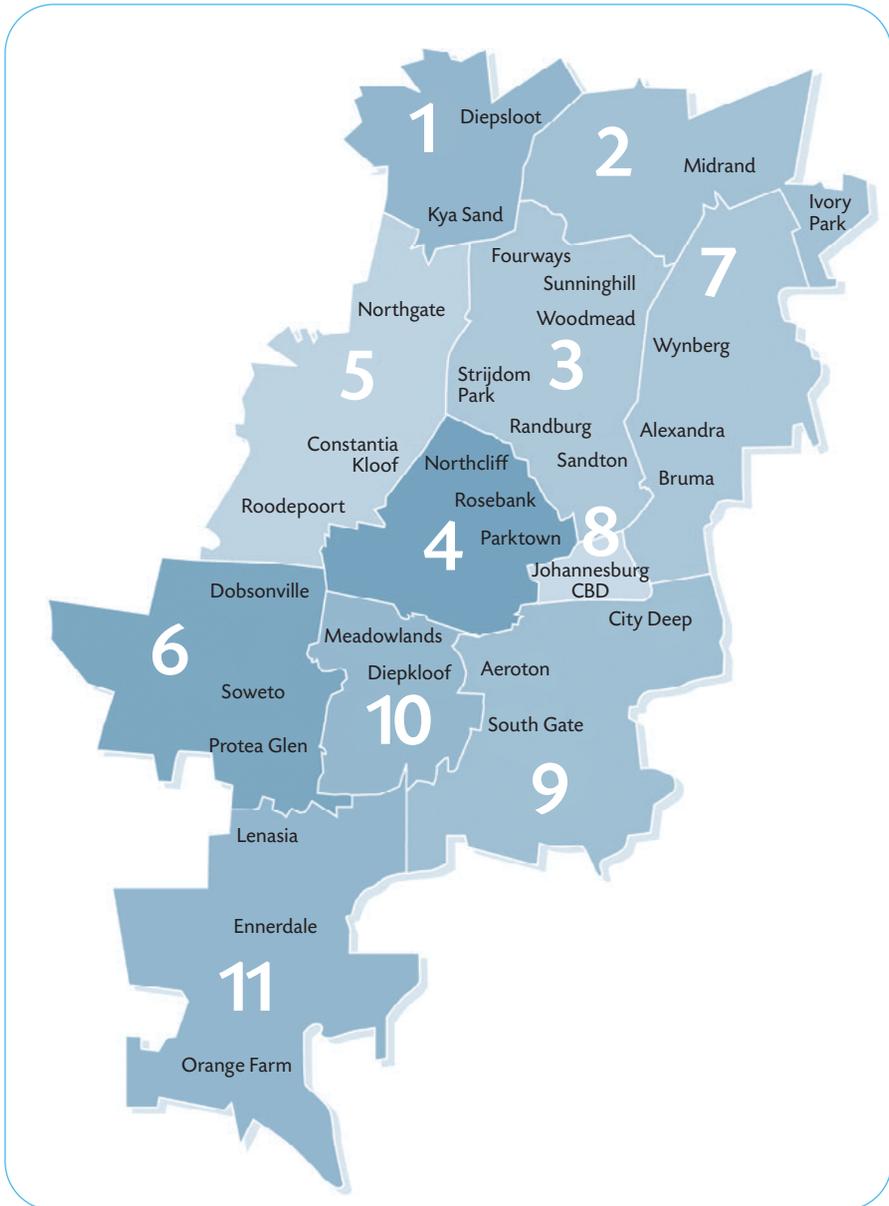
La ville connaît deux grandes vagues de réformes et de modernisation : une première en amont des premières élections locales démocratiques (1995-1996) et une seconde en 2000 sous l'impulsion de deux facteurs internes et externes (situation de banqueroute déclarée en 1997 et création d'*unicities* impulsées par le contexte national).

La réorganisation du gouvernement local et la mise en œuvre d'un programme de réforme des services va amener la municipalité à mettre en place une *public utility*, JW, engagée dès ses prémices dans un contrat de gestion de cinq ans avec une filiale de Suez. Si depuis 2006, JW est redevenue une entreprise publique dépourvue de tout lien avec le secteur privé, il nous semblait nécessaire de revenir sur son histoire. En effet, même si le projet *Gcin'Amanzi* et l'affaire Mazibuko (qui nous intéressent ici) ne sont pas objectivement liés aux controverses sur la gestion publique ou privée qui ont tant animé les débats sur les services d'eau urbains dans les pays en développement (et particulièrement en Afrique du Sud), il est néanmoins utile de rappeler que ce projet a été initié lors d'un contrat de gestion puisque celui-ci est sans nul doute un des facteurs explicatifs des contestations qui ont émergé dès son lancement. Cette genèse explique donc, au moins en partie, le problème d'acceptabilité sociale du projet associé dans les esprits à un « contrat de privatisation ».

1.3.1. *Unification des structures du gouvernement local*

Après les premières élections démocratiques de 1994, et pour préparer les premières élections démocratiques locales, le nouveau gouvernement sud-africain décide de procéder au redécoupage administratif et à une redéfinition des villes, autrefois séparées entre municipalités blanches et *townships* noirs, dans le but d'assurer une péréquation entre riches et pauvres et une uniformisation des conditions de fonctionnement des pouvoirs locaux (Jaglin, 2003). Dans un contexte d'extrême fragmentation urbaine, l'enjeu est de permettre le rattrapage rapide des inégalités. Ainsi,

Carte 1 Régions administratives de Johannesburg



Source : Wikipedia.

jusqu'au début des années 1990, la zone de Johannesburg est constituée de 11 *local authorities* divisés selon des critères raciaux. Cette première se traduit par la constitution d'une entité métropolitaine amalgamant ces 11 autorités locales et leurs 3 millions d'habitants : *Greater Johannesburg*. La ville connaît donc une première restructuration intérimaire composée de quatre conseils, effectifs en juillet 1996.

Jugeant les résultats de la première réforme insuffisants, le gouvernement prend la décision de réaliser une seconde vague de réorganisation territoriale pour les six plus grandes métropoles du pays. En effet, « *la création d'un pouvoir métropolitain avait pour objectif affiché d'accroître l'efficacité et la performance de l'administration locale, tout en facilitant l'homogénéisation des systèmes fiscaux et tarifaires au profit des townships défavorisées* » (Jaglin, 2003). La création des *unicities* a donc lieu en janvier 2001, à la suite des élections locales de décembre 2000. Les six *unicities*, également qualifiées de *metropolitan municipalities*, sont désormais Pretoria, Le Cap, Port Elizabeth, Durban, East Rand et Johannesburg. A l'échelle de Johannesburg, les quatre conseils provisoires sont donc amalgamés en une seule municipalité dorénavant appelé *City of Johannesburg* (COJ). En 2000, la ville est également redécoupée en onze régions administratives (voir carte 1).

De 1994 au début des années 2000, Johannesburg traverse une mutation institutionnelle profonde qui doit répondre à un double objectif : « *démanteler les outils de gestion de l'urbanisme ségrégatif (apartheid) et réformer les institutions du pouvoir local pour en faire un outil de transformation de la société urbaine. Plus généralement, l'objectif affiché de la réforme est de combiner, à l'échelle locale, développement économique et "intégration urbaine"* » (Jaglin, 2005a).

La création de COJ et les réformes structurelles successives de la ville ont des conséquences considérables sur la gestion et la régulation des services. Celles-ci supposent en effet un effort d'unification et de centralisation des services techniques au sein d'une unité unique. La municipalité doit donc surmonter un double challenge : relever le défi institutionnel et financier inhérent à la restructuration de la ville, mais aussi développer les infrastructures afin de fournir l'accès à l'eau dans des zones aux caractéristiques très diverses. En effet, sur les 284 municipalités que compte l'Afrique du Sud, ces six *unicities* sont les seules à avoir l'exclusivité des compétences municipales et à faire office de *Water Services Authorities*, ce qui sous-entend que ces villes ont la responsabilité juridique de fournir le service d'eau sur le territoire de leur juridiction (voir encadré 4). COJ devient donc responsable de la fourniture d'eau à ses quelques 3 millions d'habitants répartis sur une superficie totale de 1 380 km.

Encadré 4 Les acteurs assurant la fonction de la distribution de l'eau

Le *Water Services Act* (Act n° 108 de 1997) délègue l'autorité en matière de gestion des services d'eau aux municipalités. Celles-ci peuvent soit gérer en régie leur réseau, soit le déléguer à un *Water Services Provider*, qui peut être un opérateur public ou privé. Deux acteurs assurent la fonction de distribution de l'eau :

- les *Water Services Authorities* (WSA), qui ont la responsabilité juridique de fournir le service d'eau sur le territoire de leur juridiction, depuis la planification du développement des services jusqu'à la régulation des contrats établis avec les éventuels *service providers* ;
- les *Water Services Providers* (WSP) désignent l'entité technique chargée d'assurer techniquement la gestion du réseau et la distribution de l'eau.

Dans ces conditions, le WSP fournit :

- un service en gros (*Bulk Water Services Provider*) ; dans ce cas, il établit un contrat avec la WSA ou un autre WSP pour lui vendre de l'eau et/ou accepter des eaux usées à des fins de traitement ; ou
- un service au détail (*Retail Water Services Provider*) ; dans ce cas, il établit un contrat avec la WSA pour assumer la responsabilité opérationnelle de la distribution de services d'eau à un ou plusieurs consommateur(s) au sein d'une entité géographique spécifique ; ou ...
- ... ces deux types de services.

Le rôle de WSP peut être assumé par différentes entités. La municipalité peut :

- gérer la distribution elle-même en régie ; dans ce cas, WSA et WSP sont confondus ;
- déléguer l'approvisionnement et le retraitement à des *Water Boards* (entreprise publiques assurant la vente en gros de service d'eau. pour la distribution au détail) ;

Elle peut faire appel à une entreprise publique (*public utility*), privée (*private utility*) ou encore à des organisations communautaires (*community-based organisations*).

Source : auteur à partir de Blanc et Ghesquière, 2006.

1.3.2. Plan Igoli 2002 : transformation de la gestion des services et création de JW

Parallèlement à ces réformes institutionnelles, dès 1995, la ville doit affronter des difficultés financières et, en 1997, *Greater Johannesburg* est déclaré en situation de

banqueroute financière. La ville connaît deux périodes successives qui témoignent de son mal être financier : entre 1995 et 1997, la période est qualifiée de « *growth without sustainability* » (croissance sans durabilité ; Smith, 2006), par opposition, en 1997 et 1999, à une autre, de « *sustainability without growth* » (durabilité sans croissance), et les investissements sont gelés. Ainsi, en dépit des lourds investissements entrepris par la municipalité entre 1995 et 1997 afin de réduire les disparités en termes d'accès aux services, ses problèmes de capacités d'investissements la bloquent très rapidement dans son projet de rénovation urbaine.

Pour faire face à cette situation, le plan *Igoli 2002* est dessiné en 1999 avec l'appui de la Banque mondiale. Ce plan de 3 ans vise à réformer en profondeur la structuration de la ville afin de faire de COJ une « *world class city* » (devenu depuis slogan officiel de la ville). Plus précisément, ce plan a pour objectif de : « *ensure cost-effective service delivery by reducing fragmentation, eliminating duplication, improving accountability, focusing on human development and providing performance incentives. Furthermore, it sought to restore the city's financial health and sustainability. It also envisaged that the city would work better through a combination of new political governance structures, a core administration, regional administrations, and utilities, agencies and corporatized entities*^[7] ». (Assurer la desserte en services de manière rentable en réduisant la fragmentation, en éliminant les duplications, en améliorant la transparence, en se concentrant sur le développement humain et en offrant des incitations de performance. Par ailleurs, il vise à rétablir la santé financière de la ville de manière durable. Il prévoit également que la ville serait mieux à même de fonctionner grâce à une combinaison de nouvelles structures de gouvernance, une administration centrale, des administrations régionales, des services, des agences et des sociétés privées).

Dans le domaine des services, il est alors décidé de séparer le client (ici la ville) et l'entrepreneur (délégation du mandat de desserte des services publics), après avoir étudié plusieurs possibilités de restructuration (Smith, 2006). Ceci se traduit concrètement par la mise en place d'entités municipales dirigées comme des entreprises afin d'éviter les interférences avec la force politique. Ces entités, des sociétés de droit privé détenues à 100 % par la municipalité, sont de trois types selon les services : *Utilities, Agencies and Corporatized Enterprises (UAC)* :

- les *utilities* sont créées pour les services d'eau et d'assainissement, d'électricité et pour la collecte des ordures ;

[7] Rapport annuel de la ville de Johannesburg (2000).

- les *agencies* sont établies pour les services financés traditionnellement par les impôts locaux comme les routes (Johannesburg Roads), la gestion des parcs ou des cimetières (City Parks) ;
- enfin, les *corporatized entities* sont créées pour les services pouvant nécessiter des droits d'entrée des utilisateurs, mais néanmoins largement subventionnés par les impôts locaux ; parmi ces *entities* figurent le théâtre, le zoo, les services de bus, etc.

C'est dans ce contexte qu'est créée, en novembre 2000, JW pour assurer la fourniture des services d'eau et d'assainissement ; elle commence à opérer en janvier 2001 sur l'ensemble du périmètre de COJ. Sa création est motivée par le souhait de promouvoir l'efficacité économique et l'amélioration du service, au profit des clients. Compte tenu des conditions exposées ci-avant, JW est une entreprise publique de droit privé régulée par deux textes importants : le « *companies act* », l'entreprise étant de droit privé et le « *municipal finance act* » qui définit les règles régissant les entreprises détenues par les municipalités. Pour assurer son fonctionnement, la municipalité et JW signent en février 2001 un accord de desserte de services (*service delivery agreement*) d'une durée de 25 ans. La régulation de l'entreprise est organisée de manière complexe avec un partage des responsabilités entre le *Mayoral Committee*, un régulateur spécifiquement créé (*contract management unit*) et le *shareholder unit* chargé de défendre les intérêts, notamment financiers, de la municipalité (Smith, 2006).

Pour résumer, la gestion des services d'eau à Johannesburg est assurée par trois acteurs majeurs :

- la WSA : la municipalité de Johannesburg ;
- le *Water Board, Rand Water*, entreprise publique chargée d'assurer la vente d'eau en gros et, donc, de procéder à l'approvisionnement et au traitement de l'eau ;
- JW, l'entité publique qui joue le rôle de WSP.

1.3.3. *L'intervention controversée mais efficace d'un opérateur privé : contrat de management entre JW et JOWAM*

Depuis une quinzaine d'années, en Afrique du Sud comme dans certain nombre de pays en développement ou émergents, les gouvernements ont considéré les partenariats public-privé (PPP) comme un moyen d'améliorer la qualité, l'efficacité et

la durabilité des services d'eau et d'assainissement. Dans ces conditions, à Johannesburg, la formule de contrat de gestion a été choisie par la municipalité^[8]. D'une durée relativement courte (entre 3 et 5 ans), ce type de contrat ne requiert pas d'investissement financier de la part de l'opérateur privé et la rémunération de ce dernier est réalisée de manière annuelle avec une partie annexée sur sa performance.

Les motivations de la municipalité à introduire un opérateur privé étaient nombreuses et complexes : améliorer le service, transformer l'entreprise en une entité financièrement viable sur le long terme, lancer JW en parvenant à agréger six entités précédemment indépendantes en une entité au fonctionnement homogène, renforcer les capacités des équipes et enfin favoriser la mise en place du *Black Economic Empowerment* (BEE). Le défi était donc financier (la société étant en situation de banqueroute au début des années 2000), organisationnel, et directement lié à la gestion des ressources humaines internes à l'entreprise (Marin *et al.*, 2009).

A la suite d'un appel d'offres international, *Johannesburg Water Management* (JOWAM, un consortium composé d'Ondeo et de Suez dont le capital est détenu par cette dernière à 63 %) a remporté un contrat de gestion de 5 ans (du 1^{er} avril 2001 au 30 avril 2006) qui précisait que l'opérateur avait la responsabilité d'organiser la desserte d'un service durable, abordable et prenant en compte le principe de recouvrement des coûts, de l'amélioration du réseau dans les zones à faible revenu et de la création d'une culture de clientèle avec les usagers (Smith, 2006 ; Marin *et al.* 2009 ; Wet (de) *et al.*, 2009).

Au-delà, il existait une préoccupation environnementale forte à l'échelle de la ville. Cet élément de contexte est important dans la mesure où il fut déterminant pour la mise en place du projet *Gcin'Amanzi* qui nous intéresse dans cette étude. En effet, il s'agissait pour la municipalité et l'opérateur de s'assurer d'une réduction des pertes en eau afin de pouvoir assurer une offre en rapport avec la demande en hausse constante dans une région sous tension (puisqu'elle est la plus importante économiquement et la plus urbanisée d'Afrique du Sud). Des études récentes (Seago et McKenzie, 2007 ; McKenzie et Wegelin, 2009) montrent que la double préoccupation de conservation de la ressource et de mise en place de programmes visant à diminuer le volume d'eau utilisé sont une nécessité dans la région du Gauteng.

[8] On sait aujourd'hui que derrière le terme générique de PPP se cache une réalité multiple allant du modèle classique de concession à celui beaucoup plus léger de contrat de gestion, chaque type de contrat étant basé sur le transfert plus ou moins important de risques et de responsabilités à l'opérateur privé.

Dans ce cadre, l'un des objectifs majeurs de JOWAM était de diminuer les pertes en eau (*non revenue water*), c'est-à-dire de réduire la différence entre le volume d'eau produit et introduit dans le réseau de distribution et le volume facturé aux clients, ces pertes se traduisant automatiquement en pertes financières pour l'entreprise. Ces dernières ont deux origines principales :

- les pertes physiques correspondant à l'eau perdue du fait de fuites dans les réseaux de distribution,
- les pertes commerciales correspondant à l'eau distribuée aux clients mais non facturée du fait de problèmes de facturation ou de consommation illégale.

L'ensemble de ces pertes était estimé à 43 % en 2001, un niveau bien au-delà des standards internationaux^[9] qui représentait des pertes financières importantes et était en grande partie responsable du déficit du compte d'exploitation de l'entreprise. Très rapidement, il a été identifié que les pertes étaient moins importantes dans les zones pourvues de compteurs, donc dans les zones urbaines à revenus moyen et élevé, que dans les zones dépourvues de compteurs et facturées au forfait (20m³ d'eau facturé par mois quelle que soit la consommation) : les *townships*, dont Soweto est le plus important avec plus d'un million de personnes, soit quasiment 1/3 de la ville en termes de population. En effet, dans la première catégorie, le taux de perte était de 19 % alors que, dans les *townships*, on estimait que ce chiffre s'élevait à 69 %

Tableau 1 *Pertes physiques et commerciales estimées à Johannesburg (2004)*

	Pertes physiques (%)	Pertes commerciales (%)	'Non-revenue water' - Pertes
Zones avec compteurs	9	10	19
Zones sans compteurs	11	58	69

Source : Johannesburg Water, 2004.

[9] Il est à noter qu'un niveau acceptable de pertes, commerciales et physiques confondues, est de 10 à 15 % ; la municipalité avait donc un grave problème à résoudre.

(voir tableau 1). En somme, le taux de pertes dans les *townships* représentait environ 60 % de celui constaté à l'échelle municipale. Les autorités l'expliquaient de plusieurs manières : la dite « culture de non-paiement » (cf. 1.2.2.), une consommation forte dans les *townships* (environ 66 m³ d'eau par mois et par ménage) et des réseaux vétustes.

Comme l'illustre le tableau 1, l'enjeu se situait particulièrement au niveau des pertes commerciales, notamment dans les zones facturées au forfait, puisque leur taux s'élevait à 58 % contre seulement 10 % dans les zones facturées à la consommation par le biais de compteurs classiques. Réduire ces pertes devint donc une urgence pour la municipalité et JOWAM, et, reconnaissant que cette situation ne pouvait être ignorée pour le bien-être financier de l'entreprise et plus généralement pour assurer l'objectif de préservation de la ressource, ces derniers décidèrent de mettre en place un programme de gestion de la demande en eau qui prendrait bientôt la forme du projet qui nous intéresse dans cette étude : le projet *Gcin'Amanzi*.

En termes financiers, le contrat de gestion entre JW et JOWAM a été un succès salué par de nombreux observateurs : JW est passé d'une situation de perte financière de 25 % la première année du contrat, à un équilibre financier la dernière année. Le contrat a donc permis à JW d'atteindre une certaine viabilité financière (Marin *et al.*, 2009).

On peut néanmoins souligner certaines limites. D'une part, l'incapacité de JOWAM à réduire les pertes, le taux de perte étant quasiment le même au début et à la fin du contrat. Ceci s'explique par différents facteurs : la courte durée du contrat, des problèmes de transfert de responsabilités entre JOWAM et la municipalité, et la difficulté à mettre en place le projet OGA à Soweto du fait de résistances locales multiples. A ce titre, Marin (2009) explique qu'il est assez courant de constater que les contrats de gestion sont des outils peu adaptés pour réduire les pertes physiques qui demandent des investissements importants et des réparations de canalisations pendant une longue période. Par ailleurs, force est de constater l'incapacité à mettre en place une solution durable pour les quartiers informels^[10], malgré l'introduction de la diversification des services, afin de favoriser une augmentation large et rapide de la couverture (voir encadré 7). Cet échec peut être attribué à un manque de définition des responsabilités entre JOWAM et le *Housing Department* de la municipalité, mais

[10] Environ 171 000 ménages sont concernés, dont 14 % ayant accès à l'eau via une connexion individuelle, 64 % via une borne-fontaine et 22 % via des citernes.

également à des problèmes relatifs au statut foncier et à l'occupation illégale des terres, qui posent problème pour l'extension des services.

Si ce contrat de gestion est internationalement considéré comme un bon exemple de « PPP réussi » (Marin, 2009), il a également été l'objet de nombreuses contestations, notamment de la part de résidents, de certains syndicats, et de mouvements sociaux qui l'ont perçu comme un « *contrat de privatisation* ». Deux raisons peuvent expliquer cette mauvaise presse. La première est directement liée à la visibilité, ou plutôt l'invisibilité du projet : les améliorations apportées par le contrat de gestion (meilleure structuration de l'entreprise, amélioration des résultats financiers, etc.) sont des résultats essentiellement invisibles par les habitants, ce qui explique la difficile acceptation de l'introduction temporaire de l'opérateur privé. En effet, les populations, notamment les plus précaires, n'ont pas vu d'améliorations réelles de leur accès à l'eau sous le mandat de JOWAM. De plus, c'est à la fin de ce dernier que les compteurs à prépaiement sont apparus, avec les problématiques que nous exposerons plus loin dans cette étude.

Certains universitaires se sont faits les relais actifs de ces critiques. Ces derniers, d'influence souvent néo-marxiste, s'intéressent aux questions de justice sociale et d'équité en dénonçant les orientations du gouvernement en matière de service, ses choix en termes de solutions de financement ou encore les outils sociotechniques adoptés pour assurer le respect de sa politique. En effet, ces dernières années en Afrique du Sud, la desserte en services essentiels a surtout été traitée au travers de débats sur les potentialités du secteur public ou privé, avec un intérêt particulier pour la question des capacités – ou plutôt des incapacités – du secteur privé à assurer des services abordables pour les urbains pauvres, et l'inadéquation de son implication dans le secteur de l'eau du fait de sa tendance à faire primer les objectifs d'efficacité économique sur ceux relatifs à l'équité (Bond, 2000 ; McDonald et Pape, 2002 ; McDonald et Ruiters, 2005 ; MirafTAB et Wills, 2005). Dans ce cadre, les notions de « *marchandisation de l'eau* » ou de « *privatisation des services* » sont largement employées, souvent à tort, pour caractériser des réalités beaucoup plus complexes.

1.4. La mise en œuvre de l'Opération Gcin'Amanzi, ou l'impératif d'économiser la ressource

1.4.1. Soweto : un choix stratégique pour un projet d'une telle ampleur ? Entre justifications environnementales et conditions socioéconomiques difficiles

En septembre 2003, le maire de la ville, Amos Masondo, annonce le lancement d'une vaste opération de rénovation des réseaux visant à homogénéiser les services d'eau à l'échelle de la municipalité : l'*Operation Gcin'Amanzi*' (OGA) (« économiser l'eau » en zoulou). Ce projet d'envergure comprend l'installation de 170 000 compteurs à prépaiement à Soweto, soit environ 32 % des connexions de la ville et 67,5 % des connexions dénombrées dans les *townships*. On estime en effet qu'il existe, à cette époque, 280 000 connexions dans les zones pourvues de compteurs classiques (classes moyennes et aisées) et 240 000 dans les *townships* (Soweto, Orange Farm et Alexandra), soit un total de 520 000 connexions privées (Marin *et al.*, 2009). Le projet *Gcin Amanzi* est le plus grand projet de rénovation des réseaux et de gestion de la demande lancé à l'échelle de la municipalité, avec un coût initial estimé à 700 M ZAR. C'est également le plus important projet d'utilisation massive de compteurs à prépaiement dans le monde. L'enjeu, pour la municipalité, est donc de pouvoir faire figure d'exemple à l'échelle internationale si le projet permet d'atteindre les objectifs fixés.

Le projet doit répondre à deux préoccupations majeures : une première environnementale avec une nécessité de préservation de la ressource et de régulation de la demande, une seconde d'ordre économique et financier. Les deux objectifs fixés sont ainsi de réduire les pertes physiques en améliorant les infrastructures, et les pertes commerciales, en installant des compteurs à prépaiement.

Soweto cumule à l'époque deux problèmes d'ampleur :

- des fuites considérables dans les réseaux ; selon JW, 90 % des pertes physiques dans les zones non pourvues de compteurs sont concentrées à Soweto. Au-delà, Soweto consomme 30 % de l'eau achetée par JW à *Rand Water* (soit environ 132 millions m³ pour un coût de 350 M ZAR ; Marin *et al.*, 2009) ;
- un taux de recouvrement des factures très faible (estimé à 10 %) et une dette importante des ménages.

Dans ces conditions, Soweto s'impose rapidement comme la zone d'intervention prioritaire pour la municipalité et l'opérateur.

Si ces arguments permettent de comprendre le choix du ciblage de Soweto, il convient de s'interroger sur les caractéristiques socioéconomiques de cette zone et de l'adéquation potentielle de ce projet avec les réalités sociales locales. L'éclairage apporté par les éléments ci-après (cf. encadré 5) amène en effet à penser que, bien plus qu'un défi technique ou financier, ce projet constituait pour la municipalité et la

Encadré 5 *Soweto dans la ville : des caractéristiques socioéconomiques défavorables*

Si le dernier recensement réalisé à l'échelle de la municipalité date de dix ans^[11], un exercice de projection a établi que la population de Johannesburg était, en 2006, de 3 790 324 personnes avec une croissance d'environ 3,3 % par an.

Malgré un niveau de revenu qui se démarque comme étant le plus élevé des municipalités du pays (revenu annuel moyen par habitant supérieur à hauteur de 57 % au revenu national annuel moyen), la moitié de la population vit avec moins de 1 600 ZAR par mois^[12].

Le coefficient de Gini, qui permet d'apprécier le degré d'inégalités d'une société et qui s'avère donc particulièrement utile dans des sociétés très inégalitaires, était de 0,56 en 2005 (et de 0,60 pour les populations noires), avec 24,1 % de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté (32,3 % pour les populations noires, constituant la population la plus pauvre à l'échelle municipale)^[13]. Malgré une relative prospérité, Johannesburg demeure une ville largement socialement et économiquement inégalitaire, ce qui se traduit par une fragmentation de la ville persistante selon les classes et les catégories ethniques.

Les populations pauvres et noires vivent majoritairement dans les *townships* aux marges de la ville, notamment à Orange Farm, Alexandra ou Soweto. Ce dernier est également le plus grand township de la ville puisqu'on estime que 1 250 310 personnes y vivent, soit 43 % de la population totale. Le niveau de chômage y est très important (53 %)^[14].



[11] Le dernier recensement a eu lieu en 2001 mais reste notre base de référence dans la mesure où c'est le seul existant à l'heure actuelle pour la ville de Johannesburg unifiée, le prochain devant être réalisé en 2011.

[12] Montant correspondant au niveau de salaire minimum sud-africain.

[13] COJ, *City Slide Pack* (2008).

[14] *Ibid.*



Il est difficile de trouver des données socioéconomiques récentes. Toutefois, une enquête de satisfaction commandée par JW à un cabinet d'étude privé en 2007, mesurant la satisfaction des clients face au projet OGA sur un échantillon d'un peu plus de 3 000 personnes^[15] permet d'appréhender les caractéristiques socioéconomiques de Soweto. Globalement, elle montre que, sur l'échantillon sélectionné :

- le revenu mensuel médian est de 2 251 ZAR par foyer ;
- plus d'un tiers des foyers interrogés ne perçoit aucun salaire ;
- une grande majorité (79 %) perçoit des aides sociales (*grants*) ;
- 40 % des foyers sont enregistrés comme indigents auprès de la municipalité^[16].

compagnie d'eau un défi socioéconomique et politique sans doute initialement mal apprécié par ces dernières.

1.4.2. Descriptif technique du projet

Dès 2004, un projet pilote est mis en œuvre à Phiri, l'un des quartiers les plus pauvres de la municipalité^[17] et se poursuit à grande échelle jusqu'en juin 2007. Sa mise en œuvre est divisée en *superblocks* (SB) de 10 000 foyers environ (voir carte 2). Après la phase pilote de 2 000 foyers à Phiri, une phase de neuf zones (99 000 foyers) est achevée :

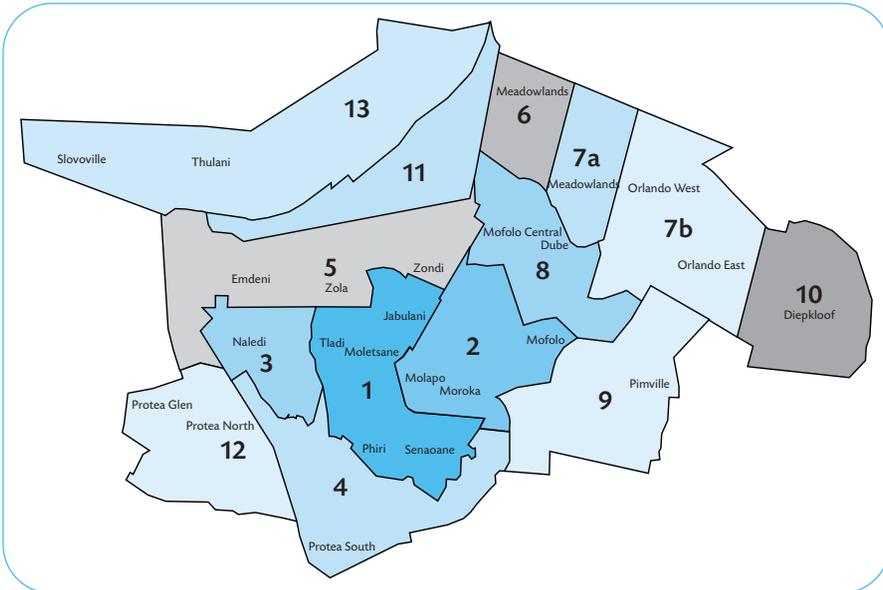
- SB1, SB2 et SB3 (Chiawelo, Phiri, Senaone, Mapetla, Moletsane, Tladi et Jabulani) ;
- SB4, SB5 et SB7a : Rockville, Molapo, Moroka North, White City CWJ, White City, Mofolo Central et Foxlake ;
- SB6, SB8, SB12 et 13a (Protea North, Naledi et Emndeni South).

[15] *Operation Gcin' Amanzi Customer Satisfaction Survey*, conduite en 2007 par CASE, une ONG sud-africaine.

[16] Selon les *guidelines* réalisés en 2005 par le *Department of Provincial and Local Government*, une personne est considérée comme indigente si elle gagne moins de 1 600 ZAR par mois. Les municipalités sont ensuite libres de définir les seuils et les aides sociales en fonction de leurs capacités et des réalités sociales auxquelles elles sont confrontées.

[17] Selon un rapport daté de 2008 (*Johannesburg Poverty and Livelihoods Study*), Phiri est le dixième *ward* le plus pauvre parmi les 109 que compte la municipalité de Johannesburg.

Carte 2 Soweto, superblocs dessinés dans le cadre de la mise en œuvre du projet OGA



Source : JW, 2010.

Les activités principales du projet OGA comprennent :

- la rénovation du réseau public d'eau afin de réduire les fuites dans les réseaux vétustes ;
- pour les ménages adhérant au projet, la réparation des fuites situées dans les maisons, l'effacement des dettes d'eau des ménages^[18] et la pose d'un compteur à prépaiement imposant aux ménages de payer l'eau au-delà des 6 m³ gratuits. L'ensemble permet d'atteindre le niveau de service 3 (voir encadré 6 sur les niveaux de service). En outre, une tarification avantageuse est proposée aux personnes acceptant un compteur à prépaiement (cf. tableau 2) ;
- pour les ménages refusant d'adhérer au projet, le maintien de la dette et l'installation d'un point d'eau unique gratuit dans la parcelle, sans connexion avec l'intérieur de l'habitation. L'eau est fournie gratuitement, mais le débit

[18] Pour rappel, moins de 10 % de l'eau facturée était recouvrée par l'opérateur à Soweto. Dans ces conditions, au total, la municipalité prévoyait d'effacer plus de 1,3 milliard ZAR de dettes sur l'ensemble du projet.

entre 6 et 10 m³ est réduit afin de maîtriser la consommation. Cette solution correspond au niveau de service intermédiaire et à une rétrogradation du niveau de services des résidents qui jouissaient jusqu'alors d'un niveau de service 3 (sans les compteurs à prépaiement), même si ce dernier était de mauvaise qualité. Les foyers refusant l'installation d'un compteur à prépaiement et la rétrogradation au deuxième niveau de services étaient déconnectés du réseau d'eau, un fait très largement repris par les instigateurs du procès Mazibuko ;

- la mise en place de points de vente permettant aux abonnés d'acheter facilement des cartes prépayées.

Tableau 2 *Grille tarifaire 2008-2009 et 2009-2010 : différences entre zones dotées de compteurs classiques et zones dotées de compteurs à prépaiement (en ZAR/kl)*

Volume d'eau (en m ³)	Tarif 2008-2009		Tarif 2009-2010	
	Zones avec compteurs	Zones précédemment facturées au forfait pourvues de compteurs à prépaiement dans le cadre du projet OGA	Zones avec compteurs	Zones précédemment facturées au forfait pourvues de compteurs à prépaiement dans le cadre du projet OGA
De 0 à 6	0	0	0	0
De 7 à 10	4,40	3,40	4,66	3,60
De 11 à 15	6,28	4,00	6,83	4,35
De 16 à 20	7,93	6,58	8,79	7,29
De 21 à 30	9,52	9,11	10,64	10,19
De 31 à 40	9,60	9,20	10,83	10,38
40 et au-delà	11,46	11,36	13,04	12,93

Source : auteur, d'après JW (2009).

Encadré 6 Les trois niveaux de service à l'échelle de la municipalité de Johannesburg

La diversification des services et la segmentation de l'offre est introduite à Johannesburg dans un but d'inclusion à la ville. En effet, la volonté de la municipalité est de répondre en priorité aux besoins essentiels de l'ensemble de la population *via* la proposition de niveaux de services intermédiaires, avant d'envisager la réalisation progressive du « droit à l'eau » *via* des niveaux de services plus élevés. L'approche privilégiée est celle d'une desserte universelle rapide mais hétérogène, plus que celle d'un raccordement de tous au tout réseau. Si cela correspond à un abaissement des normes techniques pour certaines franges pauvres de la population, l'objectif visé est celui d'une couverture totale rapide, ce qui a notamment pour avantage de pouvoir appréhender rapidement la question des quartiers informels.

Les trois niveaux de services, définis par les règlements municipaux (*by laws*), se caractérisent ainsi :

- le niveau 1 est le plus faible, il correspond à une alimentation gratuite par bornes-fontaines collectives situées à moins de 200 m du lieu d'utilisation ; l'assainissement est réalisé par latrines sèches collectives. Ce niveau de service concerne essentiellement les zones d'habitat informel qualifiées de non permanentes qui seront délocalisées dans un futur proche vers des sites officiels. Ce premier niveau de service ne permet pas de migrer vers un niveau de service supérieur, celui-ci étant prévu lors de la délocalisation des ménages ;
- le niveau 2 correspond à une connexion au réseau d'eau à l'extérieur de l'habitation et à une latrine ventilée individuelle pour chaque propriété ; dans ce cas, l'eau n'est pas payante. Ce niveau de service est prioritairement conçu pour les zones permanentes ou formalisées d'habitat informel ainsi que les maisons à bas coût construites dans le cadre du programme provincial de construction (*Provincial Housing Programme*). Ce niveau de service peut être transformé en un niveau de service supérieur si la capacité de paiement des usagers le permet ;
- le niveau 3 est le plus sophistiqué : il correspond à une connexion à domicile équipée d'un compteur (post ou prépaiement) et à un système d'assainissement connecté au réseau d'assainissement public ; ce système est le plus répandu à Johannesburg.

Malgré l'hétérogénéité volontairement introduite par la municipalité, comme le souligne un ancien responsable en juillet 2009, « *l'aspiration réelle de la ville est de fournir le niveau 3 à tout le monde, mais ce système nous permet de prendre en compte la longue route qui nous sépare de cette situation idéale* ». La municipalité de Johannesburg poursuit donc bien un objectif d'égalité et d'homogénéisation des services avec l'introduction de la diversification des services.

Le projet a donc deux composantes essentielles : une technique, avec la rénovation des réseaux, et une sociale, relative au changement comportemental des citoyens pauvres. L'objectif est ici de changer leur « comportement » quant au paiement de leurs factures d'eau ; la méthode choisie est celle de la coercition, avec l'introduction des compteurs à prépaiement.

1.5. Des résultats relativement satisfaisants au moment de la suspension prématurée du projet

1.5.1. Un bilan technique et financier convaincant

Malgré une contestation forte des mouvements sociaux contre le projet *Gcin'Amanzi* et l'émergence du procès Mazibuko en 2006, on constate que, lors de l'arrêt prématuré du projet suite à la décision de la *High Court* (cf. 2.1.2.) en 2008, la première phase du projet a obtenu des résultats plutôt satisfaisants (voir encadré 7) en termes techniques et financiers. En effet, JW met en avant le bilan suivant :

- concernant la maîtrise de la consommation de l'eau à Phiri, des progrès importants ont été réalisés : avant le commencement du projet, la consommation moyenne était estimée à plus de 60 m³ par mois et par ménage. En 2005, un rapport de JW montrait que 63 % des ménages consommaient en moyenne 11 m³ ;
- jusqu'à la suspension du projet en mai 2008, le retour sur investissement était estimé à 36 %. En outre, depuis le début du projet, JW estime à 326 M ZAR les gains cumulés de la réduction des pertes d'eau et des ventes. Une analyse un peu plus fine permet néanmoins d'affirmer que ce sont essentiellement les réductions (de pertes et de consommation) qui fondent ce gain, et non les ventes, car les revenus issus de la facturation demeurent assez faibles (moins d'un tiers des ménages bénéficiaires du projet achète de l'eau au-delà des 6 m³ gratuits) ;
- selon une enquête de satisfaction réalisée en 2006, plus de 99 % de la population de Phiri a adhéré au projet. Ces résultats sont toutefois discutables compte tenu de nos observations de terrain, des manifestations contre le projet décrites ci-avant et du procès Mazibuko. Cette phase pilote s'est achevée en février 2005, mais l'OGA a été étendue à d'autres quartiers de Soweto ;
- en octobre 2009, JW a refait 116 km de réseau et installé près de 100 000 compteurs à prépaiement.

Encadré 7 Impacts chiffrés du projet OGA^[19]

Consommation avant l'intervention	66 m ³ d'eau par propriété et par mois
Consommation après l'intervention	12 m ³ d'eau par propriété et par mois
Pourcentage de réduction d'utilisation d'eau	81 %
Pourcentage d'utilisateurs n'achetant pas d'eau au-delà de la provision en eau gratuite (6 m ³)	48 %
Coût mensuel moyen d'achat de l'eau	42,05 ZAR
Montant facturé mensuellement avant intervention (consommation au forfait)	149 ZAR
Réduction totale en termes d'achat d'eau à Rand Water (51 mois, depuis juillet 2004)	Economie de 98 000 000 m ³ d'eau représentant un coût de 290 M ZAR

Source : adapté de JW (2010).

Jusqu'en 2008, 98 807 compteurs à prépaiement ont été installés (voir tableau 3) ; parallèlement, on constate d'importantes économies d'eau, tant en volume qu'en termes financiers (diminution des achats d'eau à Rand Water). Néanmoins, après l'arrêt du projet en 2008, les pertes en eau et les dépenses financières augmentent à nouveau (cf. graphique 1). Cette résurgence d'un niveau élevé de fuite est expliquée par JW par l'arrêt de l'installation des compteurs à prépaiement : *"In 2008 the non-revenue water started to increase due to suspension of the Project following the legal process, due to some customers' by-passing meters and hence reverting to old water usage behaviour^[20]."* (En 2008, le volume d'eau impayé a commencé à croître en raison de la suspension du projet, suite au processus juridique, parce que des clients trafiquaient les compteurs et revenaient aux anciennes pratiques de consommation d'eau). JW considère ainsi que les compteurs à prépaiement sont des outils sociotechniques efficaces permettant d'assurer une baisse significative de la consommation en eau.

Il nous semble important de nuancer ces propos : compte tenu du taux très élevé de déconnexion illégale de compteurs (observé dès le début du projet), il est impossible

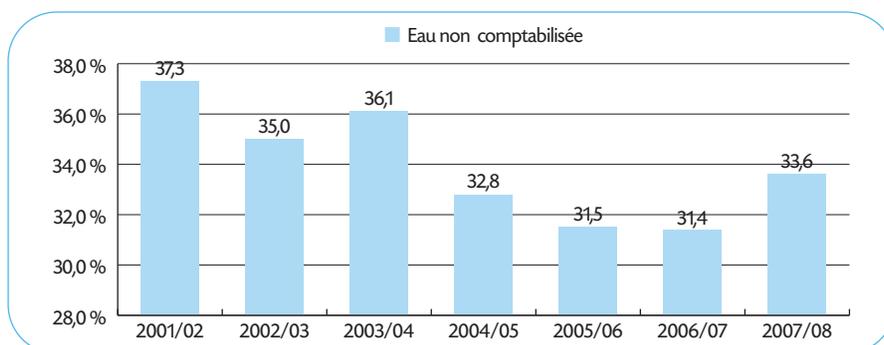
[19] Les données présentées ici sont celles correspondant aux résultats enregistrés par la compagnie jusqu'à l'arrêt prématuré du projet en mai 2008.

[20] Cf. JW (2010).

Tableau 3 *Projet OGA : nombre de compteurs installés et économies d'eau réalisées*

Année comptable	Nombre de compteurs à prépaiement installés depuis le démarrage du projet	Nombre cumulé de compteurs installés	Réduction annuelle des pertes d'eau là où les compteurs ont été installés	Economie annuelle d'eau (réduction en termes d'achat d'eau à Rand Water)
	Nombre		en m ³	en ZAR
2004/2005	20 232	20 232	4 297 880	11 412 590
2005/2006	19 967	40 199	12 927 442	36 150 718
2006/2007	35 120	75 319	21 742 192	63 869 863
2007/2008	23 488	98 807	28 997 874	89 017 674
2008/2009	0	98 807	25 204 045	81 857 194
2009/2010	0	98 807	10 059 820	35 553 050
TOTAL	98 807	98 807	103 229 253	317 861 050

Source : JW, novembre 2009.

Graphique 1 *Évolution des pertes en eau entre 2001 et 2008*


Source : JW, 2010.

de leur attribuer tous les bénéfices du projet. Au contraire, il est très vraisemblable que la baisse de la consommation soit également due en grande partie aux réparations des nombreuses fuites dans le réseau public vétuste de Soweto. Il faut donc relativiser l'efficacité des compteurs à prépaiement dans ce projet.

1.5.2. Quel bilan social ?

Au-delà des résultats techniques et financiers du projet, et malgré la légitimation offerte par la décision de la Cour constitutionnelle (cf. 2.1.2.), ce dernier souffre également de certaines lacunes sociales. En effet, s'agissant de l'acceptation des compteurs à prépaiement, cette première phase est un échec important : JW estime qu'entre 40 et 60 % des 98 000 compteurs installés ont été rendus hors d'usage par les résidents, souvent encouragés par des mouvements sociaux. Selon JW, on dénombre plus de 40 000 connections illégales ou *bypass*, soit 41 % des compteurs installés et plus de 4 000 compteurs vandalisés ou arrachés.

Dans ce contexte, l'opérateur estime que le procès a encouragé le développement d'un discours légitimant le détournement des compteurs et, donc, entraîné des activités massives de sabotage. Il accuse plus particulièrement la décision de la *High Court* qui a dénoncé le caractère inconstitutionnel et illégal des compteurs à prépaiement. L'incompréhension des termes exacts de cette décision a encouragé la revigoration des actions illégales. En effet, pour beaucoup d'individus, le premier procès ayant décrété les compteurs à prépaiement illégaux et inconstitutionnels, il devenait légitime de s'en débarrasser, comme le souligne un militant : « *après avoir gagné le procès, on a commencé à arracher les compteurs, on a appliqué nous-mêmes la loi !*^[21] ». Ce rejet des compteurs s'est étendu au-delà des sphères militantes, comme le montrent les conclusions des *focus groups* réalisés lors de nos enquêtes de terrain. Ces derniers font ainsi apparaître un très fort taux de déconnection illégale des compteurs chez des individus non militants, ou se déclarant non proches de mouvements sociaux. Ces données révèlent également l'échec de l'objectif de changement comportemental des usagers. En d'autres termes, l'opérateur n'est pas parvenu à "rendre" les citoyens « plus responsables ».

L'acceptation sociale du projet est donc assez largement remise en cause. Si, à l'heure de la reprise du projet, ces éléments sont minimisés par JW, il n'en reste pas moins qu'ils font partie de l'existant, et qu'il faudra trouver une manière d'en minimiser l'impact.

[21] CAWP, juillet 2009.

Deuxième partie

2. Le droit, un levier de changement au-delà de la défaite devant le tribunal ?

Dès ses débuts, le projet OGA est l'objet de contestations diverses qui aboutissent, en 2006, au procès Mazibuko. En octobre 2009, la *High Court* rend une décision légitimant l'approche de la municipalité et de l'opérateur, qui leur permet de reprendre la mise en œuvre du projet arrêtée depuis la décision de la cour en mai 2008. Si les contours du projet restent globalement identiques à ceux prévalant lors de sa première phase (2004-2008), des évolutions techniques et sociales importantes sont néanmoins introduites et une ingénierie participative, accompagnée d'une stratégie de communication, sont dorénavant adoptées. Ainsi, au-delà de la défaite des plaignants, il est possible d'adopter une lecture critique du procès et de démontrer qu'il a néanmoins facilité des avancées importantes allant dans le sens d'une meilleure prise en compte des situations de pauvreté.

Cette partie a pour objectif d'illustrer les changements opérés à l'échelle municipale. La première partie reviendra sur le processus juridique. La deuxième partie montrera que le recours militant au droit est ici un outil paradoxal dans la mesure où, malgré la défaite des requérants et le rejet de leurs arguments par la Cour constitutionnelle, le procès a permis l'émergence d'innovations techniques et sociales qui répondent à leurs demandes. La troisième partie reviendra sur l'ingénierie participative et la stratégie de communication déployée auprès des communautés pour faire accepter le projet. Enfin, nous montrerons que l'usage militant du droit peut être un levier efficace de changement en termes de politiques publiques.

2.1. La « guerre de l'eau » de Soweto^[22] : de la rue aux tribunaux

2.1.1. Des mouvements sociaux dans la rue

Très rapidement, le projet OGA est l'objet de contestations de la part de certains résidents qui s'élèvent contre, d'une part, l'installation des compteurs à prépaiement les obligeant à payer l'eau au-delà du volume gratuit et, d'autre part, l'insuffisance de ce dernier. Dès août 2003, ceux-ci se constituent en un groupe organisé : le Phiri Concerned Residents Forum (PCRf) avec le soutien de l'Anti Privatisation Forum (APF), l'un des « nouveaux » mouvements sociaux influents à l'échelle de Johannesburg (Ballard *et al.*, 2006 ; Tournadre-Plancq, 2008 ; Gentle, 2008 ; White, 2006). L'émergence de cette résistance collective se traduit par la création de la Coalition Against Water Privatisation (CAWP ; voir encadré 9), branche de l'APF concentrée sur les questions d'eau (cf. encadré 8).

Encadré 8 Un acteur catalyseur : l'APF

L'APF a été créé en 2000 par des résidents des townships et certains étudiants et intellectuels engagés, souvent ex-membres du parti communiste, de l'ANC ou de syndicats influents comme la *Congress of South African Trade Unions* (COSATU). L'APF est une organisation regroupant des militants aux profils assez divers, même si ses membres sont en majorité des habitants pauvres des townships.

L'APF est un forum de gauche aux orientations marxistes revendiquées. Toutefois, son identité politique n'est pas unifiée car l'organisation est composée de militants de tous bords : communistes critiques vis-à-vis du parti communiste établi, trotskistes, etc.

L'APF, forum peu institutionnalisé, regroupe une trentaine d'organisations affiliées localisées dans les townships de Johannesburg, dont le PCRf. Forte de ces affiliés, l'organisation est devenue un mouvement social puissant à Johannesburg, et plus généralement dans la région du Gauteng. La structure se concentre sur la défense des populations marginalisées, principalement sur des questions touchant à l'accès aux services de base. Elle développe une idéologie antiprivatisation et antirecouvrement des coûts assez radicale. Dans ce cadre, les compteurs symbolisent une double menace : celle de la privatisation des services et celle de la marchandisation de l'eau, ressource considérée comme un bien public.

[22] Formule inspirée du titre d'un article du *Mail and Guardian* daté du 24 juillet 2006 : 'Soweto starts its water war'.

Encadré 9 Une organisation née pour renforcer les résistances sur le terrain : la CAWP

Dans le cadre des résistances contre le projet *Gcin'Amanzi* à Phiri, l'APF a mis en place un front de résistance plus large et plus spécifique à l'accès à l'eau en 2004 : la CAWP. Celle-ci permet aux organisations ne partageant pas les orientations politiques de l'APF mais souhaitant se mobiliser sur les questions d'accès à l'eau de se rassembler. Malgré sa relative indépendance, la CAWP dépend administrativement, financièrement et logistiquement de l'APF. La coalition a un rôle de coordination et d'animation des affiliés de l'APF sur le terrain et possède également une section dédiée à la recherche qui a produit plusieurs rapports sur l'accès à l'eau dans les townships d'Orange Farm et de Soweto. La CAWP justifie toutes ses actions en s'appuyant sur la reconnaissance, dans la Constitution, du droit à l'eau.

Cette contestation collective se matérialise par l'opération *Vul'Amanzi* (« plus d'eau » en zoulou) dont les traductions concrètes sont nombreuses : manifestations devant le conseil municipal, marches jusqu'aux bureaux de la compagnie d'eau, distribution de pétitions, organisation de réunions hebdomadaires d'information et de mobilisation, rebouchage des tranchées creusées pendant les travaux de rénovation des réseaux, coupure des conduites installées par JW, ou encore sabotage des compteurs à prépaiement (cf. encadré 10). Dans ce cadre, l'APF, la CAWP et le PCRf organisent les conditions matérielles des contestations en formant des bénévoles aux techniques de déconnexions illégales de compteurs ou en assurant une permanence quotidienne dans plusieurs bureaux à Soweto. Ainsi, lorsque des foyers souhaitent déconnecter leurs compteurs à prépaiement, il leur suffit de téléphoner au bureau de l'organisation qui envoie alors des bénévoles pour effectuer l'opération.

En réponse à ces contestations locales, la répression est assez vigoureuse de la part de la municipalité et de la compagnie d'eau qui ont fait intervenir ponctuellement la police et des compagnies de sécurité privées (*Wozani Security*, mieux connu sous le nom de *Red Ant*^[23]) afin de surveiller les travaux^[24]. Dans les mois qui suivent le début

[23] Compagnie de sécurité dont les membres, tous vêtus de rouge (d'où leur surnom de « fourmis rouges »), sont célèbres dans tout le pays pour leurs actions d'éviction de squats, notamment à Johannesburg.

[24] Cette situation corrobore une situation plus globale. En effet, de nombreux observateurs remarquent que la répression des mouvements sociaux par l'État se radicalise dans l'Afrique du Sud démocratique. Il semble que, pour l'ANC et ses alliés, les actions « illégales », considérées comme valables du temps de l'apartheid, ne le sont plus aujourd'hui compte tenu du régime démocratique et de la présence d'autorités élues et légitimes.

des travaux, quatorze personnes sont arrêtées pour « violences publiques », « provocations » ou « dommages sur propriété privée » (APF et CAWP, 2006).

Si l'ampleur des contestations contre le projet est assez difficile à évaluer, deux indicateurs montrent que celle-ci a été d'importance. Premièrement, aujourd'hui, la compagnie d'eau estime que 40 à 50 % des compteurs ont été déconnectés illégalement à Soweto ; deuxièmement, cette dernière estime qu'une grande partie de l'augmentation des coûts du projet sont liés aux dépenses courantes de sécurité.

Encadré 10 *Déconnexion illégale d'un compteur à prépaiement (Senoane, Soweto, extrait du journal de terrain, novembre 2010)*

Walter, une quarantaine d'années, membre du *Soweto Electricity Concern Residents (SECC)*, un des mouvements sociaux actifs à Soweto, se rend chez M^{me} Mandela Tshabalala, une femme d'une soixantaine d'années vivant dans le quartier de Senoane (Soweto) pour déconnecter le compteur à prépaiement installé en 2007. Le foyer est composé de neuf-dix personnes : certaines sont des membres de la famille, d'autres sont des locataires et vivent dans deux « *backyard shacks*^[25] ». Parmi elles, une seule a un emploi fixe et les revenus du ménage sont faibles, entre 1 500 et 2 000 ZAR.

Pendant une trentaine de minutes, dans le salon, Walter présente le SECC et ses motivations à la propriétaire. Voici quelques extraits de son argumentaire :

« En tant qu'organisation, nous représentons les habitants de Soweto et nous nous opposons à l'installation de compteurs, proposée par les élus locaux (councillors) de l'ANC. En 1994, nous pensions que nous allions bénéficier gratuitement de services de meilleure qualité, mais cela ne s'est pas matérialisé. [...] Nous voulons que la communauté soit informée de la corruption inhérente au gouvernement ANC. Leurs actions contredisent la Constitution elle-même. Ils ont trompé les populations, l'objectif de l'installation des compteurs est simplement de prendre l'argent des pauvres. Lors des premières installations des compteurs au cours de l'année 2004, à Phiri, les autorités ont installé des compteurs de force et un certain nombre d'entre nous ont été arrêtés. Par la suite, nous avons marché vers les bureaux du maire Amos Maseko, certains militants ont été à nouveau arrêtés. La police a arrêté sans aucun discernement, même les personnes âgées ! Ce qu'ils ont réussi à faire avec le système de prépaiement est de s'assurer que ceux qui n'ont pas d'argent ne peuvent pas obtenir d'eau. [...] En 2009, en tant qu'organisation, nous avons fait un procès à la municipalité, que nous avons gagné. Le juge a affirmé que l'eau est un droit humain fondamental qui ne peut être commercialisé. Cela a justifié et décomplexé notre demande d'eau gratuite. En dépit de notre victoire devant le tribunal, la municipalité, via le maire Maseko, continue d'installer ces compteurs. C'est

[25] Structures précaires situées dans l'arrière-cour des habitations.



pourquoi nous avons raison de poursuivre l'affaire. Il est impératif que nous restions unis dans notre refus du système de compteurs et que nous soutenions les conclusions des tribunaux, qui ont été en notre faveur. La ville a été très arrogante dans son approche et poursuit l'installation de ces compteurs, malgré la conclusion des tribunaux. Vous-mêmes, vous êtes concernée par cette politique. Nous pensons que, si nous nous mobilisons, nous pouvons gagner la bataille et ce même si nous sommes conscients que nos gens peuvent être arrêtés alors qu'ils se battent pour l'accès aux services de base essentiels. »

La vieille femme semble convaincue par les arguments avancés. Elle explique qu'elle souhaite retirer ce compteur car elle paie plus de 100 ZAR par mois pour l'eau, ce qui représente une part trop importante de son budget. Par ailleurs, selon elle, quand les 6 m³ sont consommés, au bout d'une dizaine de jours, il faut marcher 25 minutes pour se rendre au point d'achat le plus proche, ce qui lui est difficile compte tenu de son âge.

Après avoir obtenu son accord, Walter se rend à l'extérieur et commence à déconnecter le compteur. Le processus, assez simple, même si l'opération prend du temps (environ 2 heures), est réalisé avec des outils rudimentaires : une simple pioche trouvée au fond de la cour et un couteau.

Cette résistance collective, vive au début du projet, s'affaiblit progressivement. Ainsi, un rapport produit conjointement par la CAWP et l'APF (2006) explique que les contestations sur le terrain ont considérablement diminué du fait des arrestations, des intimidations, des menaces émanant des autorités ou des coupures d'eau pour les foyers refusant de coopérer avec le projet. A titre illustratif, si le PCRf rassemblait facilement 500 personnes lors de ses réunions hebdomadaires en 2003, en 2006, il peinait à rassembler quelques dizaines de militants (CAWP et APF, 2006).

En conséquence de cette forte démobilisation, en 2006, les trois organisations décident conjointement de changer de stratégie^[26] et de recourir à la justice pour lutter contre l'installation des compteurs, en nourrissant l'espoir que le procès relance les mobilisations sur le terrain et fasse entendre leurs revendications. Le passage à la lutte juridique semble donc être une réponse à l'essoufflement des mobilisations et il apparaît de manière claire que le recours au droit n'était pas perçu comme une option par les militants au début des contestations contre le projet : c'est seulement plus tard, alors que la mobilisation sur le terrain décroissait, que le recours légal a été vu comme une stratégie possible, voire nécessaire (Aubriot, 2009).

[26] Nous choisissons ici le terme de stratégie en opposition au terme de tactique en référence aux travaux de Certeau (1990).

2.1.2. Procès Mazibuko, de l'usage militant du droit

« Soweto commence sa guerre de l'eau », ainsi titre le très populaire *Mail and Guardian*, le 24 juillet 2006^[27]. Après trois années de contestations diverses contre l'installation des compteurs à prépaiement, cinq résidents du quartier de Phiri, soutenus par deux mouvements sociaux (l'APF et le CAWP), le CALS et un avocat constitutionnel renommé, décident de faire passer leurs revendications de la rue aux cours de justice en portant plainte contre la municipalité de Johannesburg, JW et le DWAF. Les trois acteurs sont ici attaqués sur la base de leurs différentes responsabilités dans le secteur de l'eau : la ville de Johannesburg étant la *Water Services Authority*, JW le *services provider* et le ministère dans sa fonction d'établissement des politiques au niveau national. Très vite cette plainte devient « l'affaire Mazibuko », du nom de la première requérante.

L'encadré 11 détaille le profil des cinq plaignants et montre la diversité de leur situation. Chacun d'entre eux illustre une situation caractéristique de celles pouvant être identifiées à Phiri : insuffisance du volume d'eau gratuit compte tenu de la taille du ménage, problème de capacité de paiement, complexité techniques liés aux compteurs, prévalence du VIH/Sida, fort taux de chômage, etc. Cette volonté de représentativité et de diversité des situations au moment du choix des requérants lors de la constitution du cas est clairement exprimée par CALS. En effet, afin de faciliter le suivi de l'affaire, l'équipe juridique fait le choix de ne pas engager les 90 personnes volontaires pour participer au procès et préfère ne sélectionner que cinq résidents considérés comme « représentatifs » de Phiri, et plus largement de Soweto. Il est en effet clair pour l'équipe juridique que la bataille judiciaire sera longue et qu'il sera, pour des raisons pratiques, difficile de conserver un si grand nombre de personnes actives sur le long terme (Aubriot, 2009).

[27] Article du *Mail and Guardian* du 24 Juillet 2006, "Soweto starts its water war".

Encadré 11 Profil des plaignants du procès Mazibuko

Lindiwe Mazibuko^[28] Femme de 39 ans, sans emploi, décédée d'un cancer le mois suivant la remise de la décision de la *High Court*. En 2006, elle vit dans la propriété de sa mère avec vingt autres personnes, réparties entre la maison principale et deux « *backyard shacks* ». Toutes les personnes vivant dans cette propriété sont sans emploi. Le revenu du ménage est composé de la retraite de sa mère (820 ZAR/mois), de la location des *shacks* (150 ZAR/mois) et d'une aide sociale pour deux enfants à sa charge (180 ZAR/mois) soit un total de 1 300 ZAR par mois. Les charges fixes pour ce ménage comprennent les soins médicaux (environ 280 ZAR/mois), le transport, la nourriture, les vêtements, les frais de scolarité pour 6 enfants, les charges d'électricité, d'eau et les diverses taxes (entre 60 et 117 ZAR par mois). En 2006, la dette correspondant aux arriérés des factures d'eau de la famille s'élève à 16 000 ZAR. A compter de l'installation du compteur à prépaiement dans cette propriété, le volume d'eau gratuit fourni était consommé après 12 ou 15 jours. Ce ménage estime consommer environ 50 ZAR/mois d'eau supplémentaire après la consommation des 6 m³ gratuits et déclare pratiquer une forme d'autorégulation de sa consommation, qui correspond à une diminution de l'hygiène en général.

Grace Munyai^[29] Femme de 43 ans, sans emploi. Elle est propriétaire de sa maison qu'elle habite avec son mari (qui a un emploi fixe) et quatre autres personnes. En novembre 2004, G. Munyai ayant refusé d'adopter un compteur à prépaiement, un robinet extérieur a été installé dans sa propriété (niveau de service 2). Dans son *affidavit*^[30], elle explique que les six mois précédents l'installation du robinet extérieur, l'eau était coupée. Cette coupure est intervenue alors qu'elle

[28] *Founding Affidavit*, High Court of South Africa, Witwatersrand Local Division, Case No 06/13865, 2006.

[29] *Grace Munyai Affidavit*, High Court of South Africa, Witwatersrand Local Division, Case No 06/13865, 2006.

[30] Un *affidavit* est une déclaration écrite faite sous serment par les parties prenantes et déposée devant une cour de justice lors d'un procès. Cette pratique est classique dans les pays de *common law*.



avait à sa charge une parente malade du Sida et qu'elle rencontrait des problèmes d'accessibilité (obligation d'aller chercher de l'eau dans le quartier voisin) et de quantité d'eau (impossibilité de rapporter assez d'eau pour soigner correctement la personne malade).

Jennifer Makoatsane^[31] Femme de 35 ans, sans emploi. Elle vit dans la maison de sa sœur avec huit autres personnes. Un compteur à prépaiement a été installé dans la propriété en novembre 2004. Son *affidavit* met en avant l'insuffisance du volume d'eau gratuit fourni dans le cadre de la politique de l'eau gratuite pour un foyer de cette taille, le problème de capacité de paiement, et enfin la question de l'autorégulation pratiquée par certains ménages au détriment de l'hygiène personnelle ou domestique.

Sophia Malekutu^[32] Femme de 71 ans, retraitée. Propriétaire de sa maison depuis 1950, elle vit avec son fils de 40 ans et sa nièce de 53 ans, tous deux sans emploi. Le revenu du ménage est uniquement composé de sa retraite, qui s'élève à 780 ZAR par mois. Le compteur à prépaiement a été installé dans sa propriété en octobre 2004. Son *affidavit* met en avant des problèmes techniques liés au compteur (problème de comptage du volume d'eau, problème de desserte des 6 m³ gratuits, etc.)

Vusimuzi Paki^[33] Homme de 40 ans, sans emploi. Sur sa propriété, 3 *backyards shacks* ont été construites. Onze personnes vivent sur cette propriété dont dix locataires répartis dans les *shacks* qui lui rapportent chacune 100 ZAR/mois. En 2005, après l'installation d'un compteur à prépaiement, un feu s'est déclaré dans l'une des *shacks*. Les résidents ont été dans l'incapacité de l'éteindre du fait d'un flux trop faible d'eau et deux jeunes enfants ont péri dans cet accident.

[31] *Jennifer Makoatsane Affidavit*, High Court of South Africa, Witwatersrand Local Division, Case No 06/13865, 2006.

[32] *Sophia Malekutu, Affidavit*, High Court of South Africa, Witwatersrand Local Division, Case No 06/13865, 2006.

[33] *Vusimuzi Paki, Affidavit*, High Court of South Africa, Witwatersrand Local Division, Case No 06/13865, 2006.

Quelles requêtes pour les plaignants ?

La plainte déposée devant la *High Court of South Africa, Witwatersrand Local Division* est adressée au nom du respect du droit fondamental à l'eau reconnu par la Constitution (1996). Le procès Mazibuko défie donc les tribunaux sud-africains d'interpréter et de statuer sur le contenu d'un droit social constitutionnel et sur les programmes lui donnant un contenu.

Les cinq requérants et leurs représentants contestent deux éléments de la politique municipale relative à l'accès à l'eau. Le premier concerne l'installation même de compteurs à prépaiement qui restreint, selon eux, la réalisation de leur droit à l'eau, ces outils sociotechniques limitant leur accès de manière automatique et sans notification préalable. Ils demandent donc la reconnaissance, par la Cour, du caractère illégal et inconstitutionnel des compteurs à prépaiement.

Le second élément est directement lié à l'insuffisance du volume d'eau gratuite (6 m³/mois/ménage) fourni dans le cadre des dispositions de la politique de l'eau gratuite, compte tenu de la taille des ménages pauvres. Les argumentaires des plaignants mettent en exergue le caractère inapproprié du choix de huit personnes pour calculer le volume fourni dans le cadre de la FBW. Les autorités sud-africaines ont en effet estimé qu'un ménage sud-africain moyen est composé de huit personnes, et que, conformément aux recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), 25 l/personne/jour est un volume suffisant pour satisfaire les besoins essentiels (à savoir, l'eau pour la boisson, l'hygiène personnelle et du foyer, l'assainissement de base et la préparation de la nourriture). Au contraire, les requérants montrent que les ménages résidants à Soweto sont en moyenne composés de 16 personnes, incluant des membres de la famille mais également des locataires, vivant dans des *backyard shacks*. Les plaignants demandent à la Cour de reconnaître le caractère inconstitutionnel de ce standard. Par ailleurs, ils remettent en cause la méthode de ciblage des aides sociales en soulignant le fait que l'eau gratuite est dispensée sur la base d'une propriété avec la conception – fautive – qu'une propriété équivaut à un ménage. Ainsi le volume d'eau dispensé gratuitement bénéficie à l'ensemble de la propriété, qu'elle que soit sa composition (présence de plusieurs familles, de locataires, etc.) et ne respecte pas les directives gouvernementales.

Sur ces deux aspects, les requérants demandent au tribunal d'ordonner à JW et à la municipalité de Johannesburg (i) d'offrir deux options techniques aux résidents, à savoir un compteur classique ou un compteur à prépaiement, et (ii) d'augmenter le

volume d'eau gratuite de 25 l/personne/jour à 50 l/personne/jour en se basant sur des recommandations émises par certains experts internationaux. Peter Gleick par exemple, expert international ayant soutenu la plainte, souligne que le volume d'eau minimum par jour et par personne doit être de 50 litres^[34] pour pouvoir satisfaire aux besoins essentiels.

En outre, les requérants mettent en avant le caractère discriminatoire de la politique de l'eau menée par la municipalité de Johannesburg, dans la mesure où les compteurs à prépaiement ont été uniquement installés dans une partie de la ville caractérisée par des conditions socioéconomiques défavorisées, ce qui oblige les ménages pauvres à payer l'eau en avance alors que les foyers plus riches continuent à bénéficier d'un système de facturation classique et, donc, de jouir de crédits ou de négocier les délais de paiement en cas de difficultés financières. Ce procès soulève donc une question ancienne en Afrique du Sud : celle de la discrimination imposée par l'Etat et de l'affrontement entre une partie de la population pauvre et noire et une autre plus riche et blanche bénéficiant de conditions socioéconomiques et d'accès aux services essentiels différentes. Ce procès remet donc au centre des débats des questions sensibles dans un pays où la démocratie est encore un édifice en construction et où, si les questions raciales sont censées être dépassées, la transformation politique, sociétale, économique et sociale n'est que partielle ou sélective (Vircoulon, 2004), et qu'en parallèle émerge un discours sur l'avènement d'une société divisée selon les classes sociales et non plus selon les « races » (Bond, 2004). Le procès remet donc au centre du débat ces difficultés en les formulant dans une opposition noirs/blancs ou riches/pauvres assez ferme.

Le processus juridique

Le procès est un processus long (voir encadré 13) qui passe par l'ensemble des cours de justice sud-africaines (voir encadré 12) et connaît des revirements importants. En effet, alors que la décision de la *High Court* valide l'ensemble des requêtes faites par les plaignants et ordonnait à JW et à la municipalité d'augmenter le volume d'eau gratuite et d'offrir le choix entre des compteurs à prépaiement ou des compteurs classiques aux usagers, celle de la Cour constitutionnelle, rendu quatre ans plus tard, valide complètement l'approche municipale et rejette l'ensemble des arguments des requérants. Ce qui pourrait donc être assimilé à une victoire complète de la municipalité

[34] Son estimation est basée sur le calcul suivant : 5 litres pour l'eau de boisson + 20 litres pour un assainissement de base + 15 litres pour l'hygiène + 10 litres pour la préparation de la nourriture.

Encadré 12 *Les cours supérieures de justice en Afrique du Sud*

Constitutional Court La Cour constitutionnelle a été créée en 1994. Toutes les affaires relevant de la Constitution en Afrique du Sud sont traitées devant cette institution. Elle est composée de neuf juges permanents. Ses décisions annulent toutes les décisions des cours inférieures.

Supreme Court of Appeal Comme son nom l'indique, cette cour ne juge que des affaires en appel. Il s'agit du tribunal de dernière instance, sauf pour les affaires relevant de la Constitution. Les décisions de la cour d'appel supplantent celles émises par les cours inférieures.

High Court Les hautes cours de justice, au nombre de 13, sont des juridictions géographiques de première instance. Elles sont compétentes sur tous les sujets dans leur aire géographique mais elles n'entendent que des affaires criminelles impliquant des sommes de plus de 100 000 ZAR.

Encadré 13 *Les grandes étapes du procès Mazibuko*

Juillet 2006 Dépôt de la plainte par cinq résidents de Phiri, l'APF et CALS.

Décembre 2007 (3,4 et 5) Première audition devant la *High Court of Justice, Witwatersrand Local Division*.

Avril 2008 (18) La décision est rendue le 8 avril 2008 en faveur des requérants, le juge Tsoka conclut que :

- les compteurs à prépaiement sont illégaux car non reconnus par les règlements municipaux régulant le service d'eau à Johannesburg ;
- les compteurs sont illégaux et inconstitutionnels car les résidents sont forcés de les accepter et n'ont le choix qu'entre une connexion à l'extérieur du domicile (niveau de service 2) ou un compteur à prépaiement (niveau de service 3) ;
- la quantité d'eau gratuite fournie par la municipalité est trop faible compte tenu de la taille des ménages pauvres.

Le juge demande donc aux autorités d'augmenter le volume de 25 l à 50 l/pers/jour et de proposer systématiquement aux usagers le choix entre des compteurs classiques et des compteurs à prépaiement.





Mai 2008 JW et la municipalité suspendent les activités du projet en dépit de résultats techniques et financiers relativement satisfaisants (cf. 1.5.). En mai 2008, 98 000 compteurs à prépaiement sont installés à Soweto et 116 km de réseau rénovés.

Séptembre 2008 La municipalité de Johannesburg et JW font appel de la décision de la *High Court*.

Février 2009 (25) Le cas est entendu devant la *Supreme Court of Appeal*.

Mars 2009 (25) La décision, rendue le 25 mars 2009, indique une nouvelle norme concernant le volume d'eau gratuite minimum correspondant à 42 l/jour/pers et se prononce en faveur de l'illégalité des compteurs (et non de leur inconstitutionnalité). Le juge demande également à JW de donner systématiquement le choix aux usagers entre des compteurs à prépaiement ou à post paiement. En outre, deux ans sont donnés à la municipalité pour réviser ses règlements municipaux relatifs aux compteurs à prépaiement et corriger leur « illégalité ».

Séptembre 2009 L'ensemble des parties prenantes fait appel de la seconde décision. Pour les plaignants, il s'agit de (i) restituer la première décision (et, plus précisément, d'annuler la durée de deux ans offerte à la municipalité de Johannesburg pour réviser les règlements municipaux) et (ii) de demander une réhabilitation de la norme de 50 l/pers/jour en termes de volume d'eau gratuite minimum. JW et COJ demandent un '*cross-appeal*' : pour la partie adverse, il s'agit de faire annuler le volume exigé par la *Supreme Court* et de montrer que les compteurs à prépaiement ne sont pas illégaux.

Séptembre 2009 La dernière étape du processus juridique a lieu les 2 et 3 septembre 2009 devant la Cour constitutionnelle, plus haute autorité de l'Etat.





Octobre 2009

La décision finale est rendue le 8 octobre 2009 en faveur des répondants^[35] : elle rejette l'ensemble des arguments avancés par les requérants et annule les décisions précédentes. La décision est résumée ainsi : *"After careful consideration of the issues, this judgment finds that the City's Free Basic Water policy falls within the bounds of reasonableness and therefore is not in conflict with either section 27 of the Constitution or with the national legislation regulating water services. The installation of pre-paid meters in Phiri is found to be lawful. Accordingly, the orders made by the Supreme Court of Appeal and the High Court are set aside^[36]"*. (Après un examen attentif des requêtes, nous considérons que la politique de la ville pour un accès à un volume d'eau basique gratuit est raisonnable et n'entre donc pas en conflit avec la Section 27 de la Constitution, ni avec la législation nationale concernant les services d'eau. L'installation de compteurs à prépaiement à Phiri est donc légale. Par conséquent, les jugements rendus par la Cour d'appel et la Haute Cour de justice sont ignorés). D'un point de vue juridique, c'est donc une victoire complète pour la municipalité et l'opérateur et, à l'inverse, une défaite radicale et très inattendue pour les requérants.

et de l'opérateur, et inversement à une défaite radicale des requérants, est pourtant moins évident qu'il n'y paraît. On verra en effet dans les parties suivantes que, malgré la défaite des plaignants devant la Cour constitutionnelle, le recours au droit a permis de faire évoluer la politique municipale d'accès à l'eau en la rendant plus *"pro-poor"* (au moins sur le papier) et que la quasi-totalité des arguments avancés par les plaignants ont été entendus et pris en compte par l'opérateur et la municipalité.

Comment expliquer la décision de la Cour constitutionnelle ?

On peut naturellement s'interroger sur les motivations de la Cour constitutionnelle à rendre une décision pouvant apparaître très contradictoire face à celles des deux cours inférieures. Si certaines explications sont directement liées au jugement (nous en exposerons deux brièvement), d'autres sont attribuables à la jurisprudence développée ces dernières années par la Cour constitutionnelle, et par la manière dont les juges qui la compose interprètent leur mandat.

[35] *Mazibuko vs City of Johannesburg and others*, Judgment, Constitutional Court of South Africa, 8 octobre 2009.

[36] *Ibid.*, paragraphe 9.

S'agissant des raisons internes au procès, la décision de la Cour constitutionnelle s'explique par le fait que la municipalité ait fait évoluer sa politique d'accès à l'eau tout au long du processus juridique, contrant ainsi les arguments avancés par les requérants et se saisissant un à un des problèmes soulevés par ces derniers au fil du processus juridique. Ces différents éléments seront étudiés dans la partie suivante. Par ailleurs, concernant le volume d'eau gratuite, les différences d'interprétation viennent des sources utilisées. La Haute Cour de justice s'est basée sur l'expertise internationale (*amicus curae*^[37] soumis par l'ONG internationale Center on Housing Rights and Evictions - COHRE^[38], et celui de l'expert international P. Gleick^[39]) prônant un volume minimum de 50 l/pers./jour. La Cour d'appel s'est, quant à elle, basée sur l'expertise d'ingénieurs locaux ayant réalisé des études en Afrique du Sud pour rendre sa décision définissant le volume minimum à 42 l/pers./jour. La Cour constitutionnelle s'est démarquée en précisant que, si la jurisprudence internationale pouvait être utile pour l'analyse, celle-ci ne devait pas pour autant pousser à adopter une approche visant à définir un contenu minimum aux droits sociaux.

Plus largement, la décision de la Cour constitutionnelle s'explique par la jurisprudence développée ces dernières années sur la question des droits sociaux, notamment au travers de décisions relatives au droit à la santé ou au droit au logement dans le cadre des affaires TAC et Grootboom (cf. encadré 14). Dans ces deux affaires, la Cour a développé le concept de « raisonabilité », lui permettant de juger de la cohérence des politiques publiques et de leur équitabilité en matière d'allocation des ressources. Dans l'affaire Mazibuko, la Cour a utilisé ce même concept pour évaluer la politique de l'eau mise en place par la municipalité de Johannesburg et invalider l'approche des deux cours inférieures, prétextant que le rôle des tribunaux n'est pas de définir le contenu minimum (*core minimum*) des droits sociaux (ici, le volume d'eau gratuit). La Cour constitutionnelle refuse en effet de statuer sur ce dernier, soulignant que cette fonction ne relève pas de sa compétence car il ne lui revient pas de définir les politiques publiques, notamment du fait de leurs implications budgétaires. La Cour constitutionnelle exprime sa volonté de respecter le principe de la séparation des pouvoirs et de ne pas empiéter sur les prérogatives relevant de l'exécutif et du législatif. Précisons que, s'agissant de la justiciabilité des droits sociaux, l'autolimitation de la

[37] Le système sud-africain permet la présentation d'*amicus curiae* lors des procès : des personnes ayant des compétences particulières dans un litige et souhaitant intervenir le peuvent avec l'accord préalable des parties prenantes et du président de la cour concernée.

[38] *Mazibuko vs City of Johannesburg and others, Amicus curae*, Center on Housing Rights and Evictions, 2008.

[39] *Mazibuko vs City of Johannesburg and others, Amicus curae*, P. Gleick, 2008.

compréhension de leur mandat par les juges, pour des raisons caractérisées de techniques et démocratiques, est un phénomène repéré par Roman (2010) bien au-delà des frontières sud-africaines.

Le concept de « raisonnable » développé par la Cour constitutionnelle a été salué par un certain nombre d'observateurs qui mettent en exergue la « culture de justification » introduite par ce dernier et sa faculté à pouvoir mettre en lumière certaines failles des politiques publiques (Robitaille, 2010). Pourtant, ce concept est par ailleurs vivement décrié par des juristes qui déplorent l'incapacité de la Cour à améliorer le sort des franges pauvres de la population (Blichlitz, 2007 ; Liebenberg, 2010) en refusant de donner un contenu minimum aux droits sociaux, et qui dénoncent sa clémence face au gouvernement quand d'autres y voient une manière performante de respecter la séparation des pouvoirs^[40]. Comme le résume Robitaille (2010), la jurisprudence sud-africaine « *a fait l'objet tant d'éloges, en raison de sa contribution à la théorie de la justiciabilité des droits sociaux, que de critiques, de par la trop grande déférence dont la Cour témoigne à l'endroit des politiques publiques.* »

Le procès Mazibuko résulte donc, au-delà des arguments spécifiques discutés en son sein, de la jurisprudence développée par la Cour constitutionnelle depuis sa création. Si sa décision a été source de nombreuses interrogations et déceptions dans les rangs des requérants, ce rapide éclairage jurisprudentiel permet néanmoins de comprendre que ce revirement était quelque part prévisible, en dépit des décisions des cours inférieures.

[40] Pour une discussion juridique en français de ces questions, se reporter à Robitaille (2010).

Encadré 14 *Les affaires TAC et Grootboom, deux précédents importants dans la jurisprudence sud-africaine sur les droits sociaux*

L'affaire *Grootboom*

En 2000, dans la périphérie de Cape Town, une communauté de 900 squatters, évincés d'une propriété privée où ils avaient constitué une zone d'habitat informel, s'installe sur un terrain de sports voisin. Ne disposant ni d'abris, ni d'accès à l'eau et à l'électricité ou d'équipements sanitaires minima, cette communauté décide d'intenter une action en justice fondée sur deux dispositions de la Constitution sud-africaine de 1996 (article 26 sur le droit au logement et article 28 sur la protection des enfants) contre les gouvernements provincial et national. En deuxième jugement, la Cour constitutionnelle conclut à une violation de l'article 26 et déclare que la réalisation progressive des droits économiques et sociaux est, pour l'Etat, une obligation, comme en témoigne cet extrait rendu par le juge : « *J'insiste (...) sur le fait que ce sont des droits, et que la Constitution oblige à leur donner effet. Ceci est une obligation que les tribunaux peuvent, et dans les circonstances adéquates, doivent exécuter*^[41] ». La Cour a conclu qu'en ne répondant pas au besoin des plus démunis, la politique de logement mise en œuvre par l'État ne répondait pas à l'obligation de prendre « *toutes les mesures raisonnables dans la limite des ressources disponibles* ». Dans sa décision, elle a ordonné aux administrations provinciale et nationale de « *concevoir, financer, mettre en œuvre et superviser des mesures pour fournir un secours à ceux qui en ont désespérément besoin* » et pris des mesures intérimaires pour améliorer le sort de la communauté (fourniture de draps, de toilettes et de points d'eau, etc.) ; elle a également exigé qu'un terrain leur soit fourni.

L'affaire *Treatment Action Campaign (TAC)*

TAC est l'une des principales organisations de lutte contre le Sida en Afrique du Sud ; elle a été créée en 1998 avec l'objectif de généraliser l'accès aux soins. L'organisation a eu recours aux tribunaux pour favoriser l'accès à la Néviparine afin d'éradiquer la transmission du virus de la mère à l'enfant. Ce traitement était alors disponible uniquement dans certains sites de recherche, et ce, même si le laboratoire pharmaceutique le fabriquant avait accepté de le fournir gratuitement pendant cinq ans. A cette époque, le président sud-africain, Thabo Mbeki, était vivement opposé à la généralisation des antirétroviraux. TAC a donc attaqué le gouvernement sur cet aspect précis de sa politique relative au traitement du VIH, en montrant que cette dernière violait le droit à la santé des individus (article 27 et 28 de la Constitution). Dans ce cas, la Cour constitutionnelle a repris le concept de raisonabilité développé



[41] *Government of the Republic of South Africa and Others vs Grootboom and Others*, 2001, SA46 (CC).



dans l'affaire *Grootboom* pour juger les politiques gouvernementales, en déclarant que la mise à disposition de la néviparine dans des sites de recherche uniquement n'était pas raisonnable et qu'elle entraînait en contradiction avec les obligations de l'Etat telles que définies par la Constitution. La Cour constitutionnelle a ainsi ordonné au gouvernement d'étendre sans délai la fourniture de néviparine en dehors des sites de recherche^[42].

2.2. Le paradoxe du procès : des améliorations techniques et sociales malgré la défaite des plaignants

Les conséquences du procès Mazibuko sur l'approche de la municipalité dans le domaine de l'accès à l'eau des urbains pauvres en général, et sur le projet OGA en particulier, ont été importantes. En effet, si les plaignants ont perdu le procès, ce dernier, en tant que processus, a néanmoins contraint l'opérateur et la puissance publique à faire évoluer le projet sur la quasi-totalité des arguments portés par les plaignants : le caractère discriminatoire du projet, les risques sociaux d'une déconnexion automatique et sans notification préalable des compteurs à prépaiement, l'insuffisance du volume d'eau gratuit fourni par la municipalité aux ménages pauvres, et les limites du système de ciblage des aides sociales.

Dans ce cadre, les représentants de la municipalité et de la compagnie d'eau interrogés affirment de manière unanime que le procès a eu un impact bénéfique dans la mesure où il a obligé les institutions à poser un regard critique sur leur approche et leur mise en œuvre des politiques de l'eau. Un grand nombre d'observateurs témoignent ainsi de l'impact du procès sur la politique municipale : « *L'impact du procès est assez important. D'abord, il a forcé la ville à porter une réelle attention aux politiques qu'elle est en train de mettre en œuvre en termes de services essentiels. Cela a forcé la ville à prendre plus de précautions, à analyser ses actions.* » (Consultante, juillet 2009). « *Pour la municipalité et JW, ce procès a également eu un impact positif dans la mesure où il a poussé ces deux acteurs à faire plus attention à la manière dont ils procèdent, à être plus attentifs aux attentes des populations, et enfin à s'assurer de donner une voix aux populations lors de la mise en place d'un projet. Finalement, ce que tout le monde a appris via ce cas est qu'il faut faire passer les populations en premier dans tous les services publics.* » (DAAF, juillet 2009).

[42] *Minister of Health vs Treatment Action Campaign*, 2002, SA 721 (CC).

Après avoir brièvement présenté le plan de reprise du projet OGA, cette partie propose une revue critique de ces différentes évolutions techniques et sociales proposées, en réponse au procès, par la municipalité et la compagnie d'eau.

2.2.1. Plan de reprise du projet OGA

Les représentants de JW et de la municipalité interrogés considèrent la première phase du projet non pas comme un échec (e qui aurait été plausible compte tenu du procès, du nombre de manifestations ou du nombre considérable de compteurs à prépaiement rendus hors d'usage), mais au contraire comme une « victoire » dans la

Tableau 4 *Planning prévisionnel relatif à la reprise du projet*

Activités	Planning prévisionnel	
	Début	Fin
Communication et campagne de consultation (éducation des consommateurs sur l'importance de la conservation de la ressource eau et sur leurs droits et obligations ; implication des élus locaux (<i>councillors</i>) ; réunions publiques ; campagnes de porte à porte ; etc.).	Décembre 2009 (début effectif février 2010)	Juillet 2010
Intervention technique dans les zones couvertes entre 2006 et 2008 avec une séquence en trois temps : a) 'pre intervention surveys' permettant d'évaluer l'état des infrastructures dans les propriétés et des compteurs à prépaiement ; b) rénovation des plomberies intérieures des maisons pour supprimer les gaspillages dus aux fuites dans les systèmes privés ; c) remplacement des branchements avec une installation systématique de compteurs à prépaiement.	Août 2010 (en cours, début effectif novembre/décembre 2010)	Décembre 2011
Mise en place de la phase 4 du projet (extension du projet à l'ensemble de Soweto).	Juillet 2011	Décembre 2013
Installation des compteurs à prépaiement dans l'ensemble de la ville.	Juillet 2012	A déterminer

Source : adaptation de l'auteur d'après JW (2010).

mesure où il a permis d'atteindre son objectif initial : réduire les pertes et la consommation d'eau. Ainsi, du fait de résultats techniques et financiers satisfaisants, de la légitimation de la Cour constitutionnelle et des enjeux cruciaux de préservation de la ressource (tant à l'échelle municipale que nationale), la municipalité et l'opérateur travaillent au redémarrage du projet à Soweto.

La deuxième phase du projet doit être mise en œuvre sur une période de deux ans et demi (2010-2012) pour un coût estimé de 450 M ZAR. L'accent est mis sur la communication et la consultation des communautés qui précèdent les interventions purement techniques (voir tableau 4). En effet, la municipalité tient à s'assurer du soutien des communautés *via* une vaste campagne de mobilisation et d'information, avant la mise en œuvre technique. Ces aspects seront largement discutés dans la section 3.

Il est prévu que les interventions techniques débutent dans les zones déjà couvertes par le projet durant la période 2004-2008 afin de réparer les nouvelles fuites éventuelles ; les compteurs à prépaiement restent la technologie utilisée massivement. Après avoir réalisé cette phase, le projet sera étendu à l'ensemble de Soweto. Des discussions sont également en cours pour développer le projet à l'ensemble de la ville.

2.2.2. *Le caractère discriminatoire de la politique municipale en question*

Lors du procès Mazibuko, les plaignants ont mis en lumière le caractère discriminatoire du projet *Gcin'Amanzi* dans la mesure où ce dernier ne ciblait que des zones pauvres, historiquement défavorisées et peuplées par des populations noires. Ces accusations s'appuyaient sur les notions centrales d'égalité et de non-discrimination, valeurs fondatrices de la Constitution de 1996^[43]. En réponse à ces critiques, la municipalité et JW ont justifié le choix de Soweto par des arguments d'ordre technico-environnemental et ont indiqué que leur démarche commune s'inscrivait dans un objectif de conservation de la ressource et de gestion de la demande en eau. Deux types d'arguments se sont donc affrontés lors du procès : un premier registre social et éthique mettant en exergue les notions d'égalité et de non-discrimination, un

[43] Constitution sud-africaine, article 9(3) : "The State may not unfairly discriminate directly or indirectly against anyone on one or more grounds, including race, gender, sex, pregnancy, marital status, ethnic or social origin, colour, sexual orientation, age, disability, religion, conscience, belief, culture, language and birth".

second affichant des préoccupations environnementales dépassant largement le cadre de Soweto. On verra cependant que JW reconnaît qu'elle a mal ou peu communiqué sur les enjeux environnementaux, au profit d'un débat largement cristallisé sur les compteurs à prépaiement, et qu'elle tente de rectifier cette approche lors de la reprise du projet. Au final, la Cour constitutionnelle a statué que le projet OGA n'était pas discriminatoire dans la mesure où il avait été mis en œuvre à Soweto pour des raisons environnementales d'une part, et que la municipalité avait mis en place des accompagnements sociaux, d'autre part.

Au-delà du caractère discriminatoire du projet OGA ici souligné, l'*affidavit* déposé par les requérants devant la Cour suprême a fait ressurgir des stigmates appartenant officiellement au passé : le racisme, l'apartheid, la discrimination, l'opposition entre riches et pauvres, entre blancs et noirs, comme en témoigne cet extrait: « [...] *l'inégalité et la discrimination résultent parfois d'une attitude paternaliste, et non malveillante. La politique de la ville est basée sur l'idée que les habitants de Parktown peuvent avoir le droit de choisir le meilleur moyen de réguler leurs affaires, alors que c'est la ville qui décide ce qui est bon pour ceux de Phiri. C'est une forme insidieuse de racisme qui était fréquente au temps de la colonisation et de l'apartheid, et qui demeure offensive, même si elle part d'une bonne intention.*^[44] ».

Ces accusations, qui réveillent des tensions officiellement révolues (même si l'Afrique du Sud reste un pays extrêmement inégalitaire^[45]), ont été prises très au sérieux par la municipalité malgré leur rejet par la Cour constitutionnelle : dans cette jeune démocratie, il n'est plus question pour une municipalité de laisser peser de telles accusations ni de laisser le débat être posé publiquement en ces termes.

Pour faire taire ces critiques, la municipalité propose aujourd'hui une solution technique *a priori* plus égalitaire, qui pourrait se matérialiser d'ici quelques années par l'installation de compteurs à prépaiement dans l'ensemble de la ville, et ce, pour l'eau comme pour l'électricité. Une représentante de la municipalité affirme que le procès a permis de comprendre qu'il est préférable d'avoir une approche inclusive ciblant à la fois des quartiers pauvres et des quartiers plus riches : « *Rétrospectivement, si j'analyse l'ensemble du processus, l'affaire judiciaire et tout ce qui est arrivé, je pense qu'une partie de ce que nous aurions dû faire, c'était de cibler une autre zone, des zones plus*

[44] *Mazibuko vs City of Johannesburg and Others, Head of Arguments, Respondents' Submissions*, Supreme Court of Appeal, Case 489/2008, art 246.

[45] Voir sur ce sujet Vircoulon (2004) et Terreblanche (2004).

mixtes avec également des pertes d'eau élevées, mais pas uniquement les zones à faible revenu [...] Je pense qu'en tant que municipalité, c'est quelque chose que devons rectifier et nous devons réfléchir à la manière d'aborder cette question. Nous sommes en train d'élaborer un système de compteurs à prépaiement pour toute la ville, en d'autres termes, de voir s'il est possible d'installer ces compteurs dans toute la ville. La raison pour laquelle nous procédons de la sorte est la nécessité de réguler la gestion de la demande en eau : cela nous permettrait non seulement de réduire les pertes mais aussi de collecter des recettes parce que il arrive que les habitants de certaines zones riches ne paient pas l'eau. De cette façon, les gens auraient plus de contrôle sur leur utilisation, et la municipalité serait également en mesure de collecter à l'avance le chiffre d'affaires, cette solution représenterait donc un double avantage pour nous. »

Au-delà des aspects relatifs à la non-discrimination, la municipalité voit aussi en cette réforme la possibilité de poursuivre efficacement l'objectif de conservation de la ressource et les impératifs de performance financière. Toutefois, cette décision n'a pas encore été validée du côté politique. A l'heure actuelle, la réflexion est essentiellement technique et financière : il s'agit d'évaluer le coût potentiel – sans aucun doute colossal – pour la puissance publique par rapport à ses possibles avantages (environnementaux, économiques, politiques).

Il est donc intéressant de souligner que cette proposition résulte du procès Mazibuko et, qu'au-delà de la décision de la Cour constitutionnelle, la municipalité continue à s'interroger sur ses politiques et leurs conditions de mise en œuvre. Toutefois, son efficacité pose question : est-elle réellement pratique ou au contraire plus symbolique ? Est-ce qu'il s'agit simplement de faire taire les accusations racistes, discriminatoires en proposant un projet touchant toutes les catégories de la population ou, au contraire, s'agit-il d'une réelle inflexion de la politique municipale d'accès à l'eau ? Peut-on déplorer un effet d'annonce ou ce projet témoigne-t-il d'un réel effort de changement ? Enfin, ce projet est-il techniquement, financièrement et politiquement réaliste ? Une recherche supplémentaire serait nécessaire pour suivre l'évolution de ces discussions et la mise en œuvre éventuelle de ce chantier.

2.2.3. Evolution de l'outil sociotechnique : vers des compteurs à prépaiement plus « sociaux » ?

Comme nous l'avons vu, les compteurs à prépaiement ont été l'objet de nombreuses controverses et un élément central de discordance entre les parties prenantes tout au long du procès. A la fin du processus juridique, la Cour constitutionnelle ayant validé leurs

caractères légal et constitutionnel, ces outils socio-techniques restent un élément fort de l'approche municipale et une pierre angulaire de la reprise du projet. Néanmoins, ils ont connu de nombreuses améliorations techniques traduisant une prise de conscience des limites de l'approche prévalant jusqu'à présent. Ces innovations techniques ont pour objectif de mieux prendre en compte la situation des ménages les plus pauvres et de proposer des solutions aux problèmes soulevés lors du procès Mazibuko, notamment celle des déconnexions automatiques sans notification préalable des usagers, ou du volume d'eau disponible pour des cas particuliers. Parmi ces innovations :

- en cas de coupure d'eau, le « nouveau » compteur peut délivrer un débit minimum de 40 l/h avec une pression faible : ce système est connu sous le nom de *lifeline flow*. Il permet aux usagers de bénéficier continuellement d'un volume minimal d'eau et résout ainsi, du point de vue de la municipalité, les problèmes liés aux déconnexions automatiques soulevés par les plaignants lors du procès ;
- un volume de sécurité (*emergency water*) de 1 000 litres peut être déclenché quatre fois par an pour des raisons exceptionnelles. Cette mesure est importante pour lutter contre les incendies fréquents dans les *townships* en raison de l'usage massif de pétrole lampant ; le procès Mazibuko en est un exemple : la plainte a été déposée à la suite d'un incendie ;
- 2 000 litres d'eau supplémentaires peuvent être exceptionnellement alloués en cas de besoins spéciaux (*special needs*) sur demande aux autorités locales. Toutefois, d'après les services municipaux, ce système n'est pas très efficace dans la mesure où les résidents ne sont pas correctement informés de son existence et du fait de la complexité de ses modalités de gestion ;
- les points de vente sont démultipliés, rendant ainsi possible l'achat d'eau non seulement aux bureaux dédiés de JW mais aussi dans divers commerces de proximité (épiceries, stations essence, etc.) A terme, il sera possible d'acheter de l'eau grâce au téléphone portable ou à Internet, l'idée globale étant de faciliter l'achat d'eau et de diminuer la contrainte du déplacement physique ;
- enfin, plus généralement, les nouveaux compteurs à prépaiement (*intelligent metering system*) permettant ces innovations, conçus par LesiraTeq (une entreprise sud-africaine) sont beaucoup plus sophistiqués que les précédents. Ils permettent une lecture des données à distance afin d'améliorer le niveau de réponse en cas de problèmes, de détecter des fuites, de produire des statistiques,

etc. Les anciens compteurs à prépaiement installés à Soweto seront intégralement remplacés par ces derniers. Si ce type de compteurs a un coût de fabrication et d'installation supérieur à un compteur classique (1 200 ZAR, contre 500 et 600 ZAR), les bénéfices escomptés pour la municipalité sont supérieurs au coût d'investissement initial.

Toutefois, malgré ces innovations rendant les compteurs à prépaiement plus « sociaux » et plus flexibles, l'acceptabilité sociale de ces outils demeure plus que jamais une question en suspens. En effet, malgré ces évolutions conséquentes, le compteur devient un passage obligé, contrairement à la première phase du projet lors de laquelle les résidents pouvaient refuser les compteurs à prépaiement (en se voyant, dans ce cas, proposer un niveau de service plus faible). La seconde phase n'autorise plus ce choix : tous les ménages sans exception doivent être raccordés *via* un compteur à prépaiement. L'opérateur veut en effet éviter de reproduire une situation de confusion identifiée lors de la première phase où coexistaient des ménages ayant accès à l'eau gratuitement et d'autres étant obligé de payer du fait de la présence de compteurs à prépaiement. Il n'existe donc plus d'« échappatoire » aux compteurs à prépaiement, qui restent la pierre angulaire du projet. Compte tenu du degré élevé de controverses autour de ces compteurs à Johannesburg, on peut s'interroger sur leur acceptation future au sein des communautés de Soweto. En outre, nos dernières enquêtes de terrain montrent que ces outils sociotechniques restent au centre des polémiques et qu'un certain nombre de mouvements sociaux restent prêts à se mobiliser contre leur installation. Ceci nous conduit à un questionnement plus général : le pari actuel du « tout compteur » de la municipalité est-il bon ? Quels sont les chances réelles d'acceptabilité sociale de cette orientation persistante, et quels sont les facteurs d'évolution ?

Il est évidemment un peu tôt pour présager de l'impact réel de ces évolutions techniques et de leur acceptabilité sociale, leur mise en place étant tout juste entamée sur le terrain. Toutefois, il est pertinent d'émettre l'hypothèse selon laquelle ce défi ne pourra être relevé que si les aides sociales sont mises en œuvre de manière satisfaisante, c'est-à-dire de manière inclusive d'une part et si les enjeux environnementaux sont compris par les usagers citoyens, d'autre part. Il s'agira en effet de parvenir à convaincre ces usagers de leur place dans un projet de société dont ils se sentent souvent exclus pour des raisons sociales ou économiques. Un certain nombre d'entre eux pourrait en effet se poser la question suivante : « Pourquoi nous demander de participer au projet environnemental, notamment en "restreignant" notre accès à l'eau pour des usages essentiels, alors que nous sommes exclus du projet social et économique global ? »

Pour s'assurer de la réussite du projet, il est essentiel que le message de conservation de la ressource soit intégré par les communautés mais, compte tenu des inégalités sociales persistantes (qui dépassent largement les contours du projet OGA), la municipalité n'est pas à l'abri d'une remise en question du projet. Par ailleurs, la question des aides sociales est centrale dans la mesure où la municipalité mise la réussite du projet sur ces dernières, censées corriger efficacement la question de l'accessibilité économique de l'eau tout en conservant une politique claire de gestion de la ressource et de recouvrement des coûts. Pourtant, nous le verrons dans la partie suivante, la mise en œuvre de ces aides sociales pose un certain nombre de problèmes d'ampleur qui peinent à inclure l'ensemble des populations en situation de précarité. Ainsi, malgré les efforts de la municipalité pour expliquer et communiquer sur les fondements objectifs du projet et pour faire passer les compteurs à prépaiement du statut d'objet de controverses à celui d'outils au service de la mise en œuvre d'une politique environnementale et sociale plus large, il persiste un risque élevé de non-acceptation de ces derniers.

2.2.4. *Influence du procès Mazibuko sur l'évolution des aides sociales pour l'eau*

En Afrique du Sud, la pauvreté est une question centrale qui a des répercussions sur l'accès aux services dont le paiement a été généralisé depuis l'avènement démocratique, avec l'adoption du principe de recouvrement des coûts. L'Etat sud-africain, même s'il est loin d'être un Etat riche, a néanmoins les capacités de mettre en place des mesures sociales permettant de lutter contre la pauvreté. Les aides sociales (*social grants*), calculées selon le niveau de revenus et proposées à des groupes particulièrement vulnérables (personnes handicapées, retraités, enfants, etc.), en sont une des manifestations. Elles représentent une source importante de revenus pour la majorité des ménages pauvres (Mubanzigi et Mubanzigi, 2005) et, selon certaines estimations, plus de la moitié du budget des 20 % des ménages les plus pauvres (Triegaardt, 2007). En outre, depuis le début des années 2000, le gouvernement demande aux municipalités en capacité financière de le faire de mettre en place des politiques pour les indigents (*indigent policy*). Ces dernières sont un moyen pour l'Etat de respecter ses engagements constitutionnels, notamment sur l'accès aux biens essentiels (eau, assainissement, logement, etc.), au profit des personnes n'ayant pas les moyens financiers d'accéder à ces services.

S'agissant des aides ciblées pour l'eau, la politique de l'eau gratuite à l'échelle nationale – politique universelle sans ciblage – constitue la pierre angulaire de la volonté politique

de permettre aux citoyens d'exercer leur droit à l'eau. Dès 1998, la municipalité de Johannesburg a mis en place des aides sociales spécifiques^[46] qui, dès leurs prémices, ont été sujettes à des améliorations permanentes^[47]. La révision des aides sociales s'est faite en deux étapes majeures : une première étape intérimaire, actée en 2006, et dont le chantier de réflexion avait commencé avant le procès Mazibuko, et une deuxième étape « finale », actée en 2009, et connue sous le nom d'*Expanded social package* (ou '*Siyasizana*') dont les contours relatifs à l'accès à l'eau ont été largement puisés dans les arguments échangés au cours du procès Mazibuko. En effet, le nouveau système apporte deux nouveautés essentielles : il permet de bénéficier de plus d'eau gratuite en fonction du niveau de pauvreté (calculé selon de nouvelles méthodes), et tente d'être plus inclusif en offrant un système de ciblage supposé plus performant. Dans cette partie, nous verrons donc comment cela s'est traduit concrètement.

Dès à présent, soulignons que le procès n'est pas l'élément déclencheur du processus de révision dans son ensemble mais, comme en témoignent les représentants de divers services municipaux, il l'a soutenu et accéléré. Ainsi, selon le responsable du service des aides sociales, l'impact du procès Mazibuko est indéniable : « *Oui, il a eu un impact. L'affaire judiciaire a eu, au moins au début, un impact très positif pour pousser au changement de façon interne.* » (novembre 2010). Le procès a permis de mettre en lumière un certain nombre de problèmes relatifs au ciblage des aides sociales et a contraint la puissance publique à proposer des solutions concrètes. Il est aujourd'hui certain que l'engagement du gouvernement à réduire la pauvreté et les inégalités depuis 1994 ne pourra devenir effectif qu'avec un meilleur ciblage des pauvres. Ainsi, s'il serait faux d'affirmer que le procès est le seul responsable de ces évolutions (dans la mesure où la municipalité était occupée depuis 2005 à réviser ses instruments d'administration de la pauvreté), les éléments discutés ici correspondent néanmoins à une répercussion du procès Mazibuko.

Adoption d'une mesure intérimaire (2006) : plus d'eau pour les ménages pauvres

Une première mesure intérimaire concernant le volume d'eau gratuite pour les personnes déclarées indigentes est adoptée en décembre 2006 (sa mise en œuvre a débuté en mars 2007 avec un certain nombre de problèmes limitant son impact^[48]).

[46] Se référer à *Mazibuko vs City of Johannesburg and Others, Answering Affidavit in the High Court of South Africa*, 2007, Seedat R.A., paragraphes 26 à 31 pour plus de détails sur la période 1998/2006.

[47] *Ibid*, paragraphe 25.

[48] Pour le détail sur les étapes de mise en œuvre de ces mesures intérimaires, voir : *Mazibuko vs City of Johannesburg and Others, Answering Affidavit in the High Court of South Africa*, Eales K., (2007), paragraphe 68.

Celle-ci a été adoptée suite à des enquêtes menées par la municipalité, et notamment après la publication d'une étude commandée par ses services en juin 2006. C'est pourquoi, dans les *affidavits* déposés devant la *High Court*, la municipalité affirme avoir connaissance du problème lié à l'insuffisance du volume d'eau gratuite pour les ménages les plus pauvres, estime avoir entrepris des actions visant à rectifier ces insuffisances et met en exergue le fait que, dès le début du procès, les requérants défiaient une mesure (les 6 m³ d'eau gratuite) déjà obsolète.

Les mesures intérimaires proposent une première amélioration pour les urbains pauvres identifiés par les services municipaux au travers de trois dispositions.

Première disposition : l'augmentation du volume d'eau gratuite. Au lieu des 6 m³ initiaux, un volume de 10 m³ est proposé aux indigents avec un ciblage par unité d'habitation et par mois. Cette allocation est basée sur la reconnaissance que, dans de nombreux cas, les ménages pauvres sont composés de plus de huit personnes. Pourquoi ce premier changement ? La municipalité a pris connaissance des chiffres suivants^[49] : le nombre moyen de foyers par unité d'habitation est de 2,3, ce qui signifie que l'équation de base sur laquelle repose la mise en œuvre de la politique de l'eau gratuite voulant qu'un ménage équivalait à une propriété est fautive. Elle bénéficie donc à des unités d'habitation et non à des ménages, comme prévu dans les textes officiels. En outre, 28,5 % des ménages comptent plus de 8 personnes, ce qui sous-entend là aussi que l'arbitrage de la municipalité n'est pas optimum puisque, dans ce cas, les individus reçoivent moins de 25 l d'eau par jour, ce qui est pourtant le niveau minimum fixé par le gouvernement.

Cette prise de conscience a amenée la municipalité à revoir son système d'aides sociales qui s'est traduit, à ce stade de la réflexion, par une augmentation du volume d'eau distribué aux indigents afin de se mettre en conformité avec les directives gouvernementales. Ainsi, la réforme intérimaire permet, avec les 10 m³ d'eau alloué par unité d'habitation, à un ménage, ou à plusieurs ménages vivant sur la même unité d'habitation, composé de 13 personnes de recevoir 25 litres d'eau par personne et par jour et de respecter les directives gouvernementales. Compte tenu des recherches effectuées, la municipalité estime limiter les erreurs d'exclusion et permettre à la majeure partie des individus composant les ménages urbains pauvres de recevoir le minimum d'eau gratuite à laquelle ils ont droit. Cette mesure intérimaire devait être mise en place jusque juillet 2008, date initialement prévue de l'introduction du système

[49] *Ibid*, paragraphe 62 ; *Mazibuko vs City of Johannesburg and Others, Answering Affidavit in the High Court of South Africa, Heads of Arguments*, COJ, 2007, paragraphes 62.2. et 62.3.

d'aides sociales complet, et était censé représenter un coût d'environ 100 M ZAR réparti entre la municipalité et l'opérateur^[50]. Toutefois, en 2006, la municipalité estimait ne pas parvenir à administrer les aides sociales à plus de 118 549 propriétés ou détenteurs de comptes municipaux, soit à environ seulement 1/5^e de la population éligible^[51].

Encadré 15 *Composition d'une unité d'habitation classique à Senaoane, Soweto (extrait du journal de terrain)*

Nous nous rendons dans un foyer à Senaoane, Soweto. La propriétaire de la maison principale, une vieille femme de soixante-dix ans environ, nous reçoit. Pour mieux appréhender les débats sur le ciblage des aides sociales, nous cherchons à comprendre la composition classique d'une unité d'habitation à Soweto et cherchons à vérifier l'équation selon laquelle une unité d'habitation équivaldrait à un foyer.

La première observation concerne la conception de la propriété. Elle est composée de la maison principale, d'une habitation de taille réduite en tôle et de deux *backyard shacks* construites en dur au fond du jardin. La parcelle compte donc en tout 4 unités d'habitations distinctes.

Nous cherchons alors à savoir combien de personnes vivent ici, quels sont leur lien de parenté, et s'il y a des locataires. Plus d'une dizaine de personnes vivent là. La baraque en tôle est louée à un ménage composé de trois personnes : deux adultes et un enfant en bas âge. Ce ménage n'appartient pas à la famille de la propriétaire. La vieille femme vit dans la maison principale avec plusieurs de ses petits enfants (deux enfants en bas âge et deux adolescents) dont elle a la charge. Les deux *backyard shacks* sont occupées par six membres de sa famille. La propriétaire perçoit un loyer pour une seule de ces pièces. Sur cette parcelle vivent donc plusieurs foyers issus ou non de la même famille.

Enfin, nous cherchons à évaluer les revenus du foyer de la propriétaire. Notre interlocutrice estime son revenu mensuel à environ 1 200 ZAR, la plus grande partie provenant des aides sociales allouées (pension vieillesse et aides pour les enfants pour 1 000 ZAR environ) et des loyers perçus (environ 200 ZAR).

Toutes les personnes vivant sur cette parcelle ont accès à l'eau *via* la même connexion, sur laquelle est greffé un compteur à prépaiement depuis 2007. Compte tenu du nombre de personnes vivant sur la parcelle, les directives gouvernementales relatives à la politique de l'eau gratuite ne sont pas respectées.

[50] *Mazibuko vs City of Johannesburg and Others, Answering Affidavit in the High Court of South Africa*, Eales K., paragraphes 68.3, 68.4, 68.5.

[51] *Mazibuko vs City of Johannesburg and Others, Respondents' Submission*, Supreme Court of Appeal, p. 49.

Deuxième disposition : la mise à disposition de volumes supplémentaires dans le cas de ménages ayant des besoins spéciaux (HIV par exemple). Cette disposition est connue sous le nom de *special needs*.

Troisième disposition : la mise à disposition de 4 m³ supplémentaires d'eau en cas d'urgence pour les propriétés munies de compteurs à prépaiement. Toutefois, certains documents montrent que cette disposition particulière a été très peu mise en œuvre^[52].

Une limite essentielle persiste malgré ces améliorations : les ménages pauvres non déclarés comme indigents auprès de la municipalité ne sont pas en mesure de recevoir ces aides. Dès les prémices du procès en 2006^[53], la municipalité reconnaît l'imperfection de cette technique de ciblage en rappelant que les résidents qui ne sont pas *account holders* (notamment les personnes vivant dans des quartiers informels ou les locataires informels des *backyard shacks*, très nombreux dans les *townships*) sont *de facto* exclus du système d'aides sociales. Les services municipaux reconnaissent que les solutions proposées sont « imparfaites » : « *C'est une solution imparfaite pour garantir un accès de tous à un volume d'eau suffisant, mais cette mesure doit être temporaire, en attendant la mise en place d'un système plus efficace de mesure de consommation individuelle et le lancement d'enquêtes sur la possibilité d'installer un compteur séparé (une solution qui serait très coûteuse) pour chaque ménage d'une même unité, qui serait installé à un endroit réunissant plusieurs compteurs de ce type*^[54]. »

Expanded Social Package (2009) : vers une meilleure prise en compte des niveaux de pauvreté

La mesure précédemment exposée était considérée, dès son adoption, comme une mesure intérimaire devant mener progressivement à l'adoption d'un système plus complet connu sous l'appellation *Expanded Social Package* (ESP) adopté en juillet 2009. Non exclusivement dédié aux questions d'eau, il propose des aides pour l'assainissement, la gestion des déchets et l'électricité, les impôts, le transport, le paiement des loyers et l'aide à la recherche d'emploi.

[52] *Mazibuko vs City of Johannesburg and Others, Respondents' Submission*, Supreme Court of Appeal, paragraphe 134, p. 51.

[53] *Mazibuko vs City of Johannesburg and Others, Answering Affidavit in the High Court of South Africa*, 2007, Seedat R.A., paragraphe 17.12.

[54] *Mazibuko vs City of Johannesburg and Others, Answering Affidavit in the High Court of South Africa*, Eales K., 2007, paragraphe 66.

Ce système, censé mieux rendre compte de la multi dimensionnalité de la pauvreté, introduit un nouveau mode de calcul du niveau de pauvreté dorénavant représenté par un score allant de 0 à 100 points : 70 points rendent compte des conditions individuelles (revenu, nombre de personnes dépendantes, handicap, retraité, etc.) et 30 points sont liés au lieu de résidence de la personne (*ward deprivation*, i.e. éloignement des centres économiques, transport, etc.), et à la valeur de la propriété (cf. annexe 2)^[55]. Le score total permet d'identifier le niveau de pauvreté de la personne et, par conséquent, de définir le volume d'aide auquel elle peut prétendre. Ces niveaux sont au nombre de 3 : le niveau 1 étant le niveau donnant droit à l'aide la plus faible, et le niveau 3 étant celui permettant d'obtenir l'aide la plus importante, notamment pour les personnes n'ayant aucun revenu formel par exemple (voir encadré 16). Toutes les personnes ayant un revenu mensuel inférieur à 3 660 ZAR peuvent bénéficier de l'ESP.

Encadré 16 Expanded Social Package : niveaux d'aide selon les niveaux de pauvreté

Niveaux d'aide	Niveaux de pauvreté	Revenu	Score correspondant
Niveau 3	Pas de revenu formel	de R 0 à R 593	70 - 100
Niveau 2	Niveau de 'survie'	de R 593 à R 2 244	35 - 69
Niveau 1	Niveau de 'vulnérabilité'	de R 2 244 à 3 660	1 - 34

Source : COJ Mayoral Committee, 06.03.2009, *Community Development Report*.

S'agissant de l'accès à l'eau, le système permet aux personnes déclarées indigentes de recevoir gratuitement un volume d'eau de 10, 12 ou 15 m³ par mois selon leur niveau de pauvreté (cf. tableau 5).

[55] Ce système a été développé par la municipalité de Johannesburg en collaboration avec le *Center for Analysis of South African Social Policy*, basé à l'université d'Oxford. Les rapports suivants illustrent les débats qui ont précédé l'adoption du système : *Development and refinement of a poverty index for the City of Johannesburg : a project proposal prepared for the Human Sciences Research Council, in consortium with the Centre for Analysis of South African Social Policy, Oxford University* et *Response to the draft discussion document 'Development and refinement of a poverty index for the City of Johannesburg, Policy Analysis Unit, Human Sciences Research Council & Centre for the Analysis of South African Social Policy, University of Oxford, August 27th 2008*.

Tableau 5 Allocation supplémentaire d'eau en fonction du niveau de pauvreté

	Score obtenu selon l'indice de pauvreté proposé par la municipalité	Allocation supplémentaire d'eau gratuite par personne et par jour (en litres)	Allocation mensuelle d'eau gratuite par ménage dans lesquels au moins 50 % des bénéficiaires des aides sociales sont qualifiés pour le niveau en question (en m ³)
Band 1	1-34	25	10
Band 2	35-69	35	12
Band 3	70-100	50	15

Source : JW, *Community Development*, 2010.

Une tarification avantageuse est également proposée : au-delà du volume d'eau gratuite, le prix de l'eau est moins élevé pour les indigents que pour les ménages non bénéficiaires des aides sociales^[56] (voir tableau 2).

A première vue, ce nouveau dispositif semble prendre en compte de manière satisfaisante les arguments avancés par les plaignants lors du procès : l'allocation mensuelle d'eau gratuite est augmentée en fonction du niveau de pauvreté, et la largesse des volumes proposés semble suggérer que les ménages les plus pauvres n'auront pas de dépense pour l'eau et que, même si de l'eau supplémentaire devait être achetée, ses coûts n'en sont pas prohibitifs. Toutefois, nous aurons plus loin une lecture plus critique de ces évolutions en montrant que le système de justification des volumes proposés n'a pas de fondement objectif et qu'il s'agissait surtout pour la municipalité de clore deux débats d'ampleur : le premier concernant le volume d'eau gratuite minimum et le second discutant la capacité de paiement des ménages pauvres (voir section 2.5).

[56] *Further Amendment of Tariff Charges for Water Services and Sewerage and Sanitation Services: 2009/2010*; Report presented at the Mayoral Committee, 2009/06/11 by the Community Development Department (non publié).

2.2.5. Réforme du ciblage des aides sociales ou comment tenter d'inclure les "invisible poors"

L'importance des aides sociales dans le budget des ménages pauvres et pour l'accès aux services essentiels payants est largement reconnu, mais un débat relatif à leur ciblage persiste en Afrique du Sud (Parnell, 2005) et plus généralement dans les pays émergents ou en développement (Lavallée *et al.*, 2009). Les aides concernent l'ensemble des individus dans le besoin, d'où la nécessité de travailler sur l'inclusion institutionnelle et le ciblage qui peut être défini comme la sélection parmi la population des individus ou des ménages considérés comme pauvres (Lavallée *et al.*, 2009, p. 7). Ce dernier pose des questions d'ordre pratique (moyens et coûts liés à l'identification des ménages), éthique et politique. S'il permet théoriquement de répondre spécifiquement aux besoins de pauvres en favorisant une allocation efficace des ressources, de nombreuses expériences montrent que la mise en pratique n'est pas aussi évidente et que l'identification du niveau de pauvreté des individus pose un problème central, tant en termes de coûts que de mécanismes institutionnels à mettre en place (Lavallée *et al.*, 2009).

En Afrique du Sud, des études montrent que, dans un certain nombre de cas, les individus les plus dans le besoin sont dans l'incapacité d'accéder aux aides sociales parce qu'elles sont institutionnellement exclues (Parnell, 2005). Ainsi, pour Parnell, sans des réformes efficaces du système d'aides sociales, il ne peut y avoir de traitement efficace de la pauvreté. Elle met en avant la nécessité de plus de gouvernance (Parnell, 2005 ; Parnell et Pieterse, 2010) : tout en soulignant les efforts certains consentis par le gouvernement pour lutter contre la pauvreté (notamment urbaine), elle affirme que, pour qu'ils soient effectifs, il est nécessaire de continuer à réformer les institutions afin que celles-ci soient en mesure d'identifier et de traiter la question des pauvres. En d'autres termes, la question posée est la suivante : comment gouverner les villes afin de s'assurer que les services essentiels atteignent ceux qui ne sont pas connectés aux réseaux, ou ceux qui ne sont pas en mesure de payer les charges liées aux services ? La réflexion est donc tournée vers la « lisibilité » des pauvres par l'Etat : il est en effet impossible d'offrir des droits à des citoyens « invisibles » ou « inatteignables ». Il s'agit donc de penser des systèmes qui permettent de rendre visibles les pauvres aux yeux de l'Etat.

Ces questions se posent également pour les aides ciblées pour l'eau, qui ont été mises en place dans relativement peu de pays, avec des modalités de ciblage distinctes. Dans ce paysage, l'Afrique du Sud se distingue en proposant, depuis 2001, une allocation

universelle (FBW) et, pour certaines municipalités, des systèmes d'aides sociales complémentaires, alors que certains pays ont mis en place des aides ciblées, les cas chilien et colombien faisant référence sur le sujet (Gomez-Lobo et Contreras, 2003).

A Johannesburg, le ciblage des aides sociales pour l'eau est plus que jamais au centre des questionnements sur l'inclusion urbaine et l'accès aux services essentiels depuis le procès Mazibuko, et du fait de la place centrale qu'elles occupent aujourd'hui dans le processus de reprise du projet OGA. La révision constante du système d'aides sociales visant à rendre la situation des pauvres plus « visibles » est manifeste à Johannesburg, comme en témoignent tant les entretiens réalisés que la documentation collectée. Nous proposons ici d'en étudier les premiers résultats.

Tableau 6 Termes utilisés pour le ciblage

Termes utilisés par la municipalité	Traduction utilisée
<i>Properties/Stand</i>	Unité d'habitation, propriété
<i>Households/Dwelling</i>	Ménage
<i>Account holders</i>	Personnes détenant un compte municipal pour le paiement des taxes urbaines et des services essentiels. Ces personnes sont nécessairement les propriétaires officiels des propriétés. Ce registre tient lieu de référence pour la desserte des aides sociales

Ciblage individuel plutôt que ciblage des propriétés

Comme nous l'avons vu, le nouveau système d'aides sociales introduit plusieurs nouveautés : un mode de calcul du niveau de pauvreté renouvelé, une aide différenciée en fonction de ce dernier, et une méthode de ciblage différente. En effet, ce système tente d'être plus inclusif dans la mesure où il n'est plus nécessaire d'être titulaire d'un compte (*account holder*) auprès de la municipalité pour bénéficier des aides. Les locataires, ou les personnes vivant de manière informelle dans des *backyard shacks* ou dans des unités d'habitation multiménages, peuvent donc maintenant percevoir les

aides sociales. Cette différence est une pierre angulaire dans l'évolution du système. En effet, historiquement, les relations entre les individus et la municipalité étaient conditionnés par le paiement des services et, donc, par l'existence d'un compte établi par unité d'habitation auprès de la municipalité. Celui-ci permettait à la municipalité d'envoyer aux résidents les factures et à ces derniers de régler ces services et taxes urbaines. Jusqu'à l'introduction de l'ESP en 2009, les aides sociales étaient allouées sur la base des comptes municipaux, évinçant *de facto* les locataires, formels ou informels, pourtant nombreux dans les *townships* (à titre illustratif, voir encadré 16). Ainsi, un responsable de la municipalité, explique : « *La plus grande différence avec l'ancien système, c'est que vous n'avez plus besoin d'être un "account holder" pour demander les aides. Avant, il fallait que vous ayez un compte à votre nom auprès de la ville pour être ciblé par celle-ci comme pauvre pour les services, et donc pour l'eau. Vous deviez avoir un compte à votre nom pour telle propriété parce qu'historiquement, les relations entre les usagers et la ville étaient basées sur ceux qui payaient les services. Aller au-delà et tenter d'atteindre les locataires, ou ceux qui vivent dans les "backyard shacks" ou dans des appartements, était considéré comme trop compliqué jusqu'à récemment. Nous avons changé cette politique début 2008. Nous avons convaincu la municipalité de surmonter ces difficultés, de faire des efforts. Nous l'avons convaincue car la majorité des pauvres qui vivent en ville ne sont pas ceux dont le nom est sur la facture. Ils sont attachés à un compte : s'ils vivent dans un grand immeuble, c'est le propriétaire qui a le compte, s'ils vivent dans un "backyard shacks, c'est le propriétaire de la maison principale qui a le compte. Bref, ils sont rattachés à un compte et en dépendent pour avoir accès aux services même s'ils ne sont pas les "accounts holders".* » (novembre 2010).

Ainsi, la nouveauté majeure introduite par ce système est le ciblage, non plus des unités d'habitation *via* les comptes d'abonnés de la municipalité, mais des individus, dans le but de diminuer les erreurs d'exclusion. Tous les individus, y compris les locataires, peuvent donc s'enregistrer en tant qu'indigents auprès de la municipalité qui tente d'avoir une vision plus juste de la réalité des unités d'habitation dans les quartiers pauvres. L'enregistrement concerne l'ensemble des résidents âgés de plus de seize ans. Les plus jeunes sont déclarés comme "*dependents*" d'un des adultes du ménage.

Cette nuance substantielle permet d'avoir une vision plus claire de la composition des unités d'habitation et d'ainsi mieux cibler les aides sociales. Avec l'ancien système, une unité d'habitation recevait le même niveau d'aide, indépendamment du nombre

de personnes la composant ; avec le nouveau, la municipalité procède à une allocation des aides en fonction du nombre réel de personnes vivant dans les propriétés déclarées.

Ces évolutions montrent que la municipalité a pris conscience que l'usage de la notion d'unité d'habitation, qui servait initialement de référence pour la desserte de l'eau gratuite, n'était pas pertinente. Si cette faille avait déjà été soulignée dans d'autres municipalités, comme Cape Town (Smith, 2004), elle a été mise en lumière pour Soweto lors du procès Mazibuko.

Des estimations montrent qu'à Phiri, le nombre moyen de personnes par unité d'habitation est de 10^[57] et que 50,3 % de ces dernières sont composées de plusieurs logements formels ou informels. De la même manière, ces études révèlent qu'en moyenne 2,55 ménages vivent dans une même propriété à Soweto. On comprend donc aisément que la supposée équation « un foyer = une unité d'habitation » utilisée précédemment pour l'allocation des aides sociales ne correspondait pas à la réalité. La municipalité commence à prendre en considération cet aspect en allouant les aides sociales sur la base de besoins individuels, et non sur la notion de propriété, ce qui permet de répondre à la question des *"invisible poors"* (Parnell, 2005) et de renforcer l'efficacité de l'aide.

Cette nouveauté transforme les relations entre locataires et propriétaires dans la mesure où, concrètement, le propriétaire reçoit l'aide pour l'ensemble des personnes déclarées indigentes vivant dans sa propriété, et ce, quel que soit leur statut de locataire ou de propriétaire. En effet, lors de leur enregistrement en tant qu'indigents, les locataires doivent fournir, en plus d'une pièce d'identité, une copie du compte municipal de la propriété dans laquelle ils vivent. Ils reçoivent ensuite une confirmation de leur enregistrement notifiant le montant de la réduction dont bénéficiera le propriétaire. Parallèlement, le propriétaire est également informé qu'il bénéficie d'aides pour les indigents, déduites de sa propre facture, notamment pour l'eau, l'électricité, les taxes, l'assainissement et la collecte des ordures ménagères. Pour les propriétés munies de compteurs à prépaiement pour l'accès à l'eau, les *tokens* peuvent être mis à jour dans les centres d'enregistrement ou dans les centres de paiement de JW. Un responsable de la municipalité explique ainsi : « *Si vous vivez dans un 'backyard shack' à Soweto, vous êtes rattachés au compte principal de la maison. Ce compte va recevoir, le 15 de chaque mois, un certain montant de subvention pour chaque personne déclarée et attachée à celui-ci.* » (novembre 2010).

[57] COJ *Affidavit*, High Court, paragraphe 62.21.

Finalement, ce nouveau système introduit un double glissement avec, d'une part, la prise en compte des locataires (formels ou informels) et non plus seulement des propriétaires, et, d'autre part, la prise de conscience de l'absence d'homogénéité entre l'unité d'habitation et le foyer permettant d'éviter des erreurs d'exclusion majeures.

Des limites de mise en œuvre importantes

Malgré ces évolutions notables, il est important d'en souligner quelques limites. En effet, les évaluations de la mise en œuvre de ce nouveau ciblage font apparaître des résultats mitigés, caractérisés par un niveau d'enregistrement faible. Ainsi, une infime partie seulement des personnes normalement en mesure de bénéficier des aides en profitent effectivement. On estime en effet qu'à l'échelle de Johannesburg, 800 000 personnes pourraient en bénéficier, soit environ 200 000 foyers, ce qui correspondrait, à l'échelle de Soweto, à environ 10 à 20 % de la population. Toutefois, en janvier 2010, la municipalité ne recense que 40 000 individus enregistrés, notamment en raison d'un faible rythme d'équipement et de développement des sites d'enregistrement. Pour répondre à ces problèmes, il est prévu de mettre à disposition 30 à 40 sites supplémentaires durant l'année 2011.

Ce faible niveau d'enregistrement s'explique également par des raisons plus sociologiques. Un responsable de la municipalité explique en effet la réticence des individus à s'enregistrer comme indigents pour des raisons de confiance en la municipalité et en ses processus : *« Les gens qui s'enregistrent doivent avoir confiance en la procédure, et la confiance des communautés pour ce genre de processus n'est pas élevée. Il y a plein de raisons historiques qui entrent en jeu à ce niveau, et aussi plein d'agendas politiques au niveau de la rue. Les gens disent : « Nous ne voulons pas nous enregistrer, l'apartheid nous a fait faire cela » etc. et ils ne veulent pas le faire de nouveau. Mais si vous ne voulez pas vous enregistrer et que vous espérez que la municipalité, par un processus inconnu, arrive à savoir que vous êtes pauvres, alors vous demandez quelque chose de magique ! »* (novembre 2010).

Par ailleurs, faute de budgets conséquents, la communication sur le programme d'aide sociale est demeurée trop limitée. Si les *councillors* sont donc censés jouer ce rôle de diffusion de l'information, force est de constater que, à ce jour, le processus n'a pas été aussi efficace que la municipalité aurait pu l'espérer.

Enfin, des erreurs d'exclusion persistent puisque les personnes vivant dans des zones d'habitats informels ne peuvent pas bénéficier des aides pour l'eau, ni pour les autres

services urbains et taxes, alors qu'elles peuvent bénéficier des aides pour le transport et l'accès à l'emploi. Ces erreurs sont très nombreuses : en 2001, le recensement estimait qu'environ 191 500 ménages (soit près d'un million de personnes) vivaient dans 109 zones informelles disséminées dans 10 des 11 régions administratives de la ville. En outre, un certain nombre de personnes demeurent exclues, faute de posséder une pièce d'identité. En effet, l'enregistrement individuel se fait sur la base de la présentation de la carte d'identité, que ne possèdent pas tous les urbains pauvres. Dans ce cas, les individus doivent d'abord procéder à leur enregistrement auprès des services de l'Etat civil et demander l'émission d'une pièce d'identité avant de pouvoir se déclarer indigents et de bénéficier des aides sociales en fonction de leur niveau de pauvreté.

Ce programme ambitieux rencontre ainsi un certain nombre de problèmes de mise en œuvre, qui entraînent une situation paradoxale où de nombreuses personnes pauvres ne reçoivent toujours pas les aides sociales auxquelles elles pourraient pourtant prétendre. Ces problèmes devront être rapidement résolus par la municipalité, la réussite du projet OGA reposant en grande partie sur la complémentarité entre les aides sociales et les dispositions techniques du service.

Perspective : de la gratuité universelle au ciblage par zones géographiques ?

Parallèlement à la réforme du système de ciblage des aides sociales exposé précédemment, le département des aides sociales travaille à une nouvelle restructuration proposant un double glissement : la remise en cause de la gratuité universelle et la mise en œuvre d'un ciblage par zones géographiques. L'objectif est d'améliorer l'efficacité du ciblage en changeant le principe d'identification du niveau de pauvreté. La municipalité semble donc revenir sur des arbitrages politiques anciens qui restent très liés à sa capacité institutionnelle à administrer des instruments complexes.

Cette évolution consisterait non plus à distribuer l'eau gratuite prévue dans le cadre de la politique de l'eau gratuite à l'ensemble des ménages (avec des dispositions additionnelles pour les indigents), mais seulement à ceux identifiés comme pauvres. Dans un entretien, le responsable du département des aides sociales souligne que la mise en œuvre de la politique de l'eau gratuite coûte environ 350 M ZAR par an à la municipalité, pour une efficacité relative et avec un certain gaspillage financier dans la mesure où des ménages qui n'en ont pas besoin perçoivent des aides sociales pour l'eau. La politique de l'eau gratuite, telle que pratiquée à Johannesburg, est génératrice d'inégalités dans sa mise en œuvre puisque tous les foyers, indépendamment de leur niveau de revenus et de leur composition, reçoivent 6 m³ d'eau gratuite. Les erreurs

d'inclusion sont donc nombreuses. On considère ainsi qu'avec un meilleur ciblage, les économies financières réalisées pourraient être redistribuées aux ménages les plus nécessiteux.

Au-delà de ces aspects, le projet de réforme propose de coupler cette évolution avec un ciblage géographique plus complet que celui réalisé dans l'ESP actuel, dans lequel 10 % du niveau de pauvreté est calculé selon un indice géographique. Celui-ci serait basé sur un « *deprivation index* » attribué à chaque *ward* et calculé à partir de données issues du recensement de 2001 (en sachant qu'un nouveau recensement est prévu en 2011) et de l'étude des communautés réalisée en 2007. Basé sur plusieurs critères (revenus, niveau d'éducation, accès aux infrastructures et aux services, emploi, etc.) obtenus à partir de données existantes, il permettrait d'identifier des niveaux de pauvreté par zones géographiques et d'allouer en conséquence des niveaux différenciés d'aides sociales. Ce ciblage permettrait à la municipalité de gagner en efficacité et de réaliser des économies financières importantes en mettant fin à l'allocation universelle de la politique de l'eau gratuite et en donnant plus aux ménages vivant dans des zones identifiées comme plus pauvres et moins bien équipées.

D'autres expériences menées dans des pays en développement ont montré que l'efficacité de ce type de ciblage dépend fortement de (i) la concentration des pauvres à l'intérieur des zones géographiques (plus celles-ci sont homogènes, plus le ciblage peut être efficace), de (ii) la finesse du découpage géographique (Grosh, 1994) et de (iii) la qualité des données utilisées pour déterminer les zones pauvres et non pauvres (existence d'un recensement récent et d'enquêtes ménages par exemple). Lorsque ces trois éléments sont réunis, ce type de ciblage est une méthode préférable au ciblage d'individus ou de ménages : il est moins coûteux dans la mesure où la détermination des bénéficiaires se fait à partir de données existantes (Lavallée *et al.*, 2009). Ainsi, Grosh (1994), à partir de l'étude de programmes ciblés en Amérique latine, montre que le coût du ciblage géographique est en moyenne trois fois inférieur à celui du ciblage d'individus. Si la municipalité de Johannesburg semble pouvoir réunir ces critères, l'efficacité des systèmes politiques (et ici des politiques de réduction de la pauvreté) dépendent dans une large mesure des capacités institutionnelles et administratives du pays aux niveaux central et local.

La construction de l'Etat modernisateur, un préalable nécessaire

En 2000, lors de l'adoption de la gratuité universelle, les autorités sud-africaines étaient engagées dans un processus de réduction de la fonction publique et de mise

en œuvre des préconisations de la Banque mondiale et des règles du *New Public Management* (Dreyfus, 2006). Dans ces conditions, Vircoulon (2003) explique que le choix de la desserte universelle, s'il peut sembler peu redistributif de prime abord et contraire à l'objectif de réduction de la pauvreté, a été à l'époque l'objet d'une véritable réflexion de la part des instances gouvernementales. En effet, le ciblage des foyers à faible revenus avait été envisagé, notamment à la lumière des exemples types du Chili et de la Colombie qui proposent des systèmes ciblés de subvention en eau (Gomez-Lobo et Contreras, 2003), mais abandonné du fait des complexités administratives et budgétaires relatives à sa mise en place. Le gouvernement a donc opté pour la gratuité universelle afin de ne pas alourdir la fonction publique.

Dix ans plus tard, il semble que la municipalité s'engage dans une nouvelle réflexion sur ses capacités institutionnelles et administratives, puisqu'il est désormais considéré que le système bureaucratique actuel est apte à administrer efficacement un système de ciblage plus sophistiqué. Un responsable de la municipalité affirme ainsi : « *Selon certains universitaires, nos systèmes de gouvernance ne sont pas assez évolués et c'est pour cela qu'il faut allouer des aides à tout le monde. La raison pour laquelle je ne suis pas d'accord avec cela, c'est qu'il en résulte des zones riches fortement subventionnées et des zones pauvres pas suffisamment aidées. C'est pour cette raison que l'on doit mettre en place ce système de ciblage géographique. Je suis d'accord, le système d'enregistrement peut être très long mais sans processus de ciblage on ne peut pas gérer efficacement les aides.* » (Novembre 2010).

Ce représentant de la municipalité considère donc que c'est plus le manque de ciblage que son excès qui est pose aujourd'hui problème dans la mesure où il génère des situations inégalitaires (zones riches trop aidées vs zones pauvres trop peu aidées). Il défend une vision plus progressiste et visionnaire en affirmant que la structure de gouvernance métropolitaine permet aujourd'hui de développer des systèmes sophistiqués de gestion des aides sociales qui, certes, bousculent les habitudes, mais permettraient à terme de parvenir à respecter et à mettre en œuvre le droit à l'eau de chacun, particulièrement des urbains pauvres.

Dans une perspective historique, la réflexion qui s'amorce aujourd'hui à l'échelle municipale est donc intéressante dans la mesure où il s'agit de revenir sur les arbitrages politiques qui avaient amené au choix de la gratuité universelle au lendemain de l'avènement démocratique. Les arbitrages qui prévalent à la conception et à la gestion des aides sociales sont nécessairement complexes et évolutifs, il est donc plutôt encourageant de constater que les débats ne sont pas clos et, qu'au contraire, la

puissance publique est prête à réévaluer ses instruments de gestion de la pauvreté urbaine en tentant d'adopter une position critique face à ses propres résultats, aux expériences internationales et en fonction de l'évolution du contexte politique et social dans lequel elle évolue.

En Afrique du Sud comme dans l'ensemble des pays émergents, la construction de l'Etat et d'une fonction publique rationnelle et compétente (que l'on pourrait qualifier d'administration wébérienne) est aujourd'hui centrale (Sgard, 2008). Les aides sociales sont un terrain fertile pour juger de ces constructions, dans la mesure où une gestion efficace suppose de pouvoir « *définir les pauvres, les dénombrer, les localiser dans l'espace, mesurer leurs revenus, et les rencontrer régulièrement* » (*ibid.*). La municipalité de Johannesburg semble donc prête à s'engager dans une réforme administrative d'ampleur en envisageant de revoir sa politique d'aides sociales, jugée jusqu'à présent partielle et inégalitaire, et à mettre en place des outils toujours plus sophistiqués pour gouverner.

En 1994, la réforme de l'administration était un enjeu de la transition en Afrique du Sud : sa transformation, largement inspirée de la doctrine des institutions financières internationales, a permis de mettre en place un certain nombre de politiques publiques visant à améliorer les conditions de vie d'une large partie de la population (Dreyfus, 2006). Aujourd'hui, à l'échelle de la municipalité de Johannesburg, à l'inverse des politiques de reconstruction (RDP) du milieu des années 1990 (qui impliquait la réduction de l'administration publique), la place est donnée aux politiques de consolidation de la démocratie qui reposent nécessairement sur des systèmes bureaucratiques complexes.

2.2.6. *Le procès, la mise en débat de controverses anciennes dans le secteur de l'eau*

Le procès Mazibuko, au-delà des innovations techniques et sociales qu'il a permis de développer à l'échelle municipale, est incontestablement un lieu, une « arène », de mise en débat, un moment de justification sur les politiques sociales. La publicisation de problèmes sociaux, la création d'un espace de débat permet de relancer des débats anciens et contraint les acteurs institutionnels à un examen critique de leurs politiques. L'affaire Mazibuko a ainsi permis de ranimer deux débats d'ampleur sur la scène sud-africaine concernant les arbitrages relatifs à la quantité minimum d'eau à fournir dans le cadre de la FBW, et la capacité de paiement des ménages pauvres.

Réouverture d'un débat ancien sur la quantité minimum d'eau

La politique de l'eau gratuite a, depuis ses débuts, connu de sévères critiques. Des controverses importantes ont en effet émergé sur le volume d'eau gratuite à fournir aux populations pauvres et sur les justifications des 6 m³. Si elles ont été souvent reprises dans le procès Mazibuko, ses enjeux le dépassent néanmoins largement. En effet, on a vu que les requérants remettaient en cause le bien-fondé de ce chiffre, du fait de la taille de certaines familles pauvres, et interrogeaient ses modalités de calcul autant que la capacité de paiement des ménages. Certains pans de la littérature mettent en cause les justifications des 6 m³ et soulignent son inadéquation avec les besoins réels des populations pauvres, en se basant souvent sur des arguments idéologiques (McDonald et Pape, 2002 ; Bond, 2004 et Ruiters, 2007). Un autre pan, plus institutionnel, tente d'expliquer et de démontrer l'adéquation de ces choix en fonction des besoins *minima* et des enjeux environnementaux propres à l'Afrique du Sud (Schreiner, 2007 ; Macleod, 2007 ; Muller, 2008). Synthétisant les débats et tentant de faire le jour sur ces questions, un article récent (Smith, J.A., 2010) montre que, si la décision relative au volume d'eau gratuite a bien été au départ basée sur les indications de l'OMS, celle-ci a surtout été le fait d'arbitrages subjectifs et essentiellement politiques et qu'au final, elle n'est pas très informée sur les besoins réels des ménages pauvres. Son caractère approprié face aux usages et à la consommation des ménages urbains pauvres reste donc encore à démontrer. Ce débat est, par ailleurs, très contextualisé dans la mesure où le poids relatif des facteurs varie en fonction des lieux ou de la conjoncture économique. Ainsi, des prérogatives adoptées à l'échelle nationale mais devant être appliquées à l'échelle municipale peuvent ne pas être réellement adaptées aux différents contextes de mise en œuvre.

Prenant acte de ces débats ravivés par le procès Mazibuko, la municipalité de Johannesburg propose donc des volumes d'eau gratuite plus importants aux ménages déclarés indigents. Pourtant, certaines études montrent (voir enquête de satisfaction, 2006) que les 6 m³ étaient suffisants pour une part importante des ménages pauvres bénéficiaires du projet OGA. Ainsi, dans le cadre d'une de ces études, seulement 40 % des personnes interrogées estimaient que les 6 m³ n'étaient pas suffisants (contre 60 % donnant une opinion contraire).

Au-delà de ces divergences sur les chiffres, de nombreuses questions demeurent sans réponse : parmi les foyers achetant de l'eau, quelle est la moyenne mensuelle des achats d'eau supplémentaire ? Quelle part du budget global ces achats représentent-

ils ? Ces ménages sont-ils alors dans une situation dite de pauvreté hydrique^[58] ? Parmi ceux n'achetant pas d'eau, combien sont victimes d'une autorestriction pouvant avoir un impact en termes de santé, et combien, de fait, bénéficient d'un volume d'eau réellement suffisant ? Enfin, dans ce cas, quelle est la taille moyenne des ménages ? Ces informations permettraient pourtant de mieux comprendre l'adéquation réelle du volume d'eau gratuite proposée avec les besoins des ménages pauvres. De la même façon, répondre à ces questions permettrait d'évaluer de manière objective les révisions apportées par la municipalité en termes de volume gratuit pour les indigents et de couper court au débat sur la quantité d'eau nécessaire. Il semble en effet que les volumes proposés dans le cadre de la révision de la politique de l'indigence soit le résultat d'approximations, d'arbitrages subjectifs et politiques, comme ce fut le cas lors du choix des 6 m³ à l'échelle nationale, en 2001. Les habitudes de consommation d'eau des ménages pauvres sont peu connues et il est donc difficile d'apprécier les efforts de la municipalité au regard de la réalité sociale. Ainsi la question essentielle : « quel volume d'eau est suffisant ? » demeure irrésolue et la municipalité et l'opérateur ne sont pas à l'abri de nouveaux débats et de nouvelles inadéquations du système, pourtant à visée réellement sociale, avec la réalité d'un certain nombre de ménages pauvres.

Finalement, si l'on ne peut douter de la volonté de la municipalité de mieux prendre en compte les situations de pauvreté (ses efforts permanents pour améliorer son système d'aides sociales depuis sa création le prouve), on peut en revanche questionner les fondements scientifiques ou objectifs de ses arbitrages sociotechniques et interroger l'efficacité future de ce programme pourtant véritablement *pro poors* sur le papier. Des recherches supplémentaires approfondies sur les habitudes de consommation et les besoins des ménages pauvres seraient souhaitables afin de mesurer précisément l'adéquation des programmes municipaux avec la réalité socioéconomique.

La capacité de paiement des ménages pauvres remise en question

Un autre débat, virulent, concerne la capacité de paiement des ménages pauvres. Deux écoles s'affrontent : la première suppose l'existence d'une culture de non-

[58] Dans de nombreux pays, l'eau est considérée comme économiquement inaccessible quand les ménages dépensent plus de 3 % de leur budget pour l'eau. On parle dans ce cas de pauvreté hydrique (*water poverty*), même si cette notion a été moins médiatisée que celle de pauvreté énergétique (*energy poverty*). Voir sur ce sujet Hillyard et Scullion (2005).

paiement et la nécessité d'éduquer les pauvres, alors que la seconde met en avant la pauvreté comme facteur explicatif de ce phénomène.

La première école, institutionnelle et largement relayée dans les politiques gouvernementales, dénonce la non-volonté de paiement, l'absence de responsabilité des citoyens pauvres, et/ou leur manque de citoyenneté. Plus largement elle véhicule le mythe de la culture du non-paiement. Il s'agit donc « d'éduquer » les citoyens pauvres, de les rendre « responsables » et de leur apprendre à payer l'eau en ayant recours, si besoin, à des outils sociotechniques comme les compteurs à prépaiement. Cette première lecture du non-paiement, largement relayée par les officiels, et qui a expliqué (au moins en partie) l'installation de compteurs à prépaiement à Soweto est critiquable et semble nier la réalité socioéconomique de la grande pauvreté urbaine.

La seconde école, majoritairement composée d'universitaires, déplore le premier positionnement et propose une tout autre lecture mettant en exergue l'incapacité de payer comme facteur explicatif des comportements de non-paiement et de résistances face aux compteurs à prépaiement. Ainsi, dans l'Afrique du Sud contemporaine, la persistance du non-paiement ou du boycott des compteurs à prépaiement ne correspondrait pas, comme cela semble être perçu dans les sphères institutionnelles, à un héritage de l'apartheid ou à un refus de la citoyenneté de la part des usagers, mais relèverait au contraire d'une incapacité de paiement d'une partie des usagers parmi les plus pauvres (McDonald, 2002). Cette analyse est confirmée par certains autres travaux (Booyesen, 2001 ; Plancq-Tournadre, 2004) qui démontrent un lien clair entre pratique de non-paiement et pauvreté, remettant en cause le mythe de la culture du non-paiement véhiculé par les autorités (Smith, J.A., 2010). En outre, certaines études (Goldblatt, 1999 ; Alence, 2002) ont mis en exergue trois facteurs pouvant expliquer le non-paiement : l'inefficacité des mécanismes de recouvrement, la piètre qualité des services et une forme d'habitude de non-paiement héritée de l'apartheid.

Il nous semble que le non-paiement est un mélange de ces différents éléments mais que des données précises et objectives manquent pour évaluer clairement les situations locales, forcément diverses et soumises à des évolutions hétérogènes. *In fine*, ces études montrent que, même si les autorités prennent progressivement conscience des divers paramètres suscités, elles ont encore une vision quelque peu biaisée ou simpliste de la question du non-paiement, le problème ne pouvant pas être uniquement résolu par les compteurs à prépaiement.

En révisant le système d'aides sociales, la municipalité de Johannesburg espère donc réussir à dépasser ce débat, et certains entretiens menés avec des représentants de

cette dernière montrent une évolution certaine et positive du discours. Ainsi, la pauvreté est dorénavant considérée comme un facteur explicatif sérieux dans les phénomènes de non-paiement et de rejet des compteurs à prépaiement. Dans un article récent (Jiya, 2010), il est reconnu que la question du paiement de l'eau à Soweto est un problème épineux du fait de l'habitude du non-paiement et de l'incapacité de paiement de certains ménages, et ce, quelle que soit la technologie déployée. Dans ce cadre, l'auteure reconnaît que les aides sociales proposées par la municipalité au lancement du projet en 2006 n'étaient pas de nature à fonctionner efficacement (jeunesse du système et révision en cours). De ce fait, un certain nombre de ménages pauvres ayant accepté les compteurs à prépaiement ont dû faire face à des difficultés financières réelles. L'auteure souligne donc la nécessité, pour la municipalité, de réformer le système d'aides sociales. Pour ces raisons, la municipalité veut dorénavant s'assurer que la reprise du projet OGA se fait en même temps que la mise en œuvre effective des aides sociales dont elle lie, au moins en partie, l'effectivité à la réussite et l'acceptation du projet. Toutefois, là encore, il est un peu tôt pour apprécier l'impact de cette nouvelle politique et son adéquation à la réalité sociale. On ne peut que souhaiter que la communauté scientifique se penche sur la question en laissant de côté les arguments idéologiques et en cherchant à produire des données les plus objectives possibles.

Pour conclure, en Afrique du Sud, la question principale qui sous-tend depuis longtemps le débat est bien plus large que celle du prix de l'eau ou de la capacité de paiement des ménages pauvres, ou encore du volume d'eau gratuit nécessaire. Elle a surtout trait aux choix politiques de distribution de l'eau autour d'une question fondatrice : l'eau doit-elle être totalement gratuite ou (en partie) commerciale ? Deux positions s'affrontent donc, une première considérant l'eau comme un bien social (donc gratuit ?) et la seconde appréhendant la ressource hydrique comme bien économique (donc payant). Les termes de ce débat se retrouvent également illustrés par le procès Mazibuko. Pourtant, il nous semble que, le gouvernement ayant déjà tranché cette question en adoptant le principe de recouvrement des coûts, la question pertinente est celle de l'accompagnement de ce processus pour les personnes les plus pauvres : comment les inclure dans ce système ? Comment mettre en place des aides sociales efficaces permettant d'allier des préoccupations sociales (ou *pro-poor*) avec une volonté d'efficacité économique dans les services en réseaux ? C'est ce que tente de faire la municipalité en réformant le système des aides sociales.

2.3. Renouveau d'une ingénierie participative face à un acteur devenu incontournable : l'utilisateur urbain pauvre

Dans la partie précédente, nous avons montré que l'usage militant du droit, dans le cadre du procès Mazibuko, a contraint la municipalité et l'opérateur à se repositionner sur un certain nombre de controverses techniques et sociales relatives au projet OGA, et plus généralement à réviser leur approche de l'accès à l'eau des urbains pauvres. Le manque de consultation et de participation des usagers à la construction du service faisait également partie des accusations soulevées par les plaignants pour qui la municipalité aurait adopté, lors de la mise en œuvre de la première phase du projet OGA, une démarche autoritaire.

Le procès Mazibuko est à la fois le symptôme et une source d'affaiblissement supplémentaire du lien entre les citoyens et les collectivités publiques. En effet, le procès et les manifestations qui y ont mené montrent l'émergence progressive de la figure de l'utilisateur citoyen apte à contester, par différents canaux (dont les tribunaux) les choix de l'opérateur, et à peser sur les politiques en demandant plus de transparence et de justifications (sur les choix techniques réalisés, sur la nature des systèmes sociotechniques déployés ou sur le ciblage des zones d'action). De ce fait, l'opérateur et la municipalité se sont vus contraints à reconsidérer et à élaborer de nouvelles stratégies face à un acteur devenu incontournable : l'utilisateur urbain pauvre.

Par ailleurs, le projet OGA mène à un constat paradoxal : d'un côté, les résultats du projet jusqu'à son arrêt prématuré en 2008 sont plutôt satisfaisants (cf. 1.5.), de l'autre, ses limites semblent nombreuses (nombreuses manifestations, milliers de compteurs à prépaiement rendus hors d'usage, dizaines d'articles dans les journaux dénonçant le projet, large médiatisation de l'affaire, etc.). Pour surmonter ces contradictions et la crise de confiance déclarée entre les usagers citoyens pauvres et le service public d'eau, la municipalité et l'opérateur ont été contraints de s'interroger sur les causes potentielles de ces controverses. Ils en ont tiré un enseignement du processus juridique : la participation des communautés et la confiance entre ces dernières et les opérateurs du service sont des éléments cruciaux. Aujourd'hui, JW considère que les difficultés rencontrées lors de la première phase du projet OGA sont non seulement la conséquence d'une mauvaise communication sur les enjeux réels de ce dernier, les messages sur la conservation de la ressource ayant disparu du discours pour se focaliser sur l'objet sensible (les compteurs à prépaiement), mais aussi d'un manque d'adhésion

des communautés bénéficiaires, conséquence directe de leur non-implication par l'opérateur.

Par conséquent, JW développe une ingénierie participative protéiforme, appelée *new public engagement and communication approach*. Elle a pour objectifs (i) de sensibiliser les individus sur la question environnementale, (ii) de justifier le bien-fondé du projet (via des campagnes d'affichage, des spots radios, etc.), (iii) de faire participer les communautés (*community mobilisation*, notamment via le recours aux représentants politiques locaux, les *councillors*) et enfin (iv) de se plier à une demande de plus de transparence. Cette démarche se traduit non seulement par une politique d'ouverture envers les opposants d'hier, mais aussi par un effort de changement plus global dans la communication externe. L'idée globale prévalant à ce changement d'orientation est de convaincre les usagers du bien-fondé de l'opération technique en les faisant passer, pour certains d'entre eux, du statut d'adversaires de l'opérateur (via la contestation politique, le procès, etc.) à celui d'usagers citoyens.

Comme souvent dans les projets d'eau, le développement d'une ingénierie participative correspond tout à la fois au souci de rénover la confiance entre les usagers du service public et les collectivités locales, et à celui d'offrir une réponse à un conflit sur la conception du service (Breuil, 2004, p. 195). C'est également ce qui est en jeu à l'échelle de Johannesburg, où la communication et la participation sont présentées par la municipalité et l'opérateur comme des éléments indispensables à la recomposition de l'action collective en ville. Ce changement pose un certain nombre de questions : cette stratégie de changement social sera-t-elle efficace ? Les moyens et procédures mis en place permettront-ils de regagner la confiance des usagers, affaiblie lors du procès Mazibuko, et généralement faible dans les services d'eau en Afrique du Sud (Smith et Eales, 2010) ? L'ingénierie participative mise en place a-t-elle pour objectif de créer une réelle gouvernance urbaine démocratique ou s'agit-il, au contraire, d'une manière douce d'imposer le projet sous couvert de moyens et procédures renouvelés ?

2.3.1. Sensibiliser : de l'importance de la préservation de la ressource

A la question « qu'est-ce qui n'a pas marché lors de la première phase du projet OGA? », JW répond que la dissolution du message environnemental (conservation de la ressource) au profit d'une focalisation sur les compteurs à prépaiement a été dévastatrice. L'entreprise estime que le développement d'un message plus focalisé sur la préservation de la ressource aurait permis de mieux justifier le projet et de favoriser son acceptation sociale. Il est vrai qu'un tel message aurait sans doute permis de

répondre, au moins en partie, à la question souvent posée : « pourquoi avoir choisi Soweto ? » et ainsi d'éviter les attaques formulées en termes de « discrimination » ou de « ciblage des pauvres » comme ce fut le cas lors de l'affaire Mazibuko. En effet, Soweto a été choisi car une consommation supérieure à celle des autres parties de la ville avait été identifiée, et ce, pour plusieurs raisons déjà exposées dans ce document (état vétuste des infrastructures, consommation au forfait, non-paiement massif, etc.). Ces justifications, mises en perspective avec celle de conservation de la ressource de la municipalité et plus largement du pays (Seago et McKenzie, 2007 ; McKenzie *et al.*, 2010), auraient permis de mieux expliciter le ciblage de Soweto.

Aussi, la nouvelle politique de communication de JW est-elle recentrée sur les bénéfiques de l'approche en termes environnementaux (pour les communautés, la ville et plus généralement le pays) et sur la nécessité de réduire les pertes d'eau, qu'elles soient commerciales ou physiques, *via* des solutions adaptées allant de la réhabilitation des réseaux à l'installation d'outils sociotechniques (comme les compteurs à prépaiement) permettant de gérer la demande. La préoccupation de JW est donc de faire comprendre les enjeux environnementaux locaux et nationaux afin de faire adhérer les communautés au projet. Toutefois, on peut douter que ces arguments environnementaux atteignent aisément des communautés pauvres qui se sentent exclues du projet de transformation économique et sociale, et qui pourraient éprouver une certaine difficulté à se sentir obligées de participer à la transformation écologique ou durable du pays.

Par ailleurs, il s'agit pour JW et pour la municipalité de reformuler la communication sur le projet (*repositioning and rebranding*) en ne la réduisant pas à la question des compteurs mais, au contraire, en élargissant le propos et en mettant au centre des préoccupations la question de la conservation de l'eau, l'idée étant de tenter de dépolitiser et d'arrêter la « diabolisation » des compteurs à prépaiement. Au sein des deux institutions prévaut désormais l'idée que, lors de la première phase du projet, la polémique s'est cristallisée autour des compteurs alors que le projet était en réalité un projet de gestion et de préservation de la ressource incluant une solution technologique : les compteurs. Ce n'était en aucun cas un projet visant l'unique installation de ces outils sociotechniques dans le but de restreindre la consommation ou de faire payer l'eau. Ainsi, il est estimé que les messages sur la nécessité de la conservation de la ressource, le caractère aride de l'Afrique du Sud et la stratégie de conservation développée par la municipalité ont été dilués dans une communication trop exclusivement centrée sur les compteurs à prépaiement et ne sont ainsi pas

parvenues à expliquer de manière satisfaisante les justifications du projet et son intérêt pour l'ensemble de la municipalité et de ses habitants. Sur le sujet, une représentante de JW explique que la municipalité s'est progressivement détournée de ses propres messages au profit d'une concentration jugée déraisonnable sur la question des compteurs à prépaiement : *« D'une certaine façon, notre attention s'est détournée, nous nous sommes laissés distraire et nous nous sommes retrouvés à défendre les compteurs à prépaiement en oubliant d'expliquer les raisons de leur installation [...] En évinçant le contexte plus général, le débat se focalise uniquement sur les compteurs à prépaiement, et le sujet devient sensible, alors on entend « mais vous n'installez les compteurs nulle part ailleurs ». En réalité les gens ne comprennent pas le contexte des pertes d'eau à Soweto. Si vous n'expliquez pas cela, alors un second débat émerge « Ah vous faites cela uniquement dans les zones noires, vous ne le faites pas à Sandton » même si ce n'est pas le cas. Je suppose qu'il faut un plus grand degré de transparence de notre part, il ne nous faut pas seulement supposer que les gens comprendront si nous n'avons pas expliqué. »* (novembre 2010).

En somme, JW n'aurait pas bien expliqué les enjeux environnementaux et se serait laissé embarquer dans un processus de justification sur l'usage des compteurs à prépaiement. Dans ces conditions, les justifications environnementales ayant été reléguées au second plan, il était devenu difficile de faire adhérer les communautés au projet. Désormais, les compteurs à prépaiement sont présentés comme une partie du projet de gestion de la demande et de conservation de la ressource, comme un outil au service d'un objectif plus large, et non comme sa finalité. Ils sont également présentés comme un moyen technique efficace de mettre en place la politique de l'eau gratuite.

Finalement, la communication se focalise dorénavant sur deux aspects : les raisons du ciblage de Soweto et son impact sur la ville d'une part, et la conservation de l'eau comme un objectif de la ville d'ici à 2015 d'autre part (objectif de réduire de 15 % la consommation d'eau à cette échéance). En analysant cette nouvelle politique de communication, il semble que l'opérateur et la municipalité considèrent qu'en expliquant mieux les enjeux, les communautés adhéreront naturellement au projet et que l'objet sensible (les compteurs) sera alors considéré comme une simple composante dudit projet. Cette hypothèse est discutable : la communication n'est pas nécessairement synonyme d'apaisement du conflit et, au contraire, un risque de non-acceptabilité sociale du projet demeure.

2.3.2. L'ingénierie participative en question : bonne gouvernance urbaine ou illusion ?

Problème de procédures ...

A Johannesburg, la communication et la participation des usagers sont dorénavant identifiées comme une étape obligée du développement de projets urbains. L'accent est mis sur l'écoute des revendications qui viennent de la base dans la mesure où la preuve a maintenant été faite que les résidents, même les plus déshérités, ont différents moyens, dont le recours au droit, pour faire entendre leurs voix et que ce genre d'initiatives a un coût très élevé pour la municipalité tant en termes financier (le procès a coûté plus de 100 M ZAR), qu'en termes d'image. Ceci est d'autant plus important que cette dernière est impliquée, ou l'a été récemment, dans plusieurs autres procès concernant les droit sociaux (logement, électricité).

Cette prise de conscience ne signifie pas que rien n'était fait pour informer les usagers lors de la première phase de mise en œuvre du projet. Au contraire, JW avait déjà mis en place un programme de *community mobilisation* qui s'est traduit par la réalisation d'un certain nombre de consultations publiques et d'opérations de porte à porte afin de gagner l'adhésion des résidents au projet. Dans ce cadre, JW avait déployé 300 facilitateurs chargés d'expliquer le projet aux résidents et d'obtenir leur accord pour l'installation de compteurs à prépaiement dans leurs propriétés. Les évaluations réalisées par JW sont plutôt satisfaisantes : en février 2005, seulement huit ménages parmi les 1 771 résidents à Phiri avaient refusé qu'un compteur soit installé sur leur propriété et avaient opté pour un robinet extérieur (niveau de service 2), laissant supposer une bonne acceptation du projet (Jiya, 2010). De la même façon, une enquête de satisfaction réalisée sur un échantillon de 3 000 résidents^[59] a identifié un niveau de satisfaction élevé avec une note globale de 8,11/10.

Toutefois, une étude récente estime que seulement 5 % des habitants de Phiri furent consultés et, pour de nombreux observateurs, ces efforts s'apparentèrent plus à de la persuasion qu'à un réel effort de consultation (Smith, 2009), suggérant que la communication n'a pas été faite de manière assez massive et que ses méthodes et ses objectifs sont discutables. Les *focus groups* réalisés lors de nos enquêtes de terrain dans plusieurs quartiers de Soweto confirment cette analyse. Ces derniers montrent effectivement que le manque d'information et de participation sont très

[59] *Operation Gcin' Amanzi Customer Satisfaction Survey*, conduite en 2007 par CASE, une ONG sud-africaine, sur commande de JW.

souvent déplorés par les usagers. Les personnes interrogées sont peu informées sur les contours du projet et sur la manière dont les compteurs fonctionnent, au mieux elles en ont une compréhension vague, au pire erronée. Par ailleurs, à Senaoane, une personne déclarait, à l'instar de nombreux autres participants, qu'elle avait entendu dire que, quel que soit l'avis des habitants, les compteurs seraient installés ("*they said we like it or not, they are going to put in those meters*"), mettant en cause les processus de consultation. On retrouve le même genre d'affirmation dans les autres *focus groups* : dans l'ensemble des quartiers, les résidents dénoncent le manque de considération (d'écoute, voire de respect) pour leurs besoins, et le système de décision très pyramidal. Ces dysfonctionnements sont aujourd'hui reconnus par l'opérateur et la municipalité, comme en témoigne cette déclaration d'une représentante de cette dernière : « *Je pense que, pour n'importe quel type de projet, et surtout un projet technique, si l'on n'a pas l'adhésion de la communauté, ou si elle ne le comprend pas, alors elle ne l'acceptera pas. Je pense que nous devons tirer une grande leçon de toute cette affaire juridique.* » (novembre 2010).

Concrètement, l'ingénierie mise en place par JW se matérialise par la tenue de réunions publiques, l'utilisation des médias (diffusion de messages à la radio et à la télévision), la réalisation de campagnes de porte à porte et l'organisation d'ateliers en direction des différentes parties prenantes (politiques, ONG, personnel de JW, *ward councilors*, etc.). Les méthodes employées sont donc identiques à celles utilisées lors de la première phase du projet même si leur usage est intensifié. A titre illustratif, 10 M ZAR sont prévus pour financer les opérations de porte à porte.

Ces dernières ont lieu dans l'ensemble des zones ciblées par le projet et sont réalisées par un millier de *community facilitators* recrutés par JW avec trois objectifs : (i) informer sur la reprise du projet, (ii) en expliquer les contours et (iii) obtenir l'accord des résidents pour les travaux de réhabilitation dans leur propriété et pour l'installation des compteurs à prépaiement. Selon JW et la municipalité, ces opérations remportent un franc succès, comme l'illustrent les chiffres officiels : entre 75 et 85 % des ménages consultés ont donné leur accord. Nos observations sur le terrain sont toutefois assez contradictoires avec ces chiffres officiels et font apparaître de nombreuses réticences des résidents à donner leur accord pour ce projet (voir encadré 17).

Malgré l'intensification du processus, ce projet demeure en effet très controversé : d'un côté les mouvements sociaux ou les représentants de groupes de défense des droits sociaux (comme *Socio-Economic Rights of South Africa* - SERI) dénoncent les

Encadré 17 *Observation d'une opération de porte à porte avec les community facilitators de JW (22/11/2010)*

9h00. Arrivée à Mofolo North. Nous rencontrons l'une des *community facilitators*, embauchés par *Johannesburg Water*. Quatre autres personnes nous rejoignent progressivement : deux hommes et trois femmes, tous âgés de moins de 30 ans. Ils ont en leur possession deux types de documents : des lettres signées par le *ward councillor*, un exemplaire de facture et des petits bloc-notes où chaque page représente une rue avec les numéros de chaque maison et une colonne dédiée à la décision prise par le propriétaire (signature, refus, en attente).

En les attendant, je pose quelques questions à deux des *community facilitators*. Elles expliquent qu'il y a 860 maisons dans ce *ward* et qu'il leur a fallu environ un mois pour toutes les visiter. Les équipes ont pu recueillir les signatures dans seulement 340 maisons. Eux-mêmes ont dû signer bien évidemment. Ils sont parfois découragés, parfois énervés par les habitants qui, selon eux, inventent un tas de prétextes pour ne pas signer : souvent les résidents ne sont pas là, les propriétaires sont absents, des documents manquent, les gens repoussent la décision car ils veulent consulter leurs enfants avant de signer, etc. Ainsi, pour obtenir la signature, les agents doivent repasser un certain nombre de fois dans chaque habitation. Ils travaillent donc même le week-end avec seulement un jour de repos. Ils confient qu'à l'inverse, certains habitants sont très aimables et posent quelques questions de clarification mais signent sans protester. Clairement, la question de la signature et l'attitude des habitants est devenue presque une affaire personnelle pour eux puisqu'on apprend qu'ils sont payés à la signature. Il s'avère alors que la notion de rentabilité est au centre du processus de 'consultation', compte tenu des conditions précaires d'emploi des *community facilitators*.

Durant ces quelques heures passées avec cette équipe, nous avons visité 15 habitations, deux personnes seulement ont accepté de signer, onze ont refusé et, dans les deux maisons restantes, les propriétaires étaient absents. La plupart du temps, les raisons invoquées, avec plus ou moins d'hostilité, sont les suivantes : incapacité de paiement, nécessité de consulter les autres membres du foyer avant de signer les documents, etc. Dans la première maison visitée, par exemple, nous avons été reçus par une vieille femme qui refusait de signer car elle affirmait devoir consulter ses enfants. Dans son cas, il s'avère que les équipes de JW étaient déjà passées deux fois ; la première fois, elle avait prétexté devoir quitter sa maison pour se rendre à une réunion, la seconde, elle avait simplement refusé de signer. Son cas n'est pas isolé, les équipes de JW rencontrent très souvent ce genre de problèmes et doivent passer plusieurs fois pour convaincre ces ménages.

procédures de JW et soulignent le refus persistant des populations d'adhérer au projet, de l'autre, la municipalité et JW affichent des taux de signature exemplaires. Pour pallier ce manque d'information sur le processus de consultation et éviter les polémiques sur un sujet ayant déjà fait l'objet d'un examen très critique lors du procès Mazibuko, la municipalité envisage de déposer un appel d'offres pour un audit externe. Il sera donc intéressant de suivre ce processus et d'en étudier les conclusions.

... ou problème de séquençage ?

Le procès est l'occasion d'un second apprentissage relatif au séquençage et à la planification des projets urbains pour l'opérateur et la municipalité. En effet, *a posteriori*, l'opérateur reconnaît que le déploiement d'une certaine forme d'ingénierie participative lors de la première phase de mise en œuvre du projet, au-delà d'être peu intense, posait également un problème de séquençage puisqu'elle était planifiée en même temps que la phase technique. JW avait contractualisé trop tôt les entreprises locales chargées de la réhabilitation des réseaux, qui attendaient de pouvoir commencer les travaux ce qui a, *in fine*, poussé l'opérateur, pressé par la rentabilité financière, à négliger la phase de communication. Comme l'explique une responsable de JW, dans sa phase initiale, le projet avait été conçu uniquement de manière technique sans tenir compte des usagers : « *Auparavant, je crois qu'on faisait des suppositions quant à l'acceptabilité du projet. Tant que nous suivions une certaine logique : nous agissions, au nom des résidents, pour bien gérer la ressource en eau, pour leur assurer une disponibilité de la ressource pour les années à venir, en faisant toutes ces choses responsables que l'on est censés faire en tant que fournisseur de service. On a supposé que les communautés comprendraient, et qu'elles nous suivraient. Avant, les projets étaient planifiés d'un point de vue d'abord technique : on se concentrait sur les exigences techniques, et sur la conduite purement technique du projet. Notre organisation suivant une certaine stratégie – ce qu'a également reconnu la cour – mais je pense que notre plus grosse erreur a été de ne pas utiliser la démarche de mobilisation comme outil de décision, c'est-à-dire comme un outil qui nous dirait quand et si les communautés étaient prêtes pour que l'on commence la partie technique du projet.* » (Novembre 2010).

De ce fait, aujourd'hui JW revoit la planification globale du projet afin d'assurer que l'ingénierie participative précède les interventions techniques. En termes de calendrier, la reprise du projet a commencé en février 2010, pour les actions sociales et d'information, et le début des travaux était initialement prévu en juillet 2010. En réalité, les travaux ont seulement commencé fin 2010, la phase de communication ayant

pris plus de temps que prévu. JW affirme vouloir éviter de reproduire les erreurs du passé et prendre garde à allouer le temps nécessaire à l'ingénierie participative. L'opérateur est donc parvenu à adopter un regard critique sur ses méthodes de travail, comme en témoigne cette déclaration d'une représentante : *« Peut-être qu'on aurait dû lancer les consultations avant de démarrer les constructions. De cette manière, nous aurions pu prendre en compte les inquiétudes exprimées, nous aurions pu répondre aux questions sans être considérés comme autoritaires, parce qu'il est possible que certaines personnes nous aient vus comme des gens occupés à cocher des cases pour pouvoir dire "on a fait de la mobilisation". Mais on avait déjà commencé les travaux. Sur ce point, la nouvelle démarche de JW dit "Il faut s'assurer que la communication et la mobilisation communautaire sont planifiées et intégrées à chaque projet dès le début". Cette approche est en fait un outil d'aide à la décision, qui vise à s'assurer que nous pouvons savoir quand et si nous sommes en mesure de lancer les processus techniques, et si nous avons l'adhésion de la communauté, sur le terrain. En d'autres termes, nous partons d'un principe différent qui est « de la même manière que nous savons, de manière rationnelle, sur quel projet nous travaillons, et en quoi Soweto devient une priorité, nous comprenons le contexte qui nous amène à intervenir comme nous le faisons". Ce n'est pas quelque chose que nous devons supposer, mais que nous devons partager avec les communautés, que nous devons veiller à ce qu'elles comprennent. Nous devons prendre en compte leurs inquiétudes, y répondre, et travailler, avec plus de vigilance. Ce n'est pas seulement une leçon que nous avons appliquée à la reprise de ce projet, c'est un principe aujourd'hui intégré à tous les grands projets menés par Jo'Burg dans les domaines de l'eau. »* (Novembre 2010).

La question de la place des usagers du service public

S'il est indéniable que l'ingénierie participative déployée est plus intense qu'auparavant, on constate toutefois une certaine confusion dans les termes employés : les termes de "communication", de "public participation campaign", de "consultation" et de "public mobilisation" sont souvent confondus, alors qu'ils se réfèrent à la même réalité opérationnelle pour l'opérateur et la municipalité. Cette confusion sémantique montre que la distinction, pourtant essentielle entre la communication et la participation, n'est pas claire.

Breuil (2004) montre pourtant que l'ingénierie participative est diverse et qu'elle correspond, selon les modalités choisies, à différentes situations conflictuelles. Il existe différents modèles de participation allant de l'information et de la sensibilisation des

communautés à la participation aux travaux d'extension, en passant par la participation à la gestion du service. A la lumière de cette classification des modèles d'ingénierie, il est possible d'affirmer que le mode de participation proposé dans le cadre de ce projet municipal est passif (Breuil, 2004, p. 199). Selon l'auteur, ce modèle, concentré sur l'information et la sensibilisation des communautés, permet de rétablir la confiance entre les usagers et l'opérateur. C'est en outre le premier degré de participation parmi l'ensemble des dispositifs mobilisables. La municipalité et JW, s'arrêtant à cette première étape, ne réalisent donc clairement pas de consultation, comprise comme une évaluation de la demande permettant de remplacer une logique d'offre par une logique par la demande. Ainsi, malgré l'emploi du terme, les institutions ne se livrent pas à cet exercice puisque les contours du projet sont tous définis *a priori*. Ainsi, il ne s'agit pas de consulter les résidents et d'écouter leurs revendications mais de les informer et d'assurer leur soutien en clôturant les espaces de contestation, et ce même si la responsable de JW suscitée explique que l'opérateur veut utiliser la mobilisation des communautés comme un outil d'aide à la décision (*a decision making tool*). Une approche *top down* persiste, malgré un discours valorisant une approche plus *bottom up*. En ce sens, et ce malgré des discours qui voudraient faire croire le contraire, Johannesburg ne se démarque pas de la plupart des autres municipalités sud-africaines qui favorisent un développement technocratique sans impliquer les citoyens dans la gestion des services urbains (Smith et Eales, 2010).

Malgré le renforcement des procédures et des moyens, il s'agit avant tout pour la municipalité de créer l'illusion de l'implication des urbains pauvres sur des questions centrales dans leur vie quotidienne, plus que de promouvoir une réelle gouvernance urbaine démocratique. Compte tenu de réserves exposées ci-dessus, on peut se demander si l'approche de JW en termes de communication va être suffisante. Dès à présent, les manifestations observées lors de notre dernière enquête de terrain (novembre 2010) laissent penser qu'un certain nombre de défis persistent (voir encadré 18). Au-delà, nous formulons l'hypothèse que la municipalité considère que toutes les questions ont été soulevées et traitées au cours du procès et que, dans la mesure où des réponses ont été apportées sur la quasi-totalité des arguments des plaignants, l'enjeu actuel n'est pas de consulter mais d'informer et de communiquer, la « *consultation* » ayant en quelque sorte pris la forme du procès.

Finalement, en dépit d'une rhétorique renforcée sur la participation des usagers et d'une densification des dispositifs mis en place sur le terrain, cet aspect demeure peu considéré par les sphères du gouvernement métropolitain et par l'opérateur. Même

Encadré 18 *Marche organisée par plusieurs mouvements sociaux contre la reprise du projet OGA (extrait du journal de terrain, 17 novembre 2009)*

Le départ de la manifestation est prévu sur une petite place à Meadowlands, Région 10. Elle a pour destination finale les bureaux de JW et du *councillor* de Meadowlands, situés à environ un kilomètre de là. Nous arrivons à 10 heures ; une cinquantaine de personnes, dont beaucoup de femmes, sont déjà présentes ; elles portent des t-shirts rouges aux couleurs de l'APF, du SCR ou arborant des sigles communistes. Peu de temps après, des militants déplient une banderole sur laquelle est inscrit : *"Free basic services for the poor"*. Des chants sont entonnés par des femmes. Nous échangeons avec David, 60 ans, qui se présente comme un habitué des manifestations. Il manifeste car sa retraite ne lui offre pas de revenus suffisants pour payer l'eau ; il veut aussi dénoncer le manque d'écoute et d'attention des *councillors* pour les revendications des pauvres. A 10 h 40, deux bus arrivent avec, à leur bord, une cinquantaine de militants. Cette nouvelle arrivée ne change fondamentalement pas ces premières observations sociologiques, même si un certain nombre de jeunes ont rejoint le cortège ; ils commencent à distribuer des tracts.

On dénombre une centaine de personnes, dont environ 10 % de jeunes. A 11 heures, la marche démarre, d'abord précédée par deux voitures de police qui coupent la circulation. Suivent ensuite les militants brandissant la banderole et une cinquantaine d'autres manifestants. Les autres, trop vieux ou trop fatigués, sont véhiculés (en bus ou en taxi) jusqu'au point d'arrivée où ils attendent l'arrivée du cortège. Les gens chantent et sifflent, l'ambiance est assez joyeuse. Quinze minutes plus tard, la manifestation est déjà devant les bureaux de JW et du *councillor* de Meadowlands.

Tout le monde se réunit devant les bâtiments officiels. Le *councillor* arrive au bout d'une vingtaine de minutes. Les militants lui lisent un memorandum auquel il répond : *« Je ne peux pas signer ce memorandum pour les raisons suivantes : les gens qui sont ici en ce moment ne font pas partie de ma circonscription, beaucoup d'entre vous qui sont ici ne sont pas de Meadowlands, le fait que il y ait des bus et des taxis remplis de gens portant des t-shirts rouges montre que vous n'êtes pas du quartier. Donc pour toutes ces raisons, je ne peux pas répondre à vos préoccupations. [...] L'APF ne devrait pas se plaindre de quoi que ce soit parce que c'est le gouvernement qui fournit les services gratuits aux pauvres et aux retraités de Meadowlands. »* Il est midi ; la manifestation prend fin et la foule se disperse calmement. Les militants expriment leur déception face à la réaction du *councillor* mais ne s'avouent pas vaincus : ils recommenceront à manifester pour faire entendre leurs revendications.

si davantage de temps et de moyens sont alloués à ces dispositifs, force est de constater que les usagers n'ont aucun pouvoir sur les contours du projet et que, *in fine*, la seule chose qui est attendue de leur part est un acquiescement.

2.3.3. *Les élus locaux au cœur du projet : un choix paradoxal compte tenu des dysfonctionnements institutionnels de l'appareil sociopolitique.*

Les services d'eau, concernés par un débat plus large sur le rôle des gouvernements locaux qui en assurent la responsabilité (comme stipulé dans la Constitution), sont une question très politique en Afrique du Sud. Pourtant, la municipalité et JW ont fait des *councillors* l'une des pierres angulaires de leur nouvelle stratégie. Ces derniers sont, dans le système politico-administratif sud-africain, les élus locaux de proximité et leur rôle, même s'il est souvent mal compris tant par les *councillors* eux-mêmes que par leurs électeurs, consiste à gérer le développement local (notamment en matière de services) et à faire la liaison entre les résidents et la municipalité (en faisant remonter les demandes des résidents dans les canaux institutionnels dédiés et en diffusant l'information émise par la municipalité auprès des habitants). Du fait de leur légitimité électorale, il est apparu logique pour la municipalité de se servir d'eux comme relais pour ce projet très controversé.

Ainsi, l'une des premières étapes du processus de communication précédant la reprise du projet passe par l'implication des élus locaux au travers de l'organisation d'ateliers de sensibilisation. Ceux-ci visent à vérifier que ces élus ont une bonne compréhension du projet, afin (i) qu'ils puissent relayer les messages et répondre aux questions posées par les citoyens dans leurs *wards* respectifs, mais aussi pour (ii) pouvoir leur confier l'organisation des réunions publiques d'information (voir encadré 19) et, plus généralement, (iii) assurer leur soutien politique au projet. En effet, en tant qu'agents du développement local, ils sont en première ligne des critiques des usagers. Il est donc nécessaire qu'ils aient une bonne connaissance du projet pour disposer des bons arguments pour y répondre. L'étape de consultation des *councillors* a donc eu lieu en janvier et février 2010. À la suite de cela, un certain nombre de réunions publiques (éléments centraux de l'ingénierie participative déployée) ont été organisées à Soweto entre juin et décembre 2010. Ces dernières sont systématiquement organisées par les *councillors* qui les animent en présence d'un technicien (envoyé par l'opérateur) chargé d'exposer le processus technique et social et les impératifs environnementaux inhérents au projet (voir encadré 19).

Encadré 19 Réunion publique d'information sur le projet OGA, ward 45 (21/11/2010)

La réunion de sensibilisation est organisée par le *councillor* du ward 45 en présence d'un agent de JW. Elle commence à 14 heures, dans l'école de la zone. 80 personnes, entassées dans la petite salle de classe, y assistent^[60]. Environ un tiers de l'audience est composée de femmes âgées, un tiers d'hommes âgés, et le dernier tiers d'individus plus jeunes (entre 20 et 40 ans). La réunion commence par une prière dite par une des femmes âgées. Ensuite, le *councillor*, âgé d'une quarantaine d'années et d'appartenance ANC, introduit la séance. Le technicien de JW présente ensuite, une heure durant, le projet. L'accent est mis sur la nécessité de préserver la ressource, les détails techniques de l'opération (utilité des compteurs à prépaiement, mesures sociales introduites par les nouveaux compteurs, aides sociales, etc.), et enfin la nécessité de « coopérer » avec les *community facilitators* et les équipes qui seront amenés à accéder aux propriétés pour réaliser les travaux. L'ambiance est calme, l'auditoire est silencieux, et ponctuent occasionnellement le discours de « *huum* » d'approbation. Le *councillor* anime ensuite le débat ; une dizaine de questions sont posées. Durant son temps de réponse, le représentant de JW insiste sur les droits des résidents mais aussi sur leurs responsabilités : s'ils ont le droit de protester *via* les tribunaux contre la municipalité ou JW en cas de désaccord, ils ne doivent pas vandaliser les compteurs ou empêcher la compagnie d'accéder à leurs propriétés. L'accent est également mis sur la légalité et la légitimité du projet, confirmées par la Cour constitutionnelle. A la fin de la réunion, les *community facilitators*, chargés des opérations de porte à porte dans ce ward, sont présentés aux résidents ; ils sont au nombre de cinq et ont entre 20 et 30 ans. Le représentant de JW explique aux résidents que ces personnes vont venir chez eux pour leur faire signer un certain nombre de documents signifiant leur accord pour le projet. Le mot d'ordre est clair et maintes fois répété : il faut se montrer « coopératif » !

Dans cette partie, nous montrerons en quoi miser sur l'implication des *councillors* est un choix paradoxal. En effet, si elle semble nécessaire (compte tenu de la construction du système politico-administratif sud-africain), leur implication est surtout un pari risqué, compte tenu du déficit de confiance des résidents vis-à-vis de leurs élus locaux (State of Local Government in South Africa, 2009), du manque de compétences de certains élus, et de l'absence de marge de manœuvre de ces derniers. Le défi de la municipalité est donc de faire fonctionner le système politico-

[60] La population totale du ward 45 est de 23 789 personnes, soit 6 237 foyers selon le document *Integrated Development Plan, Area-based Initiatives and Projects, 2009/2010, Volume 2*.

institutionnel, reconnu comme largement dysfonctionnel, en faveur du projet OGA. Ainsi, sans présager de l'échec de la démarche, on peut dès à présent affirmer qu'elle constitue un pari risqué.

Des acteurs peu légitimes

Les *councillors* occupent une place centrale dans le processus de relance du projet OGA. Toutefois, comme en témoignent les entretiens et les *focus groups* réalisés lors de nos enquêtes de terrain (voir encadré 20), les élus locaux sont des personnages

Encadré 20 « Le problème, c'est le conseiller. » Perception des élus locaux par des résidents de Soweto (extraits de focus groups)

En novembre 2010, nous avons réalisé cinq *focus groups* dans cinq quartiers de Soweto (Phiri, Senaoane, Dube, Dlamini et Orlando West). Chacun de ces groupes était constitué d'une dizaine de personnes, tous chefs de ménage. Le rapport aux élus locaux, notamment sur les questions d'accès aux services essentiels, occupait une place centrale dans les échanges. De manière unanime, il apparaît que les élus sont des personnages très controversés, peu disponibles pour répondre aux requêtes des résidents, et il en résulte un manque de confiance patent entre les usagers citoyens et ces derniers. Les citations suivantes, extraites de témoignages de résidents de ces différents quartiers, présentent un panorama des perceptions des élus par les usagers :

« Il nous est impossible de contacter cette personne. Nous l'avons élue, mais on ne peut pas lui parler face à face. »

« Quand on a cherché à rencontrer notre conseiller, il n'était jamais disponible. On peut toujours attendre ; même si on lui dit que quelqu'un est en train de mourir, qu'il a besoin d'aide, on attendra. »

« Nous avons parlé à notre conseiller mais il ne fait rien pour nous. Même si on le supplie en pleurant, il ne fera rien. »

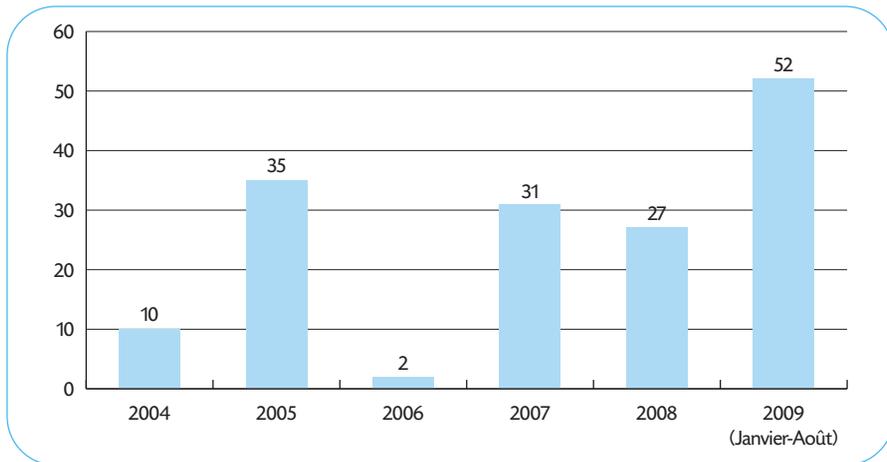
« Le problème avec l'ANC, c'est qu'ils choisissent leurs propres frères mais qu'ils ne servent pas la communauté. C'est ça le problème. L'absence de services est causée par les élus locaux, qui n'appartiennent pas à la communauté. Même ce problème de compteur est leur faute, ils ont placé des gens qui ne savent rien. Ils sont éduqués, mais ils ne savent pas ce que veulent les gens. Ils doivent nommer des gens qui connaissent et qui appartiennent à la communauté. »

« L'ANC a sélectionné des élus locaux qui ne connaissent pas nos problèmes. Ils ne savent même pas comment déposer une requête, ni quoi que ce soit. Il y a trop de corruption, le problème, c'est les élus locaux. »

publics hautement controversés, en lesquels les citoyens n'ont pas confiance : ils les jugent, au mieux, comme n'assumant pas leur responsabilité et donc peu à leur écoute, au pire, comme corrompus et ne pensant qu'à s'enrichir (voir encadré 20).

Ces dernières années, on a constaté, en Afrique du Sud, une augmentation significative des manifestations portant sur la mauvaise qualité ou le manque de services essentiels, principalement dans les zones urbaines ou *townships* (voir graphique 2), avec une augmentation de 30 % dans la province du Gauteng en 2009 (résultant d'un mécontentement grandissant par rapport au manque de transparence des gouvernements locaux ; cf. *State of Local Government in South Africa, 2009*). Ces manifestations sont également l'expression d'une frustration des citoyens qui veulent être considérés avec respect par leurs élus locaux (Smith et Eales, 2010), qu'ils accusent d'être arrogants et insensibles aux besoins des communautés (*State of Local Government in South Africa, 2009, p. 12*). Les revendications des mouvements sociaux concernant les services essentiels sont aussi largement centrés sur ce manque de confiance (voir encadré 21).

Graphique 2 Augmentation des manifestations en Afrique du Sud contre la mauvaise qualité des services



Source : *State of Local Government in South Africa, 2009*.

Smith (2010) explique l'augmentation sans précédent des manifestations contre les services par la faiblesse des gouvernements locaux, dont la communication peu efficace et le manque de transparence entraînent deux phénomènes corrélés.

Premièrement, les populations hésitent à utiliser les canaux institutionnels pour faire remonter leurs demandes à l'appareil d'Etat et ont tendance à s'en désengager complètement. Ce premier facteur a des conséquences sur les services essentiels puisque, dans le même temps, les populations s'éloignent de leurs responsabilités envers la communauté, provoquant une augmentation des taux de non-paiement ou des reconnections illégales. Deuxièmement, cette situation favorise la naissance d'un sentiment de frustration chez les usagers dans l'incapacité d'accéder aux canaux formels afin de faire part de leur mécontentement, ce qui les amène à s'exprimer dans la rue.

Ces phénomènes révèlent une déconnexion importante entre les usagers citoyens et les gouvernements locaux. De la même manière, des travaux récents (Bénil-Gbaffou, 2008) montrent que les dysfonctionnements des mécanismes de la démocratie participative à Johannesburg expliquent le détournement quasi systématique des résidents de leurs élus locaux, et poussent ces derniers à faire remonter leurs revendications à la municipalité *via* des canaux extra institutionnels. Des remarques similaires peuvent être faites à l'échelle nationale, où les espaces et canaux censés faciliter la participation citoyenne sont, au mieux, inopérants, au pire, totalement délaissés. Pourtant, il existe, dans le pays, des outils de régulation adoptés à l'échelle nationale (Municipal Systems Act 2000 ; Constitution, articles 151, 152, 195 qui encouragent la participation des communautés aux prises de décision ; cf. Mohanty *et al.*, 2010), et des structures ont été mises en place : les *ward committees*, censés être la pierre angulaire de la participation citoyenne, mais qui sont plus perçus comme des espaces d'échange d'information (Thompson et Tapscott, 2010). En outre, la position de quasi-parti unique de l'ANC ne favorise pas la capacité des élus locaux à répondre aux requêtes des usagers (*responsiveness* ; cf. Smith et Eales, 2010). Cette situation renforce même leur manque de légitimité, même si cela ne se répercute pas encore de manière massive dans les urnes (Booyesen, 2007).

Dans ces conditions, il peut paraître risqué d'avoir misé en grande partie sur les *councillors* pour assurer la réussite du projet. En effet, compte tenu du manque de confiance, des suspicions, et des stratégies d'évitement des citoyens vis-à-vis de leurs élus locaux, comment s'assurer que ces derniers pourront réellement partager des données sur le projet et organiser des réunions publiques suivies par une majorité de la communauté ? Il semble donc que les *councillors* soient un vecteur obligé mais peu efficace – ou du moins hasardeux – de communication avec les populations, surtout sur un sujet aussi controversé.

Au-delà des manifestations dénonçant la qualité des services, les conclusions d'études récentes (Bénil-Gbaffou, 2008), confirmées par nos propres enquêtes de terrain, montrent que le recours ou l'adhésion à des mouvements sociaux est l'une des voies privilégiées pour ces usagers citoyens déçus ou en colère contre leurs élus. Les *focus groups* réalisés lors de nos enquêtes montrent que les citoyens devenus membres d'un mouvement social se sentent protégés : si ils ont un problème avec JW ou Eskom (entreprise gérant l'électricité à Soweto) concernant leur accès à des services essentiels, le mouvement social peut intervenir rapidement et résoudre le problème alors que l'élu local est incriminé pour la lenteur de ses réactions. Ainsi, dans les discours, la rapidité, l'efficacité et la facilité de résolution des conflits par les mouvements sociaux sont opposés au manque de réceptivité et à l'absence de transparence des *councillors* qui « *ne font rien pour leurs électeurs* » (*Focus group*, Dlamini, novembre 2010). Devant l'immobilisme dénoncé des *councillors*, et plus généralement du gouvernement, les mouvements sociaux sont un moyen de répondre efficacement aux problèmes quotidiens. En outre, le sentiment d'abandon et de déception face au gouvernement national ANC ressenti par de nombreux citoyens se répercute à l'échelle des élus locaux. En effet, les déceptions des usagers suite aux promesses non tenues du gouvernement sur l'accès aux services gratuits lors de sa prise de pouvoir n'ont pas été oubliées par les citoyens pauvres.

Dans ces conditions, le procès Mazibuko apparaît comme une forme de radicalisation des mouvements sociaux qui ont décidé, à un moment de leur évolution, de passer par les tribunaux pour se faire entendre. Ce processus peut être attribué au déficit de compétences des élus locaux à répondre aux attentes des usagers citoyens, ainsi que le souligne Bénil-Gbaffou (2008) : « *il faut être radical pour être entendu !* »

Finalement, dans le cadre du projet OGA, on peut craindre que le manque de confiance dans la figure de l'élu local, et la présence persistante de mouvements sociaux actifs à Soweto ne facilitent pas l'acceptation sociale du projet.

Encadré 21 Extrait d'un mémorandum (SECC, APF)

« Les élus locaux n'améliorent pas le vie de tous. Ils n'écoutent ni ne défendent les intérêts de la communauté. Au lieu de cela, ils sont trop occupés à nous faire payer cher pour que les capitalistes puissent faire du profit. Lorsqu'on se plaint, ils envoient la police nous arrêter quand nous manifestons. Aujourd'hui, on dit "ça suffit." Nous en avons assez des maires et des élus locaux qui ne servent pas la communauté mais les capitalistes. »

Quelle capacité de relais de l'information?

Lors de nos enquêtes de terrain, nous avons pu constater un nombre important d'approximations dans le discours des élus locaux, qui maîtrisent mal les contours techniques et les enjeux globaux auxquels est censé répondre le projet. Les *councillors* interrogés ont un discours très lisse sur ce projet et ressassent les notions de changement climatique ou de préservation de la ressource. On constate également un effet "story telling" fidèlement illustré par une « histoire » montrant le manque de responsabilité des résidents face à la conservation de l'eau : les résidents de Soweto ont pour habitude de partir travailler le matin en laissant le robinet ouvert toute la journée. Le projet OGA viendrait donc en réponse à ces habitudes et permettrait de les responsabiliser, notamment *via* les compteurs à prépaiement. Ces observations sont confirmées par des études récentes (Smith, J.A., 2010) qui montrent le manque de capacités des *councillors* sur des sujets techniques, comme l'accès à l'eau d'une part, et le sentiment paradoxal de honte (du fait d'un manque de connaissances et de compétences sur certains sujets techniques) et d'honneur (en tant que membre élu ou nommé) qui les diminuent dans leur fonction d'agent du développement local, d'autre part (Goldin, 2010). De ce fait, dans le cadre du projet OGA, on peut s'interroger sur leur capacité à être les relais d'une information de qualité, ou à se positionner comme les défenseurs du projet au-delà des réunions publiques organisées en concertation avec l'opérateur. Par ailleurs, ce discours très lisse des *councillors* interrogés renforce l'idée que l'ingénierie participative développée par la municipalité relève plus d'un exercice de conviction des élus locaux que de volonté de faire participer ces derniers à la conception des services urbains.

Pour pallier ces dysfonctionnements, la municipalité de Johannesburg avait contacté l'ONG Mvula Trust^[61] pour étudier la possibilité d'élaborer le programme Raising Citizens' Voice. Déjà mis en œuvre dans quatre autres municipalités (Cape Town, Durban, Msunduzi et Ekurhuleni), il a pour objectif de former les citoyens et les élus locaux au fonctionnement des services d'eau, de créer des plateformes d'échanges et, plus généralement, de renforcer la confiance entre les usagers du service et les autorités locales (Smith, 2011 ; Smith, L., 2010). Dans les conditions prévalant à Johannesburg, on peut supposer que l'expérience aurait pu être utile. Toutefois, le processus n'a finalement pas abouti. Doit-on y voir une volonté de conserver le contrôle sur la politique locale (Bénit-Gbaffou, 2008) ?

[61] Entretien avec L. Smith, juillet 2009.

Des élus parfois opposés au projet OGA

Malgré le soutien apparent des élus locaux au projet OGA, un certain nombre d'entre eux étaient en réalité fermement opposé à sa reprise, ce qui explique en partie le retard pris par rapport à la planification initiale. Une représentante de JW explique ainsi : *« Je peux vous assurer qu'à un moment les élus locaux eux-mêmes se tenaient à l'écart et disaient "Non non non ! Nous ne pouvons pas approuver une opération qui discrimine la communauté que nous représentons !" Alors nous avons dû revenir aux bases et leur expliquer "Mais rappelez-vous que cette discrimination est justifiée par ..." etc. »* (Novembre 2010).

Toutefois, les *councillors* sont contraints de soutenir le projet dans la mesure où il a été approuvé par le *mayoral committee*. Un élu local nous confie ainsi qu'un *councillor* ne soutenant par le projet pourrait être radié de son parti. Bénit-Gbaffou (2008) explique que les élus locaux ont un pouvoir très limité au sein du conseil métropolitain, du fait d'une extrême centralisation des prises de décision au niveau du maire et de son comité exécutif d'une part, et du faible pouvoir de décision des comités thématiques (au sein desquels ce type de projets peuvent être discutés) d'autre part. On comprend donc bien que le travail de consultation des élus locaux a consisté plus en un exercice de persuasion du bien-fondé du projet OGA qu'à un véritable espace de discussion au sein duquel les besoins spécifiques de certains *wards* ou les réticences particulières de certains territoires pouvaient être discutés, et les décisions du comité exécutif du maire éventuellement infléchies. A ce propos, un agent de JW confie que les élus locaux *« travaillent pour la ville »* et qu'ils n'avaient pas vraiment d'autre choix que de soutenir le projet. En dépit de la rhétorique de la participation dans le cadre du projet OGA, ou de manière plus large à l'échelle municipale (Bénit-Gbaffou, 2008), il n'y a pas de réel pouvoir délégué par l'Etat aux échelons inférieurs.

Les élections locales, en mai 2011, expliquent également la résistance de certains *councillors*, le projet OGA, éminemment polémique, pouvant apparaître comme un obstacle à la réélection de certains d'entre eux dans les *wards* où l'opposition au projet est la plus forte. Cette déclaration, en novembre 2010, d'un responsable de JW illustre bien ce risque : *« Les élections locales sont prévues l'année prochaine, c'est un sujet très sensible pour les councillors qui doivent donc faire leur maximum pour s'occuper de leurs électeurs et s'atteler aux projets importants pour eux, comme l'eau. Tout cela peut mener au vote, ou au non-vote. Si les councillors ne font pas ce que les électeurs souhaitent, ceux-ci ne voteront pas pour eux. Les élections mettent la pression aux councillors, les communautés ne veulent pas être trahies. »*

Malgré cette échéance très proche, la reprise du projet OGA est en cours à Soweto et les *councillors* doivent donc faire un effort important de communication afin de s'assurer de la compréhension et de l'acceptation de ce dernier par leurs électeurs, qui devront bientôt se prononcer dans les urnes.

Une marge de manœuvre faible

Malgré le rôle important accordé aux élus locaux dans le processus, on constate que le pouvoir de décision et la marge de manœuvre de ces derniers sont très faibles. La structure du système politico-administratif est conçue de sorte que les *councillors* n'aient que peu de poids dans les décisions politiques, notamment celles relatives aux services essentiels, touchant leurs *wards*. Les entretiens réalisés avec certains *councillors* montrent que, s'ils sont en apparence placés au centre du dispositif, ils ne sont en réalité que chargés de mettre en œuvre le projet tel qu'il a été défini par la municipalité et validé par l'ANC, et n'ont pratiquement pas la possibilité d'influer sur la manière dont il est dessiné. Un élu témoigne ainsi :

« Du point de vue du Conseil, cela signifie que c'est un accord, il doit être mis en œuvre. Mais bien sûr il est important de s'assurer que vos communautés sont d'accord. C'est très important. C'est pourquoi nous avons des élus locaux (ward councillors). Leur responsabilité est de convoquer des réunions publiques pour informer les communautés sur tout développement ou toute décision prise par la ville de Johannesburg. » (Novembre 2010).

Une fois le projet validé par le *mayoral committee*, il n'est plus question de s'y opposer, le poids du parti étant très important dans les processus de décision. Il existe donc un paradoxe fort entre le rôle central qui leur est donné, et le manque d'opportunités qu'ils ont d'avoir un impact quelconque sur le projet.

Cette marge de manœuvre limitée, repérée pour le projet OGA, se retrouve de manière plus générale à l'échelle de la ville. Des études récentes (Bénit-Gbaffou, 2008) montrent que les *councillors* ont un pouvoir très limité au sein du conseil municipal métropolitain du fait, comme nous venons de le voir, de cette concentration du pouvoir aux niveaux du maire et du *mayoral committee*. Celle-ci renforce par ailleurs l'ANC en marginalisant l'opposition. Cette faible marge de manœuvre et de critique des politiques de l'ANC implique que les résidents ne peuvent pas compter sur leurs représentants pour relayer leurs difficultés ou leurs critiques auprès du *committee*.

Par ailleurs, Christine Walters, membre du *Mayoral Committee* explique que les *councillors* ont souvent, comme les populations, une vision erronée de leur rôle qui consiste à faire remonter les réclamations de leurs citoyens dans les canaux institutionnels de l'appareil du gouvernement métropolitain (sans pour autant avoir les moyens d'y apporter des réponses directes). Ces incompréhensions seraient un facteur explicatif des déceptions et des désapprobations récurrentes des résidents pour leurs élus locaux.

2.3.4. L'amorce d'un changement d'attitude de la municipalité ?

Plus généralement, ce changement d'approche traduit l'amorce d'une orientation nouvelle de la municipalité et de l'opérateur, souvent considérés comme « arrogants » ou « méprisants » envers les revendications venant de la base, et accusés d'un manque de transparence dans la prise de décision et la conduite des projets. Ces critiques (relayées tant par les acteurs non institutionnels interrogés que dans la littérature) montrent que la municipalité avait jusqu'à présent une attitude de défiance, refusant de communiquer sur ses projets car considérant les acteurs extra-institutionnels, au mieux comme des fauteurs de trouble et des freins à la mise en place du système démocratique, au pire comme des acteurs « *antisystème* » ou des « *révolutionnaires* » d'« *ultra gauche* » mettant en péril un équilibre démocratique déjà compliqué à instaurer (Zuern, 2006). Ce manque de considération explique sans doute la radicalisation de certains mouvements sociaux et le recours au droit dans certains cas relatifs aux droits sociaux, comme le procès Mazibuko.

Les représentants de la municipalité et de JW reconnaissent désormais que cette attitude est plutôt préjudiciable et la nouvelle politique semble aujourd'hui tendre vers plus de « *transparence* ». En effet, si la municipalité et JW avaient auparavant tendance à ne pas laisser filtrer d'informations sur leurs activités, de peur qu'elles ne soient utilisées à charge, ce fonctionnement tend à changer et la volonté globale est de mieux communiquer, et ce même avec les opposants d'hier. Concrètement, cela se traduit par une politique d'ouverture aux opposants. Ainsi, l'une des premières étapes du processus a été l'organisation d'une réunion avec le SERI (pour rappel, une organisation de défense des droits humains ; cf. 2.3.2.), et les mouvements sociaux impliqués dans le procès Mazibuko (APF et CAWP) afin d'échanger sur la reprise du projet. L'appréciation de cette première étape, certes notable, diffère selon les parties prenantes : les acteurs non institutionnels invités à participer se plaignent du format de la rencontre, qui n'aurait pas permis d'avoir une conversation ouverte, alors que la municipalité se félicite de cette avancée. Une représentante de la municipalité déclare

ainsi : « Je pense que parfois en tant que municipalité, nous pensons que si nous vous donnons des informations, vous allez l'utiliser contre nous ... Mais je pense quoi que nous faisons, c'est en ligne avec la politique gouvernementale et la législation, et nous devons être transparents. Et c'est ce que nous essayons de faire maintenant avec la deuxième phase de mise en œuvre du projet OGA : nous essayons de montrer que nous sommes transparents et que nous ne craignons pas d'entamer un dialogue avec l'ensemble des intervenants et les mouvements sociaux défendant les droits. Nous savons que, à certains moments, ils vont utiliser l'information que l'on a communiquée contre nous ... mais je pense que, pour nous, il est important de savoir que, quoi qu'ils disent, nous pouvons nous défendre et nous expliquer parce que nous n'avons rien à cacher en tant que municipalité. Donc je pense qu'il y a une leçon qui n'est pas facile à tirer pour les agents municipaux, qu'il n'est pas facile pour eux d'entamer un dialogue avec ces personnes, en particulier avec les groupes de défense des droits sociaux, mais c'est vraiment quelque chose que nous voulons faire afin de nous assurer que nous sommes tous d'accord. » (Novembre 2010).

Pour un certain nombre d'observateurs interrogés, cette volonté d'ouverture de la municipalité est une répercussion du procès : celle-ci y a joué sa réputation (comme dans un certain nombre d'autres affaires passées ou en cours) et il s'agit donc de tenter de redorer son image de marque et sa réputation (même si, en interne, les officiels de la ville peuvent avoir du mal à accepter ce changement). A l'avenir, il sera nécessaire de continuer à étudier comment cette volonté de changement, affichée au lendemain du procès Mazibuko, sera mise en œuvre par la municipalité et l'opérateur. Permettra-t-elle plus de transparence du conseil métropolitain de Johannesburg ? Ou s'agit-il ici seulement d'un effet d'annonce ?

Conclusion

Conclusion

Nous concluons cette étude en deux parties. Dans la première, nous reviendrons sur les apprentissages de ce projet en termes de construction des services urbains pour des populations marginalisées. Dans la seconde, nous tenterons de répondre à la question posée en introduction, *i.e.* le recours aux tribunaux est-il un moteur efficace de changement des politiques sociales en général et en matière d'eau en particulier ?

La construction des services urbains

Alors que la municipalité et l'opérateur ont apporté un certain nombre de réponses aux arguments défendus par les plaignants dans le procès Mazibuko, à travers la mise en place de nouveaux arrangements techniques et sociaux, on constate que les modalités de mise en œuvre du projet OGA n'ont pas réellement changé. En dépit de la rhétorique développée autour de la participation et de la consultation (tant des usagers que des élus locaux), il s'agit avant tout de communiquer et de convaincre l'ensemble de ces acteurs plus que de les consulter. Ainsi, il apparaît que le « mépris » municipal pour la participation locale (Bénit-Gbaffou, 2008) ne semble pas fondamentalement remis en cause par cette 'nouvelle' approche du projet OGA. Au contraire, la municipalité, considérant que des efforts non négligeables ont été réalisés sur les aspects sociaux et techniques du projet, et forte de sa légitimité regagnée grâce à la décision favorable de la Cour constitutionnelle, continue à aborder les questions de participation locale d'une manière identique à celle prévalant lors de la première phase du projet.

Dans ce cadre, on peut douter que la (re)conquête d'une relation de confiance entre les urbains pauvres et la municipalité se satisfasse de l'ingénierie participative élaborée par cette dernière. A l'inverse, la complexité nouvelle introduite par l'émergence progressive de la figure de l'utilisateur urbain pauvre vient remettre en question la validité du processus imaginé par l'opérateur pour s'assurer de la transformation des services urbains essentiels d'approvisionnement en eau ; elle ne pourra, dans tous les cas, que se négocier sur le long terme.

En outre, on peut se demander si l'absence de changement profond de la perception de la participation locale ne pourrait pas à nouveau mettre en danger la réussite de

la reprise du projet OGA, et ce, malgré les efforts certains de la municipalité pour mieux prendre en compte les questions de pauvreté.

Finalement, le changement d'attitude amorcé par la municipalité face à ses détracteurs (qu'ils soient issus des mouvements sociaux, des organisations de défense des droits humains ou des sphères universitaires) devra s'avérer réel et se traduire par une prise en compte de la contestation et de la contre-expertise (qu'elles viennent des mouvements sociaux ou d'ailleurs), si le gouvernement métropolitain souhaite s'assurer de la réussite des projets urbains et permettre un accès plus équitable aux services essentiels. Il s'agira d'accepter, d'écouter et de négocier avec les communautés marginalisées, surtout lorsqu'elles sont représentées par des mouvements sociaux, qui sont encore rarement pris en compte dans les discussions sur les transformations des services, ou plus généralement sur le développement de la démocratie (Zuern, 2006). En effet, ce procès a montré au gouvernement métropolitain que la modernisation des services essentiels doit désormais compter avec une nouvelle « contrainte » : celle de la figure de l'usager urbain pauvre, qu'il n'est désormais plus question d'évincer mais au contraire d'intégrer aux processus de décision autour des modèles de services proposés.

Pour conclure cette première partie, cette étude nous rappelle que le principal problème, dans la construction des services essentiels, est avant tout politique (Coing, 2010). Comme dans de nombreux contextes dans les pays en développement ou émergents, la question de l'accès à l'eau des pauvres de Soweto pose la question de la place des pauvres dans la ville (Coing, 2010). Il s'agit ici de parvenir à un « diagnostic partagé » pour construire les services de demain.

Les tribunaux, moteurs efficaces de changement des politiques sociales ?

A la lumière de l'examen approfondi de l'affaire Mazibuko, il nous semble que l'usage militant du droit peut permettre d'infléchir le débat politique et de donner du pouvoir à des groupes citoyens pauvres. En effet, malgré la défaite des requérants, la victoire de la municipalité et de JW devant les tribunaux ne signifie pas que l'usage militant du droit n'a pas eu d'impact sur leur approche. Au contraire, il les a amenées à revoir en profondeur cette dernière dans un sens plus *pro-poor*, au moins sur le papier, et ce, même si l'approche municipale en termes de participation locale (qui a peu évolué dans les faits) pourrait remettre en question l'effectivité des améliorations techniques

et sociales proposées. Le processus juridique a donc contraint les agents de la municipalité, de la compagnie d'eau et les décideurs politiques à poser un regard critique sur leur manière de 'faire' la ville.

L'affaire Mazibuko illustre parfaitement les difficultés à définir ce qu'est une victoire juridique lorsque le droit est mobilisé à des fins militantes. C'est ce qu'expliquent Maioni et Manfredi (2006) dans leur étude sur le rôle des litiges et de l'usage des tribunaux sur l'élaboration des politiques de santé au Canada : « *Dans un monde idéal, la victoire en cour d'un mouvement social donné entraînerait l'établissement de nouvelles règles de droit qu'il désirait. Ces règles amèneraient à leur tour de nouvelles mesures politiques favorables au mouvement ; ce dernier ressortirait de l'aventure renforcé par son succès. Or, dans le monde réel, la situation est rarement aussi simple. Parfois, bien que la poursuite n'ait pas permis d'obtenir les règles de droit désirées, le gouvernement réagit de la façon souhaitée. À d'autres moments, au contraire, le statu quo persiste et ce, malgré une victoire en cour. Il arrive aussi qu'un échec au tribunal renforce un mouvement en ralliant ses membres autour d'une même cause et qu'une victoire l'affaiblisse ou stimule ses adversaires. Il y a donc essentiellement deux façons de voir le recours aux tribunaux : soit comme un « faux espoir » (Rosenberg, 1991), soit comme une façon d'infléchir le débat politique et de donner du pouvoir aux groupes défavorisés (McCann, 1994) ».*

Dans ce cadre, l'affaire Mazibuko est un bon exemple des petites victoires que nous mentionnions en introduction. En effet, si elles sont moins lisibles d'emblée que des victoires éclatantes devant les tribunaux, elles peuvent pourtant avoir des effets significatifs sur les politiques et montrent l'effectivité relative de l'opposable à l'eau qui peut, dans certaines conditions, devenir une arme politique effective au service de groupes défavorisés.

Finalement, l'affaire Mazibuko (comme l'ensemble des autres affaires relatives aux droits sociaux évoquées dans ce document) pose la question plus générale du rôle des tribunaux et plus spécifiquement de la Cour constitutionnelle sur les politiques sociales. Les controverses à ce sujet sont nombreuses dans la littérature juridique sud-africaine, les juristes les plus progressistes souhaitant voir cette instance prendre des positions plus fermes, notamment sur une définition d'un contenu minimum des droits sociaux. Pourtant, malgré cette position « molle » de la Cour constitutionnelle (Robitaille, 2010), les décisions des cours de justice sont, parfois malgré elles, de puissants pouvoirs de changements des politiques gouvernementales et municipales.

Annexes

Annexe 1. Liste des personnes interrogées

Mission 1 (juin/juillet 2009) :

- Virginie Dago, chargée d'affaires (AFD) (23/06/2009)
- Jacky Dugard, chercheuse, chargée de l'affaire Mazibuko (CALs) (25/06/2009)
- Kate Tissington, chercheuse (CALs) (25/06/2009)
- Jean-Pierre Mas, ex-directeur de JOWAM, filiale de Suez, de 2001 à 2006 (26/06/2009)
- Dale McKinley activiste, cofondatrice et leader de l'APF, (29/06/2009)
- Barbara Schreiner, ex-représentante du DWAF, rédactrice du premier *affidavit* du DWAF lors du procès de Phiri (30/06/2009)
- Mike Muller, professeur à l'université de Witwatersrand et ex-directeur du DWAF (01/07/2009)
- Alan Mabin, chercheur à l'université de Witwatersrand (01/07/2009)
- Godfrey Mingsa, chargé des projets d'eau (DBSA), (01/07/2009)
- Graeme Gotz (City of Jo'burg) (02/07/2009)
- Enoch Mudau, *Senior Manager* (Jo'burg Water) (03/07/2009)
- Laïla Smith, *Head of Policy* (Mvula Trust) (03/07/2009)
- Steve Faulkner, *International and Equality Officer* (SAMWU) (06/07/2009)
- Nonhlanhla Vilakazi, coordinatrice (SECC) (07/07/2009)
- Simon Mtembu, coordinateur de la branche du SCR à Orlando (08/07/2009)
- Militants du SCR, SCR Orlando (08/07/2009)
- Virginia Setshedi, membre fondatrice du SECC et du SCR (08/07/2009)
- Jacky Neil, chargée des *polices* (DWAF) (09/07/2009)
- Wim Tregrove, avocat constitutionnel en charge de la défense des requérants dans le procès de Phiri (10/07/2009)
- Observation d'une réunion du Soweto Electricity Crisis Committee (SECC) (14/07/2009)

- Mish Tladi, coordinateur de la CAWP, militant APF, (15/07/2009)
- Yuri Ramkinssoon, chargée des questions environnementales (South African Human Rights Commission) (15/07/2009)
- Jeff Rudin, en charge des recherches sur les questions d'eau (SAMWU), (20/07/2009, par téléphone)
- Molefe Pilane, (Kanhya College) (20/07/2009)
- Trevor Ngwane, militant, fondateur du SECC (21/07/2009)
- Helene Moremong, chargée des programmes de plaidoyer (DWAF) (22/07/2009)
- Matabane Tshiamo, chargée des questions de gouvernance (DWAF) (22/07/2009)
- Kathy Eales, ex *Programme Manager for Water, Infrastructure Service Department* (COJ) (22/07/2009)
- Boitumelo Matlatla, étudiante à l'université de Witwatersrand, a fait son mémoire de master sous la direction de Claire Bénit-Gbaffou (23/07/2009)
- Gerald Dumas, directeur de Jo'burg Water (24/07/2009)
- Observation d'une réunion d'une branche du SECC à Phiri (Soweto) (25/07/2009)
- Mummy Tladi, porte-parole de l'APF (27/07/2009)
- Naseema Fakir, chargée des questions d'eau (Legal Resources Center) (28/07/2009)
- Zeenat Sujee, chargée d'assister les requérants dans le procès de Phiri (Legal Resources Center) (28/07/2009)
- Sphiwe Segodi, activiste, coordinateur du FXI, membre fondateur du Thembelile Crisis Committee (29/07/2009)
- Bricks Makolo, activiste, président et fondateur de l'Orange Farm Water Crisis Committee (29/07/2009)
- Karen Brits, *Head of litigation unit* (COJ) (30/07/2009)
- Jack Koseff, *Director, Social Assistance, Department of Community Development* (COJ) (30/07/2009)

Mission 2 (mars 2010) :

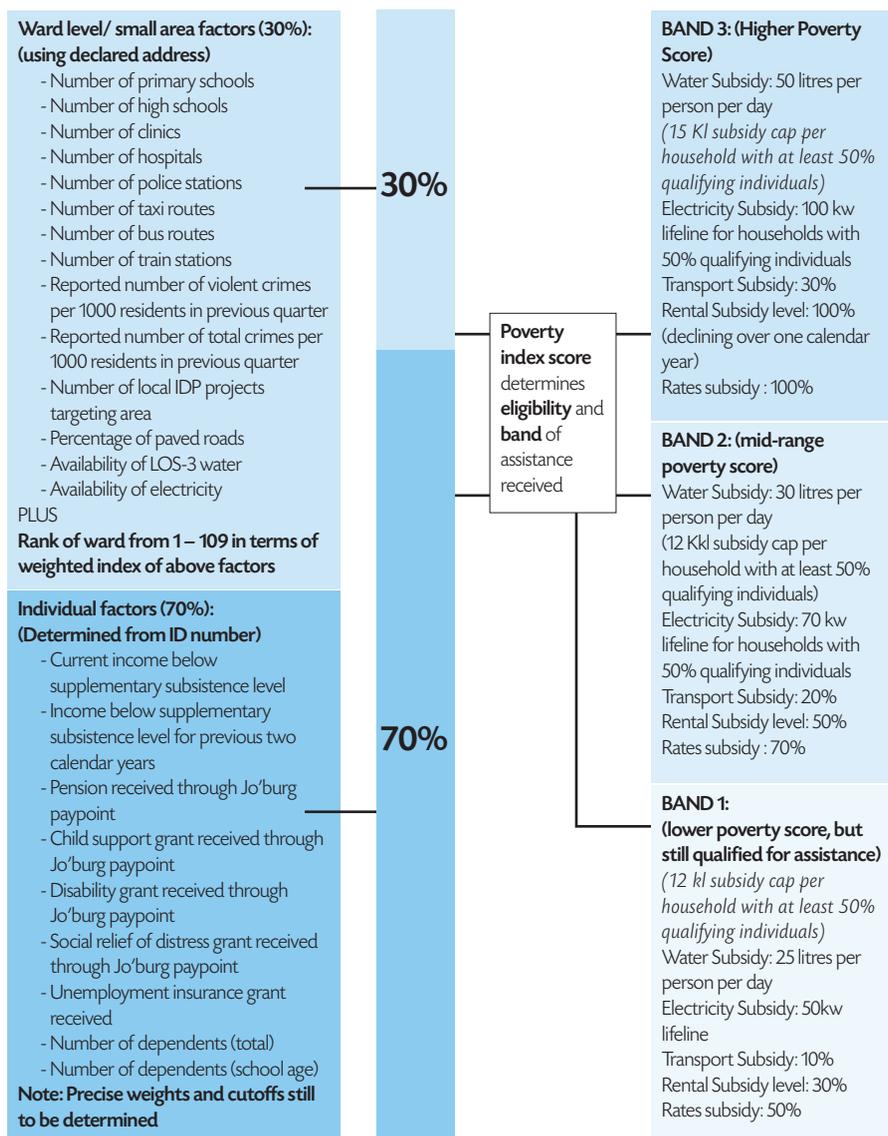
- Dale McKinley, membre fondateur (APF) (08/03/2010)
- Bobo, militant (SECC) (09/03/2010)
- Vuzi, militant (SECC) (09/03/2010)
- Mary Meitse, militante (SECC) (09/03/2010)
- Mary Moloko, militante (SECC) (09/03/2010)
- Sam Makgoka, membre de l'Orange Farm Water Crisis Committee (10/03/2010)
- Bricks Makolo, activiste, président et fondateur de l'Orange Farm Water Crisis Committee (10/03/2010)
- Wim Trengove, avocat constitutionnel en charge de la défense des requérants dans le procès de Phiri (12/03/2010)

Mission 3 (novembre/décembre 2010) :

- Ms Rapphephe, chef de famille, Naledi (10/11/2010)
- Zodwa, militante (APF), responsable de la branche locale de Phiri (10/11/2010)
- Botsang Moletsane, militant (SECC), Moletsane (10/11/2010)
- Charlotte Mahlangu, militante (SECC), Dube (10/11/2010)
- Nqobile Shezi et Mimi Ntshingulani, militantes (SECC) (12/11/2010)
- Moshe Masitenyane, nouveau coordinateur de la CAWP (12/11/2010)
- Zodwa Madiba, *PR Councillor*, *Operation Khanyisa Movement* - OKM (12/11/2010)
- Observation d'une réunion du SECC à Moletsane (16/11/2010)
- Siphon Kubeka, résident de Doornkop, Soweto (22/11/2010)
- Observation d'une marche de protestation organisée par SECC, SCR, APF à Soweto (17/11/2010)
- Walter, militant (SECC) (18/11/2010)
- Mandela Tshabalala, résidente de Senoane, Soweto (18/11/2010)
- Observation d'une réunion publique, *ward 45* (21/11/2010)
- Edwin Sibya, directeur de Lesira Teq (11/11/2010)
- Enoch Mudau, *Senior Manager* (JW) (15/11/2010)

- Mish Tladi, ex coordinateur de la CAWP (15/11/2010)
- Bonginkosi Xaba, *Manager, Stakeholder Relation*, JW (16/11/2010)
- Participation à la conférence '*Decade of Dissent*', université de Johannesburg (14/11/2010)
- Neil McLeod, responsable de Durban Water, membre du *board* de JW (17/11/2010)
- Lusinda Jiya, responsable de la communication (JW) (16/11/2010)
- Antonino Manus, *Director, Water and Sanitation, Infrastructures and Service Department* (COJ)(23/11/2010)
- Visite de terrain avec l'entreprise Nyoni Projects, Naledi, Soweto (24/11/2010)
- Visite de terrain avec l'entreprise Lesira Teq, Soweto (25/11/2010)
- Claire Bénit-Gbaffou, géographe, maître de conférence, School of Architecture and Planning, université de Witswatersand (24/11/2010)
- B.D. Zondi, *councillor, ward 35*, (26/11/2010)
- P. Magubane, *councillor, ward 45* (26/11/2010)
- V. Mchunu, *councillor, ward 15*, Phiri (03/12/2010)
- Christine Walters, *Mayoral Committee Member* (COJ) (29/11/2010)
- David Bilchitz, *Associate Professor of Law at UJ and Director of the South African Institute for Advanced Constitutional, Public, Human Rights and International Law (SAIFAC)* (29/11/2010)
- Mary-Anne Munyambate, *Head of Litigation*, CALS (29/11/2010)
- Laila Smith, ancienne responsable de l'ONG Mvula Trust, (30/11/2010)
- Virginia Setshedi, membre fondatrice du SECC et du SCR (24/11/2010)
- Jacky Dugard, *Executive Director* (SERI) (par email)
- Kate Tissington, *Research and Advocacy Officer* (SERI) (par email)
- M. Makhubo, *Councillor, ward 21, Tladi, Moletsane* (03/12/2010)
- Eunice Zutin, Thandi Sangweni, militantes (SCR), Orlando East (01/12/2010)
- Jack Koseff, *Director, Social Assistance, Department of Community Development* (02/12/2010)
- Karen Brits (26/11/2010), *Head of Litigation Unit* (COJ)

Annexe 2. Système de calcul des aides sociales pour l'eau



Source : City of Johannesburg (2008).

Sigles et abréviations

Liste des sigles et abréviations

ACF	Action contre la faim
AFD	Agence Française de Développement
ANC	<i>African National Congress</i>
APF	<i>Anti Privatisation Forum</i>
BEE	<i>Black Economic Empowerment</i>
BLA	<i>Black Local Authorities</i>
CALS	<i>Center for Applied and Legal Studies</i>
CAWP	<i>Coalition Against Water Privatisation</i>
CDESC	Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies
COHRE	<i>Center on Housing Rights and Evictions</i>
COJ	<i>City of Johannesburg</i>
COSATU	<i>Congress of South African Trade Unions</i>
DWAF	<i>Department of Water Affairs and Forestry</i>
ESP	<i>Expanded Social Package</i>
FBW	<i>Free Basic Water Policy</i>
GEAR	<i>Growth Employment and Redistribution Plan</i>
JOWAM	<i>Johannesburg Water Management</i>
JW	<i>Johannesburg Water</i>
NAACP	<i>National Association for Advancement of Colored People</i>
OGA	Opération Gcin'Amanzi
OKM	<i>Operation Khanysa Movement</i>

OMS	Organisation mondiale de la santé
PCRf	<i>Phiri Concerned Residents Forum</i>
PIDESC	Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels
PPP	Partenariat public-privé
RDP	<i>Reconstruction and Development Programme</i>
SAMWU	<i>South Africa Municipal Workers Unions</i>
SB	<i>Superblocks</i>
SECC	<i>Soweto Electricity Crisis Committee</i>
SCR	<i>Soweto Concerned Residents</i>
SERI	<i>Socio-Economic Rights of South Africa</i>
TAC	<i>Treatment Action Campaign</i>
UAC	<i>Utilities, Agencies and Corporatized Enterprises</i>
WSA	<i>Water Services Authorities</i>
WSP	<i>Water Services Providers</i>
ZAR	<i>Zuid-Afrikaanse Rand</i> (monnaie officielle de l'Afrique du Sud)

Bibliographie

Bibliographie

AGRİKOLIANSKY, E. (2010), « Les usages protestataires du droit » in AGRKOLIANSKY, E. (2010), *Penser les mouvements sociaux*, La Découverte, *Recherches*, Paris.

ALENCE, R. (2002), "Sources of Successful Cost Recovery for Water: Evidence from a National Survey of South African Municipalities", *Development Southern Africa*, 19(5), pp. 699–717, Johannesburg.

APF ET CAWP (2006), *Lessons from the War against Prepaid Water Meters*, Braamfontein. (Disponible à l'adresse : http://apf.org.za/IMG/pdf/Final_PPM_Research_Report_-_102006-2.pdf)

APF ET CAWP (2004), '*Nothing for Mahala*', *the Forced Installation of Prepaid Water Meters in Stretford, Extension 4, Orange Farm, Johannesburg*, Johannesburg.

AUBRIOT, J. (À PARAÎTRE), « Les compteurs à prépaiement, moyen technique de réinventer la citoyenneté des urbains pauvres dans l'Afrique du Sud démocratique ? » Communication présentée aux journées d'étude *Ville, Transport et Territoire, Quoi de neuf ?*, organisées par le PRES université Paris Est, janvier 2010.

AUBRIOT, J. (2009), « Le recours aux tribunaux comme mode de mobilisation des nouveaux mouvements sociaux en Afrique du Sud ? L'exemple de la *guerre de l'eau de Soweto* ». Communication présentée au colloque *Lutter dans les Afriques*, pp. 26-27 novembre, Paris.

BALLARD, R., A. HABIB et I. VALODIA (2006), *Voices of Protest: Social Movements in Post-Apartheid South Africa*, Pietermaritzburg, University of Kwazulu-Natal Press, Kwazulu-Natal.

BARNES, B. (2009), "Community 'Participation', Resistance and the Water Wars", *Journal of Health Management*, Vol. 11.

BEALL, J., O. CRANKSHAW ET S. PARNELL (2000), "Victims, Villains and Fixers: the Urban Environment and Johannesburg's Poor", *Journal of Southern African Studies*, 26 (4), pp. 833-855, Routledge.

BENIT-GBAFFOU, C. (2009), "Are Practices of Local Participation Sidelineing the Institutional Participatory Channels? Reflections from Johannesburg", *Transformation*, 66/67, pp. 1-34.

BENIT-GBAFFOU, C. (2008), « Démocratisation et participation locale à Johannesburg : la voix et les voies de la société civile face à des institutions participatives dysfonctionnelles », in BENIT-GBAFFOU, C. et P. GERVAIS-LAMBONY (2008) « Les formes de la démocratie locale dans les villes sud-africaines », *Revue Tiers Monde*, n°196, Armand Colin, Paris.

BLANC, A. ET C. GHESQUIERES (2006), « Décentralisation et politique de l'eau gratuite en Afrique du Sud, quelle place pour le secteur privé ? », *Document de travail* n°25, AFD, Paris.

BLANCHON, D. (2006), *De l'eau gratuite : à quel prix ?* Université Bordeaux 3, ADES/Dymset, Pessac.

BLICHLITZ, D. (2007), *Poverty and Fundamental Rights. The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights*, Oxford University Press, Oxford.

BOND, P. (2005), *Talk Left, Walk Right: South Africa's Frustrated Global Reforms*, University of Kwazulu-Natal Press, Kwazulu-Natal.

BOND, P. (2004), "South Africa's Resurgent Urban Social Movements. The Case of Johannesburg, 1984, 1994, 2004", *Center for Civil Society Research Report* n°22, Durban.

BOND, P. (2002), *Unsustainable South Africa: Environment, Development and Social Protest*, Natal Press, Pietermaritzburg.

BOND, P. (2000), *Elite Transition, From Apartheid to Neoliberalism in South Africa*, Pluto Press, Londres.

BOND, P. ET J. DUGARD (2008), "Water, Human Rights and Social Conflict: South African Experiences", *Law, Social Justice and Global Development* Vol. 1, Warwick.

BOOYSEN, S. (2001), "Non-Payment of Services: a Problem of Ability-To-Pay", *The South African Journal of Economics*. Vol. 69: 4.

BOOYSEN, S. (2007), "With the Ballot and the Brick: the Politics of Attaining Service Delivery", *Progress in Development Studies*, pp. 21-32, Sage, Londres.

BREUIL, L. (2004), *Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développement. Comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles, participatives de la gouvernance ?* Thèse de doctorat, ENGREF, Paris.

CAWP ET APF (2006), *Prepaid Meters and the Struggle for Life in Phiri, Soweto*, Phiri concerned residents forum, Johannesburg.

CERTEAU, M. (1990), *L'invention du quotidien*, tome 1, Arts de faire, Gallimard, Folio, Paris.

COING, H. (2010), Préface in **SCHNEIER-MADANES, G. (2010)**, *L'eau mondialisée*, La Découverte, Recherches, Paris.

DESAI, A. (2002), "We are the Poors, Community Struggles in Post-Apartheid South Africa", *Monthly Review Press*, New York.

DREYFUS, F. (2006), « L'administration, enjeu de la transition en Afrique du Sud » in **ANDREFF, W. (2006)**, *La transition vers la démocratie. Europe de l'Est, Europe centrale et Afrique du Sud*, La Découverte, Recherches, Paris.

DUGARD, J. (2008), "Rights, Regulation and Resistance, the Phiri Water Campaign", *South African Journal on Human Rights* n°24 (3) pp. 593-611, Juta.

EALLES, K. (2007), *Mazibuko vs City of Johannesburg and Others, Answering Affidavit* in the High Court of South Africa, paragraphe 68.

GENTLE, L. (2008), « Afrique du Sud : "apartheid social" et contestations populaires », *Etat des résistances dans le Sud*, Vol. XIV 2007/4, Centre tricontinental et Syllepse, Louvain-la-Neuve/Paris.

GLOPPEN, S. (2008), "Public Interest Litigation, Social Rights and Social Policy" in **DANI, A.A. et A. de HAAN (2008)**, *Inclusive States. Social Policy and Structural Inequalities*, pp. 343-367, Banque mondiale, Washington, D.C.

GOLDBLATT, M. (1999), "Assessing the Effective Demand for Improved Water Supplies in Informal Settlements: a Willingness to Pay Survey in Vlakfontein and Finetown, Johannesburg", *Geoforum*, 30, pp. 27-41, Elsevier.

GOLDIN, J.A. (2010), "Water Policy in South Africa: Trust and Knowledge as Obstacles to Reform", *Review of Radical Political Economics* n°42, Sage, Londres.

GOMEZ-LOBO, D. ET D. CONTRERAS (2003), "Water Subsidy Policies: a Comparison of the Chilean and Colombian Schemes", *The World Bank Economic Review* Vol. 17, No 3, Banque mondiale, Washington, D.C.

GREENSTEIN, R. (2003), *State, Civil Society and the Reconfiguration of Power in Post-Apartheid South Africa*, recherche présentée au cours du séminaire WISER, 28 août, University of the Witwatersrand, Johannesburg.

GROSH, M. (1994), *Administering Targeted Social Programs in Latin America: from Platitudes to Practice*, Banque mondiale, Washington, D.C.

GUILLAUME, P., N. PÉJOUT ET A. WA KABWE-SEGATTI (2004), *L'Afrique du Sud dix ans après : transition accomplie ?*, Karthala, Paris.

HERRERA, C.M. (2009), *Les droits sociaux*, Presses universitaires de France - Que sais-je ?, n° 3847, Paris.

HILLYARD, P. ET F. SCULLION (2005), "Water Affordability under the Water Reform Proposals", *Bulletin* No 9, School of Sociology and Social Policy, Queen's University, Belfast.

ISRAËL, L. (2009), « L'arme du droit », *Contester* n°7, Presses de SciencesPo., Paris.

ISRAËL, L. (2001), « Usages militants du droit dans l'arène judiciaire : le cause lawyering », *Droit et Société*, 2001/3, n°49, Editions juridiques associées, Paris.

JACOBS, S. (2006), « Sur l'Afrique du Sud post-apartheid et le devenir de la "nation arc-en-ciel" », *Politique Africaine* n° 103, pp. 5-27, Karthala, Paris.

JAGLIN, S. (2008), "Differentiating Networked Services in Cape Town: Echoes of Splintering Urbanism?", *Geoforum* 39, Elsevier.

JAGLIN, S. (2005a), « L'équité en question » in « Eau, énergie, transports, déchets. Des services universels ? », *Courrier de la Planète* n°77, Montpellier.

JAGLIN, S. (2005b), *Services d'eau en Afrique subsaharienne*, Editions du CNRS, Paris.

JAGLIN, S. (2004a), *Etre branché ou pas. Les entre-deux des villes du Sud*, FLUX 2004/2-3, n° 56, pp. 4-12, Métropolis, Paris.

JAGLIN, S. (2004b), « Vingt ans de réformes dans les services d'eau urbains d'Afrique subsaharienne : une géographie de la diversité », *Cybergeog*, Séminaire de recherche du GDR Rés-Eau-Ville (CNRS 2524) « L'eau à la rencontre des territoires », 27-28 et 29 mai, Montpellier.

JAGLIN, S. (2003), « Services d'eau et construction métropolitaine au Cap (Afrique du Sud) : les difficultés de l'intégration urbaine », *Revue française d'administration publique* 2003/3, n°107, pp. 433-445, ENA, Paris.

JIYA, L. (2010), *Is Community Mobilisation a Licence to Trade? Lessons from Operation Gcin'Amanzi*, article écrit pour la conférence WISA, Durban.

JONES, P. ET K. STOKKE (2005), *Democratising Development. The Politics of Socio-Economic Rights in South Africa*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.

LAVALLEE, E., A. OLIVIER, L. PASQUIER-DOUMER ET A.S. ROBILLIARD (2009), « Le ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté : quel bilan des expériences dans les pays en développement ? », *Document de travail* n° 79, AFD, Paris.

LIEBENBERG, S. (2010), *Socio-Economic Rights: Adjudication Under a Transformative Constitution*, Juta Academic, Claremont.

MACLEOD, N.A. (2007), *Answering Affidavit Phiri Prepaid Water Meter Case in the High Court of South Africa*, Case No 06/13865, Witwatersrand Local Division, Johannesburg.

MAIONI, A. ET C.P. MANFREDI (2006), « Les litiges fondés sur les droits et l'émergence du rôle des tribunaux dans l'élaboration des politiques en matière de santé », *Ruptures*, vol. 11, n° 1, pp. 36-59, Université de Montréal, Montréal.

MARIN, P. (2009), « Partenariats public-privé pour les services d'eau urbains. Bilan des expériences dans les pays en développement », *Tendances et orientations* n°8, Banque mondiale, Washington, D.C.

MARIN, P., J.P. MAS ET I. PALMER (2009), "Using a Private Operator to Establish a Corporatized Public Water Utility. The Management Contract for Johannesburg Water.", *Water Working Notes* n°20, Banque mondiale, Washington, D.C.

MCCANN, M.W. (1998), "How Does Law Matter for Social Movements?" In Sarat, A. et B.G. Gathe (1998), *How Does Law Matter?* The American Bar foundation, Northwestern University Press, pp. 76-108, Evanston.

MCCANN, M.W. (1994), *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*, University of Chicago Press, Chicago.

MCCANN, M.W. (1992), "Reform Litigation on Trial", *Law and Social Inquiry, Journal of the American Bar Foundation* n°17, Issue 4, pp. 715-743, Chicago.

MCDONALD, D. (2002), "The Theory and Practice of Cost Recovery in South Africa" in MCDONALD, D. et J. PAPE (2002), *Cost Recovery and the Crisis of Service Delivery in South Africa*, HSRC Publications, Zed Books, Londres.

MCDONALD, D. ET G. RUITERS (2005), "Theorizing Water Privatization in Southern Africa" in MCDONALD, D. et G. RUITERS, G. (eds.) (2005), *The Age of Commodity. Water Privatization in Southern Africa*, Earthscan, Londres.

MCKENZIE, R.S. ET W. WEGELIN (2009), "Challenges Facing the Implementation of Water Demand Management Initiatives in Gauteng Province", *Water SA* (online), vol. 35, n° 2, pp. 168-174.

MCKENZIE, R.S., WEGELIN, W. ET C. CHUNDA (2010), "Challenges Facing the Implementation of Water Demand Management Initiatives in Gauteng", *Paper prepared for the WISA Conference*, 2009.

MIRAFATAB, F. ET S. WILLS (2005), "Insurgency and Spaces of Active citizenship: the Story of Western Cape Anti-eviction Campaign in South Africa", *Journal of Planning Education and Research* 25, Sage, Londres.

MODSELL, T. (2006), "Free Basic Services: the Evolution and Impact of Free Basic Water Policy in South Africa", in PILLAY, U., R. TOMLINSON et J. du TOIT (2006), *Democracy and Delivery. Urban policy in South Africa*, HSRC Publications, Zed Books, Londres.

MOHANTY, R., L. THOMPSON ET V. SCHATTAN-COELHO (2010), *States of Mobilisation? A Comparison of Modes of Interaction between States and Social Actors in India, Brazil And South Africa*, African Centre for Citizenship and Democracy, Bellville.

MUBANGIZI, J.C. ET B.C. MUBANGIZI (2005), "Poverty, Human Rights Law and Socio-Economic Realities in South Africa", *Development Southern Africa* Vol. 22, No2, Routledge.

MULLER, M. (2008), "Free Basic Water – A Sustainable Instrument for a sustainable Future in South Africa", *Environment and Urbanization*, Volume 20, No 1, Eau Sage, Londres.

NEFALE, M. (2004), *A Survey on Attitudes to Prepaid Electricity Meters in Soweto*, Research Report, Law and Transformation Programme, Centre for Applied Legal Studies, University of the Witwatersrand, Johannesburg.

NEJAIME, D. (2011), "Winning Through Losing", *Iowa Law Review*, Vol. 96, pp. 942-1012, Iowa City.

PARNELL, S. (2007), "Urban Governance in the South: the Politics of Rights and Development in Political Geography" in COX, K.R., M. LOW et J. ROBINSON (eds) (2007), 595-605, Sage, Londres.

PARNELL, S. (2005), "Constructing a Developmental Nation - the Challenge of Including the Poor in the Post-Apartheid City", *Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa*, 58, pp. 20-44, Project Muse.

PARNELL, S. ET E. PIETERSE (2010), "The 'Right to the City': Institutional Imperatives of a Developmental State", *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 34, n° 1, pp. 146-162, Blackwell.

PARNELL, S. ET E. PIETERSE (2007), *Realising the 'Right to the City': Institutional Imperatives for Tackling Urban Poverty*. Article préparé pour la conférence "Living on the Margins", 26-28 mars, Stellenbosch. (Disponible à l'adresse suivante : www.povertyfrontiers.org/ev02.php?ID=1932_208&ID2=DO_TOPIC)

PHILIPPE, X. (2005), « Les racines du nouvel État de droit », *Projet* n° 286, CERAS, Paris. (Disponible à l'adresse suivante : <http://www.ceras-projet.com/index.php?id=1076>)

PLANCQ-TOURNADRE, M. (2006), « Gestion durable de l'eau au Cap (Afrique du Sud) - Retour sur la difficile conciliation des durabilités environnementale, financière et sociale (2001-2004) », *Cybergeo*, document 348, Paris. (Disponible à l'adresse suivante : <http://cybergeo.revues.org/index2587.html>)

PLANCQ-TOURNADRE M. (2004), « Services d'eau et d'électricité au Cap, ou comment la sortie de l'apartheid fabrique des débranchés », *FLUX* 2004/2-3, n° 56, pp. 13-26, Métropolis, Paris.

ROBINS, S.L. (2008), *From Revolution to Rights in South Africa, Social Movements NGOs and Popular Politics after Apartheid*, University of KwaZulu Natal Press, Pietermaritzburg.

ROBITAILLE, R. (2010), « La justiciabilité des droits sociaux en Inde et en Afrique du Sud : séparation des pouvoirs, manque de ressources et pauvreté massive comme facteurs d'interprétation des droits sociaux » in ROMAN, D. (2010), *Droits des pauvres, pauvres droits ?* Recherche sur la justiciabilité des droits sociaux, Contributions issues du séminaire ONPES - DREES-MiRE (2007), pp. 146-163.

ROMAN, D. (2010), « La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un état de droit social » in ROMAN, D. (2010) *Droits des pauvres, pauvres droits ?*, Recherche sur la justiciabilité des droits sociaux, Contributions issues du séminaire ONPES - DREES-MiRe (2007), pp. 1-40.

ROSENBERG, G. (1991), *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?*, University of Chicago Press, Chicago .

RUITERS, G. (2007), "Contradictions in Municipal Services in Contemporary South Africa: Disciplinary Commodification and Self Disconnections", *Critical Social Policy*, vol. 27 no. 4 487-508, Sage, Londres.

RYNEVELD (VAN), M.B. (1995), "Costs and Affordability of Water Supply and Sanitation Provision in the Urban Areas of South Africa", *Water SA* Vol. 21, No 1, Water Research Commission, Pretoria.

SCHEINGOLD, S. (réédition 2004; première édition 1974), *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change*, 2nd Edition, Ann Arbor, University of Michigan Press, Michigan.

SCHNITZLER (VON), A. (2008), "Citizenship Prepaid: Water, Calculability, and Techno-Politics in South Africa", *Journal of Southern African Studies*, Volume 34, No 4, Routledge.

SCHREINER, B. (2007), *Answering Affidavit Phiri Prepaid Water Meter Case in the High Court of South Africa*, Witwatersrand Local Division, Case No 06/13865, Johannesburg.

SEAGO, C.J. ET R.S. MCKENZIE (2007), "An Assessment of Non-revenue Water in South Africa", *Water Research Commission Report* No TT300/07.

SGARD, J. (2008), « Qu'est-ce qu'un pays émergent, et est-ce un concept intéressant pour les sciences sociales ? », Contribution au colloque, *Emergences : des trajectoires aux concepts*, 27-28 novembre, Bordeaux.

SMETS, H. (2007), La reconnaissance officielle du droit à l'eau en France et à l'international, *Notes et documents* n° 34, AFD, Paris.

SMETS, H. (2006), Le droit à l'eau dans les législations nationales, *Notes et documents* n° 27, AFD, Paris.

SMITH, J.A. (2010), "How Much Water is Enough? Domestic Metered Water Consumption and Free Basic Water Volumes; the Case of Eastwood, Pietermaritzburg", *Water SA* Volume 36, n°5, Human Science Research Council.

SMITH, L. (2011), "The Limits to Public Participation in Strengthening Public Accountability: a Reflection on "The Citizens Voice" Initiative in South Africa". *Journal of Asian and African Studies*, Vol. 46, No. 5 pp. 504-517, Sage, Londres.

SMITH, L. (2010), *Making Urban Service Delivery Sustainable: Bringing in Third Generational Rights*, article rédigé pour le Woodrow Wilson Centre, Washington, D.C.

SMITH, L. (2009), "The Limits to Public Participation in Strengthening Public Accountability: A Reflection on "The Citizens Voice" Initiative in South Africa". *Paper prepared for CORUS Workshop, the Voices of the Poor in the Urban Governance: Mobilisation, Participation and Politics in South African Cities*, 23-25 Novembre, Cape Town, UCT.

SMITH, L. (2008), *Conflict vs Cooperation Between the State and Civil Society: a Water Demand Management Comparison between Cape Town and Johannesburg, South Africa*, Mvula Trust in BARRAQUE, B. (2011), *Urban Water Conflicts*, UNESCO-IHP, Taylor & Francis, Routledge.

SMITH, L. (2006), "Neither Public Nor Private. Unpacking the Johannesburg Water Corporatization Model", *Social Policy and Development Programme Paper*, Number 27, UNRISD.

SMITH, L. (2004), "The Murky Waters of the Second Wave of Neoliberalism: Corporatization as a Service Delivery Model in Cape Town", *Geoforum* 35, No 3, pp. 375-93, Elsevier.

SMITH, L. ET K. EALES (2010), "Water and Sanitation" in *Accountability in Public Services in South Africa*, Banque mondiale, Washington, D.C.

STATE OF LOCAL GOVERNMENT IN SOUTH AFRICA (2009), "Overview Report, National State of Local Government Assessments", *Working document*, COGTA.

STOKKE, K. ET S. OLDFIELD (2004), "Social Movements, Socio-Economic Rights and Substantial Democratisation in South Africa" in HARRISS, J., K. STOKKE et O. TÖRNQUIST (2004), *Politicising Democracy*, London, Palgrave Macmillan.

TERREBLANCHE, S. (2004), « La démocratie post-apartheid : un nouveau système élitiste ? », *Afrique contemporaine* n°210, De Boeck, Paris.

THOMPSON, L. ET C. TAPSCOTT (eds) (2010), *Citizenship and Social Movements: Perspectives from the Global South*, Zed Books, Londres.

TISSINGTON, K, M. DETTMANN, M. LANGFORD, J. DUGARD et S. CONTEH (2008), *Water Services Fault Lines*, CALS, COHRE, NCHR.

TOURNADRE-PLANCQ, J. (2008), « Protester dans l'Afrique du Sud post-apartheid », *Alternatives internationales* n° 39, Paris.

TRIEGAARDT, J. (2007), "Poverty and Inequality in South Africa: Policy Options and Consequences for Planning in an Emerging Democracy", article rédigé pour la conférence *Living on the Margins*, 26-28 mars, Stellenbosch.

VIRCOULON, T. (2004), « La nouvelle Afrique du Sud. Une transformation à géométrie variable. », *Etudes*, tome 401, pp. 585-600, Ed. S.E.R, Paris.

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, De Boeck, Paris.

WET (de), T., C. VAN ROOYEN, I. MARAIS et M. KORTH (2009), *The Water Dialogues, Synthesis Report 2009, Johannesburg Case Study*, Johannesburg.

WHITE, F. (2006), « Afrique du Sud : les nouveaux mouvements sociaux de l'après apartheid », *Etat des résistances dans le Sud 2007*, Vol. 13, CETRI, Ed. Syllepsis, Paris.

ZUERN, E. (2006), « La pauvreté en débat. Marginalité et démocratie constitutionnelle en Afrique du Sud », *Politique africaine* n° 103, Karthala, Paris.

Documents officiels

CITY OF JOHANNESBURG (2008), *Expanded Social Package Policy. Eligibility Mechanism and Operational Structure for Poverty-Targeting Subsidies and Services Delivered*, Johannesburg (Annexure B).

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA (1996), *Constitution of the Republic of South Africa*, Act 108.

DWAF (1997), *White Paper on a National Water Policy for South Africa*.

DWAF (1984), *Water Supply and Sanitation Policy White Paper*.

INTEGRATED DEVELOPMENT PLAN, *Area-based Initiatives and Projects, 2009/10, Volume 2*.

JW (2010), *Soweto Infrastructure Upgrade and Renewal, A Water Conservation and Water Demand Management Programme*, N.E. Mudau.

LOCAL GOVERNMENT (2000), *Municipal Systems Act 32*.

LOCAL GOVERNMENT (1998), *Municipal Structures Act 117*.

NORMS AND STANDARDS IN RESPECT OF TARIFFS FOR WATER SERVICES (2001), (Norms and Standards).

UNITED NATIONS COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (2002), *General Comment 15: the Right to Water*, UN document E/C.12/2002/11.

Vidéo

MOUNIER, E. (2011), *Projet Eau à Soweto 2005-2010, évaluation filmée*, AFD-Studio K, Paris (disponible sur le site de l'AFD :

<http://www.afd.fr/site/afd/home/recherche/evaluation-capitalisation/autres-produits-de-capitalisation/projet-eau-soweto>)

Précédentes publications de la collection

- Focales N°1 :** Accès de tous aux services d'eau : le rôle des petits opérateurs privés à Hô Chi Minh Ville, Vietnam
- Focales N°2 :** Le système de gouvernement local en Palestine
The Local Government System in Palestine
- Focales N°3 :** *Linking Labour Organisation and Vocational Training in Uganda: Lessons for Rural Poverty Reduction*
- Focales N°4 :** Financement des services d'eau en milieu urbain au Niger
- Focales N°5 :** Les acteurs publics locaux au cœur du développement urbain vietnamien. Moyens, limites et évolution de l'action publique locale
- Focales N°6 :** *The Regulation of Small-Scale Water Providers in LAO PDR*
- Focales N°7 :** La décentralisation en Turquie
- Focales N°8 :** La réhabilitation énergétique des bâtiments. Enjeux et méthodes. Programme de recherche dans la province du Hubei en Chine
- Focales N°9 :** Une compagnie pétrolière chinoise face à l'enjeu environnemental au Tchad
-

Qu'est-ce que l'AFD ?

Établissement public, l'Agence Française de Développement (AFD) agit depuis soixante-dix ans pour combattre la pauvreté et favoriser le développement dans les pays du Sud et dans l'Outre-mer. Elle met en œuvre la politique définie par le Gouvernement français.

Présente sur le terrain dans plus de 50 pays et dans 9 départements et collectivités d'Outre-mer, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète : scolarisation, santé maternelle, appui aux agriculteurs et aux petites entreprises, adduction d'eau, préservation de la forêt tropicale, lutte contre le réchauffement climatique...

En 2010, l'AFD a consacré plus de 6,8 milliards d'euros au financement d'actions dans les pays en développement et en faveur de l'Outre-mer. Ils contribueront notamment à la scolarisation de 13 millions d'enfants, l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable pour 33 millions de personnes et l'octroi de microcrédits bénéficiant à un peu plus de 700 000 personnes. Les projets d'efficacité énergétique sur la même année permettront d'économiser près de 5 millions de tonnes de CO₂ par an.

www.afd.fr

Accès à l'eau et usages militants du droit

A la fin de l'apartheid, en 1994, un espoir de renouveau politique, économique et social émerge en Afrique du Sud. Parmi les préoccupations du nouveau gouvernement ANC : gommer les inégalités et généraliser l'accès aux services de base. La réalisation du droit à l'eau, tel que reconnu par la nouvelle Constitution, devient ainsi l'une des priorités. La municipalité de Johannesburg, engagée dès la fin des années 1990 dans un processus de renouvellement de sa politique de l'eau, lance en 2003 le projet Gcin'amanzi (OGA) dans son plus important township : Soweto. Dès ses prémices, il est l'objet de nombreuses controverses et donne lieu, en 2006, à un procès : « l'affaire Mazibuko ». Sous l'impulsion d'organisations militantes et avec le soutien d'une organisation de défense des droits humains et d'un avocat constitutionnel renommé, cinq résidents de Soweto attaquent deux aspects du projet OGA : l'installation de compteurs à prépaiement, et la politique de l'eau gratuite, dont le volume est jugé insuffisant.

Cette étude se propose de retracer l'histoire de cette « affaire » et d'étudier les répercussions de l'usage militant du droit, par un groupe de citoyens défavorisés, sur la politique municipale de l'eau. Les chercheurs s'intéressant aux problématiques de l'usage militant du droit et les acteurs du secteur de l'eau, notamment ceux travaillant dans les pays du Sud, y trouveront une illustration utile pour appréhender les effets potentiels du droit à l'eau, et juger de l'effectivité de la justiciabilité du droit à l'eau comme, plus généralement, des droits sociaux.

AUTEUR

Julie AUBRIOT, Laboratoire Technique territoires et sociétés (LATTS)
aubriotj@enpc.fr

CONTACTS

Aymeric BLANC, division Eau et assainissement, AFD
blanca@afd.fr

Virginie DIAZ, département de la Recherche, AFD
diazv@afd.fr

Maude VALLÉE, département juridique, AFD
valleem@afd.fr

