HAL
open science

Usages militants du droit à l'eau en Afrique du Sud : du projet Gcin'Amanzi à l'affaire Mazibuko

Julie Aubriot

To cite this version:

Julie Aubriot. Usages militants du droit à l'eau en Afrique du Sud : du projet Gcin'Amanzi à l'affaire Mazibuko. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris-Est, 2012. Français. NNT : 2012PEST1038 . pastel-00832289

HAL Id: pastel-00832289

https://pastel.hal.science/pastel-00832289

Submitted on 10 Jun 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Thèse de doctorat de l'Université Paris-Est

Aménagement de l'espace et urbanisme

Julie Aubriot

Usages militants du droit à l'eau en Afrique du Sud: du projet Gcin'Amanzi à l'affaire Mazibuko.

Thèse dirigée par Sylvy Jaglin

Soutenue à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées
Le 04 juin 2012

Composition du jury :

- Marie-Hélène Bacqué, Professeure en études urbaines, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, rapporteur.
- Dominique Darbon, Professeur de science politique, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, président du jury.
- Sylvy Jaglin, Professeure, Université Paris-Est Marne-la-Vallée, directrice de thèse.
- Jean Lapègue, Responsable du service eau, assainissement et hygiène, Action contre la Faim, examinateur.
- Olivier Coutard, Directeur du Laboratoire Techniques, Territoires Sociétés (LATTS), examinateur.
- Johanna Siméant, Professeure de science politique, Université Paris I, rapporteur.

A mon père

Remerciements

Cette thèse a été marquée par la plus grande des douleurs. Lui a succédé l'absence. Malgré mes doutes, la vie a fini par triompher. Ce travail a souvent été un fil conducteur salvateur. J'espère qu'il sera à la hauteur des espoirs qu'il a pu susciter.

Au moment de clore ce chapitre important de ma vie, je tiens particulièrement à remercier ma directrice de thèse Sylvy Jaglin pour sa rigueur scientifique, ses conseils avisés et pour la qualité de nos échanges durant ces trois années. Merci également à Jean Lapègue qui m'a fait confiance dès nos premières collaborations à Action contre la Faim et m'a encouragée à commencer cette thèse. Je suis presque devenue une « WASH » finalement ! Merci à ces deux personnes pour leur modèle d'exigence et de professionnalisme.

Merci à toutes les personnes qui, de Johannesburg à Soweto en passant par Orange Farm, m'ont fait bénéficier de leur expérience, de leur temps et de leurs carnets d'adresses. Sans elles, ce travail aurait tout simplement été impossible. Une pensée particulière pour Mish, Jane, Dale et Jackie.

Merci à Dorothée pour son accueil à mon arrivée en Afrique du sud, pour la belle amitié qui s'est développée, pour son soutien et enfin pour nos échanges toujours riches lors de notre collaboration durant cette enquête.

Merci à Malaké, mon amie de toujours, présente envers et contre tout, même quand la distance et les fuseaux horaires nous jouent des tours.

Merci à mes camarades du LATTS, particulièrement Francesca, pour sa sensibilité et sa délicieuse prononciation du mot « clope ». Indéniablement la belle rencontre de cette aventure humaine et intellectuelle. Merci à Rémi avec qui nous clôturons cette parcelle de vie à quelques semaines d'intervalle. Merci à Jérémie, avec qui ce fut un plaisir d'enseigner, de partager du temps et des blagues dans le bureau des « émergents ». À Sophie, pour sa présence, son humour et ses mets délicieux. À Hélène, mon modèle de « positive attitude ». A Petros, pour le calme inspirant dégagé durant les quelques mois partagés dans notre bureau commun. À tous, merci, cette aventure n'aurait pas eu la même saveur sans votre présence. Que de nombreuses autres rigolades suivent.

Merci à tous les amis et proches qui m'ont soutenu au quotidien, notamment dans les moments d'angoisse et de doute, et qui, s'ils n'ont souvent pas compris l'objectif de l'exercice et se sont souvent interrogés sur son terme, l'ont toujours respecté, mieux encore, encouragé. Merci à tous, vous vous reconnaîtrez sans aucun doute.

Enfin, merci à Julien, pour sa présence indéfectible, sa patience, son amour. Cette thèse est aussi un peu la sienne. À tous les jours de notre nouvelle vie.

Au-delà de l'encadrement scientifique proposé par le laboratoire d'accueil, ce travail a reçu le soutien de plusieurs partenaires : l'ONG Action contre la Faim (ACF) au travers d'une convention CIFRE ; l'Agence Française de Développement (AFD) qui a apporté son soutien financier pour la réalisation des missions de terrain et a permis la valorisation d'une partie des résultats de recherche au travers d'une publication dans une de ses collections de recherche ; et enfin, l'Institut Français de Recherche en Afrique du Sud (IFAS) qui a contribué financièrement à la réalisation de la première mission et a apporté un soutien logistique considérable à l'ensemble des séjours sur place.

Avertissement :

Le LATTS, ACF, l'AFD ou l'IFAS n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions énoncées dans ce document.

Liste des publications et communications liées à ce travail

Communications

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 », Paris, 26-27 novembre 2009.

AUBRIOT, J. (2010), 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.

Publications et activités de recherche connexes

Participation à l'enquête collective « African Causes » lors du Forum Social Mondial, Nairobi, 2007. Enquête réalisée dans le cadre du programme de recherche « Causes africaines. Mobilisations, courtage international et luttes sur les formes légitimes du gouvernement de l'Afrique » (CRPS-CEMAFCEAN-ISP) consacré aux extraversions militantes. Projet bénéficiaire d'un soutien de l'ANR, sous la direction de Johanna Siméant.

Contribution à l'ouvrage collectif : Siméant (J.) et Pommerolle (M.E.) « Un autre monde à Nairobi. Le forum social mondial 2007, entre extraversions et causes africaines», Karthala, Paris, 2007.

AUBRIOT, J. (2012), « Usages militants du droit à l'eau et politiques sociales en Afrique du Sud », AFD, Collection Focales, N°10.

AUBRIOT, J. (2012), « Les compteurs à prépaiement, moyen technique de réinventer la citoyenneté des urbains pauvres dans l'Afrique du Sud démocratique ? » In De Coninck, F et Deroubaix, J.F, « Transformations des horizons urbains : Savoirs, imaginaires, usages et conflits », Ed. L'œil d'or, Paris.

AUBRIOT, J. et MORETTO, L. (2012, publication en cours), « Le droit à l'eau au Sud, un outil paradoxal pour penser le droit à la ville: entre coproduction et contestation des services urbains », dans Le droit à la Ville – la Ville comme bien commun : entre politiques sociales et planification urbaine, Cahier d'Architecture de la Faculté La Cambre-Horta n° 9, Université Libre de Bruxelles, La Lettre Volée, Belgique.

Publications institutionnelles

AUBRIOT, J. (2008), Papier de positionnement d'ACF-IN sur le droit à l'eau, ACF-International.

AUBRIOT, J. (2008), "The human right to water: emergence, definition, current situation and stakeholders positions", ACF France.

AUBRIOT J. et SMETS H. (2009), « Le droit à l'eau : quelles avancées depuis Mexico ? », Magazine TSM, janvier 2009.

AUBRIOT, J. (2009), "Right to water and sanitation in emergencies. An advocacy tool", ACF, UNICEF - Global WASH Cluster.

AUBRIOT, J. (2011), « Le droit à l'eau, un droit de l'homme à mettre en œuvre », La lettre du Ps-eau n°68.

Sommaire

REMERCIEMENTS 5
LISTE DES PUBLICATIONS ET COMMUNICATIONS LIEES A CE TRAVAIL 9
TABLE DES ENCADRES 17
TABLE DES TABLEAUX 18
TABLE DES FIGURES 18
TABLE DES CARTES 18
LISTE DES ACRONYMES 19

INTRODUCTION 23

PARTIE 1 - L'EMERGENCE DU PROJET « GCIN'AMANZI » DANS UN SECTEUR DE L'EAU SOUMIS A D'INTENSES CONTROVERSES 65

INTRODUCTION 69

CHAPITRE 1 – REFORMES NATIONALES ET MUNICIPALES DANS LE SECTEUR DE L'EAU 75

1. UN SECTEUR DE L'EAU PRIORITAIRE SUR L'AGENDA POLITIQUE NATIONAL DEPUIS L'AVENEMENT DEMOCRATIQUE 76
2. LE DEFI DES ANNEES POSTAPARTHEID : UNIFORMISER DES SERVICES HETEROGENES 82
3. DE LA MUTATION DU POUVOIR LOCAL A LA CREATION DE *JOHANNESBURG WATER* 88

CHAPITRE 2 – MISE EN ŒUVRE DU PROJET OGA 99

1. L'IMPERATIF D'ECONOMISER LA RESSOURCE 100
2. UN BILAN EN DEMI-TEINTE 109

CONCLUSION. LE PROJET OGA, UN « BON » PROJET ? 115

PARTIE 2 - REMISE EN CAUSE DU PROJET OGA : LES MOUVEMENTS SOCIAUX AUX PRISES AVEC LES SERVICES ESSENTIELS 121

INTRODUCTION 123

CHAPITRE 3 - THEORIE DES MOUVEMENTS SOCIAUX 125

1. REVUE DE LA LITTERATURE INTERNATIONALE SUR LES MOUVEMENTS SOCIAUX 126
2. ÉTUDE DES MOUVEMENTS SOCIAUX AU SUD OU LA REDECOUVERTE RECENTE DES MOUVEMENTS SOCIAUX EN AFRIQUE 129
3. DE LA DECOUVERTE DES « NOUVEAUX MOUVEMENTS SOCIAUX » DANS L'AFRIQUE DU SUD POST-APARTHEID 131

CHAPITRE 4 - « LA GUERRE DE L'EAU DE SOWETO ». ACTE 1, LE RECOURS A LA RUE 145

1. L'EMERGENCE DE LA CONTESTATION COLLECTIVE 146
2. DES MODES D'ACTION EN MARGE DE LA LEGALITE 162
3. QUELLE VISION DES SERVICES D'EAU ? 175

CONCLUSION **191**

PARTIE 3 - LE DROIT, UN OBJET AMBIVALENT POUR LES DYNAMIQUES PROTESTATAIRES 201

INTRODUCTION. « LA GUERRE DE L'EAU DE SOWETO ». ACTE 2 : LE RECOURS AU DROIT. **203**

CHAPITRE 5 – POURQUOI ET COMMENT RECOURIR AU DROIT ? **213**

1. UN CONTEXTE SUD-AFRICAIN FAVORABLE AUX USAGES MILITANTS DU DROIT 215
2. DES CONTESTATIONS CONTRE LE PROJET GCIN'AMANZI AU RECOURS AU DROIT, UNE CRISE DE LA CULTURE DE L'ACTION DIRECTE? 221
3. ROLE DE L'EXPERTISE DANS LA CONSTRUCTION DE L'AFFAIRE 235

CHAPITRE 6 – L'ILLUSION DU DROIT ? **255**

1. UNE PUBLICISATION DE LA CAUSE PERMISE PAR LA MOBILISATION DU DROIT 257
2. LES DYNAMIQUES PROTESTATAIRES DANS LA TOURMENTE DU DROIT 264
3. COMMENT SE REMOBILISER APRES LA DEFAITE DEVANT LES TRIBUNAUX ? **280**

CONCLUSION. LE DROIT, OBJET AMBIVALENT AU-DELA DE L'AFFAIRE MAZIBUKO. 287

PARTIE 4 - LES « PETITES VICTOIRES » EN QUESTION 293

INTRODUCTION **295**

CHAPITRE 7 - DES AMELIORATIONS TECHNIQUES ET SOCIALES MALGRE LA DEFAITE DES PLAIGNANTS **299**

1. LE CARACTERE DISCRIMINATOIRE DE LA POLITIQUE MUNICIPALE EN QUESTION 301
2. EVOLUTION DE L'OUTIL SOCIOTECHNIQUE : VERS DES COMPTEURS A PREPAIEMENT PLUS « SOCIAUX » ? 304
3. EVOLUTION DES AIDES SOCIALES POUR L'EAU SOUS L'INFLUENCE DU PROCES MAZIBUKO 307
4. REFORME DU CIBLAGE DES AIDES SOCIALES OU COMMENT TENTER D'INCLURE LES « INVISIBLE POORS » 313
5. LE PROCES, UNE ARENE DE MISE EN DEBAT ET DE CONTROVERSES ANCIENNES 323

CHAPITRE 8 - DEVELOPPEMENT D'UNE INGENIERIE PARTICIPATIVE RENOUVELEE FACE A UN ACTEUR DEVENU INCONTOURNABLE : L'USAGER URBAIN PAUVRE **331**

1. SENSIBILISER : DE L'IMPORTANCE DE LA PRESERVATION DE LA RESSOURCE 333
2. L'INGENIERIE PARTICIPATIVE EN QUESTION : BONNE GOUVERNANCE URBAINE OU ILLUSION ? 335
3. LES ELUS LOCAUX AU CŒUR DU PROJET, UN CHOIX PARADOXAL COMPTE TENU DE FORTS DYSFONCTIONNEMENTS INSTITUTIONNELS DANS L'APPAREIL SOCIOPOLITIQUE SUD-AFRICAIN 344
4. UN CHANGEMENT D'ATTITUDE DE LA MUNICIPALITE AMORCE ? 353

CONCLUSION. DE L'EFFECTIVITE PARADOXALE DES STRATEGIES JURIDIQUES. **357**

CONCLUSION GENERALE **369**

ANNEXES **389**

BIBLIOGRAPHIE **411**

TABLE DES MATIERES **445**

Table des encadrés

Encadré 1 – Reconnaissance du droit à l'eau et à l'assainissement par l'Assemblée Générale des Nations Unies 34
Encadré 2 – Reconnaissance du droit à l'eau par l'Union Européenne 34
Encadré 3 - Réformes entreprises dans le secteur de l'eau à partir de 1994 77
Encadré 4 - Mécanismes de financement des services d'eau 78
Encadré 5 - Acteurs assurant la fonction de la distribution de l'eau 91
Encadré 6 –Soweto face à la ville, des conditions socio-économiques dégradées 101
Encadré 7 - Les trois niveaux de service à l'échelle de la municipalité de Johannesburg 107
Encadré 8 - Constitution : l'égalité et la justice sociale comme objectif 108
Encadré 9 – Egalité vs Equité 108
Encadré 10 – Impacts chiffrés du projet OGA 110
Encadré 11 – Portrait d'une des membres fondateurs du PCRF 148
Encadré 12 – Emergence du SECC selon Trevor Ngwane. 152
Encadré 13 –Réunion du SECC à Career Center, Soweto 154
Encadré 14 – Réunion de mobilisation de la branche de Phiri du SECC 154
Encadré 15 – Portrait d'une militante 156
Encadré 16 – Profil de Dale McKinley, membre fondateur de l'APF 157
Encadré 17 – Profil de Jane, administratrice du SECC 157
Encadré 18 – Extrait « Declaration of the Coalition against water privatisation » 159
Encadré 19 – Portrait d'un militant et bénévole chargé de la connexion/déconnexion des compteurs à prépaiement 166
Encadré 20 – Déconnexion illégale d'un compteur à prépaiement (Senoane, Soweto) 166
Encadré 21 - Les cours supérieures de justice en Afrique du Sud 206
Encadré 22 – Grandes étapes du procès 206
Encadré 23 – Comment expliquer la décision de la Cour constitutionnelle ? 209
Encadré 24 – Les affaires TAC et Grootboom, deux précédents importants dans la jurisprudence sud-africaine sur les droits sociaux 216
Encadré 25 – Center for Applied Legal Studies (CALS) 219
Encadré 26 – Profil des plaignants 240
Encadré 27 – Jackie Dugard, un engagement militant en héritage 243
Encadré 28 – Réunion de mobilisation à Phiri, extrait du journal de terrain (24/07/2009) ... 268
Encadré 29 – Résumé de la décision de la Cour constitutionnelle 296
Encadré 30 – *Expanded Social Package*, Niveaux d'assistance selon le niveau de pauvreté 312
Encadré 31 – Termes utilisés pour le ciblage 314
Encadré 32 – Composition d'une unité d'habitation classique à Senaoane, Soweto 316
Encadré 33 – Observation d'une opération de porte à porte avec les *community facilitators* de *Johannesburg Water* 338
Encadré 34 - Marche organisée par plusieurs mouvements sociaux contre la reprise du projet OGA 343
Encadré 35 – Réunion publique d'information sur le projet OGA, ward 45 345
Encadré 36 –Perception des élus locaux par des résidents de Soweto (extraits de focus groups) 346
Encadré 37 – Extrait d'un mémorandum (SECC, APF) 350

Table des tableaux

Tableau 1 - Pertes physiques et commerciales estimées à Johannesburg (2004)..... 96
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) 105
Tableau 3 – Projet OGA : nombre de compteurs installés et économies d'eau réalisées. 111
Tableau 4 – Planning prévisionnel relatif à la reprise du projet..... 301
Tableau 5 – Allocation additionnelle d'eau en fonction du niveau de pauvreté 312

Table des figures

Figure 1 – Évolution des Pertes en eau entre 2001 et 2008 112
Figure 2 – Évolution des achats d'eau à Rand Water 112
Figure 3 – Augmentation des manifestations contre la qualité des services 348

Table des cartes

Carte 1 - Régions administratives, Johannesburg 90
Carte 2 – Soweto, *Super block*s dessinés dans le cadre de la mise en œuvre du projet OGA 104

Liste des acronymes

ACF	Action Contre la Faim
AFD	Agence Française de Développement
ANC	African National Congress
ANR	Agence Nationale de la Recherche
APF	Anti Privatisation Forum
BLA	Black Local Authorities
CALS	Center for Applied and Legal Studies
CAWP	Coalition Against Water Privatisation
CLS	Critical Legal Studies
CDESC	Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies
CIFRE	Convention Industrielle de Formation par la Recherche
COHRE	Center on Housing Rights and Evictions
COJ	City of Johannesburg
COSATU	Congress of South African Trade Unions
DALO	Droit au logement opposable
DWAF	Department of Water affairs and Forestry
ESP	Expanded Social Package
FBW	Free Basic Water Policy
GEAR	Growth Employment and Redistribution Plan
IFAS	Institut Français de Recherche en Afrique du Sud
JOWAM	*Johannesburg Water* Management
JW	*Johannesburg Water*
M&G	Mail and Guardian
NAACP	National Association for Advancement of Colored People
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OGA	Operation Gcin'Amanzi
OKM	Operation Khanysa Movement
OMS	Organisation mondiale de la santé
PCRF	Phiri Concerned Residents Forum
PIDESC	Pacte international des droits économiques sociaux et culturels
PPP	Partenariat public-privé

RDP	Reconstruction and Development Programme
SAMWU	South Africa Municipal Workers Unions
SANCO	South African National *Civics* Organisation
SB	Superblocks
SECC	Soweto Electricity Crisis Committee
SCR	Soweto Concerned Residents
SERI	Socio-Economic Rights of South Africa
TAC	Treatment Action Campaign
UAC	Utilities, Agencies and Corporatized Enterprises
UDF	United Democratic Front
WSA	Water services authorities
WSP	Water services providers

INTRODUCTION

Cette thèse porte sur l'usage militant des droits sociaux, et plus particulièrement du droit à l'eau. Elle interroge la capacité de ce dernier à contribuer à l'amélioration des politiques sociales relatives à l'accès aux services essentiels des populations urbaines marginalisées, et plus généralement à la réduction de la pauvreté. Ce faisant, notre travail se concentre sur la pauvreté et les inégalités urbaines, d'une part, sur les problèmes spécifiques relatifs à l'accès à l'eau des pauvres en milieu urbain, d'autre part. Précisons d'emblée que le recours protestataire au droit peut revêtir des formes différentes, une variété de tactiques pouvant relever de la légalité, cependant, nous ne nous intéresserons ici qu'à un usage particulier : celui du procès et du recours aux tribunaux pour accéder à des biens fondamentaux (*litigation* en anglais).

L'Afrique du Sud constitue le terrain d'étude de cette thèse. L'étude de cas analysée est l'affaire Mazibuko, procès qui, s'appuyant sur le droit à l'eau constitutionnel, a questionné pendant plus de trois ans la politique de l'eau de la municipalité de Johannesburg en faveur des urbains pauvres de Soweto. Cette étude de cas principale sera mise en regard d'un certain nombre d'autres procès relatifs aux droits sociaux (droit au logement, droit à la santé, etc.) en Afrique du Sud ou dans d'autres pays en développement en Afrique, en Asie et en Amérique Latine. Basée sur la littérature internationale, principalement d'origine nord-américaine, consacrée à la mobilisation du droit à des fins militantes, la question de l'impact potentiel de « l'usage militant du droit » (Israël, 2009) en termes de changement social et de réduction de la pauvreté sera posée. De la même manière, les conditions de la mobilisation du droit et leurs limites sur les dynamiques protestataires seront abordées.

De la commande de l'ONG à la construction du projet de thèse

Comprendre la construction du projet de thèse demande de repartir à la demande sociale initiale. En effet, le point de départ de cette thèse découle d'une demande exprimée par l'ONG Action Contre la Faim (ACF), partenaire impliqué dans le cadre d'un dispositif CIFRE (Convention Industrielle de Formation par la Recherche). L'ONG, intriguée par l'émergence du droit à l'eau à l'échelle internationale -et plus généralement de l'intérêt grandissant pour la question des droits sociaux (Herrera, 2009)- souhaitait questionner cette notion nouvelle afin de saisir les opportunités opérationnelles que celle-ci pouvait receler. En parallèle, l'émergence d'une approche par les droits de l'homme (Human Rights Based Approach) dans le milieu du développement (Grugel et Piper 2009, Hasan et *al.* 2005, Cornwall et Nyamu-Musembi 2004, Manzo 2003) et le renouvellement des questionnements sur le droit à la ville

(UN-Habitat, 2008, 2010) venaient renforcer cet intérêt. Ces trois dynamiques expliquent que les droits soient devenus ces dernières années un questionnement central pour les acteurs du développement. Par ailleurs, compte tenu que « les actions de développement ont souvent pour finalité d'accroître l'accès des ménages défavorisés à des opportunités économiques, à des biens et des services de base (eau potable, crédit, information, habitat, santé, éducation, etc.) » (Huyghebaert, Alpha, 2010, p7), ces nouvelles approches, souvent mal comprises, interrogent les acteurs du développement : sont-elles susceptibles d'améliorer la qualité et la durabilité des programmes de développement ?

Face à l'émergence du droit à l'eau et à l'imposition du langage des droits dans les domaines du développement, l'ONG avait développé une croyance « naïve » considérant que l'existence du droit à l'eau dans les lois ou les constitutions favorisait *de facto* la réalisation de l'accès à l'eau. Cette croyance dans le pouvoir du droit est également une vision légaliste qui veut que l'affirmation d'un droit ou l'adoption d'une loi suffit à son effectivité (Roca I Escoda, 2011). En effet, l'approche par les droits, repose généralement sur une conviction certaine dans le potentiel réformateur de la loi et de la justice et plus largement sur l'idée que le droit peut faire évoluer la société. Dans le même ordre d'idées, l'approche par les droits présuppose que la loi va produire des effets positifs en cascade en termes de transformations sociales, économiques et politiques.

A l'inverse de cette croyance légaliste, nous avons souhaité tester dans notre thèse l'idée d'un « droit en action » (Dupret, 2011) qui « doit prendre en compte la gamme de médiations, de dispositifs et de dispositions qui permettent d'assurer sa réalisation, en-deçà et au-delà de la seule activité du juge et du législateur. » (Roca I Escoda, 2011, p 61) Ainsi, nous considérons qu'au-delà du juge, il est nécessaire de comprendre qui peut se saisir du droit, comment, avec quelles contraintes et quelles potentialités. En contre-point de la position de l'ONG, nous avons choisi d'étudier les dispositifs permettant au droit d'être effectif, analyse dépassant la simple étude de l'arène judiciaire ou des décisions de justice. Finalement, s'intéressant au « droit en action » et considérant que le droit, pour fonctionner, doit être saisi par des acteurs, nous avons privilégié un questionnement sur le lien entre activisme et droits sociaux, ou dit autrement, sur « l'usage militant du droit ».

Angle d'approche privilégié: les mouvements sociaux urbains

Derrière la notion « d'usage militant du droit » se cachent des acteurs sociaux caractérisables de mouvements sociaux. Pour le sens commun, la notion de mouvement social semble aisément appréhendable et est associée à un ensemble divers de formes de protestations : grèves, manifestations, etc. Pour le sociologue, elle correspond à un ensemble de réseaux (composés d'organisations et d'acteurs isolés), construits sur des valeurs partagées et une notion de solidarité, qui se mobilisent autour d'enjeux conflictuels, en ayant recours à différentes formes de protestation. Plus simplement, un mouvement social peut être défini comme *« une forme d'action collective concertée en faveur d'une cause* » (Neveu, 2005, p. 9). Au-delà, les mouvements sociaux sont des "*processes of mobilization that involve protest and a demand for some sort of alternative society and development*" (Bebbington et *al*., 2008, p. 2876). La notion de changement social est en effet centrale dans la compréhension des mouvements sociaux et toute action concertée autour d'une cause s'incarne en *« entreprises collectives visant à établir un nouvel ordre de vie »* (Blumer, 1946)[1] qui vise au changement social ou au contraire à la résistance au changement. Enfin, selon Polet (2008, p. 1), *« Les mouvements sociaux sont des puissants vecteurs de changements sociaux et politiques, dans la mesure où ils permettent à des groupes qui souffrent d'un déficit de représentation politique (…) de faire exister leurs problèmes sur la scène publique. »* Dans ce cadre, l'objectif de notre travail est d'étudier comment le droit, saisi par des mouvements sociaux, peut être un outil contestataire, une arme politique, utilisée au profit du changement social.

À l'inverse de nombreux travaux privilégiant une approche s'intéressant au rôle de l'État ou à celui des agences de coopération internationale dans la réduction de la pauvreté et l'accès aux services essentiels, approche qui a largement failli (Satterthwaite, 2008), nous proposons une approche centrée sur les bénéficiaires de nombreux programmes ou politiques : les urbains pauvres. Il s'agit donc de s'intéresser aux urbains pauvres qui tentent, par des processus de mobilisation et d'actions collectives variés, de répondre directement à leurs besoins.

Les questions d'accès aux services essentiels se posent particulièrement en milieu urbain. En effet, le contexte actuel est marqué par une urbanisation forte, notamment dans les pays en développement et sur le continent qui connaît la plus forte croissance urbaine mondiale. Par conséquent, les villes sont au cœur de l'agenda développementaliste du 21ème siècle et la réduction de la pauvreté urbaine devient un défi majeur dans la mesure où la croissance

[1] Cité dans (Neveu, 2005).

urbaine continue de s'accompagner d'un accroissement et d'un approfondissement des inégalités à l'échelle des villes. Le milieu urbain apparaît marqué par un phénomène de « fracture urbaine » (UN-Habitat, 2008) caractérisé par des villes divisées et composées d'espaces urbains laissés pour compte, notamment en termes de desserte en services. Cette urbanisation sans précédent est créatrice de défis importants pour les gouvernements locaux qui doivent mettre en place des cadres légaux et politiques favorables au développement de l'équité et de la justice sociale (UNESCO, 2009).

Face à ce constat, les politiques néolibérales, souvent considérées comme étant à l'origine de ces dynamiques d'exclusion, sont régulièrement mises en accusation dans de nombreux débats, qu'ils relèvent du monde scientifique, du milieu associatif ou des mouvements sociaux. En réponse, le droit à la ville, entendu comme le droit de tous les citadins à un logement adéquat, à des services essentiels décents, à un accès équitable aux dispositifs sociaux, ainsi que le droit de participer à la vie politique, économique et sociale de la ville (UN-Habitat, 2010), est de plus en plus proposé comme un cadre permettant de repenser les manières de faire la ville. Ainsi, l'accès à la ville se pose de plus en plus couramment en termes de droits. En effet, « Le droit à la ville est la revendication opposée à l'idée capitaliste – et néolibérale – de l'espace urbain ; il lance un défi au néolibéralisme, sur la définition de ce à quoi sert la ville » (Purcell, 2009). Dans ce nouvel agenda du développement urbain, les droits sociaux, tout comme les notions d'universalité, d'égalité et de participation des citoyens aux décisions affectant la vie de la cité sont centrales. Dans ce cadre, le droit à l'eau représente un des aspects fondamentaux du droit à la ville. Si cette façon d'envisager le développement urbain semble utopiste, notamment dans les pays en développement ou émergents, elle permet néanmoins de poser la question de la justice sociale dans la ville. Il est ainsi de plus en plus communément admis que si l'affirmation des droits sociaux dans les textes n'est pas une fin en soit, elle constitue un pas en avant vers plus de justice sociale.

Par ailleurs, une vision nouvelle tend à s'imposer dans les études urbaines. Il est de plus en plus considéré que l'affirmation des droits sociaux offre un outil supplémentaire aux mouvements sociaux pour faire pression sur la force publique et la mise en œuvre de politiques publiques efficaces en termes de réduction de la pauvreté. Dans ce cadre, poser la question de l'accès à la ville en termes de droits « *donne une force particulière à la revendication des mouvements et ouvre un espace politique par rapport à la satisfaction des besoins* » (Allou, 2010). Les droits sociaux offriraient donc une opportunité politique, une base de revendication pour les mouvements sociaux. C'est sur cette idée que nous souhaitons

réfléchir : est-ce que les droits sociaux produisent réellement cette plateforme d'opportunités ? Comment les mouvements sociaux s'en saisissent-ils ? Avec quels résultats ? Ainsi, la thèse pose la question de l'interaction réciproque entre les mouvements sociaux urbains et les droits sociaux. D'une part, quel usage du droit ou des droits les mouvements sociaux font-ils ? Avec quel impact pour la cause défendue et plus largement pour le changement social ? D'autre part, est-ce que l'on peut affirmer que la reconnaissance formelle des droits sociaux a favorisé le développement de mouvements sociaux urbains ? La thèse entend répondre à ces questions en s'intéressant aux pauvres eux-mêmes et à l'usage qu'ils font du droit.

Finalement, le propos de cette thèse n'est pas juridique, mais bien sociopolitique : elle ne se propose pas d'étudier le droit en tant que tel, mais de le considérer comme une modalité de l'action collective. En effet, il ne s'agit pas de développer le regard d'une juriste mais celui d'une chercheuse en science politique intéressée par le rôle des cours de justice et le potentiel de l'usage protestataire du droit dans le changement social et la réduction des inégalités dans les pays du Sud. ce travail consiste donc à *« parler non juridiquement du droit »* (Leroy, Hesseling, 1990, p. 2) et à développer une approche sociopolitique permettant d'étudier la fonction de l'État dans son rôle d'organisation, de remettre en question l'autorité qui fonde les normes juridiques, d'interpréter et d'analyser *« le droit en fonction non pas de ce qu'il est mais de ce à quoi il sert»* (Leroy, Hesseling, 1990, p. 7), donc, de privilégier *« l'étude de ses modes d'expression et d'utilisation»* (Leroy, Hesseling, 1990, p.7). Concrètement, il ne s'agit pas de s'arrêter à l'analyse des décisions de justice, comme c'est souvent le cas dans les études juridiques, mais au contraire de s'intéresser aux effets du droit tant sur les dynamiques contestataires que sur les politiques sociales visées par les mobilisations.

Des droits sociaux au droit à l'eau

Avant d'exposer le terrain de recherche choisi et le cadre théorique de nos travaux, revenons sur la notion de droits sociaux et l'émergence du droit à l'eau sur la scène internationale. Ce détour s'avère utile dans la mesure où la résurgence des droits sociaux en général et du droit à l'eau en particulier a conditionné la demande sociale ayant présidé au développement de cette thèse.

Les droits sociaux

Si, il y a dix ans, il n'y avait pas de consensus sur le lien entre droits et services essentiels, notamment en milieu urbain, il en va autrement aujourd'hui (Hasan et *al.* 2005) : l'accès aux services essentiels (logement, santé, eau, etc.) est un droit pour tous, il s'agit de trouver les moyens de parvenir à les réaliser à l'échelle globale. Les droits sociaux, relatifs aux besoins fondamentaux des individus et aux services essentiels (santé, alimentation, éducation, logement, etc.), peuvent également être qualifiés de droits créances (Jeannot, 2008) dans la mesure où leur satisfaction exige une action de l'État sous la forme d'une prestation et confère aux citoyens une créance envers la société ou l'État qui est tenu de développer des prestations positives impliquant la création de services publics.

Les droits sociaux constituent des créances sur un ensemble de dispositifs sociaux (institutions, normes, lois, environnement économique) qui doivent être aptes à assurer leur jouissance. L'État, et un ensemble d'autres acteurs, ont pour mission d'agir pour instaurer ces dispositifs: les droits créances des individus imposent donc des obligations à l'État qui peut ainsi être qualifié de débiteur d'obligations (PNUD, 2000, p. 73). Pour autant, l'État n'est pas un distributeur : d'ailleurs dans la plupart des pays en développement ou émergents, il serait illusoire de considérer l'État comme un simple débiteur compte tenu des conditions économiques. En réalité, le droit à bénéficier des biens de première nécessité qui se cachent derrière les droits créances passe par un droit d'accès à des dispositifs sociaux adéquats. Ainsi, la réalisation des droits sociaux par les États est forcément progressive et leur réalisation doit être évaluée à l'aune du degré de réalisation d'un droit donné mais également à l'aune de l'efficacité des politiques élaborées et mises en œuvre, ainsi que des progrès réalisés. À cet égard, il existerait des « droits abstraits » et des « droits concrets » : une personne dispose ainsi des droits concrets à bénéficier de politiques adéquates et non de droits « abstraits » à l'alimentation, à l'eau ou encore au logement (PNUD, 2000, p. 77). Cette notion nous semble assez importante dans la mesure où elle permet de désamorcer certains débats sur la nature des droits. Par exemple s'agissant du droit à l'eau, le « droit à » ne donne pas droit à une eau gratuite mais à des politiques sociales adéquates, notamment pour les plus pauvres. Ainsi, les droits sociaux sont intimement liés aux services publics (de santé, relatifs au logement, etc.). C'est ainsi que l'on parle de « droit au service public », notion dont découle la notion d'usager, (Jeannot, 2008) quand on parle de droits créances. Le droit au service public est un droit-créance, c'est-à-dire un droit du citoyen à obtenir des prestations de

service. De ce fait, s'agissant des droits sociaux, il s'agit de s'interroger sur la volonté et la capacité de l'État à fournir ces prestations de service et sur leur caractère équitable ou non.

Par ailleurs, la notion de droit-créance renvoie à l'une des typologies des droits fondamentaux qui, distinguant les « droits-créances » (les droit à) et les « droits-libertés » (les droits de), tend à mettre en avant le rôle joué par l'État pour en garantir l'existence. En effet, on considère schématiquement que les « droits-libertés » supposent une abstention de l'État, celui-ci ne devant pas entraver l'exercice des libertés, qu'elles soient individuelles ou collectives, alors que les « droits-créances »,longtemps considérés comme des droits de seconde génération, impliquent au contraire une action de l'État sous la forme « de prestations positives impliquant la création de services publics » (Rivero, Moutouh, 2003). Cette dichotomie est aujourd'hui dépassée et les droits sociaux connaissent une reconnaissance identique à celle des droits civils et politiques. En effet, si pour les juristes, la différence entre les « droits à » et les « droits de » a longtemps prévalu, les premiers étant considérés comme des droits durs ou forts, les seconds comme des droits faibles, aujourd'hui, cette distinction tend à disparaître notamment du fait de la tendance à poser de plus en plus de problèmes sociaux en termes de « droits à ». L'émergence des « droits à », en France par exemple, n'est pas un phénomène si nouveau mais au contraire un processus continu depuis la Révolution Française (Borgetto, 2000). Néanmoins, cette tendance dépasse largement le cadre franco-français et questionne à la fois les juristes, les responsables politiques, les organisations de la société civile ou les professionnels du développement. Cette prolifération est surtout le fait de la société dite civile (Borgetto, 2000) et excède largement l'effet de mode sans signification et portée. Au contraire, elle serait consubstantielle au fonctionnement de toutes les démocraties, à la notion d'État providence, à un échec de la vision libérale des sociétés et à une évolution de la conception de la justice sociale et de la solidarité (Betton, 2000). Dépassant les cadres nationaux, les évolutions de la machinerie onusienne sont elles aussi symptomatiques de cette montée en puissance des droits sociaux (voir annexe 2).

En parallèle, certains gouvernements ont inscrit les droits sociaux dans leurs Constitutions ou lois nationales, ce qui constitue une autre avancée marquante du 20ème siècle. Les pays du Sud comme ceux du Nord sont concernés par ce changement de perception: c'est notamment le cas en France (reconnaissance du droit au logement opposable avec la loi n°2007-290 du 5 mars 2007), en Inde (la Constitution indienne est l'une des plus avancées en ce qui concerne le droit à l'alimentation qui y est reconnu comme un droit justiciable devant la Cour suprême indienne) ou en Afrique du Sud (la Constitution de 1996 reconnaît un grand nombre de droits

sociaux). Au niveau national, l'inscription des droits sociaux dans les textes de lois en fait des droits exigibles, justiciables ou, dit autrement, « opposables » dont s'empare de plus en plus fréquemment la société civile pour exiger la réalisation de ses droits fondamentaux.

Émergence du droit à l'eau

Dans ce paysage global, un nouveau droit social émerge depuis une dizaine d'années: le droit à l'eau. Les Nations Unies jouent un rôle moteur dans les débats autour de ce nouveau droit social. Le droit à l'eau a été formalisé la première fois au niveau international par l'adoption du Commentaire Général n°15[2] (CG 15)[3] par le Comité des Droits Économiques, Sociaux et Culturels (2002) qui le définit comme le droit de chacun à 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[4] ».

Par ailleurs, les forums mondiaux de l'eau sont, depuis l'édition mexicaine de 2006, des espaces de discussion sur ce droit, et ont permis de transférer le débat des sphères onusiennes et des droits de l'homme aux professionnels du secteur de l'eau, qu'ils soient techniciens ou politiques. Mexico et Istanbul (2009) n'ont pourtant pas abouti à la reconnaissance du droit à l'eau dans la déclaration ministérielle, créant des controverses importantes, notamment dans les sphères militantes[5] et dans la presse[6]. La prochaine édition qui aura lieu à Marseille fait également du droit à l'eau un enjeu politique majeur[7].

---

[2] L'Observation Générale N°15 a été adoptée par le Comité des Droits Économiques, Sociaux et Culturels (CDESC) le 26 novembre 2002. Celle-ci est une interprétation des articles 11 et 12 du PIDESC.

[3] Le CG 15, comme tous les commentaires généraux, est un outil d'interprétation du PIDESC rédigé au profit des États afin de leur donner des éclairages supplémentaires sur la nature du droit concerné et sur les prérequis nécessaires à sa mise en œuvre (le CG n°12, adopté en 1999, a par exemple trait au droit à l'alimentation). Les commentaires généraux n'ont pas force de loi, ce ne sont que des outils d'interprétation mais ils ont tout de même une certaine influence sur la scène internationale. Depuis 2002, le GC15 a fait office de véritable catalyseur dans les débats sur le droit à l'eau et depuis cette date-clé, la rhétorique des droits de l'homme gagne le monde de l'eau.

[4] Cette définition est celle énoncée par l'Observation Générale n°15.

[5] En réaction, vingt pays (Afrique du Sud, Bangladesh, Bénin, Bolivie, Chili, Cuba, Équateur, Espagne, Ethiopie, Guatemala, Honduras, Maroc, Namibie, Niger, Panama, Paraguay, Sri Lanka, Tchad, Uruguay et Venezuela) ont signé une contre-déclaration reconnaissant l'accès à l'eau et à l'assainissement comme un droit humain. À ce propos, il est particulièrement intéressant de noter que lors du Forum de Mexico, une déclaration complémentaire avait également été adoptée par quatre pays (Bolivie, Cuba, Venezuela et Uruguay). Cette première déclaration complémentaire était donc très régionale et n'avait de fait pas de véritable portée « universelle ». Elle était d'autant plus particulière que l'Amérique Latine est actuellement marquée par des valeurs socialistes fortes qui s'accompagnent d'une opposition à la privatisation et d'une volonté de retour à la gestion publique des services d'eau. A Istanbul en revanche, on a pu observer une véritable montée en puissance du droit à l'eau puisque cette fois plus de 20 pays de l'ensemble des continents en étaient les signataires.

[6] Une revue de la presse nationale française et internationale (un corpus d'une trentaine d'articles de presse issus de la presse française et étrangère a été recueilli et analysé) a permis d'observer que la non-affirmation

Cet élan pour la reconnaissance du droit à l'eau s'est aussi exprimé au niveau régional au travers de déclarations politiques. On peut par exemple citer le Sommet du Mouvement des non-alignés à La Havane (septembre 2006) durant lequel les ministres de 116 pays en développement se sont prononcés officiellement en faveur du droit à l'eau, le Sommet Afrique Amérique du Sud tenu à Abuja (novembre 2006) au travers duquel les Chefs d'État ont déclaré : *« We shall promote the right of our citizens to have access to clean and safe water and sanitation within our respective jurisdictions»*, ou encore le Message de Beppu[8] qui marque une avancée du même ordre en Asie.

Plus récemment, l'Assemblée Générale des Nations Unies (voir encadré 1) et l'Union Européenne (voir encadré 2) ont également reconnu ce droit. Si, comme le confirme Catarina de Albuquerque, Rapporteuse Spéciale des Nations Unies sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement, la reconnaissance du droit à l'eau par l'Assemblée Générale est une avancée importante, et ce, même si : *« cela reste une déclaration d'intention, qui n'impose pas d'obligation légale aux États : je ne peux pas aller devant un tribunal et invoquer la résolution pour faire condamner un État. Mais reconnaître que ce droit existe, c'est donner de la visibilité au sujet, et montrer une volonté politique de le mettre en œuvre, à la fois au niveau national et par l'aide au développement. Les États devront tenir leurs engagements. Jusqu'à présent, on a beaucoup discuté pour savoir si l'accès à l'eau était un droit de l'homme ou pas. Maintenant, on en a fini avec la théorie : c'est écrit noir sur blanc, 122 pays ont voté pour, aucun n'a voté contre. On doit s'investir complètement dans l'essentiel, c'est-à-dire la mise en œuvre concrète de ce droit* [9]*».*

---

du droit à l'eau dans la déclaration ministérielle a été largement relayée par la presse comme étant source d'une forte de déception, preuve supplémentaire de l'importance de cette thématique. Finalement, le forum d'Istanbul montre l'importance grandissante des droits sociaux et plus particulièrement du droit à l'eau sur la scène internationale.

[7] « Cela m'amène au deuxième vœu fondamental que je forme : que le Forum mondial de l'Eau de Marseille se donne les moyens de reconnaître et d'organiser un droit universel à l'eau et à l'assainissement. » Discours prononcé par N. Sarkozy le 2 juin 2010 à l'Élysée dans le cadre du lancement de la préparation du 6ème forum mondial de l'eau.

[8] Les représentants officiels de 36 États de la région Asie Pacifique dont la Chine, l'Inde, l'Indonésie et le Japon ont souscrit conjointement au message de Beppu (3/4 décembre 2007), déclaration par laquelle ils reconnaissent le droit à l'eau et à l'assainissement : *« We recognise the people s right to safe drinking water and basic sanitation as a basic human right and a fundamental aspect of human security* ».

[9] « Droit à l'eau : Passer de la théorie à la mise en œuvre », Le Monde, 10/09/2010. Disponible à : http://www.lemonde.fr/planete/article/2010/09/10/droit-a-l-eau-passer-de-la-theorie-a-la-mise-en-oeuvre_1409388_3244.html. Dernière consultation le 13/09/2010.

Encadré 1 – Reconnaissance du droit à l'eau et à l'assainissement par l'Assemblée Générale des Nations Unies

Mercredi 28 juillet 2010, l'Assemblée générale de l'ONU a reconnu l'accès à une eau de qualité et à des installations sanitaires comme un droit humain (résolution A/64/L.63/Rev.1). Après plus de 15 ans de débats sur la question, 122 pays ont voté en faveur d'une résolution rédigée par la Bolivie (leader sur cette question depuis plusieurs années), et 41 pays se sont abstenus. On peut noter le soutien de pays comme la Chine, la Russie, l'Allemagne, la France, l'Espagne et le Brésil à ce texte. Ce dernier « *déclare que le droit à une eau potable propre et de qualité et à des installations sanitaires est un droit de l'homme, indispensable à la pleine jouissance du droit à la vie* » et presse les États et les organisations internationales de fournir une aide financière et technologique aux pays en développement pour « *augmenter les efforts afin de fournir à tous une eau de qualité, propre et abordable ainsi que des installations sanitaires* ». Les explications de vote ont opposé les tenants de l'inexistence de ce droit à ceux qui le voient reconnu dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme dont le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Les premiers ont regretté de ne pas attendre, pour se prononcer sur une telle résolution, les résultats des travaux de l'experte indépendante du Conseil des droits de l'homme.

Encadré 2 – Reconnaissance du droit à l'eau par l'Union Européenne

Depuis mars 2010, l'Union Européenne (UE) reconnaît le droit à l'eau. Dans une déclaration officielle datée du 22 mars, cette dernière « *rappelle que tous les États ont des obligations en matière de droits de l'homme relatives à l'accès à l'eau potable* ». Elle reconnaît désormais l'existence « *d'obligations en matière de droits de l'homme relatives à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement* » et considère qu'elles sont « *étroitement liées aux droits de l'homme tels que le droit au logement, à l'alimentation et à la santé* ». Cette déclaration politique, même si elle n'est pas de valeur juridique, revêt une importance considérable puisque c'est la première fois que l'UE se prononce explicitement sur le sujet. Au préalable, la Commission Européenne avait une position beaucoup plus réservée et considérait que le problème essentiel résidait dans le financement de l'accès à l'eau et sa sécurisation et non pas dans la reconnaissance d'un droit justiciable (Rapport du Conseil d'État 2010). Au préalable, le Parlement européen était la seule institution européenne à s'être singularisée sur la question du droit à l'eau en se prononçant en faveur de sa reconnaissance lors des deux derniers forums mondiaux de l'eau (Mexico 2006, Istanbul 2009).

Depuis quatre ans, on constate également une certaine effervescence au sein du Conseil des Droits de l'Homme, premier organe des Nations Unies traitant des droits humains. En effet, en novembre 2006, plusieurs États se sont unis au sein du Conseil et ont demandé au Haut-commissariat aux droits de l'homme de préparer une « étude détaillée sur la portée et la teneur des obligations pertinentes en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès équitable à l'eau potable et à l'assainissement[10] ». Ce processus a abouti en mars 2008 à la nomination d'une Experte indépendante pour une période de trois ans[11], mandat transformé en celui de Rapporteur Spécial en 2011. Ce renouvellement témoigne d'un soutien politique sans précédent, grandissant et formel des États pour le droit à l'eau.

Utilisation des droits sociaux pour la défense de causes sociales

En conséquence de ces diverses avancées dans le champ des droits sociaux, le manque d'accès aux services essentiels est dorénavant en passe de devenir assez systématiquement synonyme de violation des droits fondamentaux. De nombreuses organisations ou individus tendent à formuler leurs aspirations économiques, sociales ou culturelles en termes de droits. Alors que les droits sociaux imposent des obligations aux États, dans le même temps, ils suscitent un sentiment d'attente de la part des citoyens et se retrouvent aujourd'hui au cœur d'un grand nombre de luttes et de mobilisations sociales : mouvement des sans-terres au Brésil, guerre de l'eau en Bolivie (Cochabamba 2001), campagnes pour l'accès aux médicaments dans de nombreux pays en développement, etc. Pour ces acteurs en quête de légitimité et d'arguments à opposer aux décideurs politiques, l'approche par les droits permet de présenter les exigences économiques et sociales non plus comme des souhaits mais comme des droits indispensables à la vie et à la dignité humaine et offre ainsi la puissance idéologique, rhétorique et juridique des droits de l'homme.

Dans ce cadre, le rapport mondial sur le développement humain (PNUD, 2000, p. 75) montre que, dans de nombreuses régions du monde, des actions en faveur des droits sociaux se développent, tant aux niveaux locaux que nationaux, et souvent avec l'aide de relais mondiaux ou de réseaux internationaux de plaidoyer qui sont devenus des acteurs centraux dans la lutte contre les injustices et les inégalités (Keck, Sikking, 1998). On observe par ailleurs que les organisations militant pour le respect et la mise en œuvre des droits sociaux utilisent des méthodes que l'on voyait plus traditionnellement utilisées pour les combats en

[10] Conseil des droits de l'homme, Décision 2/104.

[11] Résolution A/HRC/7/L.16 adoptée par consensus sans vote. L'expert a été nommé en la personne de Mme Catarina de Albuquerque qui a pris ses fonctions le 1er novembre 2008.

faveur du respect des droits civils et politiques (manifestations, recours aux médias, assemblées publiques et actions en justice). Ainsi, une approche que l'on pourrait qualifier de revendicative, sans être forcément conflictuelle, qui emploie le langage des droits de l'homme, émerge dans le champ des droits sociaux, renforçant ainsi une tradition ancienne dans le champ des droits civils et politiques.

De la même manière, dans de nombreux pays, les tribunaux jouent un rôle moteur dans la promotion des droits sociaux dans des domaines aussi divers que la santé, l'environnement, les services essentiels ou l'accès au logement. Le recours aux tribunaux est mobilisé tant par des organisations militantes, qui y voient une manière de porter la voix des pauvres dans les systèmes institutionnels, que par un certain nombre d'ONG et de réseaux de défense des droits de l'homme[12]. Les pays en développement ou émergents sont également concernés par ce phénomène, comme en témoignent les nombreux procès relevant de la défense des droits sociaux en Inde, en Afrique du Sud ou dans certains pays d'Amérique Latine (COHRE, 2009)[13]. La question de l'eau, portée par la reconnaissance du droit à l'eau dans les instances internationales, n'échappe pas à cette tendance. Ainsi, le recours à des arènes sociales institutionnalisées comme les tribunaux ou la justice et de manière plus générale à la ressource juridique, devient pratique courante. Le postulat sous-jacent à ces mobilisations est que la reconnaissance formelle du droit à l'eau, notamment par les États, permet d'améliorer l'accès à l'eau des populations, particulièrement des plus pauvres, en offrant un instrument supplémentaire dans la palette des militants. Ces organisations amènent donc à se poser la question du lien entre l'affirmation du droit et son effectivité dans la mesure où leur postulat fondateur suppose que le fait de rendre les droits fondamentaux plus visibles renforce leur protection et leur mise en œuvre.

[12] L'ONG COHRE dorénavant spécialisée sur les questions d'accès au logement mais travaillant jusque très récemment sur d'autres droits sociaux comme le droit à l'eau, ou le réseau ESCR.net, regroupant plus de 180 organisations à travers le monde en sont de bons exemples.

[13] Le domaine de la santé s'illustre particulièrement dans ce cadre avec l'explosion du nombre de procès, notamment en Amérique Latine (Gloppen, 2009). Sur le continent africain, l'Afrique du Sud a la jurisprudence la plus importante concernant les droits sociaux (Gloppen, 2009, p22).

Choix du terrain de recherche : l'Afrique du Sud

Afin d'étudier les rapports complexes entre le droit à l'eau, son effectivité et la pauvreté, il nous a semblé pertinent de choisir un pays émergent pour mener nos recherches de terrain. En effet, les pays dits émergents sont globalement caractérisés par une urbanisation rapide, des inégalités intra-urbaines fortes et une insertion inégale dans l'économie mondiale, mais leur croissance économique dote aussi l'action publique de moyens et de marges de manœuvre, contrairement à ce qui est observé dans des pays plus pauvres. Ainsi, de réels choix politiques peuvent y être opérés, notamment en faveur des droits sociaux, et des systèmes de protection sociale peuvent être mis en place en faveur des pauvres pour favoriser leur accès aux biens essentiels. Au-delà, Parnell et Boule (2008, p4) estiment que les pays émergents partagent *« un engagement politique en faveur de la démocratie et de l'accès aux droits fondamentaux pour tous les citadins »*, qui se traduit en Afrique du Sud dans la Constitution qui reconnaît un certain nombre de droits sociaux dont le droit à l'eau[14], et une certaine critique du néo-libéralisme couplée à l'insistance sur le rôle de l'État comme agent de développement (en Afrique du Sud, les gouvernements locaux sont les acteurs centraux du développement, notamment pour l'accès aux services). Les pays émergents, dont l'Afrique du Sud, constituent donc une « catégorie » de pays intéressante pour notre thèse dans la mesure où l'État, agent modernisateur ou agent de transformation socio-économique, a une certaine capacité à mettre en œuvre les droits sociaux. Quelles sont les spécificités de l'Afrique du Sud au regard des quelques éléments mentionnés ci-dessus ? Lorsque l'on s'intéresse aux droits sociaux et à leur impact sur le changement social et la réduction de la pauvreté, l'Afrique du Sud est très souvent citée comme un cas exemplaire du fait de sa Constitution, d'une jurisprudence novatrice sur les droits sociaux et de plusieurs procès relatifs à ces derniers mais aussi de politiques sociales ambitieuses. Pourtant, au-delà de ces généralités, il est nécessaire de revenir de manière plus approfondie sur la justification du choix de cette étude de cas pour notre thèse.

Si l'Afrique du Sud possède l'une des Constitutions les plus riches au monde s'agissant des droits sociaux, le pays est également marqué par des inégalités persistantes, la révolution économique et sociale n'ayant pas eu lieu pour des millions de Sud-Africains (Seekings, 2007 ; Terreblanche, 2004). Malgré la Constitution et les programmes gouvernementaux

[14] Les droits sociaux, dont le droit à l'eau, sont reconnus par la Constitution qui mentionne dans son article 27: *« 1.b. Everyone has the right to have access to sufficient water[14] - 2. The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of each of these rights"*.

visant à réduire les inégalités mis en place depuis 1994, la « Nation arc en ciel » reste l'une des sociétés les plus inégalitaires au monde (OCDE 2006 : coefficient de Gini de 0.59) marquée par des inégalités et une pauvreté[15] qui augmentent depuis 1994, des taux de chômage forts et des systèmes d'aides sociales ambitieux et évolutifs mais peu performants[16] (Vircoulon, 2004 ; Triegaardt, 2007 ; Seekings, 2007). Pour certains, ce rattrapage socio-économique partiel aurait changé le profil de l'Afrique du Sud en en faisant une société ségrégée non plus selon les races mais selon les classes (Bond, 2004). En somme, la Constitution apparaît comme un idéal lointain pour des millions de citoyens n'ayant toujours pas accès à leurs droits économiques et sociaux.

Après l'apartheid, le renouveau démocratique a permis un renouveau de la pensée sur les manières de faire la ville, avec un accent mis sur la transformation urbaine en faveur des pauvres afin d'inverser les tendances passées. Dans ce cadre, le débat se concentre sur la question des droits humains et sur le rôle de l'État (Parnell, Pieterse, 2010 ; Parnell, Boulle, 2008), l'idée étant de réussir à mettre en place la « bonne ville » capable de corriger les effets des ségrégations passées sur des millions de Sud-Africains pauvres. Le débat sur cette vision idéale de la ville inclusive se situe à deux échelles : comment permettre à tous les citoyens d'accéder aux biens fondamentaux et aux droits sociaux et comment universaliser l'accès à ces droits en renouvelant les arrangements institutionnels urbains? En effet, l'Afrique du Sud est un des seuls pays au monde a avoir mis la question des droits sociaux au centre de son développement puisque le pays « *is one of the few countries in the world that has explicitly adopted a rights-based approach to development*»(DFID, 2000, pp. 18-23) et le pays « *has put human rights at the core of its development strategy, with the government establishing one of the world's most forward-looking structures of rights* » (PNUD, 2000, p1).

Dans le prolongement des questionnements relatifs au « droit à la ville », l'accès aux services essentiels, notamment en milieu urbain, est de plus en plus posé en termes de droits (Parnell, Pieterse, 2010 ; Parnell et Boulle, 2008), particulièrement dans le secteur de l'eau (Bond, 2010 ; Smith, 2010 (1)). L'accès à l'eau est un droit de l'homme qu'il s'agit de réaliser pour l'État et les gouvernements locaux chargés de sa mise en œuvre. Depuis 1994, les

[15] Il existe un débat sur la définition de la pauvreté en Afrique du Sud. Si l'on considère les critères internationaux qui fixent le seuil de pauvreté à un ou 2 dollars par jour, en 2000, respectivement 11.3% ou 34.4% de la population étaient pauvres (*South Africa MDG Report 2005*, Nations unies). En revanche, si l'on considère le seuil de pauvreté national, fixé à 354 rands par mois et par adulte, 57 % des Sud-Africains étaient considérés comme pauvres en 2001 (Source : OCDE, 2006).

[16] Les dépenses affectées aux aides sociales ont été multipliées par 3.7 entre 1994 et 2004 (à 37.1 milliards de rands), le nombre de bénéficiaires passant de 2.6 millions à 7.9 millions sur cette période (source, OCDE, 2006) .

investissements dans le secteur ont été importants et ont permis de réduire drastiquement le nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau. La volonté politique de réduire les inégalités dans ce domaine s'est également matérialisée par la mise en place d'une politique d'aides sociales sous la forme d'une allocation gratuite de 6m3 d'eau par mois et par ménage à l'ensemble des foyers connue sous l'appellation de « politique de l'eau gratuite » (*free basic water policy*). Toutefois, si la quasi-totalité des populations urbaines a aujourd'hui accès à l'eau selon les normes définies à l'échelle nationale, la qualité du service est une source de controverses et de mécontentement fort de la part des populations, notamment des urbains pauvres (Eales, Smith, 2010).

Dans ce cadre, un certain nombre de mouvements sociaux sont particulièrement actifs sur la question de l'accès aux services essentiels (Ballard et *al*., 2006a) et tendent de plus en plus régulièrement à faire eux aussi appel aux droits sociaux pour poser la question de l'accès aux biens fondamentaux et à la ville. Si le recours aux droits sociaux sert de légitimation aux demandes de certains mouvements sociaux, on constate que la démarche dépasse de plus en plus couramment l'usage discursif du droit et des droits pour saisir le droit en pratique via les tribunaux. Ainsi, un certain nombre de gouvernements locaux ont été ces dernières années interpelés devant les cours de justice au travers de procès relatifs au droit à la santé, au droit au logement et plus récemment au droit à l'eau. L'affaire Mazibuko a ainsi opposé pendant plusieurs années (2006-2009) des mouvements sociaux à la municipalité de Johannesburg et à sa compagnie d'eau (Johannesburg water) sur un projet de rénovation des réseaux dans une zone pauvre de la ville : Soweto. Ce procès questionnait la politique sociale de l'eau mise en place par la municipalité et son recours massif à un outil sociotechnique controversé : le compteur à prépaiement.

Finalement, au regard de ces différents éléments, il apparaît que l'Afrique du Sud constitue un cas d'étude privilégié pour aborder le lien entre les droits, l'usage des droits par des réseaux sociaux ou des individus et le domaine de l'accès à l'eau des urbains pauvres.

Les usages militants du droit dans la littérature scientifique

Pour traiter notre sujet, nous avons adopté une approche pluridisciplinaire qui emprunte particulièrement à la sociologie et à la science politique et notamment aux travaux émanant du courant nord-américain « *Legal mobilisation theory* », à la sociologie des mobilisations et aux théories de l'action collective mais également aux travaux relatifs aux politiques sociales de l'eau en Afrique du Sud qui constitueront le socle sectoriel de notre approche. La mobilisation de l'ensemble de ces champs nous a permis de dépasser le discours juridique tout en nous permettant de comprendre les interrelations entre droit, politique, politiques publiques et société. Globalement, le croisement entre droit et sciences sociales nous a semblé fécond dans la mesure où il permet d'analyser la portée sociale du droit et de questionner l'effectivité des droits sociaux. Cette section présente la littérature relative à la « mobilisation du droit » utilisée de manière transversale dans le cadre de nos travaux de thèse. La littérature sectorielle sur le secteur de l'eau et celle relative à l'action collective seront présentées dans le corps du texte. Dans un second temps, la revue de la littérature proposée ici nous permettra de positionner nos travaux et d'en souligner l'originalité.

Au-delà des théories de l'action collective

Droit et mouvements sociaux sont fréquemment en contact. Le droit peut à la fois constituer une cible quand il s'agit pour les collectifs militants de faire évoluer des lois ou des normes juridiques et s'apparenter à un appareil répressif entourant la contestation. Pourtant, malgré la fréquence des interactions entre droit et mouvements sociaux, les théories de l'action collective se sont peu intéressées à l'usage militant du droit. Agrikoliansky (2010, p. 226), remarquant que *« le droit comme répertoire d'action collective a été peu traité pour lui-même de manière systématique par les analystes du « processus politique » ou de la « contentious politics » »* émet l'hypothèse que cette situation est le résultat d'une perception majoritaire, dans la littérature spécialisée, des mouvements sociaux comme acteurs non institutionnels s'exprimant dans la rue ou par des actions illégales plus que par la mobilisation de la loi et du droit.

Cette remarque est également valable s'agissant de la littérature sud-africaine sur l'action collective que nous mobilisons largement dans nos travaux de thèse (voir chapitre 3). En effet, si cette littérature constitue un corpus très dense, elle ne s'intéresse que très peu à l'usage du droit dans les dynamiques protestataires, à l'exception de quelques travaux de portée générale

qui, soulignant que le langage des droits est de plus en plus celui des contestations politiques en Afrique du Sud (Robins, 2008 ; Greenstein, 2003), ne s'intéressent pas en détail à la construction des dynamiques protestataires utilisant les ressources juridiques. Pourtant, le recours aux tribunaux par des collectifs militants faisant appel aux droits sociaux se développe suite à leur reconnaissance dans la Constitution (1996). Dans ces conditions, il est nécessaire de se tourner vers un autre courant de recherche, longtemps isolé des théories de l'action collective, pour trouver des réponses aux questionnements sur les usages contestataires du droit.

Celui-ci, essentiellement nord-américain, a contribué à montrer que si le droit constitue un ensemble de normes et de valeurs qui peuvent contraindre la contestation, il est aussi, et indissociablement, une « arme sociale et politique » (Israël, 2009). Cette littérature s'attache à montrer que « *le droit, comme langage et comme moyen d'action, est potentiellement une puissante grammaire pour penser les injustices, construire des griefs et exprimer des revendications* » (Agrikoliansky, 2010).

Le questionnement qui occupe notre thèse est en effet loin d'être nouveau. Dès les années 50 aux États-Unis, la question de l'usage du droit, particulièrement des droits civils et politiques, que ce soit au sujet de la lutte pour les droits politiques, pour les droits de femmes ou pour l'environnement afin de contribuer au changement social est centrale dans la littérature scientifique dans la mesure où de nombreux combats sociaux se sont déroulés dans les tribunaux, au moins à un moment donné de leur existence. Plus que dans n'importe quelle autre société, le droit est au centre de la culture aux États-Unis. Debouzy (2003) montre que les débats sur les droits, tantôt applaudis pour leur innovation et tantôt critiqués pour leur caractère abstrait ou individualiste sont au cœur, non seulement de la société américaine, mais aussi des débats politiques et culturels qui la traversent. Dans ces conditions, une littérature dense s'est constituée sur le rôle du droit en tant que ressource politique, notamment au travers de l'étude du mouvement des droits civiques qui a entraîné dans son sillage différents collectifs (étudiants, femmes, minorités raciales, homosexuels, etc.) pour lesquels la loi et les cours de justice ont joué des rôles décisifs.

Dans ce cadre, les « *socio legal studies* », proposant un croisement entre études juridiques et sciences sociales, constituent un domaine de recherche fécond, particulièrement sous

l'impulsion de la tradition de recherche « *Law and Society* » née dans les années 1960[17]. Trois courants principaux animent ce champ : les « *critical legal studies* », les théories dites de la « *legal mobilisation*» et le « *cause lawyering* ». Deux séries de questionnements animent la littérature sur les usages militants du droit. La première concerne l'effectivité des stratégies juridiques en termes de changement social tandis que la seconde s'intéresse aux conditions de mobilisation du droit et à l'impact des stratégies juridiques sur les dynamiques protestataires. Les sections suivantes donnent un aperçu des questionnements et des apprentissages proposés par la littérature internationale spécialisée.

De l'effectivité du droit. La mobilisation du droit peut-elle contribuer au changement social ?

L'idée selon laquelle le recours aux tribunaux, quand il est saisi par des organisations militantes, permet de changer les politiques est une question largement débattue dans la littérature nord-américaine depuis plusieurs décennies. Le débat oppose des auteurs défendant l'effectivité du droit (McCann, 1992, 1994, 2006) à d'autres critiquant cette dernière (Scheingold, 1974 ; Rosenberg, 1991).

Jusque dans les années 1990, l'étude de ces questions est dominée par l'école des « *critical legal studies* » (CLS), développée dès les années 1970 aux États-Unis, qui dénonce l'inefficacité et l'inutilité du droit en termes de luttes sociales et son incapacité à générer des formes de transformation sociale. Cette école, inspirée des traditions marxistes qui considèrent que le droit est du côté de la domination sociale, dénonce le caractère illusoire de l'usage du droit et s'attache à démontrer que l'ordre juridique est complice de la domination politique ou sociale et de sa reproduction, et que, en retour, contester par le droit est une illusion contre-productive.

Ces critiques se sont structurées autour de la dénonciation du « mythe du droit » développé par Scheingold (1974) qui décrit une croyance collective qui prédominerait dans la société américaine et qui voudrait que chaque individu est en capacité d'apporter du changement social en s'appuyant sur les tribunaux, ou, dit autrement, une croyance supérieure en la force du droit et une vision idéalisée de celui-ci comme source de progrès social. En effet, dans son ouvrage de référence « *The politics of rights* » (1974), Scheingold soulevait des interrogations

[17] Voir (Vauchez, 2001) pour une histoire plus précise de ce mouvement.

sur les effets réels des luttes juridiques de groupes comme la *National Association for Advancement of Colored People* (NAACP) pour la déségrégation dans les écoles aux États-Unis. Dans le même ordre d'idées, Rosenberg (1991) montre les effets pervers du recours au droit en soulignant que, dans les années cinquante aux États-Unis, certaines victoires judiciaires associées à la conquête des droits civiques (abolition de la ségrégation dans les écoles, affaire *Brown vs Board of Education*, ou luttes relatives au droit à l'avortement) sont en réalité des faux semblants dans la mesure où, d'une part, elles ont été créatrices d'espoirs déçus et d'une relative démobilisation des militants convaincus que leur cause l'avait emporté, et d'autre part, que les décisions judiciaires n'avaient pas été appliquées, voire qu'elles avaient rétroactivement eu des effets pervers sur la cause défendue. Au-delà, Rosenberg met en lumière un certain nombre d'éléments qui, selon lui, limitent la capacité des cours de justice à contribuer au changement social: immobilisme des tribunaux souvent hésitants à ordonner des jugements novateurs, manque d'indépendance de la justice face aux autres branches du pouvoir, pressions politiques sur les juges, risques perçus par les juges en termes de carrière, doctrine de la séparation des pouvoirs obligeant les cours de justice à prononcer des jugements conservateurs, dépendance des décisions des cours de justice face aux capacités et moyens budgétaires des autres branches du pouvoir, etc.

A l'inverse, la théorie de la mobilisation du droit offre une perspective plus positive des opportunités liées à l'usage militant du droit. Par exemple, McCann, au travers de ses travaux sur les inégalités de salaire aux États-Unis, montre que le droit peut être une ressource politique avec des effets indirects significatifs à la fois sur les politiques et sur les dynamiques protestataires (McCann, 1994).

Ce débat nous enseigne que les résultats d'un processus juridique ne doivent pas se lire uniquement en regard du succès ou de l'échec devant les tribunaux. Au contraire, pour avoir un aperçu pertinent de l'impact d'un recours en justice, il est nécessaire d'étudier les effets, directs ou indirects, que celui-ci peut avoir sur les politiques gouvernementales et, si possible, la manière dont les décisions sont appliquées. Dit autrement, il est nécessaire d'aller au-delà des analyses proposées par les études juridiques qui souvent s'arrêtent à l'étude des décisions juridiques en étudiant les changements en termes de politiques au-delà des défaites ou des victoires judiciaires. Dans ce cadre, nous testons l'hypothèse suivante : le droit, quand il est saisi par des mouvements sociaux recourant au contentieux pour le traitement de questions sociales, est une arme politique puissante permettant d'impacter les politiques publiques, quelle que soit la décision de la justice, victoire ou échec.

Les dynamiques contestataires aux prises avec le droit

Après une domination des débats sur les usages militants du droit par les *critical legal studies*, les années 1990 marquent une inflexion dans le débat scientifique. Le courant « legal mobilisation » montre qu'au-delà des limites de l'action juridique sur le changement social, un certain nombre d'effets positifs indirects sur les dynamiques protestataires peuvent être repérés. Au début des années 1990, McCann (1992), critiquant l'ouvrage de Rosenberg, soutient que ce dernier a une analyse incomplète du recours au droit par les mouvements sociaux et propose un déplacement de l'objet d'étude et un élargissement des perspectives en analysant, non pas les effets directs du droit et des décisions de justice sur le changement social et politique, mais la construction de la cause et des mobilisations qui s'organisent autour d'elle. Pour se faire, McCann s'efforce de croiser deux champs de recherche jusqu'alors distincts : la littérature sur la mobilisation du droit et celle relative à l'étude de l'action collective. Son livre phare « *Rights at work* » (1994) et l'ensemble de ses travaux jusqu'à l'ouvrage de synthèse récemment publié (McCann, 2006)[18] sont symptomatiques de cette volonté.

Ces travaux s'inspirent de ceux de Scheingold (1974), qui, dans la tradition de Tocqueville, rappelle que le droit est un moyen de défense des individus contre l'État. Dans cette perspective, le droit est à la fois un mythe et une ressource politique dans la mesure où il peut être saisi par des mouvements sociaux à des fins politiques. Si l'auteur reste mesuré sur les possibilités offertes par les cours de justice en termes de changement social et exprime certains doutes quant à leur effectivité réelle (la réalisation des décisions de justice pouvant être longue, coûteuse et parfois sans grand effet), il montre aussi que le droit peut être un instrument politique et un catalyseur pour les mouvements sociaux. En effet, pour Scheingold, le droit a le pouvoir d'activer les requêtes politiques et sociales, d'une part, et la capacité d'organiser des groupes de personnes en des groupes politiques effectifs, d'autre part. Dans ce cadre, le recours aux tribunaux permettrait aux individus de prendre conscience de leurs droits et de passer du statut de victimes à celui de sujets actifs. Dans un second temps, il considère que la mobilisation du droit apporte une structure organisationnelle aux requêtes de certains groupes dans la mesure où la présence des avocats apporte des ressources et des stratégies permettant de mieux définir les plaintes des militants et de les porter devant la justice. Enfin, selon Scheingold, dans la société américaine réceptive au mythe des droits, brandir des droits

[18] Ouvrage qui regroupe une vingtaine d'études de cas publiées ces dix dernières années par des universitaires venant de disciplines diverses comme la science politique, la sociologie ou les études juridiques.

pour défendre des causes permet de les légitimer et d'assurer le soutien des citoyens non impliqués dans la défense de ces dernières. Scheingold parvient donc à montrer, à la lumière d'exemples empiriques, que les droits sont des agents de la mobilisation politique plus que des fins en soi.

Dans ce cadre, McCann propose de dépasser l'approche développée par les *critical legal studies* qui s'intéressent essentiellement aux effets directs du droit sur les politiques en montrant que cette école oublie les effets du droit sur les dynamiques protestataires. Dans ce cadre, rappelant que la mobilisation du droit par les mouvements sociaux a souvent des motivations multiples et des effets complexes, McCann (2006) montre qu'il existe à la fois des « effets directs » à mobiliser le droit à des fins contestataires, consistant à gagner des aides concrètes et rapides pour des personnes ou groupes de personnes victimes d'injustice ou à développer une jurisprudence capable de produire des changements institutionnels sur le long terme, et des « effets indirects ». Ces derniers ont trait aux conséquences positives de la mobilisation du droit sur les mouvements sociaux et sur leur manière d'interagir avec des acteurs extérieurs. Les effets indirects sont divers et nombreux : prise de conscience de leurs droits par les militants, mobilisation de fonds, légitimation d'une cause, publicisation de la cause défendue amenant à gagner le soutien de l'opinion publique, gain en termes de poids politique et de pouvoir de négociation (McCann, 1994, 1998, 2006 ; Scheingold, 1974). Au final, McCann (2006) montre que si une victoire judiciaire peut ne pas être synonyme de changement politique direct, des actions en justice non gagnées peuvent néanmoins générer des ressources légales pour des campagnes politiques ultérieures plus importantes. Ce faisant, il relativise la notion d'échec ou de victoire légale.

Au-delà, McCann montre que l'usage militant du droit ne limite l'action politique des collectifs militants, au contraire, son caractère dynamique et indéterminé en fait une arme ayant un fort potentiel de transformation. Dans le cadre des luttes pour l'égalité des salaires aux États-Unis, il démontre que l'utilisation des références à la loi a permis d'ouvrir un grand nombre de débats connexes et d'inscrire cette lutte dans une lutte sociale et politique plus large sur la justice sociale, les questions de sexe, de race ou d'économie. L'usage militant du droit a donc ouvert les débats et permis d'exposer un certain nombre d'injustices plutôt que de les masquer. Finalement, l'activisme juridique a réveillé plus que pacifié les mécontentements au sein des mouvements sociaux. Ce faisant, ces travaux montrent que le recours au droit peut, dans certaines circonstances, fournir une ressource utile pour nourrir un mouvement social et une action politique.

Par ailleurs, McCann montre que le droit peut être utile à trois moments de l'évolution des dynamiques protestataires. D'abord, il peut servir à l'émergence d'un conflit ou d'une cause. Ensuite, le droit peut être une manière de rendre des problèmes publics et d'obtenir un soutien large de l'opinion publique lors de la négociation de la mise en œuvre d'une réforme. Enfin, le droit peut servir de moyen de pression sur les autorités publiques et permettre d'obtenir gain de cause.

Dans un premier temps, le recours au droit peut jouer un rôle déterminant dans l'émergence des protestations et la construction d'un mouvement social dans la mesure où le droit sert à « *transformer les perceptions ordinaires du juste et de l'injuste, du normal et de l'inacceptable* » (Agrikoliansky, 2010, p. 229). La mise en mots des injustices dans un lexique appartenant au domaine juridique est donc un puissant moteur dans l'émergence des protestations *: « Le droit devient un langage et une procédure pour nommer des injustices (naming), pour en identifier les causes ou les responsables (blaming) et pour agir publiquement en réclamant réparation ou sanction (claiming) (Felstiner, Abel et Sarat, 1991)* » (Agrikoliansky, 2010, p. 229). Au-delà, la mobilisation du droit peut nourrir la construction du mouvement social en lui permettant de développer un agenda politique. Il peut également contribuer à transformer des protestations en revendications légales susceptibles de générer un soutien de l'opinion politique ainsi qu'une implication militante importante en développant une conscience des droits parmi les citoyens et en leur montrant le changement social que l'on peut espérer et en forgeant une identité commune. En effet, dans son travail sur l'égalité des salaires, McCann montre que l'activité légale est un moyen effectif de médiatiser les combats, provoquant le soutien de l'opinion publique en faveur des mouvements sociaux. Ainsi, la mobilisation du droit a souvent un rôle catalyseur dans les mobilisations sociales, qu'elle que soit l'issue du processus juridique.

En outre, le droit permet de monter en généralité à partir d'un cas singulier pour concerner un spectre plus large de personnes ou de situations et participe ainsi d'un processus de construction de problèmes publics. En effet, le procès est une « scène publique » (Agrikoliansky, 2010) ou une arène dans laquelle des cas particuliers peuvent devenir des « affaires » et prendre une place importante dans les débats publics, au-delà des cas particuliers défendus. Toutefois, cette généralisation des griefs par le droit n'est pas automatique et, au contraire, certaines études récentes ont montré la difficulté inhérente à cet exercice. Agrikoliansky (2003) montre ainsi que dans le cadre de la ligue des droits de

l'homme en France, la généralisation des cas singuliers est souvent un exercice périlleux et que le recours au droit amène, dans certains cas, plutôt à une « énonciation singulière et dépolitisée du malheur » (Agrikoliansky, 2003, p. 73).

En deuxième lieu, le recours au droit peut servir les dynamiques protestataires lorsqu'il s'agit d'influencer les politiques publiques et de faire pression sur les autorités qui en ont la charge. Dans ce cadre, le droit devient une ressource, une arme institutionnelle ou symbolique, contre les adversaires. Les travaux de McCann (1994) montrent que le recours au droit peut être une stratégie efficace pour faire ployer des adversaires. Dans certains cas, la simple menace du recours droit aurait un effet dissuasif : les organisations ciblées préférant céder à certaines des revendications et éviter un certain nombre de risques (financiers, réputation, etc.). Le droit peut également constituer une arme institutionnelle, un instrument d'interpellation et de négociation avec l'administration ou l'État sur les conditions de mise en œuvre des politiques publiques dans la mesure où « le droit est la matière même de l'État » (Abel, 1998). En parlant le langage de l'État, le recours au droit permet de traduire des revendications sociales ou politiques dans des mots audibles, de porter des revendications au sein du système politico-administratif et de peser concrètement sur les politiques publiques.

En dernier lieu, le recours au droit peut servir à vérifier la mise en œuvre d'une promesse ou d'une politique, il permet de vérifier l'adéquation entre engagements et réalisations (Israël, 2009).

Pour conclure, la théorie de la mobilisation du droit propose une vision différente de la loi que celle proposée traditionnellement dans la mesure elle la considère comme un élément mouvant et non figé. Dit autrement, la loi ne serait pas seulement un ensemble de valeurs communes imposées par le haut mais également un médium utilisable dans le cadre de conflits sociaux. Ainsi, ce champ de recherche défend l'idée que le caractère indéterminé et changeant de la loi rend l'usage militant du droit dynamique, expansif et en fait un facteur de transformation dans les conflits politiques, brouillant les frontières entre politique et droit.

Finalement, à l'inverse des dénonciations radicales du caractère illusoire de la mobilisation du droit proposé par les CLS, les travaux issus de la théorie de la mobilisation du droit proposent un bilan plus nuancé et permettent d'adopter une perspective plus positive des opportunités liées à l'usage militant du droit. Pour cette tradition de recherche, la loi n'est en soi ni une ressource ni une contrainte pour l'action politique des mouvements sociaux. Elle incite les

chercheurs à se poser les questions du « comment ? », du « quand ? », et à analyser les degrés auxquels les usages militants du droit peuvent être à la fois une ressource et une contrainte. Ainsi, le débat entre Rosenberg et McCann nous pousse à développer une lecture fine des usages protestataires du droit en considérant le recours au droit comme un processus et en analysant l'impact du droit sur la construction de la cause et sur les dynamiques protestataires au-delà des gains politiques directs issus de ce dernier.

Les risques du recours au droit sur les dynamiques protestataires

Les CLS, au-delà d'une dénonciation de l'incapacité du droit à produire du changement social et à influer sur les politiques, démontrent les effets négatifs des stratégies juridiques sur les dynamiques protestataires en soulignant les phénomènes de déradicalisation des mouvements sociaux, de détournement de leurs activités plus classiques de mobilisation ainsi que de focalisation des ressources financières et humaines sur le procès aux dépens d'autres formes de mobilisation jugées plus efficaces en termes de changement social. Au-delà, ce champ de recherche considère que les avocats ont une croyance naïve dans la force du droit et font tout pour pousser les mouvements sociaux à prendre la voie légale. Dans la mesure où les coûts financiers, l'énergie et le temps à dédier au contentieux sont très élevés, le recours à des stratégies juridiques produirait forcément une atomisation et une division des organisations impliquées dans les luttes sociales. De la même manière, les tensions entre les avocats et leurs clients amèneraient les premiers à dominer les mouvements sociaux. En somme, les avocats pousseraient les mouvements sociaux dans des directions au mieux inefficaces, au pire dangereuses pour les dynamiques protestataires. Finalement, selon les CLS, en plus d'être peu productif en termes de changement social, le contentieux aurait des effets négatifs sur les mouvements sociaux et les dynamiques protestataires.

Si le mouvement « *Legal Mobilisation* » s'avère plutôt optimiste quant au rôle de l'usage militant du droit en termes de transformation sociale, il ne fait pas pour autant l'impasse sur les risques inhérents à cette pratique pour les dynamiques protestataires. En effet, il est reconnu que le droit n'apporte pas toujours de changement social et qu'y recourir peut être destructeur et source d'affaiblissement pour les mouvements sociaux. Le principal risque consiste en un possible dessaisissement de leur cause par les militants dans la mesure où, leur problème étant traduit en des termes techniques et juridiques parfois obscurs, maniés par des experts extérieurs au mouvement social, les militants peuvent se retrouver marginalisés dans ces nouvelles configurations (Levitsky, 2006). Toutefois, McCann et Silverstein (1998), à

partir de deux cas d'études nord-américains (mouvement pour l'égalité des salaires et mouvement pour le droit des animaux), montrent que les professionnels du droit, s'ils encouragent l'utilisation de stratégies juridiques, conservent néanmoins un regard critique sur les pièges possibles liés au recours au droit. De la même manière, ces derniers, loin d'évincer les luttes politiques du périmètre de l'activisme juridique, considèrent que les stratégies légales peuvent contribuer à réaliser l'objectif des mouvements sociaux quand elles sont combinées avec d'autres stratégies politiques, les deux devant être réalisés en parallèle pour constituer un terrain propice au succès. McCann montre que le recours au droit a un rôle éducatif et peut permettre de développer la conscience des militants sur leurs droits. Enfin, plus qu'une relation de domination des mouvements sociaux par les avocats, on constate que des relations de coopération se développent entre les *cause lawyers* et les militants, phénomène renforcé par l'attachement des avocats aux causes défendues. Finalement, plus qu'une mise au ban des luttes politiques par le recours au droit, ces travaux montrent que le contentieux devient une facette des stratégies politiques des mouvements sociaux.

Conditions du recours au droit : le « cause lawyering »

Lorsque l'on s'intéresse au recours protestataire au droit, une dernière série de questions centrales concerne les conditions et les ressources nécessaires. Dans ce cadre, le *cause lawyering,* courant développé par Austin Sarat et Stuart Scheingold sous l'égide de la *Law and Society Association* à la fin des années 1990, s'intéresse au rôle des juristes et des professionnels du droit[19] dans la construction et la défense des causes militantes. L'idée prévalant au développement de ce courant est de circonscrire empiriquement l'émergence, dans les années 60, de nouvelles formes d'activisme juridique, d'une part et, de manière plus théorique, de penser dans la diversité les engagements des professionnels du droit en faveur de certaines causes sociales, d'autre part. Scheingold et Sarat ont contribué à faire de ce champ un espace dynamique et innovant dans les sciences sociales, résumé dans cinq ouvrages collectifs (Sarat et Scheingold, 1998, 2001, 2005, 2006, 2008) qui s'intéressent tous à des facettes différentes mais complémentaires du cause lawyering : caractère hybride des *cause lawyers* au sein de leur profession du fait de leur attachement à une ou des causes sociales (1998) ; enjeux soulevés par ces pratiques professionnelles en termes de remise en cause de l'État, de mondialisation des causes et d'émergence de valeurs transnationales (2001) ; identité des *cause lawyers* et conflits identitaires auxquels ces derniers sont

[19] Le public ciblé par ces études est en effet vaste : avocats militants de gauche, avocats spécialisés dans la défense des minorités, juristes travaillant dans des associations, etc.

confrontés dans leur double rôle de professionnels militants (2006) ; traitement médiatique des professionnels du droit (2008). Le troisième volume de Sarat et Scheingold est celui qui, dans le cadre de notre thèse, revêt le plus d'intérêt dans la mesure où il s'intéresse aux enjeux posés par les *cause lawyers* en termes de sociologie des mouvements sociaux. L'ouvrage tente, sur la base d'expériences diverses, de mieux comprendre les relations complexes existant entre les professionnels du droit et les mouvements sociaux : efficacité des juristes au profit des mouvements sociaux et des causes qu'ils défendent, impact des mouvements sociaux sur la pratique des juristes qui servent leurs causes. Ce travail a pour ambition de décloisonner le *cause lawyering* du courant Law and Society et de renouveler les théories de l'action collective. Il démontre que les juristes engagés ne sont pas seulement des traducteurs des causes dans les mots du droit mais qu'au contraire ils participent activement à la construction de causes qu'ils défendent et qu'ils entretiennent une relation particulière avec les mouvements sociaux.

Si ce courant est novateur, Israël (2009) ne manque pas d'en souligner quelques limites : élargissement incontrôlé du cadre théorique, juxtaposition de travaux d'une qualité variable, non prise en compte des stratégies professionnelles et de l'existence de marchés juridiques, etc. Malgré ces limites, cette tradition de recherche permet de mettre en évidence les tensions caractéristiques entre stratégies politiques contestataires fondées sur le droit: « entre professionnels du droit et profanes, entre normes juridiques et mots d'ordre politiques, entre mouvements sociaux et institutions judiciaires et permet d'étudier la place du droit dans les mobilisations politiques et sociales » (Israël, 2009). Finalement, le *cause lawyering* souligne des dimensions importantes des relations entre droit et société en interrogeant la manière dont les mouvements sociaux se saisissent du droit, d'une part, et en questionnant le rôle des juristes dans la traduction d'enjeux militants en questions de droit, d'autre part. Dans notre thèse, il ne s'agit pas d'étudier les cause lawyers *per se* mais de montrer que leur investissement aux côtés des mouvements sociaux a été décisif dans l'importation du droit et du langage juridique dans les répertoires d'action.

Un regain d'intérêt dans la littérature francophone

Si la science politique américaine considère depuis longtemps que le droit et la justice sont des questions éminemment politiques, on assiste de manière plus récente à un regain d'intérêt pour « l'usage militant du droit » (Israël, 2001) dans le champ de la science politique et de la sociologie française. Si la littérature francophone est beaucoup moins imprégnée des

questionnements sur les usages militants du droit et son effectivité, c'est en partie par parce qu'elle n'est pas exposée au contexte sociopolitique et juridique américain (système de *common law*, rôle prépondérant des avocats et place centrale du droit dans la culture américaine) qui a lui-même produit le courant « Law and Society ». La spécificité américaine explique que les analyses produites par ce courant de recherche, essentiellement en anglais et décrivant une réalité nord-américaine aient longtemps eu des difficultés à s'exporter.

Toutefois, on constate aujourd'hui un regain d'intérêt pour ces questions au sein de la communauté scientifique francophone, en sociologie et en science politique, sous l'influence de plusieurs éléments. Premièrement, le paysage français est symptomatique, comme dans un certain nombre d'autres pays, d'une croissance du nombre de demandes sociales formulées en termes de « droit à ». Le droit au logement, droit social très médiatisé et politisé depuis sa reconnaissance en France en 2007 par la loi DALO, a contribué à relancer un certain intérêt pour la question des droits sociaux et ce, même si les analyses récentes montrent que ce droit opposable est en réalité peu utilisé tant la complexité bureaucratique et administrative qui le sous-tend est grande : sur 600 000 personnes éligibles, seulement 40 000 demandes avaient été déposées au 1er décembre 2008 (Israël, 2009, p 132). L'émergence de ce droit opposable pose la question de l'efficacité du droit en tant que ressource politique.

Deuxièmement, on assiste à une redécouverte de la dimension politique de l'activité juridique en France (Commaille, 2010 ; Commaille, Kaluszynski, 2007) et à un questionnement grandissant sur les phénomènes de judiciarisation de la société (Commaille, Dumoulin, 2009), phénomène abondamment commenté dans la littérature, qui soulignerait un accroissement du rôle de la justice par rapport au politique dans la gestion des rapports sociaux et dans le traitement des problèmes de société, qu'ils soient nationaux ou internationaux. Selon Commaille (2010), cet intérêt nouveau est le résultat d'au moins trois facteurs : sortie de la contrainte « juridiste » dans laquelle les juristes sont les seuls habilités à s'intéresser au droit, une vision instrumentalisée de la sociologie du droit et enfin un renouvellement quasi « culturel » correspondant à une période de transformation du fonctionnement de la société (globalisation, nouvelles formes de mobilisation de la société civile, remise en cause du rôle de l'État, etc.).

Troisièmement, on assiste depuis une dizaine d'années à un croisement entre théories de l'action collective et théories de la sociologie du droit[20] (Mathieu, 2004 ; Agrikoliansky (eds.), 2010 ; Israël, 2009). Dynamisées par une importation des théories anglo-saxonnes (Israël, Gaïti, 2003 ; Israël, 2003 ; Israël, 2009), ces recherches portent, par exemple, sur les discours et les pratiques judiciaires dans les mouvements de défense des droits de l'homme par la ligue de défense des droits de l'homme (Agrikoliansky, 2003), sur le mouvement contre la double peine (Mathieu, 2002), sur les mouvements des « sans »[21] (Mouchard, 2002, 2003) ou encore sur la défense des droits des couples homosexuels en Espagne (Roca i Escoda, 2011). Notre thèse vient donc contribuer à la dynamisation de ce champ dans la recherche francophone en s'intéressant à un terrain original : l'Afrique du Sud.

Questions de recherche et hypothèses

Dans la lignée des traditions de recherche exposées précédemment, deux séries de questionnements seront abordées dans nos travaux. Premièrement, on s'intéressera aux conditions, contexte, ressources et motivations des requérants à mobiliser le droit, à l'élaboration des stratégies juridiques par les organisations militantes mais également à l'étude des répercussions de l'investissement dans les sphères juridiques sur les dynamiques protestataires ainsi qu'aux limites du droit comme ressource militante. Dans un second temps, notre thèse propose une réflexion sur l'efficacité du droit et sur les effets du recours au droit sur les politiques sociales. Plus généralement, il s'agit de s'interroger sur la performativité du droit et de répondre à la question suivante : le droit peut-il être un outil pour renouveler les politiques sociales ? Ainsi, on étudiera les effets du recours au droit (directs et indirects) sur les politiques sociales et la manière dont les mouvements sociaux utilisent le droit ou les droits pour défendre, légitimer ou justifier leurs demandes sociales mais surtout pour influencer les politiques publiques. **De manière plus générale, l'hypothèse que nous avons testée tout au long de notre thèse est la suivante : le droit est à la fois une ressource et une contrainte pour les mouvements sociaux. Il constitue un objet nécessairement ambivalent dans la mesure où, s'il peut constituer une arme politique, il constitue également un frein aux dynamiques contestataires.** Les questionnements et hypothèses intermédiaires seront rappelés dans le corps du texte au cours de la démonstration.

[20] Le dossier de la Revue Politix «Discriminations et droit » (2011/2) et le dossier « De la critique du capitalisme à la réalisation de la démocratie par le droit ? » de la Revue Droit et société (2010/3) confirment cette tendance.

[21] Des groupes divers sont compris dans cette expression, toujours des publics « exclus » : chômeurs, sans-papiers, mal logés, etc.

En quoi cette thèse apporte-t-elle un éclairage nouveau ?

Cette thèse apporte un éclairage nouveau dans un débat scientifique ancien qui, malgré sa richesse et son foisonnement, présente plusieurs lacunes principales. Après les avoir identifiées, nous préciserons l'originalité de notre positionnement scientifique et montrerons dans quelle mesure il permet de renouveler les questionnements sur les usages militants du droit.

Tout d'abord, même si elle tend aujourd'hui à s'internationaliser, la tradition de recherche utilisée dans nos travaux et présentée ci-dessus reste très concentrée sur les États-Unis. La présente thèse, en proposant des éclairages empiriques émanant d'un terrain encore largement inexploré dans ces termes, est originale à ce premier titre. Elle permet également d'ouvrir ce champ de recherche à la réflexion sur des démocraties en mutation. L'activisme juridique au profit des populations urbaines marginalisées en Afrique du Sud constitue à cet effet un terrain privilégié.

Ensuite, ce courant de recherche est très concentré sur les luttes pour les droits civiques et politiques et, à l'inverse, très peu sur les droits sociaux. Même si la différenciation juridique entre ces deux types de droits est aujourd'hui dépassée, il reste néanmoins que les usages protestataires de ces droits pour l'accès à des biens fondamentaux restent peu documentés. Pourtant, dans un certain nombre de pays développés, émergents ou en développement, l'usage protestataire des droits sociaux devant les tribunaux se développe et un certain nombre de travaux rendent compte d'un recours croissant aux cours de justice pour le traitement de questions sociales (Gargarella, Domingo, Roux, 2006 ; Courtis, 2008 ; Langford, 2009 ; Gloppen, 2006, 2008 (1) (2), 2010), ce qui constitue une évolution d'autant plus étonnante qu'une dizaine d'années en arrière, la nature juridique des droits sociaux faisait encore débat. Ces ouvrages, s'ils tentent de présenter des matériaux empiriques diversifiés et renseignent sur la contribution des cours de justice à la réalisation des droits sociaux, présentent un certain nombre de lacunes du point de vue des sciences politiques : les contextes sociopolitiques dans lesquels le droit est mobilisé sont peu abordés, les dynamiques protestataires à l'œuvre permettant le recours aux cours de justice sont peu étudiées et, enfin, l'impact des jugements sur les politiques et plus largement le changement social sont peu analysés (Gloppen, 2010). Globalement, le manque d'analyse contextuelle, l'absence d'analyses dépassant les seules décisions de justice pour s'intéresser aux changements provoqués par le recours au droit, le

manque de recherche empirique sur l'impact du contentieux sur la mise en œuvre des droits sociaux sont déplorés. Notre thèse apporte à ce titre un éclairage complémentaire aux travaux de recherche existants.

Les droits sociaux ont longtemps été perçus comme des droits devant être défendus et mis en œuvre par la force politique plutôt que par les tribunaux. Toutefois, le cas sud-africain offre une perspective différente dans la mesure où, dans certains domaines sociaux comme le logement ou la santé (affaires Grootboom et *Treatment Action Campaign* (TAC) notamment) ou plus récemment l'accès à l'eau (affaire Mazibuko), le recours au contentieux a permis des avancées considérables. Ces affaires ont été largement débattues dans les sphères universitaires, militantes ou politiques, dans la mesure où elles ont créées de l'espoir sur le potentiel du contentieux comme agent de transformation sociale et de réalisation des droits sociaux là où la force politique avait échoué. En effet, le recours croissant aux tribunaux pour mettre en œuvre les droits sociaux reconnus dans la Constitution s'invite de plus en plus fréquemment dans les répertoires d'actions des mouvements sociaux. À travers l'affaire Mazibuko, qui servira de cas d'étude central dans notre thèse, nous nous interrogerons donc sur le rôle des tribunaux dans la question de l'accès à l'eau et des politiques sociales de l'eau.

De manière plus générale, 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 de quelques travaux de S. Gloppen (2008 (1) (2)), et appellent à une mobilisation des sciences sociales sur ce sujet. Ainsi, Roman (2010), dans l'introduction d'un programme récent de recherche 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*. » L'Afrique du Sud constitue effectivement un exemple de choix lorsqu'il s'agit d'étudier l'usage protestataire du droit relatif aux droits sociaux dans la mesure où les affaires relatives à ces derniers se multiplient ces dernières années, utilisant la Constitution, considérée comme l'une des plus abouties au monde sur les droits sociaux. Par conséquent, la littérature scientifique sud-africaine sur les litiges relatifs aux droits sociaux, qui s'inscrit massivement dans le champ des études juridiques, 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 de justice elles-mêmes (Blichlitz, 2007). Ainsi, notre travail, qui s'inscrit dans le champ des sciences humaines et sociales, fort des remarques précédemment exposées, propose une avancée significative dans ce sens. Au-delà, la recension de la littérature ne nous a pas permis d'identifier des travaux portant précisément sur l'accès à l'eau , la majorité des travaux portant sur le droit à la santé[22]. Nous proposons donc de contribuer à combler ce vide.

Par ailleurs, dans la littérature relative à la mobilisation du droit, très peu d'attention est donnée aux défaites, que ce soit du côté des *critical legal studies* ou de la théorie de la mobilisation légale. Laissées pour compte dans l'analyse, ces dernières peuvent pourtant être sources de réformes et de changement social ou avoir des effets positifs « internes » sur les mouvements sociaux et sur les causes défendues et des effets positifs « externes » sur la manière dont ils interagissent avec les autres acteurs (Nejaime, 2011). S'intéressant à une défaite devant la Cour constitutionnelle sud-africaine, notre thèse explore cette dimension peu connue des usages militants du droit.

Le courant de recherche utilisé comme socle théorique de nos travaux s'intéresse à des problématiques non urbaines ou, plus précisément, pour lesquelles la notion spatiale est peu présente. En nous intéressant à des dynamiques urbaines, nous proposons d'examiner l'utilisation du droit par des collectifs militants contribue à la fabrique urbaine dans un contexte où, en Afrique du Sud et plus généralement en Afrique australe, la fin de l'apartheid « pose la question des rééquilibrages des espaces urbains profondément structurés selon les principes et l'idéologie du développement séparé» (Sohn, 2006). En effet, si la fragmentation urbaine est une réalité dans de nombreuses villes en Afrique Australe (Jaglin, 2001), l'Afrique du Sud, caractérisée par des territoires urbains hétérogènes, différenciés socialement et économiquement, constitue un terrain particulièrement pertinent. Aujourd'hui, l'enjeu du gouvernement sud-africain est de produire une ville plus inclusive et égalitaire, en rupture avec la ville d'apartheid. Dans ce cadre, notre thèse s'intéresse à la manière dont le droit, mobilisé par les citadins les plus défavorisés, peut participer à la mise en œuvre d'une plus grande justice sociale en milieu urbain. Ainsi, en plus d'une contribution au courant de recherche sur la mobilisation du droit, notre travail participe aux débats scientifiques sur la gestion urbaine qui « placent la question des pouvoirs au cœur du débat sur la ville » (Gervais Lambony, Jaglin, Mabin, 1999, p. 21) en s'intéressant, non pas seulement aux stratégies des

[22] Voir notamment les publications du *Christian Michelsen Institute* à l'adresse suivante : http://www.cmi.no/publications/search/?q=Siri+Gloppen&type=journal-articles-and-book-chapters&view=recent

pouvoirs institutionnels, mais aussi à celles des contre-pouvoirs non institutionnels et à la manière dont ils utilisent le droit autour des questions d'accès aux services essentiels dans des quartiers défavorisés ou townships. Finalement, Jaglin et Zerah (2010), s'interrogeant sur les mutations à l'œuvre s'agissant des services urbains d'eau, invitent à « rechercher, hors du strict champ de l'eau, les facteurs d'impulsion de nombreux changements qui ont *de facto* contribué à remodeler l'offre de services » (Jaglin et Zerah, 2010, p. 15). C'est précisément dans cette perspective que s'inscrit notre travail.

Précisons toutefois que, dans ce travail, nous avons étudié l'impact du recours au droit sur la formulation et le contenu des politiques sociales d'accès à l'eau sans pouvoir vérifier l'impact sur l'amélioration concrète du service auprès des populations ciblées. La raison en est essentiellement pratique. En effet, le temps imparti à cette thèse ne nous a pas permis d'observer la mise en œuvre des politiques sociales renouvelées après le jugement. Par ailleurs, les dispositifs à mettre en place pour évaluer ces répercussions dépassent largement les possibilités d'une thèse, comme le montrent les quelques travaux qui ont pour ambition d'analyser l'impact du contentieux sur le droit à la santé[23] qui ont mobilisé des équipes pluridisciplinaires importantes. Notre objectif est donc plus modeste et se limite à l'étude des impacts du recours protestataire au droit sur la conception des politiques sociales et ses transformations.

Méthodologie

Le matériau de terrain a été collecté lors de trois enquêtes réalisées à Johannesburg entre juin 2009 et décembre 2010[24].

À notre arrivée en Afrique du Sud, nous ne disposions que de deux contacts pour commencer l'enquête. Nous avons réalisé notre premier entretien avec une représentante de l'Agence Française de Développement qui a accepté de nous ouvrir son carnet d'adresses et de nous recommander auprès de certains experts du secteur de l'eau à Johannesburg, ce qui nous a permis de programmer rapidement de nouveaux entretiens. Nous avons donc identifié les personnes à interroger au fur à mesure que l'enquête progressait. Cette méthode, aléatoire par

[23] « Health through litigation Project ». Christian Michelsen Institute, voir: http://www.cmi.no/research/project/?1128=right-to-health-through-litigation

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

nature, s'est pourtant montrée productive, puisqu'environ 90 entretiens ont pu être ainsi réalisés.

Le choix des organisations

Très rapidement, nous avons identifié que l'affaire Mazibuko revêtait un intérêt particulier dans la mesure où elle questionnait à la fois l'usage contestataire du droit à l'eau et les politiques sociales de la municipalité de Johannesburg. Toutefois, lors de notre première enquête de terrain, nous ne nous étions pas concentrée uniquement sur cette affaire, privilégiant au contraire une démarche plus large nous permettant d'appréhender le fonctionnement de services d'eau à Johannesburg et d'identifier ses acteurs et détracteurs en rencontrant un certain nombre de mouvements sociaux. Dès la seconde enquête de terrain, alors que nous avions décidé d'orienter nos recherches sur l'affaire Mazibuko, notre objectif a été de rencontrer les différentes personnes et institutions impliquées dans cette dernière. Ainsi, nous avons ciblé et rencontré plusieurs groupes de personnes: activistes, avocats et juristes ayant participé à la constitution et à la défense de l'affaire Mazibuko ou d'autres affaires relatives aux droits sociaux, représentants de la municipalité et de la compagnie d'eau, entreprises chargées de la mise en œuvre du projet OGA (entreprises locales Nyoni Projects et LesiraTeq), représentants d'organisations de soutien aux mouvements sociaux, élus locaux, etc. Souvent, les personnes considérées comme 'clé' ont été interrogées plusieurs fois, à différents moments, afin de suivre l'évolution de leurs pratiques et de leurs opinions sur le procès.

S'agissant des mouvements sociaux, dès la première mission de terrain, nous nous sommes aperçue qu'un mouvement social surplombait les autres à l'échelle municipale : l'Anti Privatisation Forum (APF) qui, depuis ses bureaux du *Central Business District* de Johannesburg, interagit avec une trentaine d'organisations basées dans les nombreux townships de la région du Gauteng. Cette organisation a été notre porte d'entrée pour prendre contact avec quelques-uns de ses affiliés. Très rapidement, nous avons décidé de nous concentrer sur le township de Soweto et d'y étudier plusieurs organisations militantes : l'APF, le Soweto Electricity Crisis Committee (SECC), un affilié de l'APF basé à Soweto, et la Coalition Against Water Privatisation (CAWP) pour son rôle de coordination autour des questions relatives à l'accès à l'eau. Nous avons rencontré des représentants de mouvements sociaux chez eux ou dans les bureaux de leurs organisations à Soweto (SECC), parfois à Orange Farm (OFCC) ou à Johannesburg (APF, CAWP). Ainsi, durant ces enquêtes, nous

avons passé de longues heures à Soweto, cité impressionnante par son ampleur (plus d'un million de personnes y vivent, soit environ 1/3 de la population de la municipalité de Johannesburg), sa superficie (cette partie de la ville de Johannesburg s'étend sur plus de plus de 120km2) et sa diversité sociale et économique. Notre objectif était de comprendre quels outils et stratégies ces mouvements sociaux développent en dehors et en parallèle du droit afin de ne pas isoler ce dernier et, au contraire, de parvenir à l'appréhender comme une des modalités d'un répertoire d'actions plus large. Plus largement, il s'agissait de saisir la réalité sociale de ces mouvements. Toutefois, il est souvent compliqué de maintenir des frontières stables et hermétiques à toute étude de cas, ainsi nos investigations nous ont menées vers d'autres mouvements sociaux ou d'autres organisations, notamment le *Soweto Electricity Crisis Committee* (SECC) et le *Soweto Concerned Residents* (SCR), qui nous ont *in fine* permises d'affiner notre compréhension du contexte et d'élargir nos perspectives de recherche.

Les méthodes de l'enquête

Lors de ces enquêtes, nous avons mobilisé les outils classiques de l'enquête qualitative en sciences sociales: entretiens semi-directifs auprès les principaux acteurs du secteur (voir la liste des entretiens en annexe 1), observations, visites de terrain et réalisation de *focus groups* avec des ménages. Afin de comprendre le mode de fonctionnement des organisations militantes étudiées, nous avons réalisé un certain nombre d'observations participantes de leurs réunions de mobilisation hebdomadaires, de manifestations, de marches, ou d'opérations de déconnection illégale de compteurs à prépaiement. 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 et à une revue de presse.

En parallèle, nous avons tenu un journal de terrain qui nous a permis de noter nos impressions durant nos journées de terrain à Soweto, nos intuitions, des descriptions de nos observations de manifestations ou de réunions ou encore des contacts de personnes nous permettant de prolonger l'enquête.

Lors de la troisième mission de terrain, deux personnes ont été recrutées sur place : un étudiant en licence de sciences politiques à l'Université de Witwatersrand parlant un certain nombre de langues locales pratiquées à Soweto, ce qui a facilité de nombreux contacts notamment avec des activistes à Soweto, et une étudiante française, ancienne volontaire de

CALS ayant travaillé sur le suivi de l'affaire Olivia Road invoquant le droit au logement pour des anciens squatteurs dans le centre de Johannesburg. Ces deux assistants ont réalisés un certain nombre d'entretiens et d'observations en autonomie. Pour ce faire, nous leur avons fourni des guides d'entretien adaptés à chaque interviewé. Les échanges avec ces deux assistants ont souvent été précieux pour enrichir l'enquête et confronter les points de vue. Toutefois, si cette collaboration a contribué à améliorer la productivité de l'enquête et à densifier les matériaux disponibles, un cadrage et un suivi quotidien a souvent été nécessaire afin de recueillir une information homogène et de qualité.

Enfin, toujours lors de la troisième mission, des focus groups ont été réalisés à Soweto par un organisme local spécialisé dans l'appui aux enquêtes en sciences sociales[25]. Ces derniers ont été réalisés auprès de représentants de ménages dans cinq quartiers de Soweto (Phiri, Orlando West, Dlamini, Senoane et Dube) qui ont été choisis pour leur représentativité en termes socio-économique et de modalités d'accès à l'eau. Les focus groups ont été réalisés lors de la troisième mission car le ciblage des zones demandaient une connaissance préalable approfondie du contexte. Les éléments ci-dessous donnent quelques indications sur le ciblage des zones :

- Phiri est le quartier où le projet pilote de l'OGA a été installé en 2004 et où les résistances furent les plus vives et les mouvements sociaux très actifs. Le quartier est équipé de compteurs à prépaiement mais nombreux sont ceux à avoir été déconnectés, notamment par des mouvements sociaux.
- Senawane, quartier voisin de Phiri, a des caractéristiques socio-économiques qui lui sont proches. Le projet OGA y a également été implanté. Jusque récemment, les mouvements sociaux étudiés n'avaient pas de branche locale dans cette zone. Selon l'opérateur et les représentants de mouvements sociaux interrogés, les compteurs à prépaiement ont été moins massivement déconnectés dans ce quartier et les manifestations beaucoup moins vives.
- Dlamini a les mêmes caractéristiques que précédemment en termes socio-économique avec une présence notable de zones d'habitat informel.
- Orlando West est un quartier plus cossu où le projet n'a pas été mise en œuvre et où les ménages disposent de compteurs classiques.
- Enfin, Dube est un quartier aux revenus moyens où la première phase du projet a été mise en œuvre. Les mouvements sociaux y ont des branches actives.

[25] Mogoma Research and Development, www.mogoma.co.za

Environ cinquante personnes ont participé à ces focus groups. L'idée prévalant au développement de cette méthode d'enquête était de recueillir une parole populaire pour contrebalancer les discours, qu'ils soient militants ou officiels, sur le procès, le projet OGA et la perception des compteurs à prépaiement. Il s'agissait donc d'appréhender le vécu de citoyens ordinaires vivant dans des quartiers pauvres. Évidemment, la question de la représentativité se pose et il est évident que cinquante personnes ne sont pas représentatives d'un territoire aussi complexe et hétérogène que Soweto. Toutefois, dans la mesure où il ne s'agissait pas ici de développer une méthode d'enquête quantitative mais d'appréhender un point de vue complémentaire, la démarche s'est avérée fructueuse.

Architecture de la thèse

Le développement de la thèse se déroule en quatre temps, structure qui nous permet d'abord d'exposer le cadre de notre recherche puis de traiter une à une et de manière méthodique chacune des trois principales questions qui ont animées cette thèse.

Dans une première partie, nous proposons une mise en contexte sectorielle et une description du projet urbain de rénovation et d'extension de services d'eau étudié. Après avoir exposé les réformes nationales et municipales ayant eu lieu dans le secteur de l'eau à compter de l'avènement démocratique en Afrique du sud, d'une part, et les défis majeurs posés aux municipalités sud-africaines en termes de services après plusieurs dizaines d'années d'apartheid, d'autre part (chapitre 1), il s'agit de décrire la genèse et les formes prises par le projet OGA mis en œuvre à Soweto par la municipalité de Johannesburg (chapitre 2).

Dans une seconde partie, rappelant d'abord les principaux apprentissages de la littérature scientifique spécialisée sur l'action collective (chapitre 3), nous exposons les conditions d'émergence et les déterminants socio-politiques ayant prévalu à la genèse des mobilisations collectives contre le projet OGA et examinons ensuite leurs formes (chapitre 4).

Dans une troisième partie, nous étudions le tournant des mobilisations collectives vers les arènes juridiques en s'intéressant à la fois aux collectifs militants mobilisés et à leurs soutiens. Il s'agit dans cette partie d'étudier comment et pourquoi le droit est devenu une ressource fondamentale pour les mouvements sociaux mobilisés contre le projet OGA (chapitre 5). Ce

faisant, nous nous intéressons au caractère ambivalent du droit comme arme politique pour les dynamiques protestataires (chapitre 6).

Dans une quatrième et dernière partie, nous examinons les effets de l'usage militant du droit par un groupe de citadins défavorisés sur la politique municipale de l'eau. Il s'agit d'étudier les répercussions de la mobilisation du droit sur les contours techniques et sociaux du projet OGA (chapitre 7), d'une part, et de s'intéresser à l'émergence de la figure de l'usager urbain pauvre, d'autre part (chapitre 8).

Enfin, la conclusion synthétise les principaux enseignements de cette thèse et propose une ouverture vers le secteur opérationnel. Il s'agit de revenir sur la demande sociale exprimée par l'ONG Action contre la Faim et de montrer en quoi des acteurs opérationnels du secteur de l'eau y trouveront peuvent trouver dans cette thèse 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.

PARTIE 1 - L'émergence du projet « Gcin'Amanzi » dans un secteur de l'eau soumis à d'intenses controverses

Introduction

Au lendemain de l'apartheid, l'accès aux services essentiels, et principalement à l'eau et à l'assainissement, représentait un des défis principaux du nouveau gouvernement de l'African National Congress (ANC). Sur les 40 millions d'habitants que comptait le pays, environ 15.2 millions (dont 12 millions vivant dans des zones rurales) n'avaient pas accès à l'eau[26] et plus de 20.5 millions n'avaient pas accès à un assainissement de base[27]. Vingt ans après, le gouvernement semble avoir, au moins en partie, réussi le pari de « faire du droit à l'eau une réalité »[28] : en 2001, les foyers non connectés à l'eau et à l'assainissement n'étaient respectivement plus que de 3.1 et 4.8 millions. Ces améliorations sont le produit de réformes législatives et administratives d'ampleur avec la création d'un ministère dédié, la redéfinition des rôles entre les autorités locales et nationales, la mise en œuvre de nouvelles *policies*, la réalisation d'investissements massifs et une redéfinition des structures de tarification. Les municipalités ont un rôle central dans la distribution de l'eau jusqu'au consommateur final et, dès 1994, il leur faut concilier trois « durabilités » imposées par l'État: environnementale (préservation de la ressource), financière (équilibre financier et recouvrement des coûts) et sociale (accès pour tous et affirmation du droit à l'eau dans la Constitution) (Tournadre-Plancq, 2006).

La ville de Johannesburg, capitale économique du pays et vitrine du développement de l'Afrique du Sud, est également soumise à l'impératif de concilier ces trois « durabilités ». Le défi est d'autant plus important que Johannesburg, à l'instar de l'ensemble des villes sud-africaines, constitue un ensemble urbain hétérogène structuré par la politique du développement séparé en vigueur sous le régime d'apartheid. Le rééquilibrage des espaces urbains passe par un rééquilibrage et une homogénéisation de l'accès aux services essentiels, particulièrement dans les townships, cités dortoirs sous-équipées en infrastructures de base créées à la périphérie des villes. Johannesburg en compte trois importants : Soweto, le plus ancien, Alexandra et Orange Farm. S'ils constituent aujourd'hui des ensembles urbains

[26] Compris comme 25 litres par personne et par jour, de qualité acceptable et à une distance maximum de 200 mètres de leur lieu d'habitation

[27] Compris comme une latrine VIP ou un système équivalent. Chiffres Water and Sanitation Program, Field Note 8

[28] The National Water and Sanitation Programme in South Africa: Turning the 'Right to Water' into Reality, Field Note N°8, 2002.

hétérogènes économiquement et socialement, les traces de la ségrégation raciale institutionnelle de l'apartheid sont encore largement détectables et il revient au gouvernement métropolitain de gommer ces inégalités persistantes. À la fin de l'apartheid, les villes sont confrontées à un vaste enjeu dans la mesure où, au-delà de la suppression de l'ancien système, il faut donner accès aux espaces et aménités de la ville à une grande part de la population qui en était jusque-là exclue (absence de services essentiels ou services de mauvaise qualité, absence de représentation politique, etc.). À cette période s'est donc développée une réflexion sur la justice sociale dans la ville : comment « reconstruire » une ville inégalitaire et inefficiente (Bénit, 2005) ? Notons d'emblée que le gouvernement métropolitain de Johannesburg bénéficie de ressources financières conséquentes (ressources fiscales notamment liées à un tissu industriel dense) pour mener à bien son projet de « reconstruction ».

Un détour par la littérature s'impose dans la mesure où le secteur de l'eau est soumis à d'intenses controverses. En effet, si l'Afrique du Sud fait figure d'exception en Afrique, notamment pour ses performances économiques, elle dénote également par sa communauté scientifique dynamique et engagée, notamment dans le secteur de l'eau qui constitue un ensemble vibrant montrant un intérêt particulier pour les questions de réduction de la pauvreté et des inégalités. À son initiative, le débat scientifique très nourri sur la reconstruction des services d'eau a été largement dominé par des questions sur la « privatisation », évinçant un certain nombre d'autres processus de transformation à l'œuvre. Cet engouement pour ces débats sur la « privatisation » est d'autant plus important pour nos travaux car il a largement influencé la manière dont les mouvements sociaux qui nous intéressent formulent leurs revendications.

Après une présentation rapide des bouleversements intervenus au début des années 1990 dans le secteur de l'eau à l'échelle internationale, nous verrons comment la question de l'accès à l'eau est traitée localement et par quels débats et controverses le secteur est traversé.

Controverses internationales dans le secteur de l'eau

Dans les années 1990, le secteur de l'eau est traversé par d'intenses controverses internationales. Suite aux échecs de la décennie des années 1980 et de la DIEPA (Breuil, 2004) qui insistait sur le rôle de la force publique, on assiste à un virage brutal reposant sur le concept de *New Public Management.* Ainsi, les années 1990 sonnent l'heure de l'introduction

du secteur privé. Incité par les institutions financières internationales, ce changement implique une profonde redéfinition des rôles : l'exploitation et le financement des services sont réservés au secteur privé alors que l'État n'a plus qu'un rôle de régulation. En effet, le document de politique générale sur l'eau (1993) marque un tournant en affirmant que l'eau ne peut plus être considérée comme un bien gratuit, et qu'au contraire elle a un coût économique et social devant être en partie recouvré auprès des usagers. La conférence de Dublin (1992) entérine le principe de l'eau comme bien économique, réaffirmé lors du Forum de Rio la même année. De la même manière, les principes d'équité (faire en sorte que le plus grand nombre ait accès à une eau de qualité et en quantité suffisante) et de rationalité (une gestion rationnelle et intégrée suppose que l'on intègre la rareté de la ressource, son prix et la façon dont elle s'inscrit dans des enjeux écologiques plus vastes, selon les principes de développement durable, une viabilité financière et une autonomie des services d'eau) sont retenus mais la question de l'articulation entre efficacité et équité n'est pas résolue (Baron, 2006). Dans ce cadre, les Partenariats Public Privé (PPP) sont prônés par les Institutions Financières Internationales (Breuil, 2004).

Revue de la littérature sud-africaine sur l'accès à l'eau

C'est donc dans un contexte international tourmenté que le gouvernement sud-africain réalise des arbitrages nouveaux dans le secteur de l'eau, les modèles plébiscités par les Institutions internationales se retrouvant déclinés à l'échelle locale avec plus ou moins de succès. Conformément aux injonctions de la Banque Mondiale, il s'agit dorénavant de financer le secteur par les tarifs. Cette réforme du secteur s'accompagne d'un discours favorable à l'intervention du secteur privé, plébiscité pour son apport en capitaux et son savoir-faire. Ce phénomène s'est traduit par la signature de quelques contrats entre certaines municipalités et des entreprises privées (internationales ou non). Par ailleurs, des innovations sociotechniques comme les compteurs à prépaiement sont développées afin d'assurer le paiement, notamment des citoyens pauvres.

Ces choix sont largement contestés autant par la société dite civile que par un certain nombre d'universitaires. Ces derniers, souvent d'influence 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. En effet, ces dernières années, la desserte en services essentiels a surtout été traitée au travers de débats sur les potentialités du public ou du 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 (Bond, 2000 ; McDonald, Pape, 2002 ; McDonald, Ruiters 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. Certains observateurs dénoncent l'implication du secteur privé compte tenu de sa tendance à faire primer les objectifs d'efficacité économique sur ceux relatifs à l'équité (McDonald, 2002 ; Miraftab, 2004). Finalement, les services essentiels sont un prétexte à une critique plus large du tournant néolibéral qu'aurait pris l'État sud-africain (Bond, 2000) et, plus que des dispositions techniques et financières, c'est la conception du service public basé sur le paiement des usagers qui est remise en cause.

Dans ce cadre, les compteurs à prépaiement, outils sociotechniques utilisés par certaines municipalités sud-africaines dans le secteur de l'eau ou de l'électricité sont perçus comme la manifestation directe et opérationnelle de la politique néolibérale sud-africaine (Bond, 2002, 2004; McDonald, 2002, 2005 ; Ruiters, 2007). Ces derniers sont l'objet de critiques dénonçant la mise en péril de la durabilité sociale d'un service essentiel : ils sont considérés comme le moyen d'imposer le système de marché exigé par un État qualifié de néolibéral et suspectés de bafouer les droits fondamentaux des citoyens pauvres. En effet, si les compteurs à prépaiement ont l'avantage de simplifier la gestion budgétaire des consommateurs, il reporte certains coûts sur les usagers (avance sur consommation, réapprovisionnement des cartes électroniques servant à son activation, etc.) et peuvent masquer les difficultés d'accès au service, temporaires ou durables, de certains ménages forcés de pratiquer l'auto rationnement (Jaglin, 2005a). Précisons que ces critiques dépassent l'Afrique du Sud dans la mesure où les expériences similaires menées en Angleterre ou dans d'autres pays en développement ou émergents ont également été controversées.

Ces auteurs, malgré un biais idéologique fort, sont parvenus à apporter un élément important au débat : 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, autrement dit à une supposée « culture du non-paiement ». Au contraire, ce phénomène correspondrait à une incapacité de paiement d'une partie des usagers parmi les plus pauvres (McDonald 2002). Cette analyse est confirmée par certains autres travaux (Booysen 2001 ; Plancq-Tournadre, 2004) qui montrent un lien clair entre pratique de

non-paiement et pauvreté. Cet apport, en permettant de reposer les questions de pauvreté et d'équité sociale, a favorisé l'évolution du débat scientifique.

Si ces thèses trouvent un écho favorable dans certaines sphères académiques et militantes, elles nous semblent néanmoins limitées car, trop focalisées sur la critique radicale des politiques étatiques, elles ne permettent pas de rendre compte des dynamiques réelles entourant l'installation des compteurs à prépaiement. A l'inverse, nous émettons l'hypothèse que les compteurs à prépaiement matérialisent les tensions politiques existantes en Afrique du Sud entre, d'une part, un État qui tente d'universaliser l'accès aux services en respectant les principes de recouvrement des coûts et de préservation environnementale, et, d'autre part, des intellectuels « néo marxistes » clairement « anti privatisation », déçus du tournant politique pris par l'ANC.

En opposition à cette littérature focalisée sur la critique des politiques dites néolibérales de l'ANC, une littérature défendant les droits sociaux et le droit à la ville (Parnell, 2007 ; Parnell, Pieterse, 2007 ; Parnell, Pieterse 2010) se développe. Pour ces auteurs, le droit à la ville constitue une base éthique ou morale pour penser la réduction de la pauvreté et des inégalités à différentes échelles : municipale, nationale ou internationale. De la même manière, la reconnaissance des droits est perçue comme cruciale pour le développement des citoyens dans la ville et pour réfléchir au rôle de l'État dans sa fonction de développement (Parnell, Pieterse, 2010).

Ces notions sont utiles pour penser la réalisation de l'agenda défini par les institutions internationales qui mettent l'accent sur la réalisation d'une « bonne ville » (« *good city* ») capable d'assurer la desserte universelle en services essentiels. Dans ce cadre, la notion de droits universels implique que tous les citadins aient accès à un niveau minimum de droits sociaux et de services essentiels quel que soit leur lieu de résidence. Ainsi, pour Parnell et Pieterse (2010), l'utilisation de la notion de droits dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté urbaine change la compréhension, la nature et l'échelle des interventions nécessaires de l'État pour réduire effectivement la pauvreté (*rights-based urban development agenda*). Dans cette perspective, la majeure partie de la littérature sur les services essentiels, surtout focalisée sur une critique systématique de la privatisation comme moyen de fournir équitablement des services, est considérée comme une posture insuffisante dans la mesure où elle néglige d'autres enjeux tels que la définition des capacités de l'État pour assurer son rôle de débiteur de droits. Ces auteurs expriment un désaccord avec des auteurs comme Bond

(2005), McDonald et Pape (2002) et certains mouvements sociaux qui considèrent que le développement ne peut se faire qu'en opposition à la politique gouvernementale. Au contraire, ces travaux proposent un examen des capacités institutionnelles de l'État et de sa faculté à atteindre ceux qui ne peuvent pas payer les services. Ils affirment qu'il s'agit d'aller au-delà de la littérature actuelle et de réfléchir à la signification des droits à l'échelle de la ville et aux moyens institutionnels et financiers de les réaliser. La question posée est la suivante : comment gouverner les villes afin de s'assurer que les services essentiels atteignent ceux qui ne sont pas branchés aux réseaux ou ceux qui ne sont pas en mesure de payer les charges liées aux services ? La réflexion est donc tournée vers la « visibilisation » des pauvres, dans la mesure où il est impossible de garantir des droits à des citoyens « invisibles » ou « inatteignables », dit autrement, il faut être vu par l'État pour bénéficier de ses aides. Il s'agit donc de réfléchir à des systèmes permettant de rendre visibles les pauvres aux yeux de l'État.

Finalement, cette nouvelle perspective permet de poser clairement la question du rôle des droits sociaux, de leur définition en milieu urbain et des manières de les réaliser en lien avec les capacités de l'État. Elle offre la double opportunité de s'écarter de l'approche binaire opposant d'un côté des réformes néolibérales dévastatrices et de l'autre des résistances socialement progressistes et de développer une nouvelle réflexion autour de la définition des droits dans la ville et des mécanismes institutionnels et financiers permettant d'atteindre les urbains pauvres et de mettre en place des politiques adaptées à leurs besoins, ici dans le secteur de l'eau.

Chapitre 1 – Réformes nationales et municipales dans le secteur de l'eau

Dans un contexte de fortes inégalités héritées du régime d'apartheid, la réalisation du droit à l'eau pour tous est, dès 1994, une des priorités du gouvernement démocratique. Pour assurer sa réalisation, l'État met en œuvre une réforme d'ampleur du secteur de l'eau. Au-delà de la réforme sectorielle, l'accès aux services essentiels est un aspect central des deux programmes de reconstruction de la nation adoptés respectivement en 1994 et 1996. En outre, la transformation des services urbains procède aussi de la restructuration des gouvernements métropolitains dans les six plus grandes villes du pays, dont Johannesburg. Pour répondre au défi posé par les inégalités à l'échelle de la ville et à une situation financière difficile, la municipalité de Johannesburg va, au début des années 2000, s'engager dans le programme Igoli qui propose une redéfinition complète de la gestion des services urbains.

Dans ce chapitre, nous présenterons en premier lieu le contexte national et local de refonte des services d'eau. En deuxième lieu, nous reviendrons sur le profil des services urbains au début des années 1990 et verrons dans quel cadre un outil sociotechnique nouveau, le compteur à prépaiement, est rapidement perçu comme une manière de résoudre techniquement un problème avant tout social. En troisième lieu, nous reviendrons sur l'itinéraire institutionnel de la municipalité de Johannesburg en montrant la construction progressive du gouvernement métropolitain et la création de la compagnie d'eau, *Johannesburg Water*. Pour finir, nous exposerons les résultats du contrat de gestion signé entre l'opérateur et un consortium d'entreprises privées.

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

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 et plus largement un nouveau projet de société en rupture avec les valeurs passées. Dès lors, une des priorités du nouveau gouvernement Sud-africain (ANC) est de gommer les inégalités issues de l'apartheid et de généraliser l'accès aux services de base. Cette volonté gouvernementale se traduit notamment par l'adoption en 1996 d'une nouvelle Constitution considérée comme 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 qui est 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. »* 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 et l'éclatement politique (Phillipe, 2005 ; Vircoulon, 2004). Ainsi, le « miracle sud-africain » s'est largement appuyé sur la Constitution comme outil réformateur et les droits sociaux, symbole de la volonté de transformation de la société, y jouent un rôle particulier.

La Constitution Sud-africaine (1996) 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*[29] *»*, 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 »*. Le secteur de l'eau est donc conçu sur la base de cette référence aux droits de l'homme.

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

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

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). Ainsi, est engagée une profonde réforme du secteur qui se traduit entre autre 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.

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 sont donc entreprises (Muller, 2008) (voir encadré 3).

Encadré 3 - Réformes entreprises dans le secteur de l'eau à partir de 1994

- Le *Departement of Water Affairs and Forestry* (DWAF) est créé en 1994 pour assurer la gestion du secteur au niveau national. Le DWAF est chargé du développement de la politique générale de l'eau, de la régulation des *water services providers*, de l'appui technique aux collectivités locales et de l'information sur les performances du secteur.
- La *Water Supply and Sanitation Policy* est adoptée par le DWAF en 1994.
- Le *Water Services Act*, adopté en 1997, délègue l'autorité en matière de gestion des services aux municipalités. Il reconnaît dans sa section 3(1) que ***« everyone has a right of access to basic water supply and basic sanitation »***. La notion de « basic water supply » est défini 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 ;
- Le *National Water Act* est adopté en 1998. Il remplace le *Water act* de 1956 et abolit la propriété privée de l'eau.
- Le *Municipal Systems Act* (act n°32) est adopté en 2000, il 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.

- Le livre blanc sur la révision du *Water Services Act* (1997) est adopté en 2001 et introduit une quantité minimum d'eau gratuite pour tous (6m3). La mesure doit être mise en place dans les deux ans par les municipalités et le financement doit en être assuré en partie par *l'Equitable Share*.
- Le document intitulé *Regulation relating to compulsory national standards and measures to conserve water* est adopté en juin 2001, il se réfère également au standard minimum de 25 litres par personne et par jour.

Encadré 4 - Mécanismes de financement des services d'eau

À 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 nationales complètent le budget :

- le *Municipal Infrastructure Grant* sert à financer les investissements 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 rands par mois au niveau de la municipalité concernée (indigents). Il sert notamment à financer la gratuité des services de base.

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

1.3. Mise en place de la politique de l'eau gratuite ou comment tenter de réaliser le droit à l'eau pour tous.

Le gouvernement sud-africain ne se cantonne pas à une réforme massive du secteur de l'eau, au contraire, il annonce en 2000 la mise en place d'une politique de l'eau gratuite visant à l'universalisation de l'accès à l'eau et consistant en la fourniture d'un volume minimum pour l'ensemble des ménages. En d'autres termes, cette politique ambitieuse, et félicitée par bon nombre d'observateurs internationaux, constitue la réponse du gouvernement sud-africain à l'impératif de réalisation du droit à l'eau constitutionnel.

Au-delà des intentions sociales, la gratuité des services a été un élément de campagne majeur des élections municipales de décembre 2000, l'ANC promettant 6 mètres cube d'eau gratuite et 50kWh d'électricité gratuite par mois pour chaque foyer, suscitant un espoir énorme de la part de la population. Ainsi, à l'occasion de la campagne, 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 ».*

Cette annonce politique avait deux objectifs: faire taire les critiques envers le virage dit « libéral » pris par l'ANC à la veille d'élections locales importantes sur l'agenda politique et apporter une réponse sociale à la forte augmentation des tarifs et à la déconnexion de nombreux ménages pauvres (Blanchon, 2005). Cette annonce correspond également au déclenchement d'une grave crise de choléra dans la province du Kwazulu Natal. Cette déclaration politique 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 6m3 d'eau gratuite par mois (la norme adoptée dans le cadre de cette réforme est calculée 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 sera finalement adoptée en 2001[30] et sa mise en œuvre déléguée aux autorités locales. En effet, 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. 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, très rapidement, des difficultés de mise en œuvre sont décelées et la délégation de la gestion du service au niveau local s'accompagne de nombreux problèmes (CALS, COHRE, NCHR, Octobre 2008) : 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

[30] Pour un historique plus développé sur les conditions d'adoption et de mise en œuvre de la politique de l'eau gratuite, voir (Vircoulon, 2003).

tarifaires inappropriées, 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, Ghesquières, 2006) puisque dans la plupart des cas, tous les ménages sans distinction de revenus ont droit aux 6m3 gratuits. En outre, certaines franges de la population non connectées au réseau n'ont pas accès aux 6m3 gratuits alors que ce sont probablement celles 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, 2005).

Ainsi, malgré la volonté affichée du gouvernement de réaliser le droit à l'eau pour tous, le caractère indéniablement social de la politique de l'eau gratuite et ses évolutions durant la dernière décennie, notamment en termes de dispositifs de mise en œuvre à l'échelle municipale, un certain nombre d'observateurs considèrent qu'elle a été à l'origine de la plupart des mobilisations sociales sur l'eau dans les années 2000 (Muller, 2008).

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

À l'échelle nationale, l'Afrique du Sud postapartheid est marquée par deux grands programmes successifs 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, l'accès aux soins de santé primaires et à l'eau et à l'assainissement (RDP, art. 1.4.2.). Le RDP reconnaît le droit à l'eau : *« The fundamental principle of our water resources policy is the right to access clean water - 'water security for all' » (*art. 1.6.2). Deux normes qui ont leur importance sont

définies à travers ce premier programme : le volume d'eau minimum à fournir est défini à 25/30 litres par personne et par jour sur le court terme (et à 50/60 litres par jour et par personne à moyen terme), et un point d'eau doit être disponible à moins de 200 mètres de chaque foyer. Pour les services, notamment l'eau et l'électricité, le RDP propose un « *free lifeline tariff* », une structure tarifaire permettant de rendre les services abordables pour le plus grand nombre et la mise en place de subventions croisées entre zones riches et zones défavorisées. Les gouvernements locaux doivent être responsables de la mise en œuvre des services d'eau.

En 1996, un second programme de développement, le *Growth Employement 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 des 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 eu 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, Mas, Palmer, 2009).

Globalement, la politique de recouvrement des coûts a provoqué 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, Ghesquières, 2006). Dans ce cadre, Tournadre-Plancq (2004) montre la contradiction entre l'ambition du gouvernement sud-africain de donner l'eau à l'ensemble de la population par une politique volontariste, d'une part, et la multiplication des « débranchés », d'autre part. Par ailleurs, le GEAR et sa politique de recouvrement des coûts sont vivement critiqués par une partie de la communauté scientifique qui en dénonce les effets pervers pour les populations les plus pauvres (McDonald, 2002, 2005). D'autres observateurs estiment que le GEAR est un programme néolibéral (Bond, 2000). En effet, pour un certain nombre d'observateurs, le GEAR marque l'abandon de tout projet de révolution sociale et a progressivement conduit 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 d'abord perçu par l'État comme un moyen d'assainir les finances locales et la gestion des collectivités locales. Au-delà de ces débats sur le

caractère néolibéral ou non du GEAR, il est clair qu'il n'a pas permis d'éradiquer les inégalités et les taux élevés de pauvreté dans l'Afrique du Sud contemporaine où 45 à 55% de la population sont considérés comme pauvres à très pauvres (Terreblanche, 2003).

Ainsi, il existe des tensions entre les politiques actuelles de l'eau, le droit constitutionnel à l'eau, les politiques sociales comme la FBW et l'évolution du programme économique qui ne parviennent pas réellement à atteindre l'objectif affiché de justice sociale.

2. Le défi des années postapartheid : uniformiser des services hétérogènes

2.1. Des services inégalitaires en héritage

On l'a vu, des réformes d'ampleur sont mises en œuvre par le premier gouvernement démocratique dans le secteur de l'eau, tant au niveau institutionnel que financier, afin de rétablir un accès égalitaire aux services et de prendre en compte les besoins sociaux des pauvres. Mais qu'en est-il de la desserte en services essentiels à l'échelle urbaine, et particulièrement à Johannesburg, à la fin des années 1990 ? À quels défis les municipalités sud-africaines sont-elles confrontées ?

La fin de l'apartheid pose de manière cruciale, à Johannesburg comme dans toutes les villes d'Afrique du Sud, la question du rééquilibrage des espaces urbains structurés selon l'idéologie du développement séparé. En effet, la ville d'apartheid était constituée sur le principe de contrôle de l'espace (Group Areas Act) et la politique de développement séparé était considérée, au-delà des inégalités économiques qu'elle était censée réguler, comme l'institution d'une relation de type colonial synonyme d'exploitation et d'échanges inégaux (Swilling, 1997). Dans ce cadre, les townships, zones résidentielles destinées aux non-blancs, étaient avant tout des espaces censés fournir une main-d'œuvre noire bon marché pour le développement de la ville d'apartheid au profit du capitalisme blanc. Au-delà des inégalités de richesse, le régime ségrégationniste était également synonyme d'inégalités 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 à des services de qualité inférieure pour les africains. En

1968, le gouvernement prend la décision de stopper le développement des zones africaines au sein des villes « blanches », le développement devant se cantonner aux zones rurales ou aux villes situées dans les homelands en respectant les découpages raciaux. Cette décision a contribué davantage à la création d'importants retards dans le développement des infrastructures et du logement dans les anciens townships.

Concrètement, le développement des infrastructures suivait le découpage racial. En 1995, alors qu'il est estimé que 97% des blancs (100% des coloured et indiens) ont accès à l'eau via une connexion domiciliaire au réseau, 3% des blancs ont accès à l'eau via une connexion extérieure et 0% a accès à l'eau via une borne fontaine, un kiosque ou un puits. Les chiffres sont très inférieurs pour s'agissant des noirs. En effet, il est estimé que seulement 67% des africains ont accès à l'eau via une connexion domiciliaire au réseau, que 29% des noirs ont accès à l'eau via une connexion extérieure et 4% via une borne fontaine, un kiosque ou un puits (Beall, Crankshaw, Parnell, 2000). Ces chiffres illustrent bien la différenciation d'accès aux services selon la race. Tournadre-Plancq (2004) explique aussi que le régime d'apartheid a créé deux types de populations pauvres parmi les noirs avec 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 et autres camps de squatteurs.

Au milieu des années 1990 c'est donc d'une situation similaire qu'hérite la ville de Johannesburg qui doit gérer ces inégalités profondes en termes d'accès aux services. 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.

À titre illustratif, en 2000, sur les trois millions de personnes vivant à Johannesburg, il a été estimé que:

- 1 million de personnes possédant 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) impliquant

un paiement de l'eau au prorata de la consommation réelle. Le taux de paiement était évalué à 85% pour ces ménages.

- 1 million de personnes possédant 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 20m3/mois pour un montant mensuel de R125. Pour des raisons que nous aborderons plus tard, le taux de paiement était très faible (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. Dans ce dernier cas de figure, l'accès à l'assainissement était proposé via des latrines collectives pouvant desservir jusqu'à 15 familles.

Le service était donc très hétérogène et inégalitaire à l'échelle de la ville, son universalisation imposant un défi autant technique qu'économique. En effet, même si la majeure partie de la ville était déjà connectée aux réseaux (2/3 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 étaient de mauvaise qualité. Dans les deux cas, des apports importants en capitaux étaient nécessaires pour améliorer le service

Finalement, si le défi était d'ampleur, contrairement à de nombreux pays africains où la question urbaine en termes d'accès aux services consiste 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 qu'une question d'élargissement de la couverture. Par ailleurs, il existait une tension forte entre la nécessité d'assurer le maintien des services existants dans les zones historiquement blanches et l'extension des services aux zones sous normées (townships).

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

Un autre défi de taille consistait à résoudre la question du paiement des factures, autrement dit des taux de recouvrement très faibles notamment dans les townships. Cette question était 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, les raisons sous-jacentes au non-paiement, il est nécessaire de remonter aux années 1980 et aux luttes anti-apartheid.

Durant les protestations qui émergèrent dans les townships contre le régime d'apartheid dans les 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 évènements de Soweto de 1976[31]. 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 payées par les résidents du townships à la différence des parties blanches de la ville qui bénéficiaient des taxes industrielles et commerciales pour assurer leur financement, bénéficiant *de facto* d'une situation économique plus favorable. Par ailleurs, les BLA facturaient les services d'eau sur la base d'un forfait standard correspondant à une estimation de consommation de 20m3 par mois.

Au milieu des années 1980, une des manifestations des mobilisations sociales contre le régime pris 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 de refuser toutes les structures administratives de l'État (mairie, école, service des eaux, etc.) en les remplaçants par des comités de quartier et des *civics*. Globalement, il s'agissait de mettre les gouvernements locaux en banqueroute. Dans ce cadre, on estime que dans les années 80, les pertes financières étaient de plus de 500 millions de rands et les BLA furent rapidement dans une « situation impossible » (Tomlinson *et al*., 2003). En 1984, de nombreuses campagnes de boycotts des BLA furent mises en place dans les townships. Le non-paiement était donc avant tout un acte politique visant à déstabiliser le régime et il a entraîné une large partie des autorités locales dans une crise financière d'ampleur. Par conséquent, dès la fin des années 1980, les BLA arrêtèrent de réaliser des opérations de

[31] 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 évènement est le début d'une vague de protestations importante qui s'étendit aux autres townships du pays.

déconnexion 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 d'assurer le paiement des services. Les résidents des townships recevaient donc 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'État d'apartheid, synonyme d'oppression. Les manifestations et boycotts organisés par les *civics* dans les différentes villes sud-africaines furent d'abord essentiellement des initiatives locales, avant, plus tard de prendre un tournant plus organisé à l'échelle nationale et d'avoir un impact conséquent sur les politiques nationales du régime (Swilling, 1997).

La municipalité de Johannesburg eut un rôle de premier rang dans ce contexte car Soweto fut l'un des townships moteur de la mobilisation contre le régime d'apartheid : c'est de là que partirent les révoltes des étudiants en 1976 qui donnèrent le signal de la rébellion dans tout le pays et c'est également dans cette zone que le slogan *« rendre le pays ingouvernable »* fut le mieux suivi. Le boycott des loyers lancé en 1986 à Soweto était une protestation contre la mauvaise qualité des services et l'augmentation du prix des loyers. On estime que dans le pays, plus de 300 000 foyers pratiquèrent ce boycott, dont 75 000 foyers résidents à Soweto, représentant environ 80% des personnes payant des loyers et taxes urbaines (Tomlinson *et al.*, 2003).

Les services urbains locaux et les services d'eau en particulier sont donc dès la période d'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. D'une part, lors de son accession au pouvoir, l'ANC met l'amélioration de l'accès aux services essentiels comme le logement, l'électricité, et l'eau au cœur de son projet politique. D'autre part, le paiement des services est, dès 1994, au centre de la stratégie de construction de la nation et de la citoyenneté : il s'agit de « normaliser » les relations entre l'État et les citoyens en faisant du paiement une question centrale. Pour les autorités, si la transition démocratique a donné des droits aux citoyens, elle leur a aussi donné des responsabilités. Au-delà, le paiement des services était considéré par la force publique comme la manifestation de la maturité citoyenne. 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 fut un véritable échec : le taux de paiement stagna au niveau connu durant l'apartheid et était toujours estimé à 13% à Soweto en 2004 (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 quelques paramètres pouvant expliquer le non-paiement au-delà d'une forme d'habitude héritée de l'apartheid, notamment l'inefficacité des mécanismes de recouvrement et la piètre qualité des services. Plus généralement, ces auteurs appellent à faire une différence 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, 2010 (2)) à l'origine de l'installation de compteurs à prépaiement dans certaines municipalités. C'est en effet face à cet échec de la normalisation par la persuasion que les compteurs à prépaiement se sont imposés comme moyen technique de régler le non-paiement: on passe ainsi progressivement à une période de « coercition » dans les quartiers pauvres de certaines municipalités.

Pour celles-ci, 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 système rompt donc radicalement avec le mode de facturation précédemment en vigueur dans les townships : si l'on schématise, les habitants passèrent 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 n'ayant jamais bénéficié de la citoyenneté durant l'apartheid furent censés devenir des consommateurs responsables au lendemain de la transition démocratique.

Dans ce cadre, nous émettons l'hypothèse que les compteurs, plébiscités par la force publique comme de simples innovations sociotechniques à même de répondre aux trois types de durabilités imposées par l'État (environnementale, financière et social) ont en fait une teneur politique forte et qu'ils sont devenus l'objet d'une cristallisation des tensions entre différentes idéologies politiques qui s'affrontent dans l'Afrique du Sud contemporaine. En effet, l'analyse des dynamiques sociales et politiques entourant les compteurs illustre de manière

explicite les tensions qui existent entre affirmation des droits sociaux, politique de recouvrement des coûts et recomposition de la citoyenneté des urbains pauvres dans l'Afrique du Sud démocratique.

C'est donc de cette situation complexe qu'hérite la municipalité démocratique de Johannesburg à la fin des années 1990.

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 une perspective historique. En effet, sa trajectoire institutionnelle et financière, à l'instar de celle des six grandes métropoles du pays, détermine 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 (1995-96) et une seconde en 2000 sous l'impulsion de deux facteurs internes et externes (situation de banqueroute déclarée en 1997 et création d'*unicities* impulsée par le contexte national).

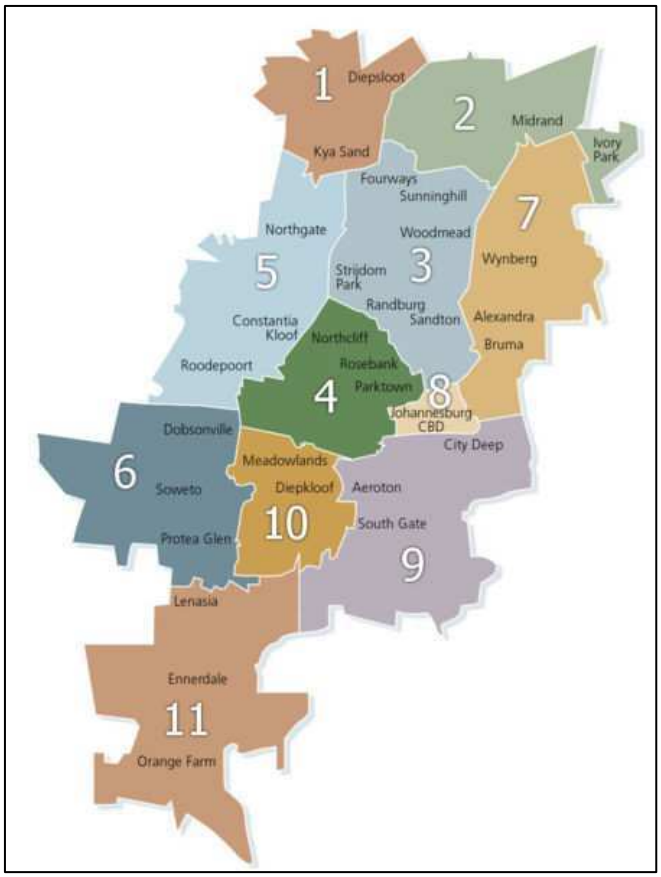
La réorganisation du gouvernement local et la mise en œuvre d'un programme de réforme des services va amener la municipalité à mettre en place une « *public utility* », *Johannesburg Water*, engagée dès ses prémices dans un contrat de gestion de cinq ans avec une filiale de Suez. Si depuis 2006, *Johannesburg Water* est redevenue une entreprise publique dépourvue de tout lien avec le secteur privé, il nous semble nécessaire de revenir sur sa trajectoire qui a influencé le projet *Gcin Amanzi* et l'affaire Mazibuko qui nous intéressent dans cette étude. Objectivement, ils ne sont pas directement liés aux controverses sur la gestion publique ou privée qui ont tant animé les débats sur les services d'eau urbains en Afrique du Sud mais, leur lancement dans le cadre, d'un contrat de gestion avec une entreprise privée étrangère a incontestablement pesé sur les contestations qui ont très vite émergé. Cette genèse explique donc, au moins en partie, le problème d'acceptabilité sociale du projet associé dans les esprits à un « contrat de privatisation ».

3.1. Unification des structures du gouvernement local

Après les premières élections démocratiques nationales de 1994, et pour préparer les premières élections démocratiques locales, le nouveau gouvernement sud-africain décida de procéder au redécoupage administratif et à une redéfinition des villes, autrefois divisées en 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 était de permettre le rattrapage rapide des inégalités. Ainsi, jusqu'au début des années 1990, la zone de Johannesburg était constituée de 11 *local authorities* divisés selon des critères raciaux. Cette première réforme s'est traduite 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 devenus effectifs en juillet 1996.

Jugeant les résultats de la première réforme insuffisants, le gouvernement prit la décision de réaliser une seconde vague de réorganisation territoriale pour les six plus grandes métropoles du pays, en effet : « l*a 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* est mise en œuvre 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. À l'échelle de Johannesburg, les 4 conseils provisoires sont donc amalgamés en une seule municipalité dorénavant appelée '*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 est donc soumise à 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).



Carte 1 - Régions administratives, Johannesburg

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 entité unique. Ainsi, la municipalité doit affronter un double challenge : mener à bien 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 6 *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 5). COJ devient donc responsable de la fourniture d'eau à ses quelques 3 millions d'habitants sur une superficie totale de 1380 kilomètres carrés.

Encadré 5 - 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 (*water service act* ; act n°108 de 1997) depuis la planification du développement des services jusqu'à la régulation des contrats établis avec les éventuels '*service providers*'
- les '*water services provider*' (WSP) désignent l'entité technique chargée d'assurer techniquement la gestion du réseau et la distribution de l'eau.

Dans ces conditions, le WSP réalise :

- soit 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 ;
- soit 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 consommateurs au sein d'une entité géographique spécifique ;
- soit il assume les deux services décrits précédemment.

Le rôle de WSP peut être assumé par différentes entités. Soit la municipalité gère la distribution elle-même en régie : dans ce cas, WSA et WSP sont confondus. Soit la municipalité délègue l'approvisionnement et le retraitement à des *Water Boards*, entreprises 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*) ou privée (*private utility*) ou encore à des organisations communautaires (*community-based organisations*).

Source : synthèse de l'auteur à partir de (Blanc et Ghesquières, 2006)

3.2. Plan Igoli 2002 : transformation de la gestion des services et création de Johannesburg Water

En parallèle de ces réformes institutionnelles, dès 1995, la ville connaît des difficultés financières et *Greater Johannesburg* est déclaré en situation de banqueroute financière en 1997. La ville connaît deux périodes successives qui témoignent de ses difficultés financières: entre 1995 et 1997, la période est qualifiée de « *growth without sustainability* » (Smith, 2006) ; en 1997 et 1999, elle est qualifiée de « *sustainability without growth* » et les investissements sont gelés. Ainsi, en dépit des lourds investissements entrepris par la municipalité afin de réduire les disparités en termes d'accès aux services entre 1995 et 1997, ses problèmes de capacités d'investissements la bloquèrent 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 visait 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 avait 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*[32] *"*. Le plan Igoli 2002 est également une matérialisation à l'échelle municipale de la politique de recouvrement des coûts adoptée à l'échelle nationale au travers du GEAR.

Ainsi, concernant les services, il fut 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). Cela s'est concrètement traduit par la mise en place d'entités municipales dirigées comme des entreprises afin d'éviter les interférences avec la force politique. Ces entités sont des compagnies de droit privé détenues à 100% par la municipalité et sont de trois types selon les services: *utilities*, *agencies* and *corporatized enterprises* (UACs) :

- Les *Utilities* ont été créées pour les services d'eau et d'assainissement, d'électricité et pour la collecte des ordures.

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

- *Les Agencies* ont été créées 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* ont été établies pour les services pouvant attirer des droits d'entrée des utilisateurs mais qui requièrent néanmoins une large part de subventions provenant des impôts locaux comme le théâtre, le zoo, les services de bus, etc.

Dans ce cadre, *Johannesburg Water* (JW), en charge des services d'eau et d'assainissement a été créée en novembre 2000 et a commencé à opérer en janvier 2001 sur l'ensemble du périmètre de COJ, l'idée prévalant à sa création étant de promouvoir l'efficacité économique et l'amélioration du service au profit des clients. Compte tenu des conditions exposées ci-dessus, JW est une entreprise publique de droit privé régulée par deux textes importants : le « *companies act* » qui régit les entreprises de droit privé, et le « *municipal finance act* », qui définit les règles encadrant les entreprises détenues par les municipalités. Pour assurer son fonctionnement, la municipalité et JW ont signé un accord de desserte de services (*service delivery agreement*) d'une durée de 25 ans en février 2001. La régulation de l'entreprise fut 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, à l'échelle de la municipalité, les responsabilités inhérentes à la gestion des services d'eau sont ainsi réparties :

- **La municipalité de Johannesburg** est la « *water services authority » ;*
- L'approvisionnement et le traitement de l'eau sont assurés par **Rand Water** qui est un « *Water Board »*, soit l'entreprise publique chargée d'assurer la vente d'eau en gros;
- Enfin, le « *water services provider »* est l'entité publique ***Johannesburg Water*.**

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 du contrat de gestion a été choisie par la municipalité[33]. 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 dans cette opération 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 Empowerement (BEE)*. Ainsi, il existait à la fois un défi financier (la société étant en situation de banqueroute au début des années 2000), organisationnel et un dernier de l'ordre de la gestion des ressources humaines internes à l'entreprise (Marin, Mas, Palmer, 2009).

À la suite d'un appel d'offres international, JOWAM (consortium composé d'Ondeo et de Suez dont le capital est détenu par cette dernière à 63%) a remporté un contrat de management de 5 ans (du 1 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, Mas, Palmer 2009 ; De Wet, Van Rooyen, Marais, Korth, 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 réduire les pertes en eau afin d'assurer une offre en rapport avec

[33] 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.

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, McKenzie, 2007 ; McKenzie, Wegelin, 2009) montrent que la 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.

Dans ce cadre, un des objectifs majeurs de JOWAM était de diminuer les pertes en eau (*non revenue water),* c'est-à-dire de diminuer 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 recouvrée du fait de problèmes de facturation ou de consommation illégale.

L'ensemble de ces pertes était estimé à 43% en 2001, soit un niveau bien au-delà des standards internationaux[34], ce 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 revenu 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 il était estimé à 69% (voir tableau 1). En somme, le taux de pertes dans les townships représentait environ 60% de celui constaté à l'échelle municipale et était expliqué de plusieurs manières par les autorités: la « culture de non-paiement » (voir chapitre 1, chapitre 2), une consommation forte dans les townships (environ 66m3 d'eau par mois et par ménage) et des réseaux vétustes.

[34] Il est à noter qu'un niveau acceptable de pertes, commerciales et physiques confondues, est de 10 à 15% : la municipalité avait donc un sérieux problème à régler.

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

	Pertes physiques (%)	Pertes commerciales (%)	« Non-revenue water » – total des pertes (%)
Zones avec compteurs	9	10	19
Zones sans compteurs	11	58	69

Source: *Johannesburg Water*, 2004

Le tableau ci-dessus montre que l'enjeu se situait particulièrement au niveau des pertes commerciales notamment dans les zones facturées au forfait puisque le taux de pertes commerciales y était de 58% contre seulement 10% dans les zones facturées à la consommation par le biais de compteurs classiques. Ainsi, réduire ces pertes devint une priorité urgente pour la municipalité et JOWAM. Reconnaissant que cette situation ne pouvait être ignorée pour le la santé financière de l'entreprise et plus généralement pour assurer l'objectif de préservation de la ressource, ils 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.

Dans le business plan initial, il était prévu que le contrat puisse donner lieu à une extension de 25 ans. Pourtant, ce dernier n'a pas été renouvelé, suscitant des débats: pour certains observateurs proches de la municipalité, ce serait parce que le consortium privé avait rempli sa mission, pour d'autres (Bond, 2010), le contrat n'a pas été renouvelé du fait de contestations d'avocats défenseurs des droits sociaux face à la stratégie adoptée par JW.

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

On peut néanmoins souligner certaines limites. Premièrement, mentionnons 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 la durée courte 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 tire, 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. Deuxièmement, soulignons l'incapacité à mettre en place une solution durable pour les quartiers informels (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) malgré l'introduction de la diversification des services afin de favoriser une augmentation large et rapide de la couverture (voir encadré 7, p. 98). Cet échec peut être attribué à un manque de définition des responsabilités entre JOWAM et le *Housing Departement* de la municipalité mais aussi à des problèmes relatifs au statut foncier et à l'occupation illégale des terres qui posent problème pour l'extension des services.

Au-delà, si ce contrat de gestion est internationalement considéré comme un bon exemple de « PPP réussi » (Marin, 2009), le contrat a également été l'objet de nombreuses contestations, notamment de la part de résidents, de certains syndicats et de mouvements sociaux pour qui il est perçu comme un « contrat de privatisation ». Cette mauvaise presse peut s'expliquer pour au moins deux raisons. Premièrement, les améliorations apportées par le contrat de gestion sont des résultats essentiellement non visibles pour les populations (meilleure structuration de l'entreprise, amélioration des résultats financiers, etc.) ce qui explique la difficile acceptation de l'introduction temporaire de l'opérateur privé. En effet, les populations, notamment les plus démunies, n'ont pas vu d'améliorations réelles de leur accès à l'eau sous le mandat de JOWAM, et à la fin de ce dernier, les compteurs à prépaiement ont fait leur entrée en scène avec l'apparition de problématiques que nous exposerons plus tard dans cette étude. Deuxièmement, certains universitaires se sont faits les relais actifs de ces critiques en dénonçant les orientations du gouvernement en matière de service, ses choix de financement ou encore les outils sociotechniques adoptés (Bond, 2000 ; McDonald, Pape, 2002 ; McDonald, Ruiters, 2005 ; Miraftab, Wills, 2005).

Chapitre 2 – Mise en œuvre du projet OGA

Le projet Gcin'Amanzi, plus grand projet de rénovation des réseaux à l'échelle de la municipalité de Johannesburg, correspondait à un essai de conciliation des trois « durabilités » environnementale, financière et sociale dans des quartiers urbains victimes des méfaits de la ségrégation socio-économique, spatiale et politique. Si les arguments techniques et financiers avancés par l'opérateur et la municipalité pour justifier le projet peuvent apparaître légitimes, Soweto affichant un taux de perte en eau important au regard du taux affiché pour l'ensemble de la municipalité et étant responsable de pertes financières considérables pour la compagnie d'eau, il apparaît néanmoins que les aspects sociaux ont été largement oubliés dans la conception du projet. Dans ce cadre, les compteurs à prépaiement utilisés pour assurer le recouvrement, exacerbent un certain nombre de tensions sociales préexistantes. En effet, alors que la différenciation du service adoptée par la municipalité constitue une avancée dans la mesure où elle témoigne de la reconnaissance des difficultés à développer un service unique pour tous les citoyens dans un contexte de fortes inégalités, elle est pourtant remise en cause par une partie des usagers et de la communauté scientifique : la différenciation n'étant pas perçue comme une manière de développer les services mais de perpétrer des inégalités.

Après avoir présenté les considérations environnementales et financières ayant amené au ciblage de Soweto pour la mise en œuvre du projet, nous en ferons une brève description technique et terminerons par un bilan technique, financier et social de l'opération Gcin'Amanzi.

1. L'impératif d'économiser la ressource

1.1. Soweto, un choix stratégique?

En septembre 2003, le maire de la ville, Amos Masondo, annonça 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 comprenait l'installation de 170 000 compteurs à prépaiement permettant de facturer les volumes consommés et non les volumes estimés, à Soweto, soit environ 32% des connexions de la ville et 67,5% des connexions dénombrées dans les townships. On estime en effet qu'à l'époque du lancement du projet, il existait 280 000 connexions dans les zones pourvues de compteurs classiques (classes moyennes et aisées) et 240 000 connexions dans les townships (Soweto, Orange Farm, Alexandra), soit un total de 520 000 connexions privées (Marin, Mas, Palmer 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 millions de Rands. Il est également le plus important projet d'utilisation massive de compteurs à prépaiement dans le monde, Johannesburg servant de « laboratoire » d'expérimentation à grande échelle d'un outil sociotechnique innovant. L'enjeu pour la municipalité était donc de faire figure d'exemple à l'échelle internationale si celui-ci permettait d'atteindre les objectifs fixés. Dans le contexte sud-africain, la maîtrise des consommations et l'amélioration du recouvrement par l'installation de compteurs à prépaiement concentre l'attention de nombreuses municipalités, notamment les grandes métropoles, également confrontées au faible taux de paiement, même si d'autres solutions techniques sont testées par d'autres villes (Durban, Cape Town).

Au-delà, le projet devait répondre à une préoccupation environnementale forte. En effet, selon JW, en 2014, la demande pourrait dépasser l'offre en eau disponible pour alimenter la région du Gauteng, poumon économique du pays. Dans ce cadre, il est impératif pour la puissance publique d'économiser la ressource et de promouvoir une gestion raisonnée de l'eau. La municipalité et l'opérateur mettent en avant qu'il est nécessaire de réduire au maximum les consommations afin de retarder la construction d'un nouveau barrage qui ferait augmenter les factures d'eau de l'ensemble des usagers. Ce faisant, l'initiative devait

permettre d'atteindre deux objectifs: réduire les pertes physiques en améliorant les infrastructures, et réduire les pertes commerciales en installant des compteurs à prépaiement.

Soweto cumulait en effet deux problèmes d'ampleur:

- des fuites considérables dans les réseaux. Selon JW, 90% des pertes physiques dans les zones non pourvues de compteurs étaient concentrées à Soweto qui consommait 30% de l'eau achetée par JW à *Rand Water* (soit environ 132 millions de m3 pour un coût de 350 millions de rands) (Marin, Mas, Palmer, 2009).
- un taux de recouvrement des factures très faible (estimé à 10%) et une dette importante des ménages (estimé à 8 milliards de rands selon JW).

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

Si les arguments environnementaux, techniques et financiers permettent de comprendre le choix du ciblage de Soweto par la municipalité, il convient de s'interroger sur les caractéristiques socio-économiques de cette zone et sur l'adéquation potentielle du projet avec les réalités sociales locales. L'éclairage apporté par les éléments ci-dessous (voir encadré 6) amène en effet à penser que, bien plus qu'un défi technique ou financier, ce projet constituait un défi socio-économique et politique sans doute mal apprécié initialement par l'opérateur et la municipalité.

Encadré 6 –Soweto face à la ville, des conditions socio-économiques dégradées

Le dernier recensement réalisé à l'échelle de la municipalité a plus de dix ans[35], malgré tout un exercice de projection a montré qu'en 2006 la population de Johannesburg était 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% comparé au revenu national annuel moyen), la moitié de la population vit avec moins de R1600 par mois[36].

Le coefficient de Gini, qui permet d'apprécier le degré d'inégalités d'une société était de 0.56

[35] Le dernier recensement a eu lieu en 2001 mais reste notre base de référence dans la mesure ou c'est le seul existant à l'heure actuelle pour la ville de Johannesburg unifiée, le prochain devant être réalisé en 2011.
[36] Montant correspondant au niveau de salaire minimum sud-africain.

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 qui constituent les populations les plus pauvres à l'échelle municipale)[37]. Ainsi, malgré une situation de relative prospérité, Johannesburg est une ville très inégalitaire socialement et économiquement, ce qui se traduit par une fragmentation de la ville persistante selon les classes et les races.

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 y vivent, représentant 43% de la population totale. Le niveau de chômage y est très important (53%)[38].

Il est difficile de trouver des données socio-économiques 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[39] est utile pour comprendre les conditions socio-économiques de Soweto. Globalement, elle montre que, sur l'échantillon sélectionné, le revenu mensuel médian est de R 2251 par foyer. Par ailleurs, plus d'un tiers des foyers interrogés n'a pas du tout de salaire, une grande majorité perçoit des aides sociales (*grants*) (79%) et enfin 40% des foyers sont enregistrés comme indigents auprès de la municipalité[40].

1.2. Descriptif technique du projet

Un premier projet pilote fut mis en œuvre à Orange Farm, dans le quartier prénommé « Stretford, Extension 4 » entre janvier 2002 et janvier 2003. En juin 2004, un rapport estime que 1389 ménages ont été équipés de compteurs à prépaiement pour un montant de R 5 millions (APF, OFCC, CAWP, 2004). L'entreprise revendique des résultats satisfaisants comme en témoigne l'extrait suivant: *« A freepaid metering programme has already been installed in Stretford Extension 4, Orange Farm and based on these results it is predicted that*

[37] City of Johannesburg, City slide pack, 2008.
[38] *Ibid*.
[39] *Operation Gcin' Amanzi Customer Satisfaction Survey*, conduite en 2007 par CASE, une ONG sud-africaine.
[40] Selon les guides réalisés par le *Department of provincial and local Government* en 2005, une personne est considérée comme indigente si elle gagne moins de R 1600 par mois. Les municipalités sont ensuite libres de définir les seuils et les aides sociales en fonction de leurs capacités et de la réalité sociale à laquelle elles doivent faire face.

such a system will also have successful results in Soweto[41] ». Pourtant, sans que l'entreprise s'en explique, le projet a rapidement été arrêté et délocalisé à Phiri puis à d'autres quartiers de Soweto. Il est difficile d'analyser le retrait de l'opérateur compte tenu du manque d'information disponible et de la réticence de l'opérateur à revenir sur cette période lors de nos enquêtes de terrain. Toutefois, un certain nombre d'études font état d'une mobilisation importante et d'une insatisfaction massive des résidents[42] qui a résulté en la création du *Orange Farm Water Crisis Committee* (OFWCC), un mouvement social affilié à *l'Anti Privatisation Forum* (APF)[43]. En l'absence d'informations contradictoires, doit-on assimiler l'arrêt du projet à ces mobilisations sociales ?

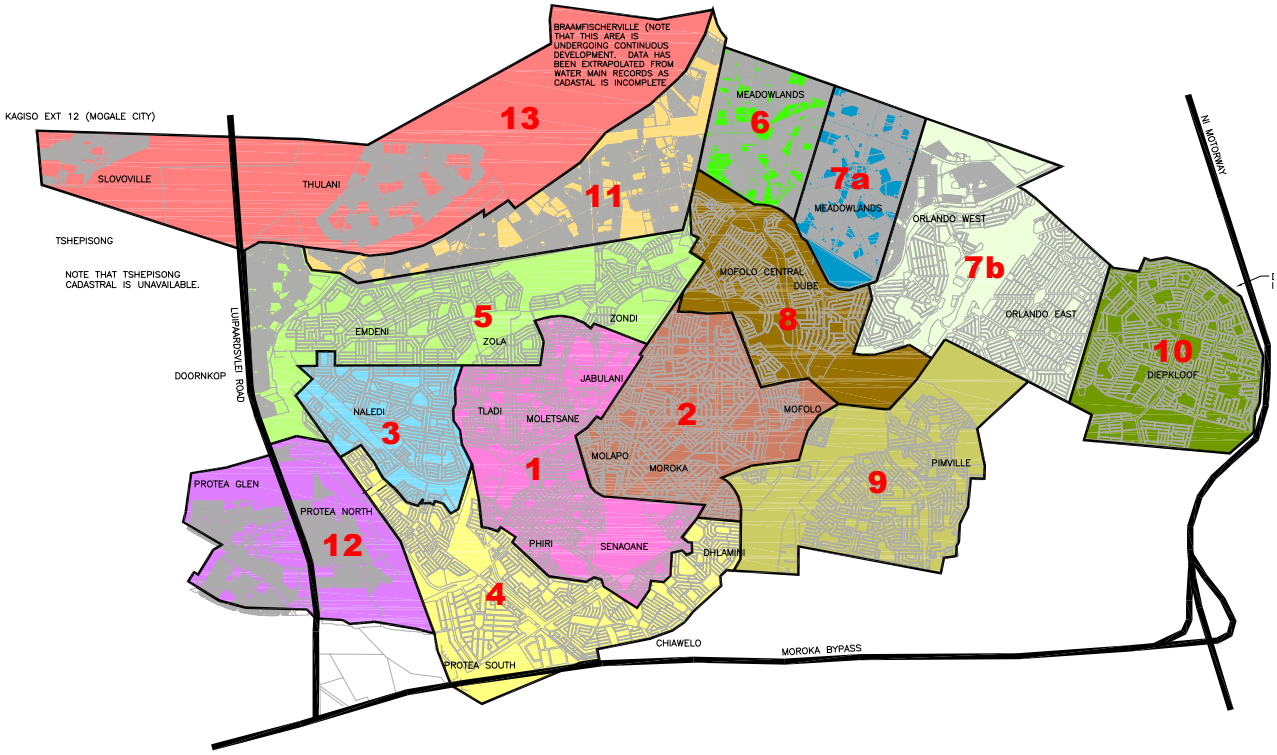
En 2004, un second projet pilote fut mis en œuvre à Phiri, un des quartiers les plus pauvres de la municipalité[44] représentant environ 2000 foyers, et s'est étendu à d'autres quartiers de Soweto jusqu'en juin 2007. Sa mise en œuvre a été divisée en « *superblocks* » de 10 000 foyers environ (voir carte 2). Après la phase pilote de Phiri, une première phase de 9 zones (99 000 foyers) a été achevée : a) (SB1, SB2 & SB3) Chiawelo, Phiri, Senaone, Mapetla, Moletsane, Tladi, Jabulani ; b) (SB4, SB5 & SB7a) Rockville, Molapo, Moroka North, White City CWJ, White City, Mofolo Central, Foxlake ; c) (SB6, SB8, SB12 & 13a) Protea North, Naledi, Emndeni South.

[41] *Johannesburg Water*, Public Education Manual – *Operation Gcin'amanzi: Everything you need to know about the upgrade and FreePay meters*

[42] Destroy the meter, enjoy the water, APF, OFCC, CAWP 2004 ; Nothing for Mahala, APF, CAWP, 2004

[43] http://www.documentary-film.net/search/watch.php?&ref=42

[44] Selon un rapport récent (Johannesburg Poverty and Livelihoods study, 2008), Phiri est le dixième ward le plus pauvre parmi les 109 wards que compte la municipalité de Johannesburg.



Carte 2 – Soweto, *Super block*s dessinés dans le cadre de la mise en œuvre du projet OGA[45]

Les activités principales du projet OGA comprenaient:

- la rénovation (réhabilitation ou remplacement) de nombreuses canalisations de distribution d'eau et de la quasi-totalité des branchements individuels afin de réduire les fuites dans les réseaux vétustes. L'ensemble des actions limitant le gaspillage et les fuites devait permettre de limiter le volume d'eau entrant à Soweto et ainsi dégager des ressources financières pour l'opérateur sous forme d'économie d'achat d'eau potable en gros à *Rand Water*.
- pour les ménages adhérant au projet: la réparation des fuites situées dans les maisons, l'effacement des dettes d'eau des ménages (au total, la municipalité prévoyait d'effacer plus de 1,3 milliard de rands de dettes sur l'ensemble du projet.) et la pose d'un compteur à prépaiement imposant aux ménages de payer l'eau au-delà des 6m3 gratuits. L'ensemble permet d'atteindre le niveau de service 3 (voir encadré 7 sur les niveaux de service). En outre, une tarification avantageuse est proposée aux personnes acceptant un compteur à prépaiement (voir tableau 2).

[45] Source : JW, 2010

- 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 entre 6m3 et 10m3 est réduit afin d'assurer la maîtrise de 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. Cet argument a été 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	4,4	3,4	4,66	3,6
De 11 à 15	6,28	4	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	9,6	9,2	10,83	10,38
40 et au-delà	11,46	11,36	13,04	12,93

Source : auteur, d'après JW (2009).

Le projet avait donc deux composantes essentielles : une composante technique avec la rénovation des réseaux et une composante sociale relative au changement comportemental des citoyens pauvres: l'objectif étant de changer leur « comportement » quant au paiement de leurs factures d'eau. La méthode choisie, qui change fondamentalement le système de facturation (voir chapitre 1, section 2.2.) fut celle de la coercition avec l'introduction des compteurs à prépaiement.

La fragmentation urbaine et les inégalités sociales et économiques (à titre illustratif, le salaire moyen à Soweto est à peu près 20 fois inférieur au salaire moyen national) étant toujours une réalité dans les villes sud-africaines, les compteurs à prépaiement, installés uniquement dans des zones historiquement peuplées par des populations noires et pauvres, suivent les lignes des ségrégations urbaines passées. Dans ces conditions, et compte tenu de la « tradition militante » de Soweto, mettre en place un tel système de paiement correspondait au mieux à avoir une situation délicate à gérer. La municipalité de Johannesburg a cru pouvoir régler le problème du non-paiement uniquement par l'instauration d'une solution technique alors qu'en réalité ce problème est éminemment social et politique. Certains proches observateurs de la municipalité font état de leurs doutes quant à l'installation des compteurs à prépaiement :

> *« Les compteurs ont été mis en place pour faire face à la rareté de la ressource et mieux appréhender sa gestion. Mais ce n'est pas une approche très démocratique et c'est au contraire une manière très condescendante de voir les choses, une manière de dire aux gens 'vous ne savez pas le faire, on va le faire pour vous'. 'Vous ne voulez pas payer, vous ne gérez pas votre eau ; on va le faire pour vous', cela a été vécu comme une mesure punitive par les gens. Aujourd'hui, la ville a besoin de politiques qui prennent en compte ces différents problèmes et qui soient plus flexibles*[46]*».*

> *« Pourquoi aujourd'hui le système de compteurs ne marche pas ? Parce que la ville a pris la décision politique de résoudre un problème politique et social par une solution technique ; c'était plus simple, mais cela ne marche pas !* [47]*»*

[46] Laïla Smith, entretien réalisé le 03/07/2009.
[47] Kathy Eales, entretien réalisé le 22/07/2009.

Encadré 7 - Les trois niveaux de service à l'échelle de la municipalité de Johannesburg

La diversification des services et la segmentation de l'offre sont introduites à Johannesburg dans un but d'inclusion. 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 mètres 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, un ancien responsable souligne que : « *L'aspiration réelle de la ville est de fournir le niveau 3 à tout le monde, le système de différenciation du service nous permet de prendre en compte la longue route qui nous sépare de cette situation idéale»* (COJ, juillet 2009). La municipalité de Johannesburg

poursuit donc bien un objectif d'égalité et d'homogénéisation des services conformément à la Constitution de 1996 (voir encadré 8), même si, à titre transitoire, elle adopte un principe d'équité pour assurer la réalisation des droits sociaux des pauvres (voir encadré 9).

Encadré 8 - Constitution : l'égalité et la justice sociale comme objectif

- Préambule de la Constitution de 1996: « *We, the people of South Africa, (…) adopt this Constitution as the supreme law of the Republic so as to Heal the divisions of the past and establish a society based on democratic values,* ***social justice and fundamental human rights*** *(…)* »
- Article 7 de la Constitution: « *(1) This Bill of Rights is a cornerstone of democracy in South Africa. It enshrines the rights of all people in our country and affirms the democratic values of human dignity,* ***equality*** *and freedom.* »
- Article 9 de la constitution, « *equality »:* « *(2)* ***Equality includes the full and equal enjoyment of all rights and freedoms****. To promote the achievement of equality, legislative and other measures designed to protect or advance persons, or categories of persons, disadvantaged by unfair discrimination may be taken.* »

Encadré 9 – Egalité vs Equité

Avant tout éthique et morale, la notion d'équité a d'abord retenu l'attention des philosophes. De manière contemporaine, elle est souvent associée à l'analyse de J. Rawls et à son ouvrage *Theory of justice* (1971). L'équité renvoie alors à l'addition de trois principes: *un principe d'égale liberté* ayant trait aux libertés fondamentales, *un principe d'égalité des chances*, et **un *principe de différence*** signifiant que les membres les moins avantagés de la société peuvent être traités différemment, à partir du moment où cela reste à leur bénéfice et au bénéfice de la collectivité toute entière. En conséquence de ces principes, et notamment du principe de différence, l'État peut choisir d'avantager certains groupes sociaux (ce qui correspond donc à un refus de la simple égalité des droits), voire d'en désavantager d'autres, par des politiques spécifiques). Ainsi l'équité, notion très utilisée dans le domaine de l'égalité d'accès aux services en réseaux, renvoie au principe qui consiste à accorder des droits spécifiques aux groupes sociaux dont la situation est jugée désavantageuse, principe que l'on peut caractériser d'égalité proportionnée à la situation des individus.

Dans ces conditions, les niveaux 1 et 2 sont considérés comme des services provisoires devant mener sur le long terme à une homogénéisation des conditions d'accès aux services et la volonté de la municipalité est de répondre en priorité aux besoins essentiels de l'ensemble de

la population via des niveaux de services faibles avant d'envisager la réalisation progressive du « droit à l'eau » via des niveaux de services plus élevés (Smith, 2006). Ainsi, alors que le droit à l'eau renvoie instinctivement à une image unifiée, on constate qu'au contraire les conditions de sa mise en œuvre sont plurielles et que si la différenciation du droit à l'eau s'opère à l'échelle municipale via la mise en œuvre de multiplicité de « droits à l'eau », c'est bien pour atteindre le « droit à l'eau » pour tous sur le long terme. Toutefois on peut déplorer un manque de réflexion sur les modalités d'un service collectif durable et une vision provisoire de la diversification des services.

2. Un bilan en demi-teinte

Un premier bilan du projet au niveau technique, financier et social a été réalisé lors de l'arrêt prématuré du projet suite à la décision de la *High Court* (voir conclusion de la partie 2) en 2008.

2.1. Un bilan technique et financer discutable

Selon les rapports officiels, la première phase de mise en œuvre du projet a obtenu des résultats plutôt satisfaisants en termes techniques et financiers (voir encadré 10). Toutefois, nous montrerons que celui-ci est discutable sur de nombreux aspects.

Johannesburg Water 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 60m3 par mois et par ménage. En 2005, un rapport de JW a montré que 63% des ménages consommaient en moyenne 11m3. Toutefois, aucune donnée ne permet d'expliquer cette diminution de la consommation : s'agit-il d'un auto-rationnement des usagers dû à des incapacités de paiement, d'un réel changement comportemental ou des effets de la réparation des conduites d'eau et de la diminution des fuites physiques ? Ces diminutions drastiques évoquées par JW mériteraient des investigations plus poussées afin d'identifier plus clairement les facteurs explicatifs.

En termes financiers, jusqu'à la suspension du projet en mai 2008, le retour sur investissement était estimé à 36%. En outre, depuis le début du projet, *Johannesburg Water* estime à R 326 millions les gains cumulés tirés 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. En effet, les revenus issus de la facturation sont assez faibles dans la mesure où moins de la moitié des ménages bénéficiaires du projet achète de l'eau au-delà des 6m3 gratuits.

Enfin, en termes techniques, en octobre 2009, *Johannesburg Water* a refait 116 km du réseau et installé près de 100 000 compteurs à prépaiement. Toutefois, nous estimons que, compte tenu du nombre de compteurs sabotés et de la mauvaise qualité des travaux de réhabilitation, la durabilité de ces réalisations techniques est discutable.

Encadré 10 – Impacts chiffrés du projet OGA[48]

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	ZAR 42,05
Montant facturé mensuellement avant intervention (consommation au forfait)	ZAR 149
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 ZAR 290 M

Source : adapté de JW (2010).

JW est également très diserte sur les bénéfices des compteurs à prépaiement. En effet, jusqu'en 2008, 98 807 compteurs à prépaiement ont été installés (voir tableau 3) et en parallèle des économies d'eau importantes, tant en volume qu'en termes financiers (diminution des achats d'eau à Rand Water) sont constatées. Néanmoins, après l'arrêt du projet en 2008, les pertes en eau, les dépenses financières (voir figure 1) et l'achat en gros à Rand Water (voir figure 2) augmentent à nouveau. Cette remontée est expliquée par l'arrêt de l'installation des compteurs à prépaiement par les représentants de JW *:« 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*

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

behaviour[49]. » En effet, JW considère que les compteurs à prépaiement sont des outils sociotechniques efficaces permettant d'assurer une baisse significative de la consommation en eau. Toutefois, il nous semble important de nuancer ces propos : compte tenu du taux très élevé de déconnexion illégale de compteurs, et ce, dès le début du projet, il est impossible de leur attribuer tous les bénéfices de l'approche. 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 et qu'il est nécessaire de relativiser l'efficacité des compteurs à prépaiement dans ce projet.

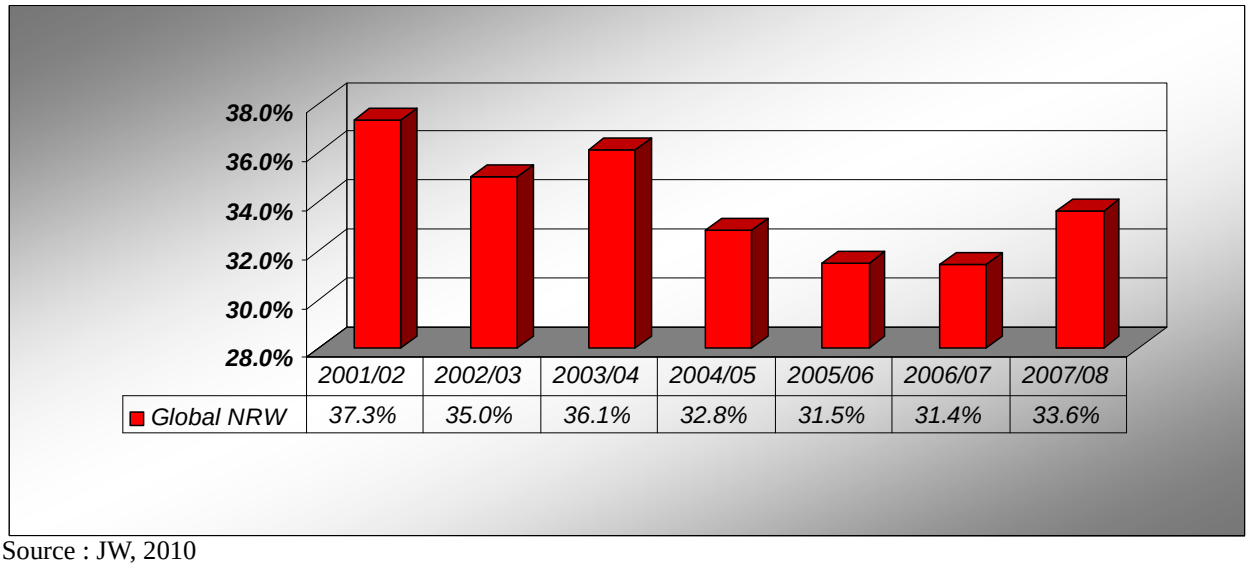
Tableau 3 – Projet OGA : nombre de compteurs installés et économies d'eau réalisées.

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**	**Économie annuelle d'eau (réduction en termes d'achat d'eau à Rand Water)**
	Nombre	Nombre	en m^3	en ZAR
2004/2005	20 232	20232	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.

[49] Poster JW, 2010: Soweto Infrastructure Upgrade and Renewal, A Water Conservation and Water Demand Management Programme, *N.E. Mudau*

Figure 1 – Évolution des Pertes en eau entre 2001 et 2008



Source : JW, 2010

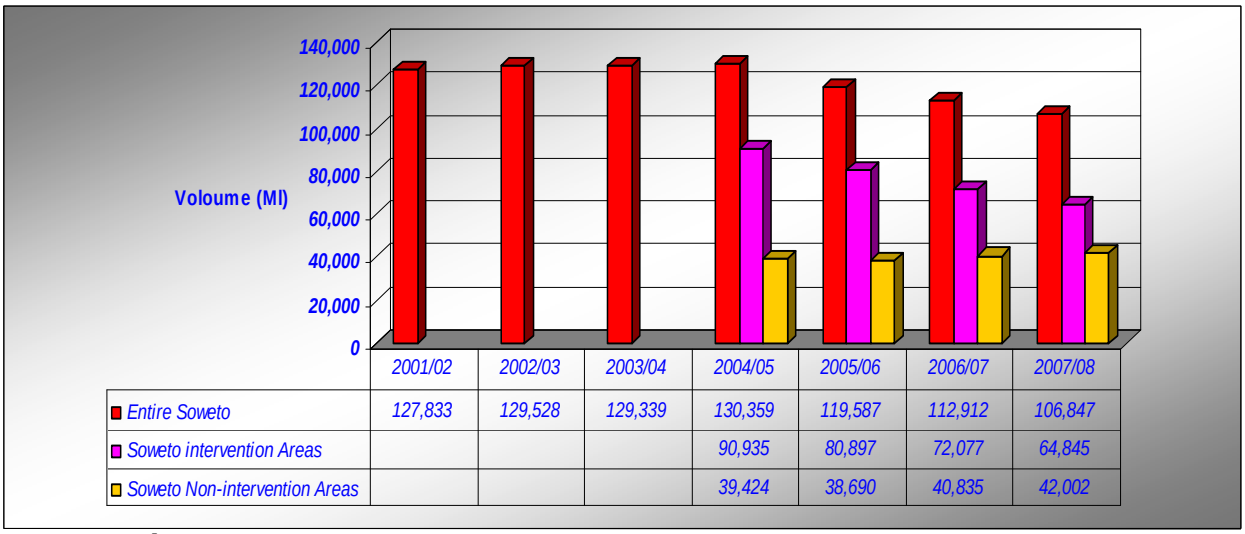


Figure 2 – Évolution des achats d'eau à Rand Water

Source : JW, 2010

2.2. Quel bilan social ?

Au-delà de ses résultats techniques et financiers, le projet souffre de certaines lacunes sociales. En effet, s'agissant de l'acceptation des compteurs à prépaiement, cette première phase est un échec important : *Johannesburg Water* estime que sur les 98 000 compteurs installés, entre 40 et 60% ont été rendus hors d'usage par les résidents, souvent aidés par des mouvements sociaux. On dénombre plus de 40 000 connections illégales ou « *bypass* », soit 41% des compteurs installés, et plus de 4000 compteurs vandalisés ou arrachés. La non-acceptation des compteurs va au-delà des sphères militantes comme le montrent les *focus groups* réalisés lors de nos enquêtes de terrain. Ces derniers font en effet apparaître un très fort taux de déconnection illégale chez des individus non militants ou ne se déclarant pas proches des mouvements sociaux. Plus généralement, ces données révèlent l'échec de l'objectif de changement comportemental des usagers, l'opérateur n'étant pas parvenu à rendre « les citoyens plus responsables ».

De manière plus générale, il faut discuter des conditions de la différenciation du service d'eau. De manière générale, le développement d'un niveau de service différencié et d'outils sociotechniques spécifiques répond au constat que « le modèle idéel de services publics fond sur l'expansion de services à tous par une administration de type wébérien (…) a montré ses limites » (Jaglin et Zerah, 2010, p. 8). Pratiquement, compte tenu des spécificités socio-économiques de la zone ciblée, cette différenciation peut être perçue par les usagers comme une manière de perpétrer des inégalités plutôt que comme un moyen d'améliorer l'accès aux services. Dans le contexte sud-africain, c'est clairement le cas, ce qui explique qu'elle soit remise en question par les usagers et une partie de la communauté scientifique.

Une enquête de satisfaction réalisée en 2006 par JW et visant à évaluer la phase pilote de Phiri, plus de 99% de la population a adhéré au projet. La validité de cette enquête est toutefois discutable dans la mesure où elle ne donne pas un aperçu complet du projet étendu à d'autres quartiers de Soweto entre 2006 et 2008. Ainsi, malgré la performance affichée par JW, il nous semble que l'adhésion des ménages au projet n'est pas aussi idéal que souhaiterait le démontrer l'entreprise.

Finalement, il semble que le projet a été mis en œuvre par la municipalité et l'opérateur sans tenir compte des réalités sociales de la zone ciblée et du contexte plus large de grogne sociale grandissante autour des services depuis le début des années 2000. L'efficacité du service et sa

performance économique ont été mis au centre du projet sans prendre suffisamment en compte les notions d'équité sociale et territoriale particulièrement sensibles dans le contexte sud-africain. Au lieu de créer de la solidarité et de favoriser un rééquilibrage entre les espaces urbains, le projet a renforcé la différenciation sociale et spatiale.

A l'heure du premier bilan, si les résultats escomptés sont loin d'avoir été obtenus, le projet reste néanmoins viable et incontournable à deux niveaux : en termes financiers pour *Johannesburg Water* et en termes de préservation de la ressource. Par conséquent, les responsables de la municipalité et de JW interrogés lors de nos enquêtes de terrain considèrent la première phase du projet comme un « succès » malgré un bilan social controversé.

Conclusion. Le projet OGA, un « bon » projet ?

Depuis l'avènement démocratique, la réalisation du « droit à l'eau pour tous » est clairement une des priorités du gouvernement sud-africain. Dans le cadre d'une vaste réforme du cadre institutionnel de la gestion des services d'eau, les municipalités se sont vues assigner un rôle central dans la mise en place des politiques de réduction des inégalités sociales.

La municipalité de Johannesburg, soumise à un redécoupage spatial et institutionnel d'ampleur au début des années 1990, a vu son cadre de gestion des services d'eau profondément révisé au début des années 2000. Cette mutation, réalisée sous l'impulsion de diverses contraintes (réformes nationales du secteur, contraintes environnementales et financières propres à la ville déclarée en situation de banqueroute à la fin des années 90), a abouti à l'adoption du plan « Igoli 2002 ». À compter de ce moment de « crise », le cadre sociotechnique de gestion des services d'eau est passé d'une gestion éclatée entre les différentes municipalités formant Johannesburg à une gestion centralisée au niveau du Grand Johannesburg (COJ) via la création d'une compagnie de droit privé détenue à 100% par la ville : *Johannesburg Water* (JW). Dès sa création, le défi était de taille pour l'opérateur : il s'agissait d'uniformiser un accès à l'eau très disparate entre des quartiers riches aux conditions d'accès à l'eau égales aux standards européens et des quartiers pauvres avec un niveau de service faible, voire inexistant, tout en réduisant des pertes physiques et commerciales considérables et responsables du déficit d'exploitation de l'entreprise.

Afin de répondre à ce défi, en 2001, JW signait un contrat de gestion d'une durée de cinq ans avec une compagnie étrangère privée, filiale de Suez. Dans ce cadre, Soweto, le plus ancien township de la ville, fut identifié comme la zone responsable de la majeure partie des pertes physiques et commerciales et le projet OGA mis en œuvre à compter de 2004. Coincée entre la nécessité de mettre en place le principe de recouvrement des coûts, de s'attacher à une préservation de la ressource tout en favorisant l'accès à des installations de qualité pour le plus grand nombre, la municipalité a tranché pour ce projet, en faveur de choix techniques controversés. Le recours au secteur privé et l'installation massive de compteurs à prépaiement ont fait l'objet de vives critiques par une société civile organisée. En effet, si le bilan technique et financier du projet est plutôt satisfaisant, en revanche, le bilan social est plus

contrasté. Il s’agira dans la partie suivante de revenir sur les acteurs responsables des mobilisations contre le projet OGA et d’étudier les dynamiques contestataires à l’œuvre.

PLANCHE N°1 – PROMOTION DU PROJET OGA A SOWETO

Illustration 1 – Message environnemental dans les rues de Soweto
© Julie Aubriot

Illustration 6 - Tonneaux utilisés par JW pour matérialiser les 6000L d'eau gratuite par mois
© Julie Aubriot

Illustration 7 - Slogan en faveur de l'OGA, Soweto
© Julie Aubriot

Illustration 8 – Promotion du projet
© JW

Illustration 9 – Promotion du projet
© JW

PLANCHE N°2 - ASPECTS TECHNIQUES – PHASE 1 DU PROJET OGA

Illustration 10 - Token utilisé pour recharger les compteurs à prépaiement
© JW

Illustration 11 – Ecran digital d'un compteur à prépaiement
© JW

Illustration 12 – Installation d'un compteur à prépaiement
© JW

PARTIE 2 - Remise en cause du projet OGA : les mouvements sociaux aux prises avec les services essentiels

Introduction

Les dynamiques politiques et institutionnelles à l'œuvre depuis le début des années 1990 afin de réduire les inégalités en Afrique du Sud, notamment en milieu urbain, ont été applaudies pour leur rapidité et leurs résultats. Toutefois, montrant rapidement leur incapacité à démanteler les logiques d'exclusion héritées du régime ségrégationniste (Terreblanche, 2004 ; Vircoulon, 2004), ces dernières ont donné lieu au développement de mouvements sociaux caractérisés de « nouveaux », en « opposition » avec les « anciens » mouvements sociaux mobilisés contre le régime d'apartheid. Dans ce cadre, l'accès à l'eau, à l'instar des autres services urbains, est un des sujets mobilisateurs dans l'Afrique du Sud postapartheid qui a donné lieu à de très nombreuses mobilisations sociales à travers le pays, notamment dans les townships.

Dans cette perspective, le projet OGA, mis en œuvre dans l'emblématique township de Soweto est exemplaire. En effet, malgré un bilan technique et financier relativement convaincant (chapitre 2), le projet a été marqué par une agitation sociale importante suscitée par un certain nombre de « nouveaux » mouvements sociaux.

Ainsi, comprendre l'émergence, les revendications et les formes de l'action collective organisée contre le projet OGA demande de s'intéresser aux théories de l'action collective qui constituent un champ dynamique et foisonnant connaissant un regain d'intérêt en Europe, aux États-Unis ou en Afrique du Sud.

Après un détour par la littérature internationale et sud-africaine sur l'action collective (chapitre 3), nous reviendrons sur les dynamiques protestataires à l'œuvre autour du projet OGA (chapitre 4). Il s'agira d'identifier les acteurs responsables des contestations sociales, de s'intéresser à la construction de l'action collective, à leurs répertoires d'actions et à leurs revendications. A la lumière des apports théoriques proposés dans le chapitre 3, cette confrontation entre théorie et empirie nous permettra de replacer dans une perspective plus large les dynamiques contestataires contre le projet OGA, et, plus généralement contre les politiques municipales et nationales relatives à l'accès aux services essentiels en Afrique du Su

CHAPITRE 3 - Théorie des mouvements sociaux

L'étude des mouvements sociaux a donné lieu à une vaste littérature en Europe et aux États-Unis au cours du 20ème siècle, principalement dans le champ des sciences politiques et de la sociologie. Les nombreux ouvrages et manuels publiés, tant en français (Fillieule, Péchu, 1994 ; Neveu, 2005 ; Mathieu, 2004 ; Agrikoliansky et *al.*, 2010 ; Cefaï, 2009) qu'en anglais (Della Porta, 2006), témoignent de cet intérêt renouvelé. Si cette littérature est essentielle s'agissant du cadrage théorique de nos travaux, la densité du corpus qu'elle constitue ne nous permet pas d'en faire une revue exhaustive, exercice périlleux déjà réalisé ailleurs (Neveu, 2005). Nous nous contenterons donc de souligner les principales directions et inflexions qui ont animé ce champ de recherche avec l'objectif de montrer en quoi cette littérature a contribué à la compréhension des mouvements sociaux au Sud, et particulièrement en Afrique du Sud.

S'agissant du terrain qui nous intéresse dans cette thèse, les réflexions sur l'action collective constituent également un champ dynamique et foisonnant qui s'est développé rapidement ces dix dernières années, suivant de près l'évolution d'un « nouveau cycle de protestations sociales » mené par des « nouveaux mouvements sociaux ». La revue de la littérature nous permettra de comprendre le contexte d'émergence de ces « nouveaux » mouvements, de discuter leur relative nouveauté et de montrer les formes de continuité, plus que de rupture, qui existent entre les « nouveaux » et les « anciens » collectifs militants mobilisés contre l'apartheid. Par ailleurs, il s'agira d'étudier la diversité et les formes de l'action collective à travers leurs caractéristiques organisationnelles, leurs répertoires d'actions, les appareils de légitimation mis en place et les rapports conflictuels entretenus avec les autorités publiques.

1. Revue de la littérature internationale sur les mouvements sociaux

S'agissant de la littérature internationale relative aux théories de l'action collective, deux traditions de recherche s'opposent. La première, issue des États-Unis et de Grande Bretagne, considère les mouvements sociaux comme des mouvements unis autour d'une même cause et opérant dans l'espace plus large de la société civile. Ce faisant, elle s'interroge sur les échecs et les succès des mouvements sociaux (Tarrow, 1994). La seconde tradition de recherche, puisant ses racines en Europe, a donné naissance au paradigme des « nouveaux mouvements sociaux ». S'inspirant des évènements de mai 68, elle s'inscrit dans un registre de pensée post marxiste et tente de montrer l'avènement d'une société post industrielle. Trois champs principaux de recherche se sont structurés dans la tradition anglo-saxonne : la théorie du comportement collectif, la théorie de la mobilisation des ressources et la structure des opportunités politiques..

Le cadre d'analyse dit du **comportement collectif** cherche à comprendre les conditions permettant aux agents de se mobiliser, l'accent étant mis sur la compréhension de la dynamique des foules (Park, Burgess, 1921 ; Blumer, 1946). La foule se mobiliserait par la frustration ou la privation et serait le résultat de « réaction circulaire » ou de « contagion sociale ». Très critiquée (Pechu, Fillieule, 1994), notamment par les théories de la mobilisation et des opportunités politiques qui invalident la compréhension de la mobilisation par la frustration, cette tradition de recherche a été aujourd'hui quasiment abandonnée.

La théorie de la mobilisation des ressources (McCarty, Zald, 1977), s'opposant au cadre d'analyse précédent, a été centrale dans le développement de l'étude des mouvements sociaux, d'abord aux États-Unis, puis à l'échelle internationale. Elle se concentre sur l'analyse de la capacité des groupes à mobiliser des ressources et des réseaux, formels et informels, en fonction de leurs intérêts. Ce faisant, elle constitue un point d'inflexion majeur dans le champ de l'étude des mobilisations collectives puisque, à l'inverse de la théorie du comportement collectif qui considère les agents comme passifs et soumis à une certaine contagion, ils sont ici considérés comme des « acteurs doués d'intentions » (Musselin, 1994). Cette école s'intéresse à la manière dont les mouvements sociaux sont formés, aux réseaux sur lesquels ils sont construits et aux ressources politiques et matérielles qu'ils emploient. Finalement, elle cherche à répondre à la question du « comment » des mobilisations. C'est sous l'égide de cette école théorique que la notion de répertoires d'action collective a été développée par Tilly

(Tilly, 1986) qui la définit comme : « une série limitée de routines qui sont apprises, partagées et exécutées à travers un processus de choix relativement délibéré » (Tilly, 1995, p28). Dit autrement, le répertoire d'action correspond au « stock limité de moyens d'action à la disposition des groupes contestataires, à chaque époque et dans chaque lieu» (Péchu, 2009, p. 454). Celui-ci peut prendre des formes diverses, plus ou moins pacifiques: sit-in, pétition, vandalisme, attaques violentes contre des institutions étatiques ou des personnes. Si cette notion a permis de montrer que le choix des modes d'action des mouvements est un choix contraint « par l'expérience passée et les ressources à disposition» (Péchu, 2009, p. 460), elle n'en a pas moins été critiquée (Offerlé, 2008 ; Fillieule, 2009), certains auteurs soulignant son incapacité à aller au-delà d'une prise en compte des « formes de contestation ouverte, collective et discontinue » (Tilly, 1995, p32), laissant de côté les formes de mobilisations individuelles.

Enfin**, la structure des opportunités politiques** élargit une nouvelle fois le champ d'analyse en intégrant la dimension proprement politique des dynamiques contestataires. Développée pour la première fois de manière systématique dans une étude sur les mouvements noirs entre 1930 et 1970 (McAdam, 1982), et redéfinie de nombreuses fois au cours de son histoire (Tarrow, 1994 ; Kriesi et *al.*, 1995 ; Tarrow, Tilly, 2008), elle vise à rendre compte de l'environnement politique dans lequel évoluent les mouvements sociaux, considérant que celui-ci peut avoir une influence sur les dynamiques protestataires et leur émergence. Tilly et Tarrow (2008) proposent ainsi une typologie de la « politique du conflit » établie en fonction de deux critères (société démocratique ou non et forte ou faible capacité des États) à partir desquels ils ont établi quatre types de régimes politiques auxquels correspondent quatre types de conflits. Cette vision a été très critiquée (Fillieule, Mathieu, Péchu, 2009 ; Fillieule, 2005 ; Mathieu, 2004) pour son statisme et le manque de dynamisme et d'interactions entre systèmes politiques et mouvements sociaux. Toutefois, cette théorie permet de comprendre les opportunités d'action et de souligner les formes que peuvent prendre les mouvements sociaux en fonction des contextes dans lesquels ils se développent. En complément de la question du « comment » des mobilisations proposée par la théorie de la mobilisation des ressources, elle offre des éléments de réponse à la question du « pourquoi » des mobilisations, en s'intéressant particulièrement à l'environnement extérieur des mouvements.

La **théorie des « nouveaux mouvements sociaux »** s'est développée en France dans les années 60-70 (Touraine, 1978) en opposition à la théorie de la mobilisation des ressources critiquée pour son intérêt limité aux aspects organisationnels et matériels des mouvements

sociaux. Ce faisant, elle s'intéresse aux conditions et aux motivations d'émergence des mouvements sociaux à des moments particuliers de l'évolution d'une société plus qu'aux succès et aux échecs de ces derniers. Son centre d'intérêt se focalise sur les mouvements sociaux émergeant dans un contexte marqué par le déclin de la figure classique du mouvement ouvrier. Ces derniers, perçus comme « nouveaux », concernent un large spectre d'initiatives : mouvements de défense de l'environnement, mouvements féministes ou de défense des sans-papiers, etc. Cette théorie désigne ainsi « l'ensemble des formes d'action collective qui se développent en dehors de la sphère industrielle, suggérant une modification significative et généralisée des logiques de mobilisation » (Fillieule, Mathieu, Péchu, 2009, p. 371) : nouvelles formes d'organisation plus décentralisées, nouveaux répertoires d'action (sit-in, occupations de locaux, grèves de la faim), nouvelles valeurs, nouvelles revendications, nouvelles identités, etc. (Neveu, 2005). Rapidement, cette notion a été utilisée pour traduire l'émergence, sur l'ensemble des continents, de nouvelles formes de mobilisation, donnant l'impression d'une unité toutefois discutable même si certaines régularités sont observables. Finalement, si le paradigme de « nouveaux mouvements sociaux » a permis de renouveler la pensée sociologique sur les mouvements sociaux en ouvrant le regard à d'autres mouvements que les mouvements ouvriers, il a toutefois été critiqué pour sa tendance à donner l'illusion du caractère novateur de ces derniers alors que certaines revendications ou formes de mobilisation existaient déjà avant l'époque à laquelle ils sont situés.

Ces différentes théories, souvent fragmentées, ont toutes été l'objet d'apports différents mais complémentaires pour l'étude des mouvements sociaux (Ballard et *al*., 2006c). Plus récemment, une nouvelle dimension commence à être intégrée à l'étude des mobilisations collectives, élargissant à nouveau le champ d'étude des mobilisations collectives. En effet, face à un monde de plus en plus globalisé, un certain nombre d'auteurs (Keck, Sikking, 1998) soulignent l'importance des réseaux internationaux de plaidoyer et un nombre grandissant d'ouvrages invitent à s'intéresser aux « nouveaux mouvements transnationaux »[50].

[50] Pour une recension et une critique de cette notion, voir (Siméant, 2005).

2. Étude des mouvements sociaux au Sud ou la redécouverte récente des mouvements sociaux en Afrique

Longtemps, l'étude des mouvements sociaux dans les pays du Sud s'est concentrée sur deux phénomènes : les mobilisations sociales en Amérique Latine qui ont été perçues comme une expression de l'émergence des nouveaux mouvements sociaux à l'instar de l'Europe ou des États-Unis, d'une part, et l'analyse des luttes pour la décolonisation en Asie du sud et en Afrique, d'autre part.

En Amérique Latine, la science politique s'est intéressée aux mouvements sociaux suite à l'émergence, à la fin des années 1960, de protestations dans les grands centres urbains d'une large frange d'organisations venant d'horizons différents (classes moyennes, ouvriers, paysans, habitants des quartiers défavorisés) et dont les revendications portaient principalement sur les conditions de vie, les services publics et les droits sociaux (Goirand, 2010, p449). Dans un contexte d'inégalités croissantes et de crise économique de grande ampleur, ces mobilisations sociales étaient pour la plupart des luttes dirigées contre les régimes autoritaires dans lesquelles les églises catholiques de la libération ont été des éléments catalyseurs. Ces évènements ont généré, dans les sphères universitaires, une critique assez radicale des notions de dépendance et de développement. Dans les années 1980, on assiste à un renouveau des protestations sociales en Amérique Latine dirigées cette fois contre les politiques néolibérales. Dans ce cadre, la notion de « spoliation urbaine », développée par Renato Boschi[51], désigne une privation de l'accès aux droits sociaux par les populations urbaines marginalisées.

Globalement, les études sur les mouvements sociaux en Amérique Latine ont été très influencées par les cadres d'analyse des nouveaux mouvements sociaux développés en Europe par l'école structuraliste. A l'inverse, les référence aux théories développées aux États Unis sont très rares (Goirand, 2010). Les mouvements sociaux latino-américains ont donc été étudiés sous le spectre de la compréhension du rapport entre changement politique et émergence des mouvements sociaux dans la tradition de recherche inspirée des « nouveaux mouvements sociaux ».

[51] Cité dans (Goirand, 2010, p 449).

En Asie du sud et en Afrique, l'émergence de mouvements anticoloniaux dans les années 1960 est l'objet d'une attention pour les dynamiques contestataires. Toutefois, en Afrique, force est de constater que l'étude des mouvements sociaux tels qu'entendus ici s'est avérée très faible, si bien que les mouvements sociaux africains sont quasiment absents de la littérature spécialisée. En effet, la communauté scientifique s'est d'abord intéressée aux mouvements de libération dans les années 1960 et 1970 sous l'angle des nationalismes et de la construction de la nation plus qu'aux mouvements sociaux eux-mêmes (McSween, 2010). À partir des années 1980, l'idéologie néolibérale ayant provoqué des bouleversements importants quant au rôle de l'État et ayant favorisé l'émergence du concept de « société civile », concept historiquement lié aux trajectoires politiques occidentales donnant lieu à des débats sur l'existence de la société civile africaine (McSween, 2010), a renouvelé l'approche scientifique. Pourtant, là encore, il ne s'agissait pas d'étudier des mouvements sociaux mais une société civile en émergence. Aujourd'hui, le concept de société civile ayant montré ses limites pour comprendre les évolutions sociopolitiques africaines, on assiste à une redécouverte par les sciences sociales des mouvements sociaux et des questions de mobilisation en Afrique (Banégas et *al*., 2010). Alors que les décennies précédentes, marquées par la décolonisation, des régimes autoritaires et plus récemment par l'émergence de la notion de société civile qui a dépolitisé les problématiques de l'action collective, ont été peu propices à l'étude des mobilisations sociales en Afrique, on assiste aujourd'hui à un regain d'intérêt pour ces questions.

En France, cet intérêt renouvelé s'exprime notamment au travers du projet ANR « Causes africaines » (Sorbonne). Axé particulièrement sur l'extraversion des militants africains[52], le projet examine, au travers de causes africaines, les spécificités de l'action collective, quels que soient les acteurs qui la portent, dans des espaces politiques extravertis, récemment libéralisés, et à l'extraversion complexe. La première étape de ce projet a consisté en une étude qualitative collective rassemblant une équipe de 40 personnes lors du Forum social mondial (FSM) de Nairobi (2007), premier du genre en Afrique. Cet évènement a constitué un formidable terrain d'observation des dynamiques du militantisme transnational africain, à laquelle nous avons pu participer au début de nos travaux de thèse. À la suite, le colloque '*Lutter dans les Afriques*' puis la publication éponyme (Banégas et *al.*, 2010) témoignent de cet intérêt grandissant pour le militantisme africain. Ainsi, ce champ d'étude en plein foisonnement en France, s'il est très tourné vers l'extraversion des militants ce qui ne constitue pas l'angle d'approche privilégié

[52] Il s'agit ici d'étudier les formes de transnationalisation et de dépendance du militantisme africain.

dans nos travaux, offre néanmoins un cadre de réflexion dynamique sur le militantisme en Afrique.

Par ailleurs, très récemment, les révoltes du « printemps arabe » ont donné lieu à un renouvellement des réflexions sur les mobilisations sociales dans les régimes autoritaires (Revue Tiers Monde, 2011). Si la classification des pays du Moyen-Orient et du Maghreb dans le « Sud » peut faire débat, ces évènements ont néanmoins permis de renouveler la pensée sur les mobilisations sociales dans des régimes considérés comme peu propices aux mobilisations collectives, notamment selon la politique du conflit de Tarrow et Tilly (2008) (Ben Néfissa, 2011). Ces auteurs invitent à penser les mobilisations sociales dans les « pays de la Méditerranée arabe » en lien avec les « contrats sociaux » tissés entre les États et les citoyens, en accordant une attention particulière aux questions sociales et notamment à l'accès au logement ou aux services autour desquels se forment les dynamiques protestataires et le rapport à l'État dans des mouvements souvent contradictoires (Ben Néfissa, 2011).

Enfin, s'intéresser aux mobilisations sociales au Sud pose nécessairement la question des modèles d'analyse utilisés. En effet, peut-on utiliser les concepts et théories développés pour l'analyse des sociétés occidentales pour étudier le Sud ? Alors qu'en Amérique Latine, les travaux sur les mobilisations sociales ont eu massivement recours au paradigme de « nouveaux mouvements sociaux », en Afrique, la science politique commence seulement à s'intéresser aux mouvements sociaux et la question du déplacement des cadres d'analyse du Nord vers le Sud est à nouveau posée et discutée. Un certain nombre d'auteurs prône ainsi un renouvellement des cadres d'analyse et le développement d'outils mieux adaptés à la réalité sociopolitique des terrains étudiés (Thompson, Tapscott, 2009 ; McSween, 2010 ; Banégas et *al.*, 2010).

3. De la découverte des « nouveaux mouvements sociaux » dans l'Afrique du Sud post-apartheid

Alors que la question des mobilisations collectives était absente de la plupart des études africanistes dans les dernières décennies (McSween, 2010), l'Afrique du Sud, dominée par le régime oppressif de l'apartheid de 1948 à 1994, a connu dès les années 1970 des mobilisations collectives importantes et fait figure d'exception sur le continent.

Depuis la fin de l'apartheid et l'institutionnalisation du régime démocratique en 1994, on assiste à une inflexion majeure dans le champ de l'étude des mouvements sociaux sud-africains. En effet, ceux-ci suscitent un intérêt renouvelé dans les sphères académiques tant sud-africaines (Ballard et *al.*, 2006a ; Robins, 2008 ; Greenstein, 2003 ; Stokke et Oldfield, 2004) qu'étrangères, particulièrement en France (Tournadre-Plancq, 2008, 2009), qui décrivent l'émergence d'un nouveau cycle de mobilisation et l'apparition de « nouveaux mouvements sociaux ». Que se cache-t-il derrière cette notion ? Quel contexte prévaut à l'émergence de ces nouveaux mouvements sociaux ? Cette notion est-elle issue de la tradition structuraliste européenne ? S'agit-il vraiment d'une rupture avec les mouvements sociaux mobilisés pendant l'apartheid, ou peut-on y voir au contraire certaines formes de continuité ?

Qu'il s'agisse des « anciens » ou des « nouveaux » mouvements sociaux, la ville de Johannesburg représente un espace urbain particulier lorsqu'il s'agit d'aborder la question des mobilisations sociales en Afrique du Sud. En effet, dans l'histoire des protestations, Soweto, son plus ancien township, s'est illustré pour son rôle catalyseur dans la lutte contre l'apartheid ce qui fait de Johannesburg un des hauts lieux de l'héritage protestataire sud-africain. Aujourd'hui, malgré son statut de ville la plus riche de pays, Johannesburg est également un espace qui reste ségrégé géographiquement, économiquement et socialement dans lequel le nouveau cycle de protestations décrit dans la littérature est particulièrement important.

Avant d'explorer les nouveaux mouvements sociaux qui nous intéressent ici, il est nécessaire d'offrir une perspective historique en revenant sur les mouvements sociaux, ou « mouvements populaires » (Seekings, 1996), qui ont vu le jour lors des luttes contre le régime d'apartheid.

3.1. Les « anciens mouvements sociaux » mobilisés contre le régime d'apartheid

Pendant l'apartheid, les mouvements sociaux, portés par les populations noires, étaient extérieurs au champ politique institutionnalisé du fait même de la structuration du système politique et de la séparation entre noirs et blancs (Ballard et *al*. 2006c, p.15 ; Tournadre-Plancq 2008). La participation de la population noire à la vie politique s'est donc développée hors de cette sphère via des structures associatives: *United Democratic Front* (UDF) (Madlingozi, 2007), *Mass Democratic Movement* (MDM), des organisations syndicales (COSATU), ou au travers des *civics*, organisations à base résidentielle porteuses de revendications urbaines apparues à la fin des années 1970. Ces dernières ont joué un rôle considérable dans les campagnes de désobéissance civile organisées contre l'apartheid dès le

début des années 1980, organisant notamment le boycott des loyers et des taxes urbaines dans les townships. Par leur mobilisation d'abord menée localement et sans coordination nationale, puis d'une manière plus organisée, elles ont contribué à déstabiliser les *Black Local Authorities*. L'ensemble de ces forces anti-apartheid combinées entre elles, dans un contexte de difficultés économiques grandissantes et de pression politique extérieure contre le régime, matérialisé notamment par l'embargo économique et financier de la communauté internationale, ont permis d'aboutir aux négociations qui débouchèrent sur le renversement du régime d'apartheid et l'établissement de la démocratie au début des années 1990 (Ballard, 2006c, p15).

Toutefois, avec la fin de l'apartheid, le rôle des *civics* dans la vie politique nationale a progressivement décliné. Dès les premières négociations vers l'ouverture démocratique, dans un environnement en pleine recomposition, les *civics* ont été contraintes de se redéfinir et de se réorganiser afin de trouver une place renouvelée dans la société post-apartheid en devenir : il n'était alors plus question de « résistance » mais de « reconstruction », dit autrement, il ne s'agissait plus de combattre l'État mais de contribuer à sa mise en place (Thede, Beaudet, 1992) et de s'intégrer dans un espace social en recomposition. Par ailleurs, dès le début des années 1990, sous couvert de « réconciliation nationale », l'ANC a veillé à une « homogénéisation du monde social » (Tournadre-Plancq, 2008). Les relations entre le gouvernement et les organisations de la « société civile » se sont donc transformées radicalement, passant d'une position de contestation et de défiance à une position de coopération (Ballard, 2006c, p 15). Ce changement a abouti à l'usage de plus en plus fréquent de la notion de « société civile » qui, au-delà des débats théoriques sur son contenu, a contribué à dépolitiser et à normaliser les relations sociales et les oppositions passées entre l'État et les communautés mobilisées au sein du mouvement anti-apartheid. À cette époque, il s'agit en effet de transformer l'État et de l'organiser, notamment au niveau local. Dans ce cadre, la centralité des acteurs de la société civile pour la transformation est affirmée par les sphères gouvernementales.

Dans ce contexte, les *civics* se retrouvèrent face à une tension entre volonté d'indépendance politique et volonté de coopération avec l'ANC pour la construction des gouvernements locaux, avec des succès inégaux selon les régions ou localités (Thede, Beaudet, 1992). Concrètement, elles se retrouvèrent en compétition avec les branches locales de l'ANC pour la construction des gouvernements locaux et durent faire face à la difficulté de passer d'une logique de boycott à une logique de compromis. Les *civics* furent rapidement exclues de la

construction des gouvernements locaux du fait de leur culture d'opposition, souvent violente, avec l'État. La SANCO, association créée en 1992 pour fédérer les *civics* à l'échelle nationale, n'est pas parvenue non plus à s'imposer dans le paysage politique et social en recomposition, notamment du fait de la cooptation d'un certain nombre de militants actifs dans le nouvel appareil d'État mis en place par l'ANC, à l'échelle nationale et locale (Tournadre-Plancq, 2008). Le déclin des *civics* est également le résultat d'un sentiment dominant de victoire après l'apartheid et d'un effet de relâchement des luttes sociales, car, pour beaucoup de militants, il n'était plus nécessaire de lutter, la démocratie ayant triomphé. De la même manière, l'UDF s'est rapidement effacé de l'espace public du fait de son absorption par l'ANC (Madlingozi, 2007).

Ainsi, au lendemain de la chute du régime d'apartheid, l'ensemble des organisations responsables des mobilisations antérieures étaient devenues inopérantes car souvent cooptées par le nouveau gouvernement. Au-delà, la démocratisation et l'ouverture du champ politique aux partis multiraciaux a vidé de son sens l'espace des mouvements sociaux et a provoqué une certaine démobilisation de ceux-ci (Bond, 2004), qui ne pouvaient plus se définir en opposition au gouvernement. Au final, en 1994, l'espace des mobilisations sociales était monopolisé par des organisations, souvent affaiblies, s'étant illustrées dans le mouvement de libération nationale.

3.2. Contexte socio-économique de l'émergence des « nouveaux mouvements sociaux »

Malgré cet affaiblissement des organisations composant le mouvement anti-apartheid, la célébration de la démocratie n'a pas mis fin à la contestation sociale en Afrique du Sud (Ballard et al, 2006b). Quelles sont les conditions qui ont favorisé l'émergence de ce « nouveau cycle protestataire » ? Pour répondre à cette question centrale, Oldfield et Pieterse (2002) proposent une lecture du contexte en termes d'opportunités politiques qui nous paraît particulièrement adaptée puisqu'il s'agit de comprendre dans quel contexte social, économique et politique les nouveaux mouvements sociaux ont émergé et réagi. Dans ce cadre, les éléments ci-dessous ont pour objectif de décrire de manière succincte le contexte national prévalant à l'émergence des « nouveaux mouvements sociaux ».

Au-delà de la perte de vitesse des *civics* et des autres organisations engagées dans la libération nationale lors de la transition démocratique, l'émergence des nouveaux mouvements sociaux est fortement corrélée aux transformations plus globales de la société sud-africaine ces deux

dernières décennies. D'abord, les années post 1994 correspondent à une période de changement du contexte socio-économique national avec l'adoption successive du RDP en 1994 puis du GEAR en 1996, perçu par une certaine gauche comme un programme néolibéral (Bond, 2000). Dès 1996, le changement de cap des politiques de l'ANC, suspecté d'opérer un « virage à droite » par certains observateurs, a poussé les mouvements sociaux et les syndicats vers une gauche plus radicale. En outre, l'instauration des gouvernements locaux en 2001 et la décentralisation de la gestion des services à leur échelle ont été un facteur déclencheur supplémentaire d'une nouvelle vague de mobilisations sociales. En effet, la mise en place d'une politique stricte de recouvrement des coûts au niveau local, accompagnée de la diminution des crédits nationaux pour les gouvernements locaux a, dans de nombreux cas, provoqué des coupures d'eau et d'électricité ou des expulsions des logements. Les réactions des populations ont souvent été violentes face à ces mesures jugées répressives.

Par ailleurs, ces « nouvelles » mobilisations sociales se développent dans un contexte d'insatisfactions croissantes des populations face aux gouvernements locaux chargés de la gestion et de la desserte des services essentiels, ces derniers étant jugés inefficaces et corrompus (Bénit Gbaffou, 2008b, 2009). De la même manière, la mauvaise qualité des mécanismes de participation développés à l'échelle locale, en dépit d'une rhétorique forte autour de cette thématique, est également source de mécontentement des populations, notamment des urbains pauvres (Oldfield, Pieterse, 2002). En effet, alors que le cadre institutionnel et législatif offre théoriquement un cadre idéal à la rencontre entre l'État et les acteurs de la société dite « civile », dans la réalité, celle-ci s'avère problématique (Oldfield, Pieterse, 2002).

La reconnaissance des droits sociaux dans la Constitution et dans les documents de politiques nationales donnent une garantie nouvelle aux urbains pauvres : pour les autorités publiques, il ne s'agit pas de faire « acte de charité » mais de respecter les engagements légaux affichés dans la Constitution et de fournir à tous un égal accès aux services. Pourtant, pour la majorité des Sud-Africains, la reconnaissance des droits sociaux n'a pas fondamentalement changé le quotidien. En effet, si la transition sud-africaine, qualifiée de « miracle » par la communauté internationale, et portée par une Constitution aux visions égalitaristes également acclamée par les observateurs internationaux, est remarquable, elle n'a pas permis de réduire significativement les inégalités héritées de l'apartheid (Vircoulon, 2004 ; Terreblanche, 2004 ; Triegaardt, 2007 ; Seekings, 2007). Il en résulte que la société sud-africaine est l'une des sociétés les plus inégalitaires au monde (Seekings, 2007), caractérisée par des taux de

pauvreté et de chômage très importants. Les aides sociales pour les services, le logement et les « *social grants* » versées aux ménages les plus vulnérables et aux personnes âgées restent, malgré leur importance et leur évolution depuis 1994 (le nombre de social grants payé est passé de 2.5 million en 1994 à 14 millions en 2009[53]), peu efficaces, souvent faute d'un ciblage approprié (Parnell, 2005 ; Seekings, 2007), et n'ont pas permis d'améliorer la situation économique et sociale de millions de ménages pauvres.

En outre, l'absence de rattrapage des inégalités sociales s'est accompagnée d'une certaine lenteur du gouvernement à mettre à disposition l'accès aux services essentiels et au logement promis en 1994. Par conséquent, depuis la fin des années 1990, on recense de nombreux cas de manifestations relatives à l'accès à l'eau, qui constitue l'un des sujets les plus controversés dans l'Afrique du Sud contemporaine (Eales, Smith, 2010). Selon Bond et Dugard (2008), sur les 5900 manifestations enregistrées par la police entre 2004 et 2005, la plupart concernaient l'eau et l'assainissement. Cette marginalisation a constitué le terreau d'une nouvelle génération de mouvements sociaux qui se mobilisent contre les politiques de l'ANC jugées « néo libérales » (McKinley, 2004 ; Bond, 2000), contre la libéralisation des marchés et pour la défense du secteur public et l'accès aux services de base pour les communautés marginalisées.

Le milieu urbain est particulièrement sensible à ces inégalités grandissantes : la pauvreté urbaine est en croissance permanente depuis la fin de l'apartheid et la ségrégation en termes de race et de classe persiste à l'échelle urbaine (Oldfield, Pieterse, 2002). L'accès au logement formel et aux services essentiels, bien que facilité par les politiques sociales comme la politique de l'eau gratuite (FBW), reste également dominé par le principe de recouvrement des coûts qui empêche un grand nombre de ménages d'en profiter faute de moyens financiers suffisants (McDonald, 2002).

Dans ce contexte tendu, on assiste, depuis la fin des années 1990, à une recomposition des mouvements sociaux issus de l'apartheid et à un développement de nouveaux mouvements sociaux (Ballard et al, 2006a ; Tournadre-Plancq, 2008 ; Gentle, 2008 ; White, 2007) qui témoignent en partie de l'incapacité des anciens mouvements tels le COSATU ou les *civics* à s'adapter aux recompositions politiques et sociales post-apartheid et du déclin des branches locales de l'ANC, militants d'hier (Tournadre-Plancq, 2008).

[53] Cité dans (Tissington, 2010a, p. 4).

Ces mouvements sociaux, très actifs en différents endroits du pays, et particulièrement dans les grandes métropoles (Durban, Johannesburg, Cape Town), ont rapidement acquis une visibilité forte dans l'espace public et ont donné lieu à des milliers de mobilisations sociales (Gentle, 2008), se faisant le relais des résidents des townships et de la détérioration de leurs conditions de vie, notamment s'agissant de l'accès aux services et au logement. Johannesburg illustre particulièrement l'émergence de ce nouveau cycle de contestation (Bond, 2004).

3.3. Qui sont les « nouveaux mouvements sociaux » sud-africains ?

La première question que l'on peut se poser est « qui conteste » ? Qui sont ces citoyens qui se mobilisent massivement ? En premier lieu, la question des classes sociales est toujours d'actualité en Afrique du Sud malgré les promesses de la révolution démocratique. Dans un contexte de politiques qualifiées de néolibérales par certains auteurs (McKinley, 2004 ; Bond, 2000), les mouvements sociaux sont perçus par certains auteurs comme l'expression de la mobilisation de classes ouvrières (*working class*) se mobilisant à l'échelle locale contre la globalisation et le capitalisme néolibéraux (Bond, 2004 ; McKinley, 2004). Ces analyses en termes de classes sociales sont alimentées par le positionnement de certains de ces mouvements sociaux, comme le SECC (Alexander, 2003 ; Egan, Wafer, 2006) ou l'APF (Runciman, 2010) qui cultivent cet attachement à la classe ouvrière. Toutefois, l'analyse des mouvements sociaux en termes de classes sociales fait débat dans une Afrique du Sud marquée par des taux de chômage importants, où la notion de classe ouvrière exclut *de facto* des millions de citoyens (Barchiesi, 2004). Dans ce cadre, Desaï définit les mouvements sociaux comme le mouvement, non plus des classes sociales inférieures, mais des pauvres (Desaï, 2002) qui expérimentent quotidiennement les effets des politiques néolibérales, notamment sur leur accès aux services ou au logement. Dans le prolongement de ces débats, Dwyer (2004) affirme que parler de « pauvres » est réducteur dans la mesure où les mouvements sociaux n'ont pas nécessairement d'unité, ni dans leur positionnement ni dans l'objet de leurs luttes. De ce fait, pour l'auteur, l'homogénéisation des mobilisations sociales sous l'étiquette de « pauvres » ne permet pas de rendre compte de la réalité sociale de ces initiatives. Finalement, la question de l'identité des contestataires est complexe et représente sans doute un peu de chacune des catégories proposées par les auteurs cités, sans qu'il soit évident d'en définir plus clairement les contours.

Ballard et *al*. (2006a), dans un ouvrage incontournable pour l'étude des nouveaux mouvements sud-africains qui constitue le premier essai d'appréhension globale de ce « nouveau » cycle de protestations sociales, prolongent le débat en soulignant que les nouveaux mouvements sociaux ne sont pas homogènes. Pour les auteurs (Ballard et *al*., 2006a), les similitudes identifiables entre ces organisations sont uniquement issues du contexte post-apartheid caractérisé par la pauvreté, des taux de chômage élevés et la libéralisation économique. Au-delà, les nouveaux mouvements sociaux constituent un ensemble très hétérogène. Pour le décrire, les auteurs (Ballard et *al*., 2006b) proposent une typologie composée de six catégories établies selon les enjeux sur lesquels ils se mobilisent. Certains mouvements sociaux sont concentrés sur les services essentiels (par exemple, *Soweto Electricity Crisis Committee* (SECC), *Anti Privatisation Forum* (APF), *Treatment Action Campaign* (TAC)) et se mobilisent contre ce qui est compris comme la « privatisation » des services et plus objectivement les politiques de recouvrement des coûts. D'autres sont concentrés sur les problématiques d'accès à la terre (*Landless People's Movement* et *Western Cape anti-Eviction Campaign* par exemple), sur les questions d'environnement et de pollution, sur la défense des minorités (femmes, minorités ethniques, réfugiés) ou sur les questions de réparation post-apartheid (par exemple *Jubilee South Africa*). La dernière catégorie proposée par Ballard (2006b) concerne les syndicats, dont la COSATU, qui, déjà présents lors des mobilisations anti-apartheid, continuent à se mobiliser et doivent composer avec un défi consistant à prendre en compte la nouvelle organisation de la force ouvrière et le travail informel.

La deuxième question centrale, s'agissant des nouveaux mouvements sociaux, concerne les formes de cette contestation collective. À travers quels répertoires d'action et suivant quelles stratégies ces mouvements se mobilisent-ils ? Les dynamiques protestataires prennent des formes variées, allant de la collaboration avec l'État à sa contestation frontale au travers de manifestations, de campagnes publiques, etc. (Stokke, Oldfield, 2004). Plus généralement, elles se développent dans deux directions (Ballard et *al.*, 2006b). D'un côté, certains mouvements se placent dans une perspective « rights-based » et ont pour objectif de contraindre l'État à mettre en œuvre les droits constitutionnels dans l'ordre libéral actuel, défendant l'idée de l'inclusion des marginalisés comme véritables citoyens. A l'inverse, certaines organisations adoptent une position qualifiée de contre-hégémonique dans la mesure où leur objectif est de renverser l'État et de le remplacer par un *« worker's state »*. Dans ce cas, une idéologie de lutte des classes est alors très présente, les militants se définissant comme : « anti néolibéral, anti capital, anti GEAR, anti marché, anti globalisation » et se

revendiquant comme socialistes ou trotskystes. Parmi ces organisations, l'idée prévaut qu'ils représentent les « vrais » mouvements sociaux à l'inverse de ceux qui ont choisi la collaboration avec l'État (comme le mouvement *Treatment Action Campaign* par exemple). Dans ce cadre, toute collaboration avec l'État et ses « intérêts bourgeois » est vue comme de la distorsion ou de la trahison, et ce, même si beaucoup de militants ordinaires conservent un attachement important pour l'ANC (Matlala, 2009; Sinwell, 2010). Toutefois, Ballard (Ballard et *al.*, 2006b) soulignent que ces deux catégories ne sont pas totalement rigides et hermétiques dans la mesure où les mouvements sociaux les plus révolutionnaires utilisent également fréquemment le recours au langage des droits pour légitimer leurs activités militantes : il s'agit donc de considérer ces différentes actions dans un continuum plutôt que dans une rupture.

Par ailleurs, la reconnaissance des droits sociaux dans la Constitution offre une ressource politique importante aux nouveaux mouvements sociaux. Greenstein (2003) distingue plusieurs manières de se saisir des droits sociaux : la voie légale (*legal route*) ou l'utilisation des cours de justice, la voie militante (*activist route*) ou l'utilisation de la référence aux droits pour faire pression sur les politiques de l'État sans nécessairement recourir aux tribunaux, et la voie militante et légale (*legal-activist route*) qui combine des stratégies mobilisant des dynamiques protestataires classiques (manifestations, etc.) et des stratégies purement légales. Le plus souvent, les nouveaux mouvements sociaux privilégient des modes d'action oscillant entre le légalisme (recours aux tribunaux) et l'illégalisme (débranchement ou rebranchement de compteurs à prépaiement visant à rétablir un accès à des biens comme l'eau ou l'électricité, etc.) que l'on peut qualifier à la suite de Cécile Péchu de « sectoriel » dans la mesure où il est « localisé » et « en rapport direct avec la revendication portée par la mobilisation » (Péchu, 1996). Par ailleurs, Ballard et *al.* (2006b) montrent que les diverses stratégies utilisées par les mouvements sociaux peuvent être caractérisée de « in system », quand elles sont de l'ordre de la collaboration avec l'État, ou de « out system », quand elles se positionnement en opposition radicale avec l'État. Si ces deux orientations font débat au sein des mouvements sociaux, ils peuvent avoir recours à ces deux catégories au cours de leur évolution même s'il existe un antagonisme fort entre celles-ci.

Pour les mouvements sociaux, le lien avec la communauté est source de légitimité (Tournadre-Plancq, 2008). Ces derniers se veulent les représentants des pauvres et de leurs intérêts et s'inscrivent le plus souvent dans une stratégie du proche en construisant leurs griefs dans les privations et frustrations vécues aux quotidiens par les résidents des townships (Egan,

Wafer, 2006). Leur échelle d'action se trouve la plupart du temps dans leur expérience quotidienne (Oldfield, Pieterse, 2002), ce qui pose, pour ces organisations d'envergure locale, la question des alliances et des coalitions afin de gagner en visibilité et en force sur la scène publique nationale (Stokke, Oldfield, 2004).

Au regard de cette stratégie de proximité, Ballard (2006b) souligne aussi le problème du leadership de ces mouvements sociaux qui, souvent issu de classes moyennes, non africains et possédant un capital social, un accès à des réseaux internationaux et à une formation universitaire de haut niveau ont une emprise considérable sur le choix des tactiques adoptées par les mouvements sociaux.

La notion d'échelle géographique est utilisée par certains auteurs dans l'étude des mobilisations sociales dans la mesure où les mouvements sociaux se développent dans une tension entre les expériences quotidiennes des militants, situées à un échelon micro-local, et des problématiques plus globales portés par les leaders de ces mouvements souvent issus de milieux sociaux plus favorisés ou du monde milieu académique (Wafer, 2008 ; Naidoo, Veriava, 2009). Cette tension au sein des organisations serait également l'illustration de différentes représentations sociales et politiques constitutives des mouvements (Wafer, 2005, p 62), qui donnent accès à des ressources politiques et des réseaux différents dans la lutte contre les politiques de l'État (Wafer, 2008), mais sont aussi parfois source de contradictions internes (Naidoo, Veriava, 2009). Au-delà, les stratégies déployées par les mouvements sociaux constituent des illustrations d'un double processus de « mondialisation par le bas » et de constitution d'une « société civile mondiale » [54] (Le Marcis, 2009). L'auteur défend également l'idée que « la politique quotidienne en post-colonie consiste souvent en un mélange complexe de revendications fondées sur le droit et d'engagements stratégiques avec des acteurs non étatiques et des institutions, souvent de nature non démocratique, violente et hiérarchique » (Robins, 2008, p80)[55].

Enfin, dernière question centrale concernant ces nouveaux mouvements sociaux : quels rapports entretiennent-ils avec les sphères politiques et institutionnelles, particulièrement avec l'ANC, parti libérateur au pouvoir depuis 1994 ? D'emblée, soulignons que les mouvements sociaux entretiennent une relation très ambigüe et complexe avec le parti au pouvoir, et ce, à plusieurs titres. Ces derniers sont souvent criminalisés, dans le discours ou dans les faits, par

[54] Robins (2008) utilise les expressions de « *grassroots mobilisation* » et « *globalisation from below* » dans le texte original.
[55] Traduction proposée dans (Le Marcis, 2009, p. 231).

les sphères institutionnelles (Miraftab, Wills, 2005 ; Stokke, Oldfield, 2004 ; Zikode, 2006, 2008; Bond, 2004) qui semblent considérer que si les actions illégales étaient acceptables du temps de l'apartheid du fait de l'illégitimité du gouvernement, elles ne le sont plus depuis l'élection d'un régime démocratique élu (Ballard et *al*., 2006c). Les mouvements sociaux sont aussi suspectés de mettre à mal la démocratie (Tournadre-Plancq, 2008) et parfois considérés comme une « troisième force » (Zikode, 2006), terme détourné par les autorités pour désigner les mouvements sociaux, qui fait appel à l'imaginaire collectif sud-africain rappelant une force clandestine menaçante, illégale et violente, agissant en support du gouvernement d'apartheid et qui aurait causé la mort de plus de 14000 personnes entre 1990 et 1994. Pourtant, un certain nombre d'auteurs (Ballard et *al*., 2006a ; White, 2007 ; Jacobs, 2006 ; Zuern, 2006 ; Madlingozi, 2007 ; Miraftab, Wills, 2005) montrent au contraire que dans un pays dominé par un seul parti, l'ANC, et pourvu d'une opposition politique très faible, les mouvements sociaux constituent le seul contre-pouvoir actif et qu'ils occupent de ce fait une place importante pour l'évolution de la démocratie et la représentation des populations marginalisées sur la scène publique. Soulignons que la criminalisation des mouvements sociaux, dans un contexte global de multiplication des conflits sociaux et de multiplication des mouvements sociaux au Sud, est un phénomène largement repéré en dehors des frontières sud-africaines (Polet, 2008). De la même manière, pour d'autres auteurs (Miraftab, Wills, 2005), la contestation sociale instituée par les nouveaux mouvements sociaux est source d'ouverture de l'espace politique dans un contexte où les villes, très inégalitaires, sont productrices de différents types de citoyenneté selon un accès différencié à la ville et à ses biens fondamentaux. En effet, les pratiques des mouvements sociaux permettraient de créer des espaces de citoyenneté active et inclusive (*inclusive and active citizenship*). Dans ce cadre, Miraftab (2004) propose une distinction entre participation institutionnelle « organisée » et participation « spontanée », ou entre espaces *invités* et espaces *inventés* de la démocratie locale (*invited and invented spaces*), soulignant que les mouvements sociaux s'inventent des espaces de parole et de participation dans la cité légitimés par le déficit de représentation, l'ineffectivité des canaux institutionnels de participation et des gouvernements locaux et de criminalisation grandissante de l'action collective. À ce titre, les *ward committees*, censés être la pierre angulaire du dispositif de participation citoyenne, sont pourtant souvent perçus comme de simples espaces d'échanges d'information par les citoyens (Piper, Tapscott, Thompson, 2010). Cette participation hors des canaux institutionnels serait rendue obligatoire du fait de l'ineffectivité de ces derniers (Piper, Tapscott, Thompson, 2010). En quelque sorte, les mouvements sociaux considèrent « qu'il faut recourir à la rue pour être entendu » (Zikode,

2008), et témoignent d'un manque de confiance dans les capacités, ou la volonté, du parti au pouvoir de proposer des réponses concrètes aux problèmes des pauvres (Zikode, 2006, 2008).

Dans le même ordre d'idées, les militants des mouvements sociaux entretiennent un rapport ambigu et contradictoire avec l'ANC, parti libérateur, composé d'un mélange d'espoirs déçus, de loyauté passée et d'incompréhensions face, d'une part, aux politiques néolibérales profitant peu aux pauvres et, d'autre part, aux réactions hostiles de l'ANC face aux mobilisations sociales contemporaines. On assiste donc à une situation contradictoire et ambiguë dans le corps militant qui continue à soutenir l'ANC, via l'adhésion au parti ou le vote, mais dans le même temps dénonce les politiques et les manières du parti au pouvoir dans leurs activités militantes (Matlala, 2010 ; Sinwell, 2010). Enfin, les militants considèrent que c'est dans les mouvements sociaux que se joue la « vraie politique », celle qui permet de répondre aux besoins immédiats des habitants des townships, à l'inverse de celle de l'ANC lointaine et peu concernée par les requêtes des pauvres (Tournadre-Plancq, 2009).

Finalement, à l'heure de la consolidation démocratique, il apparaît que la littérature sud-africaine sur les mouvements sociaux partage une même approche positive de ceux-ci. D'abord, elle souligne qu'ils peuvent jouer un rôle pertinent dans la construction de la démocratie et dans la promotion des changements sociaux vers une société plus juste, participative et plus apte à produire du développement humain (Bebbington, 2008). Elle montre ensuite que ces mouvements permettent à des groupes souffrant d'un déficit de représentation dans la sphère publique de faire exister leurs revendications sur la scène publique. Toutefois, plus récemment, des voix différentes s'élèvent dans le paysage académique sud-africain, certains auteurs (Sinwell, 2010) affirmant que les mouvements sociaux ont été trop romancés par un certain nombre d'intellectuels de gauche qui voient dans les mouvements sociaux la possibilité de la construction « d'un autre monde » sans en apprécier justement les limites. S'opposant à la croyance partagée que ces derniers représentent une force de construction d'une société alternative, ils invitent à une lecture plus critique des possibilités et des contraintes de ces mouvements et à une réévaluation des relations entre le leadership et la base de ces collectifs protestataires.

3.4. Nouveaux et anciens mouvements sociaux, une véritable dichotomie ?

On l'a vu, la notion de nouveaux mouvements sociaux n'est pas spécifique à l'Afrique du Sud, elle a été employée dès les années 60 en Europe, aux États-Unis ou en Amérique Latine pour qualifier un renouveau des mobilisations sociales et des formes de l'action collective. En Afrique du Sud, si les mouvements sociaux post-apartheid sont caractérisés de « nouveaux », c'est, selon Singh (2001), parce qu'ils se distinguent des anciens mouvements sociaux par les problématiques défendues, qui ont un caractère local et s'enracinent dans la critique de la détérioration des conditions de vie et de l'accès aux biens essentiels et au logement des pauvres, par des actions de faible envergure concernant des petits groupes composés de populations pauvres et enfin par une base institutionnelle faible.

L'apparition de la notion de nouveaux mouvements sociaux ne traduit pas une « rupture » mais au contraire une évolution entre les anciens mouvements anti apartheid et les nouveaux mouvements sociaux actuels : il n'y a pas réellement de clivage entre ces deux « temps » ni de dichotomie franche, notamment entre les *civics*, et les nouveaux mouvements sociaux, mais au contraire certaines formes de continuités de l'action collective (Ballard, 2006b). En effet, les *civics* sont particulièrement importantes dans la perspective de l'étude des mouvements sociaux contemporains dans la mesure où, organisations de proximité à base résidentielle focalisées à la fois sur des questions quotidiennes comme l'accès au logement ou aux services et sur des problématiques plus politiques visant la libération nationale, elles peuvent apparaître comme les prédécesseurs des nouveaux mouvements sociaux. En effet, ces derniers, particulièrement ceux qui se mobilisent contre l'installation des compteurs à prépaiement, ont repris les répertoires d'action des *civics*. Comme l'affirment Ballard et *al*. (2006b, p398), les manifestations et contestations ne sont pas une tactique nouvelle : « leurs stratégies (des mouvements sociaux), activités et orientations sont tirées des expériences, répertoires et des autres riches héritages de la lutte en Afrique du Sud ». Pour certains auteurs, les nouveaux mouvements sociaux constituent un « retour au modèle des *civics* » si ce n'est qu'à la différence de leurs prédécesseurs ils évoluent en l'absence de leadership politique (Dawson, 2010, p271), du fait d'une absence de force politique organisée et fédératrice à gauche de l'Alliance tripartite. De manière plus générale, pour Tournadre-Plancq (2009, p5), l'apport des structures antérieures aux nouveaux mouvements *sociaux « se mesure en termes de capital relationnel mais également de possibilité d'accéder à certaines ressources matérielles, comme un local par exemple »*. Dans le même ordre d'idées, nos enquêtes de terrain montrent très clairement que le corps militant des nouveaux mouvements sociaux est

composé de nombreux anciens militants engagés dans les mobilisations contre l'apartheid. Ces formes de continuité sont donc réelles même s'il est vrai que les objets de mobilisation ont changé puisque les luttes se réfèrent désormais à des objectifs beaucoup plus matériels, circonscrits, particuliers et à des enjeux spécifiques comme l'accès à la santé, à l'eau, au logement ou à la terre

.

CHAPITRE 4 - « La guerre de l'eau de Soweto »[56]. Acte 1, le recours à la rue

Dès ses débuts, le projet OGA a été l'objet de mobilisations collectives diverses caractérisées dans un premier temps par des activités de désobéissance civile, de vandalisme et plus généralement « d'illégalismes » (Mouchard, 2003). Le mécontentement exprimé ici s'inscrit, on l'a vu, dans un cycle de protestations plus large à l'échelle du pays et Soweto. Dans ce cadre, certains mouvements sociaux comme le *Soweto Electricity Crisis Committee* (SECC) ou *l'Anti Privatisation Forum* (APF), à l'initiative de nombreuses mobilisations collectives contre les conditions d'accès à l'électricité au début des années 2000, sont également des acteurs centraux de l'opposition contre le projet OGA. De la même manière, la campagne menée contre le projet d'eau s'inspire des luttes précédentes contre l'installation de compteurs à prépaiement dans le secteur de l'électricité. Plutôt que de considérer les mobilisations collectives contre le projet OGA comme un élément isolé, il s'agit de montrer que les dynamiques protestataires s'inscrivent dans un paysage plus large de mécontentement contre la qualité des services. Penser l'action collective dans ce cas spécifique doit donc permettre une réflexion plus générale sur les mobilisations contemporaines dont l'Afrique du Sud est le théâtre.

Dans ce chapitre, nous questionnerons l'émergence de l'action collective. Certains mouvements sociaux, notamment APF et SECC, ont été l'objet d'un intérêt sans cesse renouvelé dans les sphères universitaires ces dernières années. Il ne s'agit donc pas de revenir en détail sur ces collectifs militants mais d'en donner un aperçu afin de saisir leur agencement dans le cadre de l'émergence des contestations contre le projet OGA et de comprendre comment les revendications de certains résidents ont été formalisées et sont devenues qualifiables « d'action collective ». L'analyse s'appuie sur nos enquêtes de terrain, d'une part, la bibliographie, d'autre part. Par ailleurs, au-delà des revendications directement liées au projet OGA, nous étudierons la vision des services d'eau développée par ces mouvements sociaux. Nous montrerons que celle-ci, avant tout nourrie d'arguments idéologiques et d'une

[56] « *Soweto starts its water war* », Mail and Guardian, 24 Juillet 2006.

opposition farouche à l'ANC, est pourtant moins homogène qu'il y paraît si l'on s'intéresse à l'ensemble du corps militant.

1. L'émergence de la contestation collective

Retracer l'histoire des mobilisations contre le projet OGA questionne la définition de l'action collective. En effet, que signifie cette notion apparemment simple? Elle peut se définir comme « l'action concertée en faveur d'une cause » (Neveu, 2005, p. 9), autrement dit, elle correspond à une action liée à une revendication pour laquelle des individus s'organisent et se coordonnent. La notion renvoie donc à deux éléments essentiels : un « agir-ensemble intentionnel » caractérisé par le « projet explicite des protagonistes de se mobiliser de concert » qui se développerait dans « une logique de revendication, de défense d'un intérêt matériel ou d'une « cause » » (Neveu, 2005, p. 9). Il s'agit dans cette section de voir comment l'action collective a émergé contre le projet OGA et d'étudier les acteurs, ou les « formes organisationnelles » (Céfaï, 2007, p. 10) (ici, les organisations suivantes : PCRF, SECC, APF, CAWP), à l'origine des contestations ainsi que leurs revendications.

1.1. Formation du PCRF à Phiri ou les prémices de l'action collective

Le projet OGA, au départ initié dans le quartier de Phiri, Soweto, a été rapidement étendu à d'autres quartiers. Pourtant, la mobilisation collective contre le projet a été initiée à Phiri et est restée la plus forte dans ce périmètre. Les prémices de l'action collective sont à chercher dans des initiatives isolées de certains ménages. En effet, les mobilisations initiales des membres de la communauté, notamment dans le quartier connu sous l'appellation « Old Phiri », se concentraient à l'échelle des ménages et n'avaient pas de dimension collective (Matlala, 2009). Il s'agissait pour les ménages de contester individuellement l'installation des compteurs à prépaiement et de dénoncer le manque de consultation et d'information sur le projet au travers, par exemple, de rencontres ponctuelles avec le *councillor*. En se référant à la manière dont Singh (2001)[57] définit l'action collective, à ce stade, les mobilisations contre le projet OGA ne peuvent pas être caractérisées d'action collective mais de « *crowd action* » du

[57] Cité dans (Matlala, 2010, p83).

fait de leur manque d'institutionnalisation, d'organisation, de structure et de l'éruption soudaine des mobilisations autour d'un évènement conflictuel.

Les initiatives individuelles basculent dans « l'agir-ensemble intentionnel » en août 2003, lorsque les résidents constituent en un groupe organisé: le *Phiri Concerned Residents Forum* (PCRF). L'une des membres actifs explique les conditions de formation de ce collectif :

> *« Les tranchées de canalisation ont commencé à être creusées. Ils ont modifié les compteurs électriques et l'électricité a été coupée pendant deux jours. Nous sommes allés les voir et ils ont dit qu'ils ne faisaient que leur travail – que nous devions adresser nos plaintes au conseiller municipal. Donc nous sommes allés à la mairie [pour nous plaindre]. Le conseiller nous a dit que les employés étaient en train de changer l'infrastructure pour installer des compteurs d'eau à prépaiement. Quand nous sommes sortis du bureau de l'administration, nous avons dit aux gens d'arrêter parce que nous n'avions pas été consultés. Ensuite, [en protestation], nous avons rebouché les tranchées. C'est à ce moment-là que nous, les habitants, nous sommes réunis (…)*[58] *».*

De la même manière, les militants interrogés lors de nos enquêtes de terrain expliquent leurs motivations à se mobiliser contre le projet OGA en soulignant leur désapprobation envers les outils sociotechniques utilisés par la municipalité et le manque de consultation des résidents sur le projet (voir encadré 11).

Le PCRF, créé spontanément par certains résidents du township, constitue ainsi la première étape de la formalisation des mobilisations collectives contre le projet OGA. Plus qu'un mouvement social, le groupement peut être défini comme une « *community based organisation* » (CBO). Initialement créée pour lutter contre les compteurs à prépaiement, il s'est rapidement ouvert à d'autres sujets affectant les résidents de Phiri comme l'accès à l'électricité ou au logement. À ses débuts, le PCRF était une organisation de faible envergure (30 personnes environ), composée majoritairement de femmes et dirigée par un comité de 5 personnes (Matlala, 2010a). En 2008, le PCRF est devenu une branche du *Soweto Electricity Concern Committe* (SECC), se faisant alors connaître sous l'intitulé de *SECC Phiri branch*.

[58] Entretien de J. Makoatsane, en ligne http://www.citizen.org/cmep/article_redirect.cfm?ID=14303 . Dernière consultation le 27/07/2011.

Encadré 11 – Portrait d'une des membres fondateurs du PCRF

Zodwa, femme d'une cinquantaine d'années arborant un T-shirt rouge à l'effigie de l'APF et aux divers slogans « anti privatisation », est un des membres fondateurs et représentante du PCRF devenu SECC Phiri Branch en 2008. Elle fait également partie d'APF et du SECC. Elle nous reçoit chez elle pour un entretien.

Elle explique que son engagement militant remonte aux mobilisations contre l'apartheid, période durant laquelle elle était affiliée au *Congress of South African Students* (COSAS). Elle déclare avec fierté avoir été active lors des évènements de 1976 à Soweto.

Elle vit à « Old Phiri » dans une maison en dur composée de quatre pièces et d'une « backyard shack » : 12 personnes y vivent dont 5 enfants, 5 adultes sans emploi et une personne âgée qui perçoit une retraite de R1000 environ par mois. Selon elle, son foyer vit grâce à la pension de retraite de sa mère.

Elle fait partie des premières personnes à s'être mobilisées contre le projet OGA en 2003. Zodwa explique pourquoi elle a décidé de se mobiliser contre le projet : *« Nous avons commencé à résister contre le projet OGA car les compteurs à prépaiement sont cruels et ils nous ont été imposés, les councillors nous ont imposé quelque chose dont on ne voulait pas, sans nous demander. JW m'a emmené avec d'autres résidents de Phiri faire une visite de terrain à Orange Farm et à Kasigo, un township situé dans l'East Rand, pour me montrer le fonctionnement des compteurs mais j'ai tout de suite vu que les compteurs sont cruels : que faire si quelqu'un à la maison est malade que l'on n'a pas d'eau ? J'ai parlé avec une vieille femme qui souffrait parce que sa fille était malade du VIH et qu'elle n'avait pas assez d'eau pour la soigner. J'ai été choquée par cette expérience et j'ai décidé de lutter contre le projet.* » En effet, au moment de la mise en œuvre du projet, JW proposait des visites de terrain à Orange Farm et Kasigo, deux townships où des compteurs avaient déjà été installés par *Johannesburg Water*, et offrait la possibilité aux participants de rencontrer des résidents et de leur poser des questions sur le fonctionnement de ces outils sociotechniques. Suite à cette visite de terrain, elle explique que JW lui aurait proposé de l'argent pour qu'elle parle du projet OGA à ses voisins et aux habitants de son quartier. Elle explique avoir refusé parce que « *cela aurait signifié tuer ma communauté et me tuer moi-même. Et pourtant, ils avaient mis l'argent juste devant mon nez, mais j'ai refusé* ».

Au moment de la mise en œuvre du projet OGA, Zodwa a refusé qu'on installe un compteur à prépaiement dans sa propriété. Comme prévu par le projet, elle s'est donc vu proposer un niveau de service inférieur matérialisé par une connexion extérieure dans la cour non relié au

réseau d'assainissement. À la suite de ces travaux, elle explique que, « *pour rendre les choses plus faciles* », elle a elle-même payé un plombier pour connecter les toilettes et la salle de bain à cette arrivée d'eau. En réaction, JW a envoyé la police pour l'arrêter du fait de cette action jugée « illégale » mais l'affaire est restée sans suite dans la mesure où, estime-t-elle, *« je suis propriétaire de ma maison, est-ce que c'est vraiment illégal ? Que peuvent-ils faire ?* »

Source : auteur, entretien réalisé le 09/11/2010

1.2. Les mouvements sociaux, des acteurs catalyseurs

Les mobilisations contre le projet OGA peuvent être caractérisées d'action collective à compter de la création du PCRF. Toutefois, l'émergence de dynamiques protestataires organisées et la formalisation du PCRF ont été le fruit d'une collaboration avec deux mouvements sociaux : l'*Anti Privatisation Forum (APF)* et le *Soweto Electricity Crisis Committee* (SECC), affilié d'APF parfois également qualifié de « mini mass movement » (Egan, Wafer, 2006). L'implication de ces mouvements sociaux constitue un moment d'inflexion important dans la trajectoire des dynamiques protestataires dans la mesure où elle a donné une autre dimension à l'action collective engagée à Phiri, et ce à plusieurs titres. D'abord, ils lui ont donné une structure (en aidant à former un comité exécutif par exemple), un mode d'organisation (suggérant par exemple la mise en place de réunions de mobilisation hebdomadaires), une expertise et des moyens. Au-delà, leur intervention a permis un changement d'échelle en termes de formulation des griefs et des privations vécues dans l'expérience quotidienne des résidents en les reliant à des problématiques plus globales relatives à la gestion des services essentiels à l'échelle municipale et nationale. Outre une institutionnalisation, l'intervention des mouvements sociaux a donc permis d'élargir les revendications micro-locales des résidents pour les faire résonner avec des revendications plus globales. Qui sont ces mouvements sociaux ayant joué un rôle catalyseur dans l'émergence de l'action collective? Comment se sont-ils « greffés » sur les contestations ayant émergé à Phiri contre le projet OGA ?

APF (Buhlungu, 2006 ; Dawson, 2008 ; Runciman, 2010) et SECC (Egan, Wafer, 2006 ; Naidoo, Veriava, 2009 ; Alexander, 2003) ont été l'objet d'une littérature scientifique importante et d'une attention médiatique grandissante depuis le début des années 2000. Ainsi, sans revenir en détail sur l'histoire et les caractéristiques des deux organisations, bien

exposées ailleurs, nous proposons néanmoins dans les lignes suivantes quelques clés de compréhension essentielles à l'appréciation de l'émergence de la contestation collective.

Les deux organisations ont été créées dans les années 2000 dans un contexte marqué, d'une part, par l'adoption à Johannesburg du plan Igoli 2002, d'autre part, par l'adoption du GEAR. Si les deux organisations diffèrent par leur « statut » dans le paysage des mouvements sociaux, APF étant une plateforme d'échanges et de facilitation des mobilisations de ses affiliés dont fait partie le SECC, elles partagent néanmoins un certain nombre de convictions et d'objectifs.

1.2.1. Anti Privatisation Forum (APF)

APF a été créé en 2000 par des intellectuels de gauche et anciens membres du parti communiste, de l'ANC ou de syndicats influents comme la COSATU déçus par la politique menée par l'ANC (Buhlungu, 2006). Trois de ses membres fondateurs, Dale McKinley (ex membre du parti communiste), John Appolis (ex membre de la COSATU) et Trevor Ngwane (ex *councillor* ANC à Pimville, Soweto) sont symptomatiques de cette tendance dans la mesure où ils ont été exclus des mouvements syndicaux ou politiques dans lesquels ils militaient pour avoir formulé publiquement des critiques, par exemple sur le principe de recouvrement des coûts adopté par le gouvernement ANC (Ngwane, 2003). Rapidement, des étudiants, appartenant majoritairement à des organisations socialistes, et des groupes de résidents issus des townships entourant Johannesburg ont adhéré au projet de formation de l'APF.

L'APF, forum peu institutionnalisé, regroupe une trentaine d'organisations affiliées, dont le SECC, trois groupes politiques et un certain nombre d'adhérents individuels[59]. Forte de cette base, l'organisation est devenue un mouvement social puissant qui rallierait plus de 10 000 personnes (Buhlungu 2006, p73). Un des représentants du collectif insiste sur la nature de l'APF, revendiquant son manque d'institutionnalisation :

> *« L'APF est un forum, pas une organisation, ce qui veut dire qu'il y a un certain nombre d'organisations de base qui sont affiliées à l'APF, mais qu'elles restent autonomes [60]».*

[59] Pour plus de détails sur les différentes instances composant l'APF, voir (Runciman, 2010).
[60] Dale McKinley, entretien réalisé le 29/06/2009.

Les organisations affiliées, toutes basées dans les townships de la région du Gauteng, sont très hétérogènes en termes de force, de taille ou d'orientation politique mais ont en commun un engagement en faveur de l'accès aux services essentiels ou au logement pour les populations les plus marginalisées. L'APF leur apporte un appui de taille en termes logistique, financier, organisationnel et idéologique, ce qui lui vaut l'appellation de « maison mère » par les militants comme l'explique un militant du SECC :

> *« La maison mère du SECC est l'APF – le SECC est un des affiliés parmi les plus actifs de APF. Quand on a besoin de quelque chose, on va à l'APF. L'APF n'est pas sur le terrain, ils ne viennent pas s'occuper des connexions ou des reconnexions illégales par exemple. Par contre, quand des camarades sont arrêtés lors de ce genre d'opérations, le SECC se rend à l'APF afin de demander de l'aide, et l'APF s'organise avec les avocats afin de les faire libérer. L'APF donne aussi la caution. Pareil, quand le SECC organise une marche, l'organisation prévient l'APF qui se charge de diffuser l'information auprès de tous les affiliés et d'envoyer des représentants d'autres communautés ou de financer le transport de ceux qui sont loin.*[61] *»*

Par ailleurs, l'APF, plateforme d'échange et de facilitation des mobilisations collectives initiées par ses affiliés, développe une large gamme d'activités : éducation et information des communautés sur leurs droits, sur les politiques d'accès aux services, ou sur les idéologies politiques. Runcinam (2010) estime que cet aspect moins visible et moins spectaculaire des répertoires de résistance de l'APF est pourtant crucial pour le fonctionnement de l'organisation. Des activités qualifiées de « défensives » sont également mises en œuvre : sabotage des compteurs à prépaiement, possibilité d'une assistance légale aux communautés en cas d'arrestation, organisation de manifestations, etc. L'APF tente également d'attirer l'attention des médias et des décideurs politiques sur les causes défendues par ses affiliés grâce à la production de pamphlets, de newsletters, d'articles, de rapports, de vidéos ou au travers de la participation à des émissions de radio ou de télévision.

[61] Charles, membre du SECC, entretien réalisé le 14/07/2009.

1.2.2. Soweto Electricity Crisis Committee (SECC)

Le SECC, créé par Trevor Ngwane, ex-conseiller municipal de l'ANC, et quelques autres intellectuels et résidents de Soweto a émergé suite à un changement d'orientation des politiques municipales relatives à l'accès à l'électricité au début des années 2000: l'adoption du principe de recouvrement des coûts et le passage d'une tarification au forfait à une tarification à la consommation ayant conduit à une augmentation des tarifs allant jusqu'à 400% pour certains ménages (Fiil-Flynn, 2001) et à des centaines de milliers de déconnexions. Dans ce contexte, le SECC s'est illustré par l'organisation de mobilisations protestataires massives contre les coupures d'électricité et la mise en place des compteurs à prépaiement pour l'accès à l'énergie grâce à la mise en œuvre de « l'*Operation Khanyisa* » (« allumer la lumière ») consistant à reconnecter illégalement les ménages débranchés par l'entreprise ESKOM suite à un défaut de paiement (voir encadré 12).

Encadré 12 – Emergence du SECC selon Trevor Ngwane.

Lors d'un entretien réalisé dans les bureaux du SECC à Soweto, T. Ngwane, membre fondateur du SECC raconte l'émergence de l'organisation : « *A l'époque de la création du SECC, les coupures d'électricité devenaient fréquentes à Soweto. Le gouvernement commençait à aller vers la privatisation des services. Au niveau de l'électricité, une partie d'ESKOM a été privatisée et afin de rendre les investissements attractifs pour les investisseurs, le gouvernement a décidé de faire payer les habitants. Avant les gens payaient un forfait qui était calculé d'après une estimation réalisée chaque mois. Ce système posait des gros problèmes aux foyers qui voyaient leur budget électricité varier considérablement d'un mois à l'autre et ESKOM faisait des réévaluations périodiques, souvent à la hausse d'ailleurs… ce qui posait des problèmes et provoquait l'insatisfaction des habitants : souvent, les foyers cumulaient des dettes très importantes. De ce fait, ESKOM a décidé d'installer des compteurs pour l'électricité. Les gens qui ne payaient pas l'électricité se voyaient donc couper l'accès à l'énergie et parfois des rues entières étaient coupées ! Les gens à Soweto ont commencé à s'organiser. Soweto est un endroit très vaste qui compte plus de quarante quartiers, le besoin se faisait sentir de s'organiser et de ne faire qu'une seule voix. L'unité fait la force ! Le fait de lutter séparément donne plus de forces à ESKOM qui peut diviser pour régner. Un atelier a donc été organisé en 2000 : des militants de tout Soweto ont été conviés et l'atelier a eu un vif succès. Dès le premier jour, il a été clair que le besoin de former un comité à Soweto était là. Le SECC est devenu assez rapidement très populaire dans le quartier, notamment dès que les opérations de reconnexions illégales ont*

commencé. Il fallait en effet trouver un moyen efficace d'agir car ESKOM se disait ouvert à la négociation d'un côté mais de l'autre continuait à couper l'électricité… alors les reconnexions illégales donnait un effet de levier et du poids aux gens de Soweto : ESKOM était obligé de commencer à écouter, de ne plus faire semblant de vouloir négocier. Les reconnexions au réseau électrique sont rapidement devenues la principale campagne du SECC. De plus en plus de bénévoles ont été formés aux reconnexions illégales et la campagne est devenue de plus en plus populaire.».

Source : auteur, entretien réalisé le 21/07/2009

L'organisation, basée à Soweto contrairement à APF qui occupe des bureaux dans le CBD de Johannesburg, rassemblerait environ 7000 membres (Ngwane, 2003), même si une estimation fiable du nombre de membres reste difficile (Egan, Wafer, 2006). En effet, le SECC représente la somme de nombreux groupes de résidents appartenant aux différents quartiers de Soweto, les « branches », au nombre de trente, coordonnées par un noyau d'activistes travaillant depuis le bureau de *Career Center* situé non loin de l'hôpital *Baragwanath*. Les branches locales, de tailles diverses selon les zones, sont des organisations relativement indépendantes souffrant de mauvaise communication entre elles (Wafer, 2008). Chacune des branches organise des réunions hebdomadaires qui sont des espaces d'échanges d'expérience et de mobilisation des membres durant lesquelles les militants se tiennent informés des projets en cours, des marches de protestation à venir, des évolutions des politiques concernant les services essentiels dans le quartier, etc. Ces dernières sont la plupart du temps organisées dans des écoles, des églises ou des gymnases, prêtées avec plus ou moins de bonne volonté par les autorités locales (encadrés 13 et 14).

Les observations réalisées lors de nos enquêtes de terrain font apparaître des formes de continuité entre les pratiques contestataires et les symboles développés durant l'apartheid et celles employées par les nouveaux mouvements sociaux (encadrés 13 et 14) : les chants utilisés lors des réunions hebdomadaires ou des manifestations en sont une bonne illustration (Dawson, 2010). Cette « mise en tradition » (Tournadre Plancq, 2008, p. 151) s'invite au-delà des réunions et s'exprime à d'autres occasions, il s'agit par exemple d'appeler au boycottage des élections[62], des loyers ou des factures de services urbains[63] ou de pratiquer le toyi-toyi lors des manifestations.

[62] Le SECC a appelé au boycottage des élections locales.

[63] Le Soweto Concerned Residents (SCR), émanation du SECC, fonctionne sur un mode relativement similaire à ce dernier. Il a développé une campagne intitulée « Rands 5 » proposant de régler cinq rands pour les services municipaux. Ce montant est jugé par les militants comme étant en adéquation avec leur capacité de paiement

Encadré 13 –Réunion du SECC à Career Center, Soweto

Je suis invitée par Jane, administratrice du SECC, à participer à la réunion hebdomadaire de l'organisation dans les bureaux de *Career Center* à Soweto. Une trentaine de personnes y assiste. L'assistance est composée essentiellement de vieilles femmes qui portent des bonnets, des cannes et des T-shirts affichant les sigles de l'APF ou du SECC. La réunion commence par une longue prière entonnée par une des vieilles femmes, mains tendues vers le ciel, reprise en cœur par l'assemblée. L'invocation de Dieu est importante lors des échanges. La réunion est entrecoupée de nombreux chants militants, les activistes s'expriment en zoulou et reprennent en cœur des mots hérités de l'apartheid comme « Amandla » *(«* le pouvoir *»)* auquel les militants répondent en chœur « ngawethu » ou « awethu » (« est le nôtre ») ou *«* comrades » *(*terme employé durant l'apartheid dans lequel il ne faut pas voir la seule acception marxiste). Ces observations sont valables pour l'ensemble des réunions de mobilisation auxquelles j'ai participé à Soweto lors de mes enquêtes de terrain.

Source : synthèse de l'auteur sur la base du journal de terrain (09/11/2010)

Encadré 14 – Réunion de mobilisation de la branche de Phiri du SECC

Samedi à 15 heures, je suis invitée par Mish Tladi, coordinateur par intérim de la CAWP, à une réunion de mobilisation organisée par la branche du SECC à Phiri. Mish m'explique que cette réunion a été annoncée la veille par des résidents grâce à des hauts parleurs dans les rues et par une opération de porte à porte. La réunion se tient dans un gymnase bien trop grand pour la maigre assemblée, constituée d'une cinquantaine de personnes, majoritairement des personnes âgées (cinq personnes seulement semblent avoir moins de 40 ans). La réunion commence par une prière et des chants militants. Au cours de la réunion, les personnes prenant la parole ponctuent leurs interventions de « amandla ! » repris en chœur par les autres membres de l'assemblée qui répondent : « ngawethu » ou « awethu ». La réunion est introduite par un vieil homme qui se présente comme le représentant du SECC à Phiri. Les deux représentants de la Coalition prennent ensuite assez longuement la parole pour expliquer les raisons de leur présence et les objectifs de la réunion : il s'agit de remobiliser les militants après une forte baisse des activités protestataires ces derniers mois.

Plusieurs personnes prennent la parole lors de la réunion qui durera plus de deux heures. Globalement, les militants rappellent que le droit à l'eau est reconnu par la Constitution et

et témoigne, selon eux, de leur volonté de payer pour les services.

que le procès a été gagné devant la High Court, dans ce cas, *« pourquoi continuer à payer l'eau ? »* Ils déplorent le manque de mobilisation dans les différentes branches du SECC. L'incapacité financières des personnes à payer l'eau, notamment les personnes âgées qui font vivre leurs familles avec leurs pensions de retraite, est soulignée. Un militant, manifestement très en colère, invite ses collègues à brûler les bureaux et les voitures de *Johannesburg Water* en expliquant qu'à la sortie de prison de Mandela, l'ANC avait promis un accès aux services publics gratuit mais que ces promesses n'ont pas été tenues ! Le mot « Suez » revient très souvent dans les interventions, en référence au contrat de management signé entre JW et un consortium d'entreprises privées entre 2001 et 2005. La réunion se clôture par une prière. Lentement, les chaises sont rangées et l'assemblée se disperse au rythme lent des personnes âgées.

Source : auteur, observation réalisée le 24/07/2009.

1.2.3. Les mouvements sociaux, des identités plurielles.

Nos enquêtes de terrain ont montré que les membre d'APF et de SECC sont majoritairement des personnes pauvres, sans emploi et des retraités (« pensionners »), « les *grannies* de Soweto » selon l'expression de T. Ngwane, et des jeunes originaires des townships de la région du Gauteng même si Ngwane confesse qu'il est difficile de mobiliser ces derniers[64]. Selon T. Ngwane, si les *« grannies »* représentent la majeure partie du corps militant du SECC et de l'APF, c'est parce que, dans un contexte de chômage important, elles sont souvent les seules à posséder un revenu régulier même s'il est limité grâce aux pensions de retraite et aux aides sociales et sont donc en premier lieu confrontées aux problèmes de paiement pour les services. Par ailleurs, nos enquêtes ont montré que la majeure partie des militants interrogés étaient déjà militants durant l'apartheid, souvent aux côtés de l'ANC : l'engagement militant auprès d'un mouvement social représente un renouvellement de leur militantisme plus que ses prémices (voir encadrés 15 et 17).

[64] Trevor Ngwane, entretien réalisé le 21/07/2009.

Encadré 15 – Portrait d'une militante

Mary M. a 64 ans. Elle était militante auprès de l'ANC pendant l'apartheid et est restée affiliée au parti jusqu'en 2002, date à laquelle elle s'est engagée auprès du SECC. Elle a choisi de rejoindre ce mouvement social car elle considère que : *« l'ANC ne s'intéresse pas au sort des pauvres et que ses représentants sont corrompus. Ils nous tuent depuis qu'ils sont au pouvoir »*. Veuve, elle vit à Naledi dans une maison de 4 pièces avec ses 5 enfants et 3 de ses petits-enfants. Tous vivent de sa retraite qui s'élève à 1010 rands par mois et du revenu d'un de ses enfants (R200/semaine). Elle a eu successivement un compteur à prépaiement pour l'électricité et pour l'eau mais elle a demandé au SECC de les enlever car elle n'avait pas les moyens de payer. Elle payait environ R70 par mois pour l'eau avec le compteur à prépaiement, ce qui représentait selon elle une part trop importante de son budget.

Source : auteur, entretien réalisé le 09/03/2010

En revanche, les leaders de ces collectifs militants, vivant souvent en dehors des townships, sont issus des classes sociales moyennes et supérieures et possèdent un capital social et intellectuel supérieur à celui de la base de l'organisation. En effet, les deux organisations sont composées d'identités diverses et sont marquées par une forte hétérogénéité et un écart en termes de capital social, de milieu d'origine et de formation académique entre les militants ordinaires, résidents des townships, les bénévoles chargés de déconnecter ou reconnecter les compteurs à prépaiement et les leaders de ces organisations qui, à l'image de T. Ngwane (Egan, Wafer, 2006), de D. McKinley (voir encadré 16) ou de J. Appolis, constituent le « visage public » des organisations et ont une influence importante sur les stratégies, la formulation et la conceptualisation des mobilisations collectives. Ainsi, le coordinateur de la CAWP, répondant à une question sur le profil des militants de l'APF déclare :

> *« John Appolis et Dale sont des activistes très impliqués, ils apportent une perspective académique aux luttes engagées par l'APF. C'est vrai qu'ils ne viennent pas des townships comme la plupart des membres, mais ils apportent autre chose à l'organisation. Ils sont parmi les seuls de l'APF à avoir suivi des études supérieures poussées, alors ils peuvent de ce fait offrir une expertise académique intéressante.*[65] *»*

Ces différentes identités sont source de tensions au sein des organisations, notamment sur la manière de formuler les problématiques : alors que les militants ordinaires formulent leurs griefs en termes de privations vécues dans leur quotidien, les leaders des mouvements

[65] Mish Tladi, entretien réalisé le 15/07/2009.

formulent ces mêmes expériences en lien avec les politiques municipales ou nationales adoptées par l'ANC ou dans une perspective anti néolibérale (Naidoo, Veriava, 2009).

Encadré 16 – Profil de Dale McKinley, membre fondateur de l'APF

Je rencontre Dale McKinley, membre fondateur de l'APF, dans un café du quartier branché de Melville à Johannesburg. Je l'interroge sur son parcours militant. Né au Zimbabwe, de parents américains, missionnaires et professeurs en Afrique, il est âgé de 47 ans. Il est allé à l'université aux États Unis à 18 ans où il est resté sept ans. Là-bas, il est devenu actif politiquement et s'est engagé dans la lutte anti-apartheid. Il est ensuite venu s'installer en Afrique du Sud où il a obtenu un doctorat en science politique en 1993. Ses recherches portaient sur l'ANC et l'ont amené à publier un livre d'inspiration marxiste, très idéologique, qui critique le délaissement par l'ANC de ses principes socialistes[66]. Il affirme se situer entre le monde académique et le monde militant, bien qu'il ne soit pas membre d'une université ou d'aucun corps académique même s'il lui arrive de donner des cours, de participer à des activités de recherches ou à l'écriture d'articles. Il se définit comme un activiste à plein temps. Il est entré au parti communiste en Afrique du Sud en 1993 et y est resté sept ans. Dans les années 1997/1998, il a été exclu du parti pour avoir proféré des critiques contre ses politiques qu'il jugeait « néolibérales ». Il explique qu'à cette époque : « *les premières critiques contre le régime de l'ANC qui avait donné tant d'espoirs pour le pays se développaient et étaient très mal acceptées. De la même façon John Appolis, ancien membre de la COSATU, ou T. Ngwane, membre de l'ANC, ont été exclus de leur formation politique. C'est sur ces bases que l'APF a été créé* ». Il est aujourd'hui officiellement trésorier de l'organisation même si en réalité il en constitue un des porte-parole les plus actifs et reste très impliqué au niveau décisionnel.

Source : auteur, entretien réalisé le 29/06/2009

Encadré 17 – Profil de Jane, administratrice du SECC

Jane, femme d'une cinquantaine d'années, me reçoit dans les locaux du SECC à Soweto. Je l'interroge sur son engagement militant. Elle explique que celui-ci remonte aux mobilisations contre l'apartheid où elle était alors active au sein de l'ANC. Elle est devenue membre du SECC en 2001 alors que les coupures d'électricité devenaient fréquentes à Soweto. Dans sa propre maison, elle s'est vu couper l'électricité deux fois. Elle déclare qu'elle « n'est pas membre du SECC pour obtenir un bon poste ou de l'argent : ce qu'elle aime c'est aider les

[66] McKinley (D.), *The ANC and the liberation struggle : A critical Political Biography*, London, Pluto Press, 1997

gens, se consacrer à une cause qu'elle trouve juste ». Jane est l'administratrice du SECC, elle est présente tous les jours au bureau, organise des réunions, répond au téléphone, tient les registres des appels pour les reconnexions ou déconnexions illégales de compteurs à prépaiement, reçoit les visiteurs, etc. Elle affirme recevoir R 2000 par mois pour cette activité.

Nous l'interrogeons sur les motivations et les activités du SECC, elle déclare : *« Le SECC aide les gens principalement autour des questions d'eau et d'électricité, qui sont des droits pas des privilèges ! Le SECC a pour but d'aider les gens pauvres et les working class. L'assistance principale du SECC consiste à la mise en œuvre de reconnexions ou connexions illégales. Le SECC représente toutes les communautés pauvres, toutes les communautés de Soweto, même les personnes qui ne se mobilisent pas directement. Tous les gens savent que le SECC est là et peut leur porter assistance. Le SECC est aussi une organisation socialiste qui travaille pour les pauvres. Le SECC est anticapitaliste mais surtout socialiste* ».

Source : auteur, entretien réalisé le 14/07/2009

1.2.4. Création de la CAWP pour renforcer les mobilisations sociales

En plus de la formation du PCRF, l'année du lancement du projet OGA à Phiri, la *Coalition Against Water Privatisation* (CAWP) a été créée par des membres de APF suite à un double constat : la nécessité de constituer un front uni spécifique aux questions d'eau , d'une part, et la réalisation du caractère rédhibitoire des orientations politiques de APF pour certaines organisations militantes ne partageant pas ces dernières, d'autre part. La coalition, de par son rôle de coordination et d'animation des affiliés de l'APF sur les questions d'eau, a joué un rôle moteur dans la mise en place du PCRF et a contribué matériellement et intellectuellement au développement de l'action collective contre le projet OGA, par exemple au travers d'un rôle d'animation des réunions hebdomadaires de mobilisation des branches du SECC.

Par ailleurs, la création de la CAWP a permis de renforcer « l'expertise » des mouvements sociaux sur les questions d'accès à l'eau. En effet, ces derniers sont mobilisés sur un ensemble de questions sociales (accès au logement, à l'électricité ou à la santé) affectant les résidents des townships mais n'ont pas d'expertise sectorielle et sont souvent amenés, au cours de leur évolution, à élargir leur champ d'action en fonction des problèmes rencontrés par les militants. Par exemple, le SECC qui était au départ concentré sur les questions d'accès à l'électricité s'est progressivement intéressé à l'accès à l'eau et au logement sans pour autant avoir d'expertise particulière dans ce domaine. La coalition a donc permis de renforcer

« l'expertise » des mouvements sociaux et de privilégier une approche purement sectorielle, rompant avec les schémas classiques des mouvements sociaux. Dans ce cadre, en 2004 et en 2006, la Coalition a réalisé des recherches suivies de la publication de rapports documentant et dénonçant les méfaits de l'installation des compteurs à prépaiement à Orange Farm et à Soweto (Destroy the meter, enjoy the water, 2004 ; CAWP, 2006).

Malgré sa relative indépendance, la CAWP dépend administrativement, financièrement et logistiquement de l'APF (elle en partage les bureaux dans le CBD de Johannesburg). Il est donc relativement difficile de différencier les agendas politiques et les objectifs de ces organisations, et, même si officiellement la coalition se veut neutre politiquement, elle est idéologiquement très proche des thèses anti-néolibérales défendues par l'APF. En effet, même si la Coalition explique ancrer ses activités dans la reconnaissance du droit à l'eau par la Constitution (voir encadré 18), elle milite surtout contre toutes les formes de « privatisation » ou de « marchandisation » de l'eau qui sont perçues comme une violation du droit à l'eau des pauvres, d'une part, et pour le rétablissement de l'eau comme un bien public et non comme une commodité[67], d'autre part. L'idéologie vient donc souvent influencer l'expertise sectorielle défendue par la CAWP.

Encadré 18 – Extrait « Declaration of the Coalition against water privatisation »

MANIFESTO! One of the most celebrated achievements of South Africa's transition to democracy is the Bill of Rights enshrined in the Constitution. The Bill of Rights provides that, everyone has the right to have access to sufficient water. The privatisation of water violates that constitutional (and human) right in every way imaginable. As the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (to which the South African is signatory) explicitly acknowledges, water is a public good fundamental for life and health, the human right to water is indispensable for leading a life of human dignity, it is prerequisite for the realisation of other human rights. At all levels of life - political, social, economic and cultural - the privatisation of water is anti-democratic, anti-social and anti-human.

Source: http://apf.org.za/spip.php?article161&lang=en (novembre 2003)

[67] http://apf.org.za/spip.php?article161&lang=en

1.2.5. L'émergence de l'action collective

Lors de la mise en œuvre du projet OGA à Phiri, le SECC était déjà présent dans plusieurs quartiers de Soweto via ses branches. C'est donc naturellement que l'appui aux résidents de Phiri a été envisagé comme l'explique T. Ngwane :

> *« Le SECC a commencé à travailler sur les questions d'eau il y a quatre ans, lorsque les compteurs à prépaiement ont commencé à être mis en place à Phiri. Le précédent coordinateur du SECC a un jour reçu un appel d'habitants de Phiri qui ont raconté ce qui était en train de se passer dans le quartier. Dès ce moment, le SECC a commencé à lutter contre les compteurs et a entrepris des actions directes comme le blocage du travail des travailleurs municipaux censés mettre en place les compteurs*[68] *».*

En outre, comme le souligne Wafer (2008), les mobilisations contre le projet OGA à Phiri étaient symboliquement importantes pour le SECC dans la mesure où leur « appropriation » permettait de montrer la flexibilité de l'organisation et sa capacité à élargir ses préoccupations à un autre service essentiel que l'électricité. Au-delà, l'extension du projet a facilité la mobilisation du SECC dans des espaces dans lesquels une présence militante était déjà assurée au travers de ses branches. Ainsi, l'implication du SECC a rapidement permis d'élargir la mobilisation contre le projet OGA au-delà des frontières de Phiri à mesure que le projet était mis en œuvre dans d'autres quartiers de Soweto. De la même façon, les militants de Phiri furent épaulés dès 2004 par des militants d'autres quartiers (Wafer, 2008). Toutefois, la mobilisation contre le projet n'a pas été partout d'égale intensité, sa vitalité dépendant du niveau d'organisation des branches locales du SECC. Par ailleurs, les résidents issus d'autres quartiers que Phiri interrogés dans le cadre de nos enquêtes de terrain semblent assimiler les mobilisations collectives contre le projet à ce quartier même si des branches actives du SECC ou du *Soweto Concerned Residents* (SCR) sont présentes dans leur quartier comme en témoigne cet extrait : « les militants ne sont pas ici, ils sont à Phiri [69]». Par ailleurs, l'apparente coopération entre les différents mouvements sociaux et les résidents de Soweto dans la construction de l'action collective ne doit pas faire oublier certaines formes de compétition entre les différents groupes. En effet, l'appropriation de la formalisation du PCRF est disputée par les mouvements sociaux, chacun souhaitant se voir approprier la lutte contre le projet OGA, tout comme le sera plus tard l'appropriation du procès.

[68] Trevor Ngwane, entretien réalisé le 21/07/2009.
[69] Entretien anonyme réalisé à Dube, Soweto, le 09/11/2010.

1.3. Des revendications procédurales avant d'être techniques

Plusieurs aspects du projet étaient mis en cause dans les revendications, d'abord individuelles puis collectives, des résidents : les méthodes de la municipalité, caractérisées par une absence de consultation ressentis par les résidents comme une forme de non-respect ; la restriction de la consommation et l'obligation de payer l'eau imposés par les compteurs ;l'insuffisance du volume d'eau gratuite pour les ménages urbains pauvres dont la composition dépasse souvent le nombre de huit personnes ayant servi de base au calcul de la FBW. Deux types de caractéristiques étaient donc mis en lumière : des aspects procéduraux relatifs au manque de consultation des résidents et des aspects socio-économique relatifs aux implications jugées négatives des compteurs à prépaiement sur la vie quotidienne des citadins (manque d'eau, implications financières, désagréments pratiques, etc.). Malgré la focalisation sur les compteurs à prépaiement dans le discours, tant de la municipalité que des mouvements sociaux, nos enquêtes de terrain ont montré qu'avant les aspects techniques, ce sont surtout les aspects procéduraux qui ont été les moteurs initiaux des mobilisations. En effet, les militants interrogés soulignent le manque de consultation de JW, le manque d'information sur le projet, la « tromperie » ou le « mensonge » émanant des autorités locales et municipales. Beaucoup estiment avoir signé des documents donnant leur accord pour le projet sans en comprendre vraiment l'essence comme l'illustre une militante:

> *« JW ne disait pas la vérité aux habitants, le projet était présenté comme un projet de rénovation des réseaux, des toilettes, des robinets, etc. mais ils n'ont jamais dit aux habitants qu'ils comptaient implanter des compteurs. Ils n'ont jamais dit clairement leur intention. Dans les townships, et à Phiri particulièrement, JW faisait du porte à porte afin de récolter des signatures pour l'adhésion au projet. Dans la plupart des cas, les gens ne savaient même pas ce qu'ils signaient ! Cela ne leur était pas correctement expliqué !*[70] *»*

Par ailleurs, un extrait de communiqué de presse réalisé par l'APF, daté de 2003, illustre ce fait : *« We were not consulted about the installation of pre-paid water meters. This is a democracy. You cannot just come into our area and change our water system without consulting us. This is a top-down way of running government. The constitution of the country*

[70] Momhlamhla Vilakazi, entretien réalisé le 07/07/09.

and the Water Services Act says that residents must be consulted if there are to be any changes in their water supply. Neither JOWCO nor any councillor has ever called any meeting where we were informed about Operation Gcin'amanzi. We have never given any of our councillors any mandate to agree to the installation of pre-paid water meters.[71] »

Ces mécontentements relatifs au mode de consultation, sont, on le verra plus tard dans cette thèse, liés à un débat beaucoup plus large sur le manque de consultation et de participation à l'échelle locale d'une part (Bénit Gbaffou, 2008) et le manque de confiance grandissant envers les gouvernements locaux (Eales, Smith, 2010). Dans ce cadre, le projet OGA ne vient qu'illustrer un mécontentement beaucoup plus global venant des franges pauvres de la société sud-africaine qui ne se sentent ni écoutées ni respectées par les autorités, les mobilisations sociales étant dans ce cadre à la fois une manière de porter des revendications sur les services et de regagner dignité et respect (Zikode, 2008 ; Bryant, 2008).

2. Des modes d'action en marge de la légalité

Après avoir donné un aperçu des acteurs initiateurs des dynamiques protestataires contre le projet OGA, nous nous intéressons ici aux répertoires d'action développés par les mouvements sociaux. Nous verrons que les répertoires mobilisés par ces derniers sont inspirés de mobilisations collectives récentes contre les compteurs à prépaiement imposés dans le secteur de l'électricité. En effet, loin d'avoir été inventés à l'occasion du projet OGA, les répertoires mobilisés sont au contraire recyclés à partir de mobilisations protestataires antérieures en faveur de l'accès à l'électricité, au profit d'un objet proche, l'accès à l'eau, dans un contexte politique et social influencé par des logiques municipales et nationales analogues. Au-delà, nous montrerons qu'ils ont pour trait significatif d'emprunter majoritairement à l'illégalisme.

Le modèle proposé par Tilly nous invite à comprendre les répertoires d'action au regard de plusieurs facteurs : les structures socio-économiques dans lesquelles ils se développent, les caractéristiques des collectifs contestataires mobilisés, la nature des revendications ou de l'adversaire identifié, le degré de tolérance ou de répression des agents de l'État à l'égard des différentes formes d'action collective. Dans ce cadre, nous nous attacherons dans cette section

[71] « Johannesburg water is a fraud », APF, 2003. Disponible à l'adresse suivante: http://apf.org.za/spip.php?article30&lang=en. Dernière consultation le 27/10/2011.

à faire le lien entre les répertoires d'action et les acteurs qui les utilisent : nous verrons que l'implication des mouvements sociaux, forts d'un accès à des ressources et à des réseaux plus larges que les résidents des townships, a apporté une dimension supplémentaire aux mobilisations collectives. En effet, alors que les stratégies développées par les militants s'ancrent dans une certaine forme de quotidienneté à l'échelle du quartier, les mouvements sociaux ont donné une résonnance plus globale aux revendications portées par les militants ordinaires. Nous verrons également que la notion de « désobéissance civile » est particulièrement appropriée lorsqu'il s'agit de décrire les formes prises par la contestation collective.

2.1. Opération « Vul'amanzi » ou le recyclage d'un modèle couronné de succès

La contestation collective autour du projet OGA, menée de front par le PCRF, le SECC, l'APF et la CAWP à Soweto, s'est matérialisée par l'opération *Vul'amanzi* (*« plus d'eau »* en zoulou) dont les slogans tels que « *break the meters, enjoy the water »,* « *our water is not for sale », « Phansi privatisation ! Phansi »* (« à bas la privatisation !») soulignent l'opposition massive à la « privatisation » de l'eau et à l'application du principe de recouvrement des coûts. Consistant principalement à saboter les compteurs à prépaiement installés par *Johannesburg Water*, l'action est inspirée de précédentes initiatives développées ailleurs dans le secteur de l'eau ou à Soweto dans le secteur de l'électricité.

En effet, avant d'être utilisée à Phiri, puis élargie à d'autres quartiers de Soweto, cette campagne avait été préalablement conceptualisée et menée par un affilié de l'APF (*Orange Farm water crisis committe, OFCC)* basé à Orange Farm, un township situé à une quarantaine de kilomètres au sud de Johannesburg, dans le cadre du projet pilote mené dans cette zone par JW en 2003 (voir partie 1). D'après les militants interrogés, c'est l'importance des mobilisations collectives menées à Orange Farm qui auraient amené l'entreprise publique a arrêter la mise en œuvre du projet dans cette zone. Sans qu'il soit possible de confirmer cette hypothèse ou d'en formuler de nouvelles, l'entreprise se refusant à tout commentaire sur le sujet, force est de constater que le projet a effectivement été entièrement délocalisé à Soweto dès 2004.

Au préalable, les prémices de la campagne Vul'amanzi ont été établies sur le modèle de « l'Operation Khanyisa », développée dès 2001 par le SECC contre les coupures massives

d'électricité qui ont touché toute l'Afrique du Sud au début des années 2000. En effet, très rapidement, les townships entourant Johannesburg, et particulièrement Soweto, ont été touchés par l'application du principe de recouvrement des coûts dans le secteur de l'accès à l'énergie rendu obligatoire par le plan Igoli 2002 adopté à la fin des années 1990. On estime qu'en 2001, les coupures d'électricité opérées par l'entreprise chargée de l'approvisionnement en électricité, ESKOM[72], atteignaient un taux supérieur à 20 000 ménages par mois (Egan, Wafer, 2006). Dans ce cadre, la campagne « Khanyisa », mise en œuvre par des militants du SECC formés à cet effet, consistait à rebrancher gratuitement et illégalement les ménages victimes de coupure pour non-paiement. Selon certaines études, en six mois, les militants du SECC auraient reconnecté plus de 3000 ménages (Egan, Wafer, 2006). Cette campagne, également accompagnée de réunions hebdomadaires, de campagnes de porte à porte, de distribution de tracts, de manifestations ou de marches dirigées contre la municipalité et l'entreprise, a permis d'obtenir certaines concessions de la part d'ESKOM. En effet, en mai 2003, ESKOM a annoncé l'effacement des arriérés de paiement des townships de Johannesburg pour un montant total de R1.4 milliard (Naidoo, Veriava, 2009). Toutefois, cette concession a été accompagnée de l'introduction de compteurs à prépaiement. En conséquence, le SECC a développé des actes de sabotage et de vandalisme contre ces outils sociotechniques, souvent brandis lors des manifestations publiques en signe de protestation (Naidoo, Veriava, 2009).

La filiation entre les deux campagnes étant claire, on constate qu'elles répondent toutes deux à un objectif d'immédiateté dans la mesure où leur objectif est d'offrir une réponse immédiate et gratuite (déconnexion pour l'eau et reconnexion pour l'électricité) aux privations d'accès aux biens essentiels. Par ailleurs, elles sont organisées sur un mode opératoire similaire. En termes pratiques, pour l'accès à l'eau comme pour l'électricité, il suffit aux citadins souhaitant déconnecter ou reconnecter leur compteurs à prépaiement de téléphoner au bureau du SECC à *Career Center*, qui, faisant office de « call center », se charge d'enregistrer les demandes, de tenir un registre, et d'envoyer les bénévoles formés à cet effet (voir encadrés 19 et 20). Au préalable, les résidents souhaitant retirer leur compteur à prépaiement doivent se rendre au bureau de police pour déposer un « affidavit »[73] stipulant leur volonté d'agir. Par cette méthode pour le moins étonnante dans la mesure où elle fait appel à l'autorité pour légitimer

[72] La région de Johannesburg a deux distributeurs d'électricité: City Power et Eskom. City Power est détenue à 100% par la municipalité et est responsable de la distribution de l'électricité dans la moitié de la ville. Eskom fournit de l'électricité à l'autre moitié de la ville, à savoir les townships et les municipalités périurbaines ou antérieurement indépendantes. Soweto est donc desservi en électricité par Eskom.

[73] 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*.

un acte illégal, il s'agit pour les mouvements sociaux de s'assurer de l'accord des ménages. Cette méthode a été démocratisée suite à un certain nombre de conflits au sein des ménages dont les membres étaient en désaccord sur la validité du sabotage comme méthode d'action et aux récriminations de certains ménages accusant les mouvements sociaux de forcer la main des résidents. Le coordinateur de la CAWP affirme ainsi :

> *« Tous les gens ne voulaient pas retirer les compteurs installés, donc la CAWP a demandé aux ménages voulant arracher leurs compteurs de faire un affidavit au bureau de police, celui-ci devant stipuler leur volonté de retirer les compteurs. La police était habituée à ce fonctionnement car c'est déjà comme cela que les communautés et les mouvements sociaux procédaient pour les questions d'électricité*[74]*. »*

Par ailleurs, l'illégalisme des modes d'action constitue une pierre angulaire revendiquée des deux campagnes comme l'explique Tournadre Plancq (2008, p153) : « Il doit être visible, exposé, voire mis en scène, les reconnecteurs du SECC ayant par exemple pour consigne d'accomplir leur tâche au grand jour ». L'organisation de « campagnes », composées d'un ensemble d'actions diverses allant du sabotage aux réunions hebdomadaires en passant par des campagnes de porte ou des manifestations, est également un moyen de rendre l'activité visible, massive, fédératrice. Au-delà, ces illégalismes sont « sectoriels » (Péchu, 1996) dans la mesure où ils ont un objectif délimité, « localisé », et ils sont réalisés dans des lieux directement liés aux problèmes et aux causes défendues : les compteurs sont arrachés dans le quartier concerné, les marches sont organisées vers les bureaux de la compagnie d'eau ou de la municipalité, toutes deux responsables de l'injustice dénoncée par les résidents, etc. Enfin, pour reprendre les termes de D. Mouchard, on assiste à une *« politisation de la quotidienneté »* (Mouchard, 2002) qui se traduit par une routinisation des pratiques illégales qui deviennent à la fois des actes militants et une réponse politique à un besoin social immédiat.

Malgré la revendication de ce mode d'action par les mouvements sociaux, le sabotage des compteurs est parfois désapprouvé par les résidents pour son illégalité. En effet, certains auteurs soulignent que les bénévoles chargés des reconnexions sont parfois reçus avec animosité par les résidents (Wafer, 2005).

[74] Mish Tladi, entretien réalisé le 15/07/2009.

Encadré 19 – Portrait d'un militant et bénévole chargé de la connexion/déconnexion des compteurs à prépaiement

Nous rencontrons Bobo, une quarantaine d'années, au bureau du SECC à *Career Center*. Il est bénévole chargé des déconnexions ou reconnexions de compteurs à prépaiement d'eau ou d'électricité, nous l'interrogeons sur sa pratique. Il a rejoint le SECC en 2000. A cette époque, les résidents commençaient à connaître des problèmes d'accès à l'électricité et de coupures massives. Même si son accès à l'électricité n'a jamais été coupé, il affirme s'être mobilisé avec le SECC par solidarité avec sa communauté. Il affirme fièrement n'avoir jamais eu de compteur d'eau dans sa maison « *même pas une journée! Le jour où JW est venu chez moi l'installer, en 2007, je l'ai déconnecté le soir même! Je n'ai jamais acheté d'eau* ». il m'explique que l'opération de sabotage d'un compteur à prépaiement est très simple et prend à peine 15 minutes. S'il ne sait pas combien le SECC à déconnecté de compteurs depuis le début de l'opération Vul'amanzi, il sait en revanche qu'il est appelé une quinzaine de fois par mois pour ce genre d'opérations et qu'ils sont plusieurs militants à détenir ce « savoir » au sein du SECC. Il estime que des milliers de compteurs d'eau à prépaiement ont été déconnectés, le but est de pouvoir profiter de l'eau gratuitement !

Source : auteur, entretien le 09/03/2010

Encadré 20 – Déconnexion illégale d'un compteur à prépaiement (Senoane, Soweto)

Walter, une quarantaine d'années, membre du *Soweto Electricity Concern Residents* (SECC), un des mouvements sociaux actifs à Soweto, se rend chez Mme Mandlela 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 9 à 10 personnes : certaines personnes sont des membres de la famille, d'autres sont des locataires et vivent dans deux « *backyard shacks* ». Parmi eux, une seule personne a un emploi fixe et les revenus du ménage sont faibles, estimés entre 1500 et 2000 rands.

Pendant une trentaine de minutes, dans le salon, Walter présente le SECC et ses motivations à la propriétaire: *« 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 Masondo, 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 que nous avons gagné à la municipalité. 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 Masondo, continue d'installer ces compteurs. C'est 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 R100 par mois pour l'eau, ce qui représente une part trop importante de son budget. Par ailleurs, selon elle, quand les 6m3 sont consommés, au bout d'une dizaine de jours seulement, il faut marcher 25 minutes pour se rendre au point d'achat le plus proche pour recharger la carte du compteur, ce qui lui est difficile compte tenu de son âge.

Après avoir obtenu son accord, Walter se rend à l'extérieur et commence l'opération qui, si elle est assez simple et réalisée avec des outils rudimentaires, une simple pioche trouvée au fond de la cour et un couteau, prend plus de deux heures.

Source : auteur, extrait du journal de terrain, novembre 2010

La campagne Vul'amanzi, à l'instar de la campagne Khanyisa, est considérée comme une « campagne populaire » et « un vrai succès » par les militants. S'il est difficile d'obtenir des chiffres fiables sur le nombre de compteurs à prépaiement sabotés dans le cadre de la campagne, la compagnie d'eau estime néanmoins que 40 à 50% des compteurs ont été

déconnectés illégalement à Soweto[75], validant l'hypothèse d'un mode d'action efficace. Par ailleurs, ces chiffres sont confirmés par les focus groups réalisés dans quatre quartiers pourvus de compteurs à prépaiement lors de nos enquêtes de terrain qui font apparaître un taux de sabotage de 48%, cohérent avec les estimations de l'entreprise.

La campagne Vul'amanzi, caractérisée par un sabotage massif et collectif des compteurs à prépaiement, a aussi mobilisé d'autres répertoires d'action utilisés à l'échelle de Soweto et de la ville de Johannesburg. Il s'agissait de se faire entendre par les représentants de la municipalité, de JW ou des élus locaux lors de manifestations caractérisées par la pratique du « toyi-toyi »[76], le blocage des rues principales dans Soweto, des manifestations devant le conseil municipal ou des marches jusqu'aux bureaux locaux de la compagnie d'eau (accompagnées de la lecture de mémorandums ou du dépôt devant les bureaux de compteurs arrachés en manifestation du mécontentement), la circulation de pétitions, la rédaction de courriers destinés aux représentants de la municipalité ou de JW[77], ou encore des rencontres avec des représentants des gouvernements locaux ou de l'entreprise. Autant que faire entendre leurs revendications, les militants, en focalisant leur attention sur des représentants de JW ou de la municipalité, cherchent à obtenir leur « respect » et à retrouver leur « dignité » en leur faisant comprendre les privations expérimentées au quotidien (Bryant, 2008). Parfois, ces mobilisations sont accompagnées de menace contre les représentants de l'État, le maire ou les *councillors* dans lesquelles on peut voir des formes de continuité avec les formes de mobilisation utilisées dans les luttes contre l'apartheid (Dawson, 2010). En parallèle, il s'agissait d'informer les résidents et de consolider les réseaux de militants dans les différents quartiers de Soweto : organisation de réunions hebdomadaires d'information et de mobilisation à Soweto par le SECC dans ses branches locales et par le PCRF avec l'appui de la CAWP et APF, campagne de porte à porte pour informer les résidents sur le projet, médiatisation des mobilisations au travers de réalisations de slogans sur les murs à Soweto, etc. Enfin, des actions de vandalisme ont été réalisées par les militants (rebouchage des tranchées creusées par les équipes de JW pendant les travaux de rénovation des réseaux, coupure des conduites installées par JW, etc.) provoquant des pertes financières importantes pour JW (Naidoo, Veriava, 2009). Ces actions réalisées à l'échelle de Soweto ou de

[75] Entretien réalisé avec un représentant anonyme de JW, décembre 2010.

[76] « Toyi-Toyi » est le nom donné aux manifestations ayant émergé durant la lutte contre l'apartheid qui se distinguent par des chants et des danses en guise de protestation. Cette forme de protestation est toujours utilisée aujourd'hui.

[77] Pour des exemples, se référer à : http://apf.org.za/spip.php?article144&lang=en, http://apf.org.za/spip.php?article146&lang=en ethttp://apf.org.za/spip.php?article30&lang=en. Dernière consultation de ces articles le 27/07/2011.

Johannesburg ont été accompagnées d'activités d'envergure nationale (participation à des conférences universitaires, production et diffusion de rapports ou d'articles, participation à des émissions de radio, réalisation de reportages vidéo, etc.) permises par les ressources financières et humaines et les réseaux régionaux, nationaux et internationaux de l'APF et de la CAWP.

Pour conclure, on peut affirmer que les mouvements sociaux ont choisi de développer une stratégie avec laquelle ils étaient déjà familiers et qui avait montré des résultats considérés comme « positifs » : d'abord en termes de négociation avec l'autorité publique dans le cas de l'accès à l'électricité (compromis d'ESKOM sur les arriérés de paiement) ou de l'accès à l'eau (arrêt du projet à Orange Farm). Ensuite, en termes de popularité parmi les militants compte tenu du nombre estimé de compteurs d'eau et d'électricité sabotés, et enfin de visibilité dans l'espace public (un grand nombre d'articles de presse a été écrit sur les campagnes, des émissions de radio ou des reportages vidéos ont été réalisés pour rendre cette cause publique à l'échelle nationale et internationale). Cet exemple semble donc confirmer que, comme le montrait Tilly dans ses travaux sur les répertoires d'action, le choix des moyens d'action privilégie la familiarité avec ces derniers.

Toutefois, l'analyse serait incomplète si l'on décidait de s'en tenir là. En effet, le choix des répertoires d'action s'effectue aussi sous la contrainte en fonction des ressources à disposition des mouvements sociaux et de celles imposées par la situation. Dans ce cas, le processus de choix témoigne également de l'incapacité des mouvements sociaux à créer un dialogue avec le pouvoir en place et à développer des moyens de protestations plus institutionnalisés. En effet, pour ces mouvements sociaux disposant de faibles ressources, qu'elles soient institutionnelles ou financières, le sabotage des compteurs est une stratégie à faible coût permettant une action d'ampleur aux résultats immédiats.

2.2. De la désobéissance civile : entre illégalisme et « droits à »

Les stratégies développés par les mouvements sociaux comportaient donc à la fois des actions de vandalisme, notamment sur la propriété de la compagnie d'eau (conduites d'eau, compteurs, etc.), et des actions que les mouvements sociaux définissent comme relevant de la « désobéissance civile » (Mayher, Makoatsane, 2005, p.11). Au-delà de l'usage qu'en font les militants, cette notion qui « légitime nombre de mobilisations contemporaines » (Tournadre-

Plancq, 2008, p. 153) nous semble parfaitement correspondre aux activités protestataires observées et aux justifications avancées par les mouvements sociaux dans la mesure où « elle renvoie à une transgression du droit en vigueur dans une société au nom d'une norme supérieure» (Tournadre Plancq, 2008, p 153).

En effet, le concept de désobéissance civile est défini de la manière suivante par Cohen et Arato (1992)[78] : « La désobéissance civile implique des actes illégaux, la plupart du temps de la part d'acteurs collectifs, actes qui sont publics, justifiés par des principes, et à caractère symbolique et concernent prioritairement des formes de protestation non violentes, et un appel à la raison et au sens de la justice du peuple. Le but de la désobéissance civile est de persuader l'opinion publique, dans la société civile et politique, qu'une loi ou une mesure spécifiques sont illégitimes et qu'un changement est nécessaire. Les acteurs collectifs impliqués dans la désobéissance civile invoquent les principes utopiques des démocraties constitutionnelles, en appelant aux droits fondamentaux ou à la légitimité démocratique ». Par ailleurs, Mouchard (2002, p443) souligne que cette notion se distingue d'une simple infraction individuelle à la loi par son caractère collectif, public et légitimé par des principes supérieurs.

Ainsi, la notion de désobéissance civile correspond à ce que l'on a observé lors de nos enquêtes de terrain dans la mesure où les modes d'action déployés empruntent particulièrement à l'illégalisme et sont justifiés et légitimés en référence aux droits constitutionnels et ont une dimension collective importante. En effet, s'agissant du sabotage des compteurs à prépaiement, l'idée qu'il est « juste » ou légitime de déconnecter ou de reconnecter les compteurs en vertu du droit à l'eau ou à l'électricité est véhiculé par les mouvements sociaux. Pour la plupart des militants interrogés, les compteurs d'eau sont responsables de violation du droit à l'eau soit par les restrictions en termes de volume d'eau soit par la manière dont ceux-ci ont été imposés aux résidents (manque de consultation). S'agissant de l'électricité qui, à l'inverse de l'eau, ne bénéficie d'aucune reconnaissance constitutionnelle, les militants perçoivent malgré tout ce besoin comme un droit comme illustré par un des slogans centraux du SECC : « *electricity is a right, not a privilege* ». Dans ce cadre, la compréhension de l'accès à l'électricité comme un droit, plus qu'ancrée légalement, fait appel à des justifications morales et éthiques soulignant que l'accès à ce service fondamental ne doit pas être conditionné par les moyens financiers. Cette conscience militante de l'existence des droits sociaux, même si elle reste souvent partielle, superficielle et

[78] Cité dans (Mouchard, 2002, p. 443).

parfois même erronée, a ouvert un espace de mobilisation en offrant un répertoire de légitimation aux mobilisations comme l'explique un militant :

> *« Le SECC considère que l'État viole les droits des citoyens en installant des compteurs. Le langage des droits est un langage que les gens connaissent très bien, ils savent très bien que dans les années 1990 le gouvernement a promis de fournir des logements, de l'eau, de l'électricité, etc. bref, de donner l'accès gratuitement aux services aux gens. Le gouvernement a fait beaucoup de promesses, les gens s'en souviennent très bien, et attendent toujours que ces promesses soient réalisées*[79] *».*

Ici, la Constitution constitue donc la norme supérieure justifiant la transgression du droit et les actions illégales. Toutefois, son interprétation par les militants est sujette aux critiques. En effet, le droit à l'eau est souvent assimilé au droit à l'eau gratuite comme l'illustrent les extraits suivants :

> *« Selon la Constitution, le droit à l'eau et à l'assainissement sont gratuits, je ne comprends pas pourquoi les gens continuent à payer l'eau !* [80]*»*

> *« Depuis 2004, les résidents de Soweto arrachent les compteurs dans tous les coins de la ville : ils ne veulent pas payer pour l'eau, c'est un droit, c'est écrit dans la Constitution ! Donc les gens ne paient pas !*[81] *»*

Cet amalgame est alimenté par l'invocation d'un principe d'humanité supérieur à tout autre comme l'explique un activiste :

> *« L'eau est indispensable à la vie, pourquoi devrions-nous payer ? Tout le monde a besoin d'eau tous les jours pour manger, se laver, boire, etc. C'est un besoin essentiel, un droit!* [82]*»,*

De la même manière, certains résidents considèrent que l'eau est un don de Dieu qui ne peut être payant : *« they are killing us, this water is from God, we do not have to pay for*

[79] Momhlamhla Vilakazi, entretien réalisé le 07/07/2009.
[80] Militante anonyme du SECC, Phiri, entretien réalisé le 25/07/09.
[81] Militante anonyme du SCR, entretien réalisé le 08/07/09.
[82] Bobo, SECC, entretien réalisé le 09/03/2010.

water ! [83]». Ces imprécisions dans la compréhension du droit à l'eau, loin d'être anecdotiques, ne semblent pas être problématiques pour les mouvements sociaux qui s'avèrent peu soucieux de rectifier cette méconception des droits constitutionnels, partie intégrante de leur appareil de justification.

Finalement, la notion de désobéissance civile permet de qualifier les dynamiques protestataires contre le projet OGA dans la mesure où, utilisée en cas de violations de droits fondamentaux par le pouvoir, elle a une fonction « défensive » (Mouchard, 2002, p443). En effet, les militants estiment que leur droit à l'eau est violé par l'installation de compteurs à prépaiement, d'une part, et que leur droit à la participation aux affaires de la cité est bafoué par l'absence d'information et de consultation en amont de la mise en œuvre du projet, d'autre part. Toutefois, alors que Cohen et Arato (2002, p582) estiment que « la désobéissance civile est une source décisive pour la création de droits[84]», on constate au contraire qu'ici elle constitue une manière de faire respecter des droits déjà reconnus par la Constitution. Il s'agit donc pour ces mouvements sociaux de « fonder la société à laquelle aurait dû conduire la révolution nationale de 1994 » (Tournadre-Plancq, 2008, p 155).

2.3. Construire une image négative de l'État : de la dénonciation de la répression

La radicalisation de la répression contre les mouvements sociaux par l'État dans l'Afrique du Sud démocratique est un phénomène largement critiqué dans la littérature sud-africaine (Danwson, 2010 (2)) et dénoncé par les collectifs militants. Les mobilisations collectives contre le projet OGA ont été l'objet d'une réactivation particulière de ces thèses. En effet, les mouvements sociaux, soucieux de construire une image négative de l'État et de le présenter comme un adversaire à renverser, opèrent un travail de « conflictualisation» (Mouchard, 2002, p. 428) au travers de formes d'action spécifiques (sabotage de compteurs et illégalismes divers), d'une part, et d'une mise en discours, d'autre part. Dans ce cadre, la critique de l'État se nourrit largement de la dénonciation de la répression quotidienne subie par les militants, abondamment relayée par les récits d'arrestation ou de criminalisation au travers de tracts, de conférences ou des sites internet des collectifs militants et de leurs partenaires.

[83] Focus group réalisé à Dlamini.
[84] Cité dans (Mouchard, 2002, p. 443).

Malgré des répertoires d'action situés délibérément à la frontière de la légalité, les mouvements sociaux dénoncent l'illégalité, l'immoralité et la violence des réactions des autorités. Par exemple, le fait que la municipalité et la compagnie d'eau, en réponse aux actions de désobéissance civile et de vandalisme menées par les mouvements sociaux contre le projet OGA, aient fait intervenir ponctuellement la police et des compagnies de sécurité privées (*Wozani Security*, mieux connue sous le nom de '*Red Ants'*[85]) afin de surveiller les travaux est souligné par les mouvements sociaux comme une manifestation de la répression. Par ailleurs, les mouvements sociaux dénoncent la privatisation de la sécurité publique par l'État, et mettent en perspective cette dernière avec la « privatisation » des services d'eau via la mise en place des compteurs à prépaiement[86]. Alors que les autorités construisent également une image négative des mouvements sociaux, les accablant du statut de «révolutionnaires », de « criminels » ou de « groupes de gens en colère », l'argument de la criminalisation leur est retourné par les mouvements sociaux qui déclarent : *« It is Johannesburg Water and their Operation Gcin'amanzi who are the real criminals*[87] *»*.

Des arguments moraux sont également déployés pour construire cette image négative de l'État. L'impact négatif des compteurs à prépaiement sur la vie des citoyens pauvres est souligné et, dans ce cadre, la mise en récit de l'épidémie de choléra ayant éclaté en 2001 dans le Kwazulu Natal suite à la « privatisation » de l'eau et ayant causé la mort de 200 personnes est souvent citée par les militants.

De la même manière, les mouvements sociaux dénoncent le caractère oppressif du droit pour encadrer ou faire cesser les contestations. En effet, comme l'explique McKinley (2003), la municipalité, ayant émis une interdiction de manifester pour l'APF et ses affiliés, viole le droit à la manifestation et au rassemblement des militants : « *JOWCO has been granted a constitutionally dubious interdict by the High Court to prevent community residents and members of the SECC and APF from resisting the privatisation of water. The interdict bans any 'interference' with Operation Gcin'amanzi' and bans the community, the SECC and the APF from coming within 50 metres of any physical work of the project.* » La violence des affrontements avec la police et les arrestations de militants sont également dénoncés : u rapport diffusé par les mouvements sociaux dénonce ainsi l'arrestation de quatorze personnes

[85] Compagnie de sécurité dont les hommes sont tous vêtus de rouge (d'où leur surnom de « fourmis rouges ») qui sont célèbres dans tout le pays pour leurs actions d'éviction d'ampleur de squats, notamment à Johannesburg.
[86] Se référer à : http://apf.org.za/spip.php?article31&lang=en. Dernière consultation le 27/07/2011.
[87] Se référer à : http://apf.org.za/spip.php?article31&lang=en. Dernière consultation le 27/07/2011.

dans les mois qui suivirent le début des travaux pour « violences publiques », « provocations » ou « dommages sur propriété privée » (APF, CAWP, PCRF, 2004).

Selon les militants, ces violences policières furent accompagnées d'une criminalisation des résidents de Phiri et des militants des mouvements sociaux dans la sphère publique[88]. Des militants suspectés d'être membre d'APF furent ainsi arrêtés et brutalisés à plusieurs reprises par la police (Mayher, Makoatsane, 2005). APF, dans son rapport d'activités 2004/2005[89] dresse une liste des différentes manifestations de la répression contre des militants dont on peut donner quelques exemples: un militant a écopé d'une peine de deux ans de prison ou d'une amende de 25 000 rands pour avoir retiré le compteur à prépaiement installé dans sa propriété, 10 résidents de Soweto furent arrêtés lors d'une opération de blocage d'un axe routier important à Soweto, 4 résidents de Naledi ont été arrêtés pour avoir retiré leurs compteurs à prépaiement. APF parle dans ce même rapport d'une véritable « guerre civile » entre les résidents de Naledi ne voulant pas de compteurs à prépaiement et les employés de JW obligés de venir plusieurs fois dans certaines propriétés, accompagnés d'agents de sécurité et de la police, afin d'installer et de réinstaller les compteurs jusqu'à l'abandon des résistances par les résidents. Dans le cadre de ces arrestations de militants, la collaboration avec le *Freedom Expression Institute* (FXI), une organisation chargée de l'assistance aux mouvements sociaux, est précieuse dans la mesure où elle permet aux militants arrêtés de bénéficier d'une aide légale rapide, diminuant la perception d'un véritable risque à manifester.

Enfin, l'image négative de l'État véhiculée par les mouvements sociaux pour nourrir leur projet politique et social est d'autant plus virulent que les formes de répression dénoncées sont comparées aux méthodes développées par l'État d'apartheid[90], renforçant le sentiment d'une trahison de l'ANC qui est aujourd'hui le maître d'œuvre de la répression après avoir été du côté de la contestation durant la lutte contre l'apartheid.

[88] Se référer à: http://apf.org.za/spip.php?article31&lang=en. Dernière consultation le 27/07/2011.
[89] Se référer à : http://apf.org.za/spip.php?article147&lang=en. Dernière consultation le 27/07/2011.
[90] Se référer à : http://apf.org.za/spip.php?article31&lang=en. Dernière consultation le 27/07/2011.

3. Quelle vision des services d'eau ?

Si les dynamiques protestataires à l'œuvre contre le projet OGA sont l'expression de revendications contre les politiques municipales relatives à la desserte des services essentiels urbains, elles témoignent également d'un mécontentement plus général face aux orientations économiques, politiques et sociales prises par le gouvernement au pouvoir depuis 1994. En effet, malgré la priorité accordée au problème central de l'accès aux services essentiels, les mouvements sociaux remettent en cause l'ensemble des rapports socio-économiques : il s'agit pour eux de contester l'État et l'ordre social établi pour aboutir à l'émergence d'une société alternative. Défenseurs d'une vision alternative de la société et se définissant comme « anti capitaliste », « anti libéral », « anti ANC » et « socialiste », ils développent une vision des services très idéologique.

Dans cette section, nous montrerons que les positions des mouvements sociaux sont idéologiques plus qu'objectives et que, insufflées par les leaders des mouvements sociaux, elles sont souvent maniées avec difficulté par les militants ordinaires. En effet, les notions de « privatisation » ou de « néolibéralisme », quand elles sont employées par les militants, révèlent des réalités différentes des concepts originaux et deviennent source d'ambigüité et de faiblesse pour les organisations militantes. De la même façon, l'apparente opposition radicale à l'ANC des mouvements sociaux n'est pas, si on s'intéresse aux militants ordinaires, aussi claire qu'il y paraît. Ainsi, le « *framing* » apparemment homogène de la vision des services, nourrie d'opposition à l'ANC et au « néolibéralisme », cache une diversité plus complexe, notamment lorsque l'on se réfère à l'échelle des militants ordinaires.

3.1. Une idéologie « anti néolibérale » comme mot d'ordre

Distinctes mais fortement imbriquées, politiquement hétérogènes, les organisations militantes étudiées (APF, SECC et CAWP) partagent néanmoins une vision similaire de la gestion des services essentiels. Leur idéologie radicale anti-privatisation et anti recouvrement des coûts trouve ses racines dans la critique des réformes opérées aux échelles municipales et nationales : l'adoption du plan Igoli 2002, d'une part, et l'adoption du GEAR, d'autre part, tous deux perçus comme des programmes néolibéraux (Bond, 2000 ; McKinley, 2004) largement critiqués par la gauche et les mouvements sociaux ouvertement contre le néolibéralisme et toutes les formes de privatisation (privatisation totale ou de certains secteurs

des entreprises publiques, outsourcing, etc.) ou de marchandisation des services. En contre point, les trois organisations militent pour un accès gratuit aux services essentiels, notamment pour les classes pauvres de la société sud-africaine (« free basic services for all »). Cette réclamation de services essentiels gratuits est irriguée par deux autres éléments : la conception de la ressource comme bien public et le droit à l'eau constitutionnel.

En effet, au-delà de la remise en cause de la conception du service public, un conflit sur la manière de concevoir la ressource en eau oppose les mouvements sociaux et les sphères gouvernementales. Pour les mouvements sociaux, l'eau, le logement ou l'électricité sont considérés comme des biens publics (« public goods ») qui ne peuvent être gérés que par le secteur public, notamment quand il s'agit de desservir les pauvres et non comme des biens marchands. Pour les autorités, l'eau est contraire considérée comme une commodité (« commodity ») dans la mesure où, si la ressource naturelle constitue en l'état un bien public, elle a également un coût compte tenu des charges financières liées à son exploitation et à sa distribution. Dans ce cadre, l'application du recouvrement des coûts par le paiement des usagers est perçue comme une manière d'améliorer le service et de rendre les citoyens responsables vis-à-vis de leur consommation. Cette confrontation idéologique entre la vision soutenue par les mouvements sociaux et celle développée par les autorités rend les échanges difficiles et peu productifs entre les deux parties. Pour tenir compte de ces dimensions, certains universitaires suggèrent que les mouvements sociaux devraient non pas utiliser le terme « *privatisation* » mais plutôt celui de « *commodification* » de l'eau (Bond, Dugard, 2008).

Par ailleurs, les mouvements sociaux fondent leur demande pour un droit à l'eau gratuite sur le droit à l'eau constitutionnel et sur le Pacte International sur les Droits sociaux économiques et culturels (PIDESC) dont l'Afrique du Sud est signataire et dans lequel le droit à l'eau est reconnu. Par conséquent, ils considèrent, à tort, que le principe de recouvrement des coûts, l'intervention d'un opérateur privé étranger ou l'installation de compteurs à prépaiement violent l'esprit et le but de la Constitution[91] comme l'illustrent les propos de ces militants :

> *« Ce n'est pas légal de faire payer les gens ! L'eau gratuite est un droit pour tous, c'est ce qui est écrit dans la Constitution mais l'ANC ne tient pas ses promesses !* [92] »

[91] « International sign on. Letter of protest against prepaid water » (APF, 14 septembre 2007). Disponible en ligne à l'adresse suivante : http://apf.org.za/spip.php?article144.
[92] Mary Moloko, entretien realisé le 09/03/2010.

> *« Les droits des sud-africains sont clairement inscrits dans la Constitution, le SECC considère donc que l'État viole les droits des citoyens en installant des compteurs*[93]*. »*

Les revendications des mouvements sociaux, construites autour d'arguments idéologiques et légaux (souvent détournés de leur signification réelle), peuvent être illustrées par une déclaration publique de la CAWP dans laquelle elle demande : « l'arrêt de la criminalisation des contestations et de l'opposition à la privatisation de l'eau ; le retrait des compteurs à prépaiement ; l'arrêt des politiques de privatisation de l'eau et des autres besoins essentiels en annulant l'ensemble des contrats de service ou de gestion avec des compagnies privées d'eau ; un engagement politique et financier du gouvernement à rendre accessible financièrement à tous l'accès aux services ; enfin, l'affirmation du droit à l'eau de tous les Sud-Africains par le gouvernement en s'assurant que les compagnies publiques sont détenues et gérées par la force publique afin d'assurer un accès gratuit aux services pour tous »[94].

De manière plus générale, pour l'APF, qui se définit comme une « plateforme d'échange au sein de laquelle les individus peuvent échanger sur les implications de la privatisation » (Dawson, 2010), il ne s'agit pas seulement de reconnecter ou de déconnecter des compteurs à prépaiement, il s'agit surtout de mener une campagne idéologique contre l'ANC et ses politiques « néolibérales ». En effet, l'opposition au néolibéralisme et à l'ANC sont centrales dans les appareils de justification du collectif militant qui se déclare ouvertement « anti néolibéral, anti capitaliste, anti GEAR, anti marché, socialiste et trotskyste » (Ballard, 2006b), formulant ainsi un projet contre-hégémonique. Les militants estiment en effet que l'ANC les a trahis en adoptant une politique capitaliste, en oubliant les classes pauvres et les promesses faites lors de la prise de pouvoir en 1994. Une militante du SECC s'exprime à ce sujet:

> « D*epuis que l'ANC est arrivé au pouvoir, les promesses faites ne sont pas réalisées. Les anciens militants de l'ANC sont aujourd'hui dans des places confortables et pensent à obtenir le confort pour eux et en ont oublié la cause des pauvres autrefois défendue. Durant l'apartheid, quand l'ANC était encore un parti illégal, c'est le parti même qui a défendu la pratique du boycott et du non-paiement des services. Depuis que l'ANC est au pouvoir, le parti demande l'inverse aux gens : les gens doivent payer pour ces services !*[95] *»*

[93] Momhlamhla Vilakazi, entretien réalisé le 07/07/2009.
[94] Se référer à : http://apf.org.za/spip.php?article161&lang=en. Dernière consultation le 10/11/2011.
[95] Zodwa Madiba, entretien réalisé le 14/07/2009.

Les militants ordinaires expliquent leur implication dans des mouvements contestataires en des termes exprimant les privations et les frustrations éprouvées dans le quotidien : coupure d'eau, d'électricité, perte du logement, manque de consultation et d'information, incapacité de paiement, sentiment partagé de ne pas mener une vie digne, etc. Il s'agit pour eux de résister contre une eau trop chère, une ingénierie participative trop faible, des outils sociotechniques contraignants, autant d'éléments qui rendent leurs conditions de vie difficiles au quotidien. Dit autrement, les individus ayant déconnecté leurs compteurs à prépaiement d'eau ou d'électricité ne sont pas nécessairement des activistes anti néolibéraux mais réagissent au contraire à une forme d'exclusion en développant une stratégie du proche (Sinwell, 2010).

« Traduites » par les mouvements sociaux, les résistances sont formulées dans un registre beaucoup plus large critiquant les politiques « néolibérales » de l'ANC et la privatisation des services d'eau, le tout en référence aux valeurs socialistes. Cette « traduction » opère un changement d'échelle des contestations contre le projet OGA en élargissant le spectre des mobilisations originellement ancrées dans les privations et les frustrations quotidiennes des résidents et en les mettant en perspective avec des problématiques plus globales relatives aux arbitrages effectués par la municipalité et le gouvernement en matière de fournitures en services essentiels (Igoli 2002, recouvrement des coûts, GEAR).

Au-delà, APF s'inscrit dans un cadre dépassant les frontières sud-africaines et les problématiques nationales d'inégalités sociales et se présente comme une plateforme de résistance contre toutes les formes de néolibéralisme et de capitalisme à l'échelle globale (Dawson, 2010a). Dans ce cadre, le projet OGA a été perçu par les mouvements sociaux comme la matérialisation d'une approche municipale néolibérale tournée vers le profit en dépit des pauvres comme en témoigne l'extrait suivant : *"We want to emphasise that the struggles in Phiri are but part of a much larger struggle that is taking place across South Africa against the neo-liberal policies of the ANC government over land, education, healthcare, water, electricity and housing. The repression being meted out will not halt the struggle for basic human dignity and rights of the poor in Phiri and across South Africa. Such collective resistance is both necessary and never-ending for as long as the barbarism of capitalism exists.*[96]*"* En effet, le projet OGA constituait un terrain propice à la mobilisation du fait de la présence de deux éléments venant, dans l'esprit des mouvements sociaux, corroborer

[96] Se référer à : http://www.revolutionarycommunist.org/index.php/international/898-south-africa-struggle. Dernière consultation en ligne le 10/11/2011/

cette trahison de l'ANC : l'implication d'une compagnie privée étrangère lors du lancement du projet OGA, constamment dénoncée par les militants, et les compteurs à prépaiement. A titre illustratif, dans un communiqué de presse, APF considère que le projet OGA est une « escroquerie » visant à augmenter les bénéfices de JW aux dépens des pauvres et à priver les Sud-Africains de leur droit à l'eau[97]. L'implication des mouvements sociaux a donc radicalement transformé les griefs des résidents mobilisés contre le projet OGA en formulant leurs revendications dans des termes souvent éloignés de l'expérience quotidienne des citadins mais en permettant une montée en généralité et une insertion dans un débat beaucoup plus large sur le devenir de la société sud-africaine.

3.2. Des arguments idéologiques qui affaiblissent le propos des militants ordinaires

Les concepts idéologiques qui constituent la base des revendications des mouvements sociaux, essentiellement « importés » par les leaders des mouvements sociaux, infusent parmi les militants ordinaires et poussent à s'interroger sur la manière dont ils sont maniés par ces derniers. Nos enquêtes de terrain montrent en effet que les notions de « privatisation » ou de « néolibéralisme » sont employées sans nuance par les militants et introduisent des espaces de flottement dans le discours. Par exemple, l'intervention ponctuelle de Suez dans le cadre du contrat de gestion signé avec l'entreprise publique en 2001 est couramment identifiée comme une manifestation de la « privatisation » des services. Pourtant, ce concept ne correspond pas à la réalité: alors que l'utilisation du terme « privatisation » laisse penser que JW est une entreprise privée, il s'avère que celle-ci a toujours été une entreprise publique même quand elle était engagée dans un contrat de gestion avec JOWAM. Le recours à cette notions introduit un deuxième espace de flottement dans la mesure où les modalités de recours au secteur privé sont nombreuses et que la « privatisation » *per se* est quasiment inexistante dans le secteur de l'eau. De la même manière, il est habituel d'entendre les militants se plaindre de l'emprise de Suez sur les services d'eau et de sa responsabilité dans l'adoption du principe de recouvrement des coûts. Les extraits suivants sont très révélateurs à cet égard :

> *« Il y a une compagnie appelée « Suez Lionel » et nous savons qu'elle vient de l'étranger. Les compteurs à prépaiement ne sont pas bons pour les pauvres. Ils sont venus en Afrique du Sud et ont investi et installé ces compteurs. Nous nous battons*

[97] « Johannesburg water's operation Gcin'Amanzi in Soweto is a fraud! » APF, 2003. Article disponible à l'adresse suivante: http://apf.org.za/spip.php?article30&lang=en. Dernièreconsultation le 27/10/2011.

contre les compteurs, nous n'en voulons pas pour l'eau comme pour l'électricité parce que nous savons que ces compagnies viennent de l'extérieur.[98]*».*

« C'est Suez qui est venu avec cette idée de compteurs à prépaiement pour faire payer les gens. [99]*»*

Ainsi, le terme « privatisation » est utilisé par les mouvements sociaux comme concept mobilisateur appelant à l'émotion, mobilisant les imaginaires en dressant les riches contre les pauvres, les puissants contre les faibles, mais, en restant très vague, il contribue à dissimuler une réalité plus complexe. Son utilisation est d'autant plus problématique qu'il contribue au déplacement de l'objet des griefs : les militants ordinaires sont confortés dans l'image d'un ennemi extérieur et lointain et se détournent ainsi partiellement des « vrais » problèmes (les politiques sociales du gouvernement, la corruption, etc.). L'extrait suivant rend compte de cette préoccupation:

«Le message développé par l'APF est assez problématique. La compagnie d'eau est une compagnie publique, ce n'est donc pas un problème lié aux Institutions financières internationales, à la Banque Mondiale ou aux entreprises privées mais aux responsabilités du gouvernement. En fait, le message développé par les mouvements sociaux se rapporte à la vente de l'eau : derrière « privatisation de l'eau », il faut en fait entendre « marchandisation de l'eau », plus que privatisation de l'eau stricto sensu. En termes de stratégie de communication, c'est très mauvais, car les communautés ne comprennent pas les nuances: derrière « privatisation », elles comprennent « entreprises privées ». L'État est donc dédouané de ses responsabilités, et les gens ne font pas la corrélation entre l'État et les problèmes relatifs à l'accès aux services publics. Au final, au lieu de protester contre l'ANC lors de leurs manifestations, ils protestent contre la privatisation de l'eau... alors qu'il n'y a que trois contrats de privatisation en Afrique du Sud sur les 200 municipalités concernées. Ce message est plutôt de la désinformation que de l'information des communautés[100]*".*

Par ailleurs, les messages véhiculés par les mouvements sociaux, peu rigoureux et ne reflétant pas la réalité objective, sont sujets à une critique facile de la part des sphères gouvernementales qui peuvent aisément déconstruire les arguments déployés. Ainsi, si les

[98] Eunice Zutin et Thandi Sangweni, militantes du SCR, entretien réalisé le 01/12/2010.
[99] Sam Makgoka, militant du *Orange Farm Crisis Committee*, réalisé le 10/03/2010.
[100] Jackie Dugard, CALS, entretien réalisé le 26/06/2009.

acteurs institutionnels interrogés dans le cadre de nos enquêtes ne remettent pas en cause l'engagement militant des leaders des mouvements sociaux, ils soulignent néanmoins que leur maîtrise des politiques sectorielles est lacunaire et qu'ils instrumentalisent un certain nombre de fausses informations. Parfois même, ces derniers sont jugés « ignorants », comme le souligne une représentante de JW dans un entretien :

> *« L'autre jour, j'ai entendu Virginia S. de l'APF dans une émission à la télévision : elle a dit que les individus ont droit à 50 litres d'eau/pers/jour selon les textes réglementaires, c'est absolument faux ! Les standards disent seulement que c'est 25l ! Les intellectuels qui entourent les mouvements sociaux font de la désinformation auprès des militants en entretenant des incompréhensions autour des notions de privatisation, de marchandisation de l'eau, etc.* [101]*»*

Au-delà, un certain nombre d'observateurs considèrent les messages véhiculés par les leaders des mouvements sociaux comme de la désinformation desservant les causes et les populations défendues. À titre illustratif, P. Bond, personnage central de l'espace contestataire sud-africain, spécialement sur les questions d'eau, est très critiqué par un certain nombre d'observateurs qui lui reprochent un manque de rigueur dans ses démonstrations mais surtout un affaiblissement du débat sur les services d'eau comme en témoignent les extraits ci-dessous :

> *« Sa présence ne sert pas forcément la cause des militants de base et des personnes qui ont vraiment besoin d'eau. Il continue à militer parce que c'est la seule chose qu'il sait faire et qu'il a toujours faite, c'est un peu 'militer pour exister'. Il est très anti-privatisation et fait plus de la désinformation afin de mobiliser les militants du crû que de la véritable information sur les véritables problèmes. Il a une attitude passéiste*[102] *».*

> *« Bond fait de la véritable survie intellectuelle et financière ! Il est totalement à côté de la plaque. Des personnes comme Bond ou Jeff Rudin ne sont pas en face des vrais problèmes, 'ils se battent contre des fantômes', ils refusent de voir la réalité. Ils se moquent totalement du sort des communautés. Ce sont des intellectuels et pas des praticiens. Ils se battent contre le privé dans le secteur de l'eau, mais il est presque*

[101] Kathy Eales, entretien réalisé le 22/07/2009.
[102] Virginie Dago, AFD, entretien réalisé le 24/06/2009.

absent dans la gestion des services en Afrique du Sud. Ils continuent à vendre ces discours car c'est tout ce qu'ils ont à proposer. Bond fait ses conférences internationales dans son coin, sans se soucier vraiment du sort des gens dans les townships. En fait, ils donnent des fausses informations aux gens, au final ils ne les aident pas et au contraire ils font plus de mal que de bien pour la cause des plus pauvres[103]*. »*

« Bond se voit un peu comme le héros de la lutte, mais dans la réalité son action et ses discours font plus de mal que de bien[104]*. »*

De cette subversion de l'expérience quotidienne des pauvres en objets idéologiques peu maîtrisés résulte une compréhension faible, voire erronée, des militants concernant les enjeux de la préservation et de la gestion de l'eau. Une observatrice, anciennement proche de certains intellectuels de gauche dont il est ici question, explique les effets négatifs de tels discours idéologiques sur la qualité du débat et la compréhension des enjeux :

« Je trouve que la manière dont certains mouvements sociaux ont été dirigés, de manière très idéologique, est très dommage. Je vais vous donner un exemple. L'APF a crié sur tous les toits que tout est la faute de la privatisation. C'est parce que Patrick Bond et tous ces universitaires pensent que l'État est néolibéral et exposent partout que, vous savez, il existe une théorie du complot, que l'Etat veut développer la privatisation par tous les moyens, c'est une manière pour eux de dire : « l'État est l'ennemi, tous les problèmes que vous connaissez résultent de la privatisation de l'eau », ils disent aussi que Johannesburg est privatisée et que le recouvrement des coûts est la manifestation de la privatisation. Et les gens commencent à y croire, mais je pense que c'est un très mauvais service à leur rendre car cela ne leur permet pas vraiment de comprendre ce qui se passe. Aussi, cette notion que l'eau doit être gratuite pour tous, et bien cela montre qu'ils ne comprennent pas l'énormité des coûts pour fournir de l'eau. Cela montre aussi qu'ils n'ont pas conscience que les trois quarts des municipalités dans ce pays risquent de faire faillite parce qu'elles essaient de fournir de l'eau pour tous mais ne perçoivent pas les recettes nécessaires qui sont normalement reçues par le biais des tarifs.[105] *"*

---

[103] Jean-Pierre. Mas, entretien réalisé le 27/06/2009.
[104] Mike Muller, entretien réalisé le 01/07/2009.
[105] Laïla Smith, entretien réalisé le 03/07/2009.

Elle poursuit en donnant un exemple précis:

> *« L'autre jour j'écoutais la radio et il y avait la représentante du Soweto residence committee ou je ne sais plus quel autre mouvement social. J'ai été très en colère quand je l'ai entendu répéter et répéter que « les riches doivent payer plus, les pauvres ne peuvent pas payer, la municipalité de Johannesburg a privatisé son eau, les municipalités ne devraient pas pouvoir recouvrir leurs coûts parce que l'eau doit être gratuite pour tout le monde, etc. » En fait, cela signifie clairement qu'ils ne comprennent pas comment les choses fonctionnent dans le secteur de l'eau ! Johannesburg water n'est pas privatisé ! C'est une entité publique qui est entièrement dirigée par la ville. Si l'entreprise a eu un contrat de gestion de cinq ans, maintenant celui-ci est terminé ! Et honnêtement ce contrat de gestion a permis de rendre JW viable financièrement. Alors les entendre dire à la radio que JW est privatisé, où ont-ils été cherché cela ? »*

Il apparaît donc que la traduction des réalités sociales en arguments idéologiques et politiques affaiblit les des arguments des mouvements sociaux qui sont pourtant une force politique essentielle dans l'Afrique du Sud contemporaine. Ce discours « lissé » diminue la capacité des « pauvres » à comprendre les véritables enjeux du secteur et donc à faire des propositions plutôt que de rester sur une position défensive. Ce dessaisissement a son importance dans la mesure où il s'agit pour les mouvements sociaux de proposer un modèle alternatif de société. Au-delà, la voix unanime critiquant la privatisation des services d'eau qui ressort des revendications des mouvements sociaux pousse à l'unification des mouvements sociaux et constitue un frein à la pluralité de la contestation et des idées.

Par ailleurs, il semble que « l'idéologisation » à l'œuvre s'agissant des services ne soit pas partagée par l'ensemble du corps militant mais au contraire importée par un certain nombre d'intellectuels soutenant ces mouvements sociaux. Par conséquent, cette situation invite à reconsidérer la manière dont les leaders ou les intellectuels entretenant une certaine proximité avec les mouvements sociaux interagissent avec les militants ordinaires (Sinwell, 2010) pour mieux appréhender la circulation et les conditions d'appropriation des concepts. Globalement, l'importation d'enjeux globaux crée des tensions et des incompréhensions entre les leaders des mouvements sociaux et les militants ordinaires. Pour désamorcer ces tensions, certains auteurs suggèrent que les leaders devraient prêter plus d'attention aux demandes des militants

plutôt que de leur imposer un agenda politique loin de leurs problèmes quotidiens (Naidoo, Veriava, 2009).

Pour conclure, il ressort des observations précédentes que le manque d'expertise est particulièrement important au sein des mouvements sociaux. Ce manque d'expertise sectorielle est compensé par des argumentaires idéologiques susceptibles d'affaiblir le propos des mouvements sociaux. Dans ce cadre, comme le montre Mathieu (2005) : « L'expertise est une arme essentielle, en ce qu'elle permet d'affronter et de réfuter les arguments d'autorité que les adversaires –souvent placés du « bon côté des rapports de force » - opposent aux revendications des mouvements sociaux. Elle leur offre en outre les moyens d'élaborer des propositions alternatives, permettant ainsi d'échapper à la critique, fréquente, de se cantonner à une attitude butée et stérile de refus systématique devant les "réformes nécessaires" ou les "inévitables sacrifices"». Ainsi, l'expertise pourrait être un « instrument de résistance et de contre-pouvoir » (Mathieu, 2005) précieux pour les mouvements sociaux mobilisés contre le projet OGA en permettant, si ce n'est de remplacer, au moins d'affiner des arguments idéologiques développés par rapport à des situations analysée de manière erronée, et de faire des propositions alternatives efficaces pour l'amélioration du quotidien des citoyens marginalisés défendus.

3.3. Une relation contrariée à l'ANC

La vision des services essentiels, particulièrement des services d'eau, défendue par les mouvements sociaux est nourrie d'arguments idéologiques et d'une opposition *a priori* radicale à l'ANC. Pourtant, alors que l'on connaît bien le fonctionnement et les idéologies politiques de l'APF (Buhlungu, 2006) et du SECC (Egan, Wafer, 2006), particulièrement de leurs porte-paroles, on sait peu de choses sur l'idéologie politique des militants ordinaires. Malgré l'apparente homogénéité de l'idéologie politique défendue par les mouvements sociaux, nos enquêtes de terrain ont fait apparaître plusieurs contradictions entre la manière dont les revendications sont présentées publiquement et celles que formulent les militants ordinaires. Ces observations nous ont poussées à nous interroger sur la nature de l'engagement des militants ordinaires et à relativiser l'opposition sans appel de l'ANC qui semble ressortir publiquement des mouvements sociaux.

En effet, alors que les mobilisations sont formulées publiquement contre les politiques de l'ANC et que l'APF porte un projet anti hégémonique visant à établir une démocratie socialiste, les militants ordinaires rencontrés lors de nos enquêtes de terrain ont, pour la plupart, une position beaucoup plus ambiguë face à l'ANC, à la fois « l'ennemi » et le parti libérateur encore respecté. Pour les militants, s'il s'agit de se mobiliser pour rappeler au gouvernement les promesses faites au lendemain de l'avènement de la démocratie ainsi que ses annonces politiques répétées en faveur d'un accès aux services gratuits pour tous. Vingt ans après, alors que l'accès aux services reste très inégal, un sentiment de trahison domine vis-à-vis du parti libérateur qui avait promis d'offrir rapidement des services et des logements gratuits pour tous. Ainsi, une militante confie qu'elle s'est engagée dans un mouvement social car elle a fait le constat que le gouvernement n'a « tenu aucune de ses promesses » :

> *« Au moment de l'élection de Mandela, le gouvernement avait promis que les services essentiels seraient fournis gratuitement. Depuis, les gens attendent toujours, pourtant l'ANC a bien pris les votes des populations ! Les gens sont donc impatients, en ont marre des promesses non tenues du gouvernement, alors ils se mobilisent contre ses politiques*[106] *».*

Ironiquement, pour illustrer leur mécontentement face aux politiques de l'ANC, les militants expriment une certaine nostalgie vis-à-vis des conditions d'accès aux services en vigueur pendant l'apartheid caractérisées par une facturation au forfait (*flat rate*) et l'absence de déconnexions en cas de non-paiement. Même si ces pratiques étaient destinées à maintenir le régime d'apartheid, elles restent néanmoins utilisées pour rappeler un « âge d'or » perdu synonyme de meilleur confort quotidien alors qu'aujourd'hui les déconnexions sont fréquentes et le paiement obligatoire. Les propos d'un militant illustrent cet aspect :

> *« C'était mieux avant que l'ANC ne soit au pouvoir, l'eau était alors quasi gratuite, on payait R45 par mois pour tous les services. Aujourd'hui, il faut payer ! La situation a empiré ! Aujourd'hui c'est beaucoup plus, et puis à l'époque les gens travaillaient alors cette somme représentait moins !*[107] *»*

La crise de confiance entre citoyens et ANC qui apparaît au détour de ces quelques lignes est plus complexe qu'il n'y paraît. En effet, d'un côté, les militants semblent ne plus avoir

[106] Simon Mtembu, entretien réalisé le 08/07/2009.
[107] Mary Meitse, entretien réalisé le 09/03/2010.

confiance dans le parti qui les a trahis, de l'autre, ce dernier est toujours perçu comme le parti libérateur et continu de jouir d'un certain soutien populaire au sein des mouvements sociaux comme l'explique une militante du SECC:

> « *Il est assez étrange de constater que les gens sont contre les politiques mises en place par le gouvernement mais pas contre le gouvernement. Aux dernières élections, les gens ont voté massivement pour Zuma, les gens étaient vraiment derrière lui. Il est arrivé de nombreuses fois où les militants du SECC venaient aux réunions en portant des T-shirts à l'effigie de J. Zuma!*[108] »

De la même manière, un représentant d'une association d'appui aux mouvements sociaux explique :

> *« La mobilisation des gens dans les townships est un problème car ils attendent toujours quelque chose de l'ANC et de ses promesses. L'ANC est toujours vu comme le parti libérateur, les gens ont toujours de l'espoir même si les politiques actuelles ne vont pas dans le sens des promesses*[109]*. »*

Ainsi, il s'avère que malgré les critiques proférées contre l'ANC, la plupart des militants soutiennent le parti de manière plus ou moins active, que ce soit au travers de l'adhésion à la formation politique ou du vote en sa faveur lors des élections locales ou nationales. Cet attachement singulier à l'ANC des militants engagés dans les mouvements sociaux est repéré au-delà des mouvements sociaux qui nous intéressent dans cette étude (Matlala, 2010 ; Booysens, 2007 ; Sinwell, 2010). À la suite de Sinwell (2010), nous s qu'il existe une déconnexion importante entre l'idéologie anticapitaliste, anti néolibérale et anti-ANC produite et importée par les leaders des mouvements sociaux et les combats politiques des militants ordinaires. En effet, il semble que ces derniers ne cherchent pas nécessairement à mettre en place un projet anti-hégémonique ou à renverser l'ANC mais au contraire à accéder à ce que le parti peut offrir : un logement, l'accès à des services essentiels, etc. D'ailleurs, comme le montre Sinwell (2010), une fois ce gain de prestations obtenu, le soutien à l'ANC peut à nouveau être manifesté par les militants.

[108] Momhlamhla Vilakazi, réalisé le 07/07/2009.
[109] Molefe Pilane, entretien réalisé le 20/07/2009.

L'ambigüité et la contradiction apparente des comportements des militants, à la fois engagés dans des mouvements sociaux contestant les politiques gouvernementales et affiliés au parti au pouvoir, révélées par nos enquêtes de terrain est également soulignées par Matlala (2009), qui, s'intéressant aux contestations féminines contre le projet OGA à Phiri, montre cette contradiction à l'échelle du Ward 15 (Phiri et Senaoane) où l'ANC a été majoritairement réélu en 2009 malgré des mobilisations sociales fortes contre le projet OGA et d'autres projets relatifs aux services. Pour expliquer ce phénomène pour le moins contradictoire, l'auteur montre que plusieurs distinctions sont opérées par ces militants pour justifier ce double positionnement *a priori* et réconcilier leurs divers engagements. La première distingue les représentants du parti politique aux niveaux central et local ; la seconde distingue « l'ancien » et le « nouveau » ANC. En effet, pour les militants, ce ne serait pas le parti lui-même qui oppresserait les citoyens pauvres mais les représentants du parti à l'échelle municipale ou locale (le maire de Johannesburg ou les councillors par exemple). Selon Matlala (2009), ce phénomène serait renforcé par des critiques du gouvernement central envers les représentants officiels déployés à l'échelle locale pour leur incompétence récurrente sur certains dossiers relatifs à la gestion des services essentiels. Par ailleurs, les militants apparaissent comme attachés à « l'ancien » parti ANC, autrement dit, au mouvement de libération considéré pour son rôle historique, alors que le « nouveau » ANC est suspecté d'être corrompu. Par ailleurs, l'absence d'un parti d'opposition représentant les classes noires en dehors de l'ANC contribue également à expliquer l'attachement continu des militants ordinaires au parti dans la mesure où la notion de race restant importante quand il s'agit de représentation politique. Enfin, de manière plus décisive, les militants considèrent que leur militantisme ne constitue pas une activité politique ni un projet anti hégémonique ou socialiste, mais une manière de régler des problèmes pratiques relatifs à l'accès aux services essentiels (Matlala, 2009).

De la même manière, Booysen (2007), s'intéressant au rapport entre la montée des protestations sur l'accès aux services essentiels (881 manifestations « illégales » et 5085 manifestations légales ont été dénombrées dans la période 2004/2005 autour des questions d'accès aux services) et le soutien populaire persistant en faveur de l'ANC lors des dernières élections locales de 2006, montre que, alors que l'on aurait pu s'attendre à un vote sanction envers l'ANC, les élections locales ont au contraire été un moment de renouvellement de la confiance populaire envers l'ANC. L'auteur explique cette situation par deux éléments qui confirment nos observations de terrain. Premièrement, les résidents des townships ont expérimenté le fait que la manifestation est un moyen efficace de se faire entendre. Par exemple, en certaines occasions, les manifestations ont fait repasser la question des services

sur le haut de l'agenda politique et ont contraint des élus à se déplacer à la rencontre des communautés et à concéder quelques améliorations. Ainsi, la manifestation comme mode de participation politique est vécue par les citoyens, particulièrement les citoyens pauvres, comme complémentaire de l'acte de vote. Par ailleurs, l'auteur montre que l'attachement à l'ANC est tellement important que même des insatisfactions profondes sur des sujets affectant le quotidien des citoyens ne parviennent pas à éroder le « capital confiance » donné au parti. Au lieu de se désolidariser de l'ANC ou de boycotter le vote (ce n'est pas parce que le nombre de manifestations a augmenté que le taux de participation aux élections locales a diminué en 2006), les citoyens inventent un nouveau mode de participation non institutionnelle prenant la forme de manifestations ou d'actes de désobéissance civile. Selon Booysen, « *voting helps and protest works* » quand il s'agit de choisir un répertoire d'actions dédié à optimiser les services des communautés pauvres. Finalement, la protestation est une manière de se faire entendre de l'ANC et non pas de rejeter le parti et ses politiques. Dans cette perspective, les actes de résistance coordonnés par les mouvements sociaux contribuent à redéfinir la nature de la participation politique en introduisant de nouvelles conceptions de la citoyenneté et de l'action collective (Jacobs, 2006).

Nos enquêtes de terrain et de la littérature mobilisée montrent que la vision idéologique des services d'eau proposée par les mouvements sociaux n'est pas homogène. Alors que l'on connaît bien l'idéologie politique fabriquée par un certain nombre d'intellectuels devenus leaders des mouvements sociaux, l'étude des militants ordinaires fait apparaître un projet moins politique et plus ancré dans une stratégie de proximité. Pour ces derniers, il ne s'agit pas de lutter contre le néolibéralisme mais contre des privations du quotidien ; il ne s'agit pas de renverser l'ANC mais d'obtenir des concessions de sa part (Sinwell, 2010). A l'inverse des intellectuels investis dans les mouvements sociaux, qui se déclarent ouvertement contre l'ANC et ses politiques, il est clair que pour les militants ordinaires, un attachement politique certain au parti libérateur demeure.

Ce constat commence à faire débat dans la littérature sud-africaine, même si certains auteurs refusent toujours d'admettre que les militants ordinaires restent fidèles à l'ANC (Mgeni, 2010). Elle a l'intérêt de dépasser une vision romancée des mouvements sociaux, qui ne sont pas nécessairement révolutionnaires et ne mènent pas des luttes idéologiques « pour un autre monde » mais des combats visant avant tout l'amélioration du quotidien (Sinwell, 2010). Selon l'auteur, cette nuance est importante dans la mesure où la majorité de la littérature sud-africaine semble admettre que les tactiques radicales des mouvements sociaux sont

nécessairement étayées par un agenda révolutionnaire. Dans le domaine de l’eau, nos travaux à Soweto montrent que ce n’est pas le cas.

Conclusion

Dans cette partie nous avons montré que si l'étude des mouvements sociaux au Sud, particulièrement en Afrique, est un domaine de recherche en pleine expansion, l'Afrique du Sud fait figure d'exception dans la mesure où le développement d'un nouveau cycle de contestations depuis le début des années 2000 a remis au centre des débats scientifiques les questionnements sur l'action collective. Dans ce cadre, la notion de « nouveaux » mouvements sociaux, plus qu'issue de la tradition structuraliste européenne, démontre l'existence de nouvelles formes de contestations s'inscrivant néanmoins dans une forme de continuité, plus que de rupture, avec les « anciens » mouvements mobilisés contre le régime d'apartheid. Ces collectifs militants ont émergé dans un contexte de libéralisation des politiques publiques à l'échelle nationale et municipale. Majoritairement mobilisés sur des questions relatives au logement ou à l'accès aux services essentiels, ils se veulent les représentants des populations marginalisées, des laissés pour compte et des millions de Sud-Africains pour qui la transformation démocratique n'a pas été synonyme de meilleure qualité de vie ou d'emploi.

Nourries de frustrations semblables, les dynamiques contestataires contre le projet OGA, d'abord fruit d'initiatives atomisées et individuelles de résidents du quartier de Phiri, ont rapidement pris la forme d'une action collective avec la constitution du *Phiri Concerned Residents Forum* (PCRF), appuyées par des nouveaux mouvements sociaux (APF, SECC et CAWP). Si les répertoires d'action développés par les collectifs militants empruntent au registre de la désobéissance civile et plus largement aux illégalismes, notamment *via* une campagne massive de sabotage des compteurs à prépaiement, on a montré que le discours politique accompagnant les mobilisations fait paradoxalement référence aux droits fondamentaux. Finalement, malgré leurs faibles ressources, ces collectifs militants sont capables de développer des stratégies de résistances collectives.

Si les revendications des mouvements sociaux sont relatives à plusieurs aspects techniques et procéduraux du projet OGA (quantité d'eau gratuite, installation des compteurs à prépaiement et manque de consultation des résidents), ces derniers sont également l'expression d'une « vision » des services essentiels dépassant largement les contours du projet. Pourtant, la

conception des services défendue par les mouvements sociaux, nourrie d'arguments essentiellement idéologiques et d'une opposition radicale au gouvernement ANC et à ses politiques, n'est pourtant pas aussi homogène qu'il y paraît lorsqu'on s'intéresse à l'ensemble du corps militant. En effet, si la face publique des collectifs militants est « anti libérale » et « anti ANC », une analyse plus fine suggère que ces conceptions ne sont pas partagées par l'ensemble des militants qui conservent au contraire une certaine loyauté envers le parti au pouvoir. En effet, pour le militant ordinaire, l'investissement dans un mouvement social correspond souvent plus au désir d'avoir accès aux prestations offertes par le gouvernement qu'à un rejet total de ce dernier. Dit autrement, tous les militants ne portent pas un projet révolutionnaire comme semblent pourtant l'afficher publiquement les mouvements sociaux. Par ailleurs, la vision idéologique développée peut être une source d'affaiblissement pour les mouvements sociaux dans la mesure où les demandes proférées, plus idéologiques qu'objectives, sont facilement critiquables par les autorités et sont souvent maniées avec difficultés par les militants ordinaires. La subversion de l'expérience quotidienne en des problématiques plus générales n'étant pas forcément synonyme de renforcement des mouvements sociaux.

Dans la partie suivante, nous verrons que l'essoufflement progressif de l'action collective conjugué à un certain nombre de facteurs extérieurs aux mouvements sociaux va progressivement les amener à reconsidérer leurs stratégies pour y intégrer la dimension judiciaire.

PLANCHE N°3 – MOBILISATION DES MOUVEMENTS SOCIAUX

Illustration 4 – Réunion de mobilisation, branche du SECC à Moletsane, Soweto
© Julie Aubriot

Illustration 4 – Slogan anti compteurs à prépaiement, Phiri, Soweto
© Julie Aubriot

Illustration 4 - Réunion de mobilisation, branche du SECC à Moletsane, Soweto
© Julie Aubriot

PLANCHE N°4 – MARCHE DE PROTESTATION

11 novembre 2008, marche vers le bureau du maire de Johannesburg, Amos Masondo, contre les amendes (R1500) infligées aux résidents ayant saboté leurs compteurs à prépaiement

Illustration 8 – Compteurs à prépaiement déployés durant la manifestation

Illustration 8 – Dépose des compteurs à prépaiement devant les bureaux du maire

Illustration 8 – Manifestants

Illustration 8 - Manifestants

© APF - http://apf.org.za/spip.php?article317

PLANCHE N°5 – SABOTAGE D'UN COMPTEUR A PREPAIEMENT, SENOANE, SOWETO

Illustration 19 - Walter, activiste du SECC, explique à Mme Tshabalala pourquoi il est juste d'arracher son compteur à prépaiement

Illustration 9 - Etape 1 : couper l'arrivée d'eau dans la rue

Illustration 21 – Etape 2 : déterrer le compteur

Illustration 22 – Etape 2 : déterrer le compteur

Illustration 23 – Etape 2 : déterrer le compteur

Illustration 10 – Etape 3 : Mise à jour des connexions

Illustration 25 – Etape 4 : Fabrication artisanale d'un conduit de remplacement

Illustration 26 – Etape 5 : Mise en place du conduit de raccordement artisanal

Illustration 27 - Etape 5 : Mise en place du conduit de raccordement artisanal

© Julie Aubriot

PARTIE 3 - Le droit, un objet ambivalent pour les dynamiques protestataires

Introduction. « La guerre de l'eau de Soweto ». Acte 2 : le recours au droit.

Après avoir retracé l'émergence de l'action collective contre le projet OGA et démontré que les mouvements sociaux développent majoritairement des répertoires d'action aux marges de la légalité (partie 2), le dépôt d'une plainte par les collectifs militants étudiés, appuyés par des organisations légales, annonce une rupture dans les logiques d'action collective développées jusqu'alors. On assiste à ce moment à une forme de judiciarisation des revendications, c'est à dire, à l'émergence d'un processus au cours duquel « un traitement juridique ou judiciaire se substitue à un autre mode de régulation sociale » (Jean, 1997, p. 21). Dans ce cadre, tant les répertoires d'action que les pratiques des groupes mobilisés et leurs appareils de justification des demandes sociales sont bouleversés : il ne s'agit plus de mobiliser le droit subjectif ou un usage uniquement rhétorique de ce dernier mais au contraire d'utiliser le droit positif émanant de l'État. La mobilisation du droit permet de sortir d'une politisation systématique du débat et de s'intéresser plus objectivement à des aspects techniques et sociaux du projet OGA et plus largement de la politique municipale. Il s'agit dans cette introduction de préciser le processus juridique en précisant la nature de ses initiateurs, l'objet de la plainte et ses principales étapes.

« Soweto commence sa guerre de l'eau », ainsi titre le très populaire Mail & Guardian du 24 juillet 2006[110]. Cinq résidents du quartier de Phiri, supportés par deux mouvements sociaux précédemment impliqués dans les mobilisation sociales contre le projet OGA: *l'Anti Privatisation Forum* (APF) et la *Coalition Against Water privatization* (CAWP), représentés par une organisation légale de défense des droits de l'homme, le *Centre for Applied Legal Studies* (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, la compagnie d'eau et le ministère de l'eau (*Department of Water Affairs and Forestry* (DWAF))[111]. Très vite cette plainte est devenue « l'affaire Mazibuko », du nom de la

[110] « *Soweto starts its water war* », Mail and Guardian, 24 Juillet 2006.

[111] Les trois acteurs sont ici attaqués en fonction de leurs différentes responsabilités dans le secteur de l'eau: la ville de Johannesburg étant l'autorité en charge des services d'eau, *Johannesburg Water* le fournisseur de services et le Ministère (*Department of Water Affairs and Forestry*) dans sa fonction d'établissement des politiques au niveau national.

première requérante, dans les sphères sud-africaines et au-delà, en raison de sa résonance avec les débats internationaux sur le droit à l'eau.

Quelles requêtes pour les plaignants ?

La plainte déposée devant la Haute Cour de justice était adressée au nom du respect du droit fondamental à l'eau reconnu par la Constitution (1996) : le procès Mazibuko demande donc aux tribunaux sud-africains d'interpréter et de statuer sur le contenu d'un droit social constitutionnel et sur les politiques publiques et programmes visant à lui donner un contenu. Les cinq requérants et leurs représentants contestaient plusieurs éléments de la politique municipale relative à l'accès à l'eau :

- L'installation de compteurs à prépaiement restreignant selon les plaignants la réalisation de leur droit à l'eau, ces outils sociotechniques limitant leur accès de manière automatique et sans notification préalable. À cet effet, les plaignants demandaient la reconnaissance du caractère illégal et inconstitutionnel des compteurs à prépaiement par la Cour.
- L'insuffisance du volume d'eau gratuite (6m3/mois/ménage) fourni dans le cadre des dispositions de la politique de l'eau gratuite compte tenu de la taille des ménages pauvres. Rappelons qu'au début des années 2000, la FBW a été calculé pour un ménage moyen de 8 personnes à qui était attribué 25 litres d'eau gratuite par jour, conformément aux recommandations de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), pour satisfaire aux 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. Les argumentaires des plaignants mettaient en exergue le caractère inapproprié du choix de huit personnes pour calculer le volume d'eau gratuite. En effet, les requérants montrent que les ménages résidants à Soweto sont en moyenne composés de 16 personnes, incluant à la fois des membres de la famille et des locataires vivant dans des *backyard shacks*. Les plaignants demandaient à la Cour de reconnaître le caractère inconstitutionnel de cette norme.
- Par ailleurs, les requérants remettaient en cause la méthode de ciblage des aides sociales en soulignant le fait que l'eau gratuite est dispensée sur la base d'une unité d'habitation avec la conception, fausse, 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.

- Les requérants soulignaient également le non-respect du principe de justice administrative dans la mesure où les compteurs à prépaiement ne donnent aux ménages ni la possibilité de négocier la coupure d'eau, ni d'être prévenu de l'une coupure proche.
- Enfin, les requérants dénonçaient l'absence de participation et de consultation des bénéficiaires du projet OGA tant dans le développement du projet que dans sa mise en œuvre.

Concernant les deux premiers aspects, les requérants demandaient au tribunal d'ordonner à *Johannesburg Water* et à la municipalité de Johannesburg:

- d'offrir deux options techniques aux résidents, à savoir un compteur classique ou un compteur à prépaiement.
- d'augmenter le volume d'eau gratuite de 25l/personne/jour à 50l/personne/jour en se basant sur des recommandations émises par certains experts internationaux. Peter Gleick par exemple, expert international ayant soutenu la plainte, met en exergue que le volume d'eau minimum par jour et par personne doit être de 50 litres[112] pour pouvoir satisfaire aux besoins essentiels.

En outre, les requérants mettaient 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 socio-économiques défavorisées ce qui obligent 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 peuvent donc jouir de crédits ou négocier les délais de paiement en cas de difficultés financières. Ce procès a donc soulevé une question ancienne en Afrique du Sud, celle de la discrimination imposée par l'État et de l'affrontement entre une partie de la population pauvre et noire et une autre plus riche et blanche bénéficiant de conditions socio-économiques et d'accès aux services essentiels différentes. Ce procès remettait donc au centre des débats des questions sensibles dans un pays où la démocratie est encore un édifice en construction, où, 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 sur les races (Bond, 2004). Le procès venait donc

[112] Son calcul est basé sur le calcul suivant : 5 litres pour l'eau de boisson, 20 litres pour un assainissement de base, 15 litres pour l'hygiène et 10 litres pour la préparation de la nourriture.

remettre au centre du débat ces difficultés en les formulant au moyen d'oppositions binaires noirs/blancs et riches/pauvres assez ferme.

Un processus juridique long et complexe

Le processus juridique a été long, a mobilisé l'ensemble des cours de justice sud-africaines (voir encadré 21) et a connu des revirements importants (voir encadré 22 sur les étapes principales du procès). En effet, alors que la décision de la *High Court* validait l'ensemble des requêtes présentées par les plaignants et ordonnait à *Johannesburg Water* 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 trois ans plus tard, validait au contraire l'approche municipale et rejetait l'ensemble des arguments des requérants.

Encadré 21 - 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 9 juges permanents. Ses décisions annulent toutes les décisions des cours inférieures.
Supreme Court of Appeal	La Cour d'Appel juge uniquement 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 en matière criminelle impliquant des sommes de plus de R100 000.

Encadré 22 – Grandes étapes du procès

Juillet 2006	Dépôt de la plainte par cinq résidents de Phiri soutenus par l'APF et la CAWP et représentés par CALS, une organisation de défense des droits de l'homme basée à Johannesburg.
Décembre 2007	Première audition devant la *High Court of justice, Witwatersrand Local Division* les 3,4 et 5 décembre.

Avril 2008	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. De ce fait, le juge demande aux autorités publiques d'augmenter le volume de 25l à 50l/pers/jour et de proposer systématiquement aux usagers le choix entre des compteurs classiques et des compteurs à prépaiement. La décision est jugée « historique» par un certain nombre d'observateurs issus du monde juridique dans la mesure où c'est la première fois que le droit à l'eau est porté devant les tribunaux en Afrique du Sud, d'une part, et où la décision du juge rompt avec la jurisprudence développée sur les droits sociaux, notamment par la Cour constitutionnelle, d'autre part.
Mai 2008	*Johannesburg Water* et la municipalité suspendent les activités du projet même si les résultats techniques et financiers sont jugés relativement satisfaisants (voir chapitre 2).
Septembre 2008	La municipalité de Johannesburg et JW font appel de la décision de la *High Court*.
Février 2009	Le cas est entendu devant la *Supreme Court of Appeal* les 23, 24 et 25 février 2009.
Mars 2009	La décision, rendue le 25 mars 2009, indique une nouvelle norme concernant le volume d'eau gratuite minimum correspondant à 42l/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 ».
Septembre 2009	L'ensemble des parties prenantes a fait appel de la seconde décision. Pour les plaignants, il s'agit de restituer la première décision et d'annuler la durée de deux ans offerte à la municipalité de Johannesburg pour réviser les règlements municipaux, d'une part, et de demander une réhabilitation de la norme de 50l/pers/jour en termes de volume d'eau gratuite minimum, d'autre part. 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.
Septembre 2009	La dernière audition a lieu les 2 et 3 septembre 2009 devant la Cour constitutionnelle, plus haute autorité de l'État.
Octobre 2009	La décision finale est rendue le 8 octobre 2009 en faveur des répondants[113] : 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*[114]*. »* 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.

Si la décision de la Cour Constitutionnelle peut apparaître contradictoire avec celles des deux cours inférieures, elle s'explique notamment par la jurisprudence développée ces dernières années par la Cour constitutionnelle et par la manière dont les juges qui la composent interprètent leur mandat (voir encadré 23). Il apparaît que le procès Mazibuko résulte, au-delà des arguments spécifiques discutés en son sein, de la jurisprudence développée par la Cour constitutionnelle depuis sa création. Si la décision de cette dernière a été source de nombreuses interrogations et déceptions dans les rangs des requérants et de certains juristes,

[113] Mazibuko vs City of Johannesburg and others, Judgement, Constitutional Court of South Africa, 8 october 2009
[114] Ibid., para. 9

un rapide éclairage jurisprudentiel permet néanmoins de comprendre que ce revirement était sans doute prévisible et ce, malgré les décisions des cours inférieures (voir encadré 23).

Encadré 23 – Comment expliquer la décision de la Cour constitutionnelle ?

S'agissant des raisons inhérentes au déroulé de l'affaire Mazibuko, la décision de la Cour constitutionnelle s'explique car la municipalité a fait évoluer sa politique d'accès à l'eau tout au long du processus juridique, contrant les arguments avancés par les requérants et se saisissant un à un des problèmes soulevés par ces derniers au fil du processus juridique. 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*[115] soumis par l'ONG internationale *Center on Housing Rights and Evictions* (COHRE)[116] et celui de l'expert international P. Gleick[117]), prônant en faveur d'un volume minimum de 50l/pers./jour. La Cour d'Appel s'est basée sur l'expertise d'ingénieurs locaux ayant réalisé des études en Afrique du Sud pour rendre sa décision définissant le volume minimum à 42l/pers/jour. La Cour constitutionnelle s'est démarquée en précisant que si la jurisprudence internationale pouvait être utile pour l'analyse, elle ne devait pas déterminer le contenu minimum des droits sociaux.

Précisons que le jugement de la Haute Cour de justice, jugé « historique », a été l'objet d'attaques de certains observateurs [118] déplorant que la décision du juge Tsoka aille au-delà de l'approche de « raisonnabilité » couramment employée par la Cour constitutionnelle, en se référant à des normes internationales pour définir un volume d'eau minimum supérieur et contraindre la politique municipale. Pour certains observateurs, cette décision remettrait en cause la séparation des pouvoirs : ce n'est pas à la cour de dire au gouvernement le contenu de ses politiques.

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 sur le droit à la santé ou le droit au logement dans le cadre des affaires TAC et Grootboom (encadré 24). Dans ces deux affaires, la Cour constitutionnelle a développé le

[115] 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,

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

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

[118] « Water case, a "Reasonable" no more », M&G, 14 mai 2008. Article disponible à: http://mg.co.za/article/2008-05-14-water-case-reasonable-no-more. Dernière consultation le 15/11/2011.

concept de raisonnabilité 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 constitutionnelle 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 fait pas partie de son domaine d'expertise et qu'il ne lui revient pas de définir les politiques publiques, notamment du fait de leurs implications budgétaires.

Au-delà, la Cour constitutionnelle exprime sa volonté de respecter une certaine vision 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 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. En effet, les questionnements relatifs à la séparation des pouvoirs et au caractère démocratique des actions légales relatives aux droits sociaux dépassent le cas sud-africain et sont identifiables dans d'autres pays en développement ou émergents dans lesquels les recours aux droits sociaux pour le traitement des questions sociales sont fréquents (Gargarella et *al.*, 2006). Les auteurs soulignent que l'implication des cours de justice sur des questions de transformation sociale n'est pas sans poser des questions sur les frontières entre le droit et la politique, et plus précisément sur la séparation des pouvoirs et les relations entre le politique et les tribunaux, réactivant ainsi un long débat dans les sphères juridiques, notamment parce que les droits sociaux ont la particularité d'avoir, dans leur application, des implications budgétaires fortes. Ainsi, un observateur estime que l'affaire Mazibuko a servi à montrer que: *« it demonstrates the importance of the Constitutional Court not overreaching its powers. It does not have the institutional capacity or mandate to insert itself gratuitously into policy debates and simply stipulate substantive policy content.*[119]*. »*

Le concept de raisonnabilité 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

[119] « Court strikes balance on water for poor people », The business Day, 13/10/2009.Disponible à: http://www.businessday.co.za/articles/Content.aspx?id=83847. Dernière consultation le 10/11/2011.

juristes qui déplorent l'incapacité de la Cour constitutionnelle 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 dénoncent sa clémence face au gouvernement quand d'autres y voient une manière performante de respecter la séparation des pouvoirs. Comme le résume Robitaille (2010, p. 147), 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. »

Plan de cette partie

Dans cette partie, nous examinerons la manière dont les mouvements sociaux se sont saisis du droit, les motivations prévalant à ce changement de stratégie et les conditions de la mobilisation du droit (chapitre 5). Nous verrons comment ces derniers en sont venus à considérer le droit, d'abord perçu comme une contrainte ou un danger, comme une arme contestataire. Nous analyserons ensuite comment cet outil oscille en permanence entre le statut de ressource, matérielle ou symbolique, et celui de contrainte impactant les dynamiques protestataires à différents moments de leur évolution (chapitre 6).

CHAPITRE 5 – Pourquoi et comment recourir au droit ?

Contester par le droit, l'intégrer dans les répertoires des mobilisations, ne va pas de soi pour les collectifs militants. Dans ce chapitre, il s'agit de s'intéresser aux dynamiques responsables de ce changement de répertoire d'action. L'objectif est d'identifier les conditions et les ressources nécessaires au recours protestataire au droit et de répondre aux questions suivantes : *« quelles ressources sont nécessaires pour mobiliser un tel savoir-faire ? Quelles configurations politiques et sociales facilitent cet investissement dans le juridique ? »* (Agrikoliansky, 2003). En effet, recourir au droit représente nécessairement un investissement coûteux, en termes financier, humain et temporel, requérant des compétences particulières qui ne sont pas forcément disponibles au sein des collectifs à faible ressources que sont les mouvements sociaux.

Ces questionnements invitent à considérer le phénomène de « mobilisation du droit[120] » (Blankenburg, 1994) en tant que processus social. Il s'agit de donner un intérêt particulier à la période précédant le recours au droit : on s'interroge sur les conditions prévalant à l'identification du problème social, ici l'accès à l'eau, en termes de droit par les mouvements sociaux, à leurs motivations et aux conditions de recours aux professionnels du droit précédant la saisie des tribunaux et le processus juridique.

Dans ce cadre, trois séries de questions ont été traitées. La première, plus marginale et moins empirique que les deux suivantes, s'intéresse au contexte institutionnel, juridique et politique prévalant à la mobilisation du droit dans l'affaire Mazibuko. En effet, McCann (2006), déplorant que cet aspect des études sur la mobilisation du droit soit largement lacunaire et que les sciences sociales manquent d'outils pour s'attacher à de telles analyses, invite les scientifiques à développer cet axe de recherche. C'est ce que nous tenterons de faire, de manière modeste, dans la première section.

[120] À la suite de Blankenburg (1994), on préfère utiliser la notion de « mobilisation du droit » plus que de « recours » au droit puisque l'on observe à la fois un processus social et conceptuel.

La seconde concerne les motivations des requérants à traduire leurs luttes sociales en termes de droit. On s'est interrogée sur les conditions du recours au droit et sur le phénomène d'importation du droit dans les répertoires d'action des mouvements sociaux mais aussi aux conditions d'élaboration des stratégies juridiques. Comment l'expérience quotidienne et militante s'est-elle transformée et a-t-elle abouti à la mobilisation du droit ? Comment les militants ont-ils pris conscience que leur expérience quotidienne pouvait s'exprimer en termes juridiques ? Finalement, nous répondrons à la question : dans quelles conditions le droit est-il devenu une « arme politique » ?

Enfin, la dernière question a trait aux « intermédiaires » rendant possibles les usages militants du droit. Recourir au droit ne va pas de soi pour les mouvements sociaux compte tenu du savoir-faire nécessaire pour mobiliser cette ressource. Dans ce cadre, nous émettons l'hypothèse que la mobilisation de professionnels du droit, ou d'experts militants, qu'ils soient juristes ou avocats, est déterminante pour la mise en mots et la construction de la cause des mouvements sociaux (« formulation de la cause en termes juridiques, transposition de cas ou d'histoires vécues en cas juridiques, généralisation des cas, défense devant des tribunaux, etc. » (Israël, Gaïti, 2003). Il nous semble en effet que le recours à la justice et aux tribunaux dépend particulièrement des alliances créées avec des professionnels du droit et nous souhaitons vérifier l'hypothèse selon laquelle : « les juristes seraient en effet un intermédiaire primordial dans la mise en forme, la contestation et l'expression des mécontentements » (Israël, Gaïti, 2003). De la même manière, nous analyserons les liens qui existent entre les luttes locales et des causes internationales relatives à la promotion du droit à l'eau et à la lutte contre la « privatisation » de l'eau.

Dans ce chapitre, nous examinerons les conditions dans lesquelles l'usage militant du droit peut être une stratégie complémentaire ou alternative. Ce faisant, nous démontrerons que le changement de stratégie des mouvements sociaux correspond à un double processus : essoufflement des mobilisations sociales et des répertoires d'actions classiquement mobilisés, d'une part, et proposition spontanée de collaboration d'un organisme de défense des droits sociaux et de *cause lawyers*, d'autre part.

1. Un contexte sud-africain favorable aux usages militants du droit

L'analyse comparative du recours au droit a montré l'importance de l'analyse des contextes et des environnements dans lesquels agissent les mouvements sociaux lorsqu'il s'agit de saisir les dimensions affectant le recours aux stratégies juridiques (McCann, 1994). Plusieurs hypothèses ont été formulées, avec plus ou moins de succès, pour expliquer ce phénomène. Si les analyses en termes « de structures des opportunités juridiques », en référence à la notion de « structure des opportunités politiques » utilisées par les théories de l'action collective, ont montré leur faiblesse (Agrikoliansky, 2010), il n'en reste pas moins que certains traits significatifs peuvent être relevés.

Le contexte sud-africain constitue un terrain favorable aux usages militants du droit comme en témoigne le recours croissant au droit et à la justice par des collectifs militants sur des sujets relatifs à l'accès aux droits sociaux. La liste des affaires relatives aux droits sociaux s'allonge jour après jour depuis l'adoption de la Constitution en 1996 : affaire TAC (2001) relative à l'accès aux antirétroviraux dans le cadre de la lutte contre le VIH, affaire Soobramoney (1997) sur l'accès à la santé, affaires Grootboom (2000) et Olivia Road (2008) sur le droit au logement, affaire Chiawelo Flats (2010) sur l'accès à l'électricité, affaires Joe Slovo (2009), Gundwana (2010) et Chung Hua (2010)[121] relatives à l'accès au logement et à la lutte contre les évictions forcées, etc. Le recours au droit est donc en croissance depuis l'avènement démocratique, même si il peut être jugé insuffisant par un certain nombre de juristes compte tenu de la persistance des inégalités à l'échelle nationale (Marcus, Budlender, 2008). Comment expliquer cette tendance ? Quelles régularités peut-on observer après l'analyse de l'ensemble de ces affaires? Au-delà de la reconnaissance explicite des droits sociaux dans la Constitution[122], quelles sont les éléments qui font de l'Afrique du Sud un pays propice à la mobilisation protestataire du droit ? De la même manière que l'on constate que le recours protestataire au droit est très présent aux États-Unis alors qu'il l'est beaucoup moins en Europe ou en France, et ce même si l'on parle de plus en plus d'un phénomène de judiciarisation des sociétés occidentales (Commaille, Dumoulin, 2009), comment expliquer cette tendance en Afrique du Sud ? Il s'agit ici de s'interroger sur le contexte socio politique dans lequel s'est développé le recours au droit.

[121] http://www.seri-sa.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=19&Itemid=41

[122] L'Afrique du Sud, à l'inverse de pays comme l'Inde, a établi une jurisprudence solide sur les droits sociaux sans base constitutionnelle explicite.

Encadré 24 – 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 minimum, 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'État une obligation, comme en témoigne l'extrait suivant 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*[123]. La Cour constitutionnelle 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.) et demandé qu'une parcelle de terre leur soit fournie.

Cette affaire marque une étape importante dans le champ des droits économiques, sociaux et culturels en témoignant de l'effectivité du recours à la Cour constitutionnelle concernant la mise en œuvre de ces droits. En effet, la décision Grootboom a montré que le droit au logement implique non seulement une obligation « programmatoire » de la part des autorités mais aussi et surtout une obligation d'agir. Ainsi, dans un article récent, Philippe (2006), montrant que le rôle et le poids de la Cour constitutionnelle sud-africaine sont incontestablement un des succès de la Constitution de 1996, explique que via le jugement Grootboom, « *la Cour a pris une position audacieuse qui ne se démentira plus et lui permettra d'exiger des autorités qu'elles agissent pour la protection de ces droits* ».

[123] Government of the republic of south Africa and others v Grootboom and others, 2001, SA46 (CC)

L'affaire Treatment Action Campaign (TAC)

TAC est une des principales organisations de lutte contre le sida en Afrique du Sud, née en 1998, dont l'objectif est 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. À l'époque, le traitement était uniquement disponible dans certains sites de recherche, et ce, même si la compagnie médicale le développant avait accepté de fournir le produit gratuitement pendant cinq ans. Au même moment, le président sud-africain, Thabo Mbeki, était vivement opposé à la généralisation des antirétroviraux. TAC a donc attaqué le gouvernement sud-africain sur cet aspect précis de sa politique relative au traitement du HIV en montrant que cette dernière violait le droit à la santé des malades (article 27 et 28 de la Constitution). Dans ce cas, la Cour constitutionnelle a repris le concept de raisonnabilité développé dans l'affaire Grootboom pour juger les politiques gouvernementales déclarant que la mise à disposition la néviparine dans des sites de recherche uniquement n'était pas raisonnable et en contradiction avec les obligations de l'État telles que définies par la Constitution. La Cour constitutionnelle a ainsi ordonné au gouvernement d'étendre sans délai la provision de néviparine en dehors des sites de recherche[124].

Sans prétendre offrir une analyse exhaustive du contexte institutionnel, politique et culturel sud-africain afin de répondre à cette question, nous proposons quelques éléments permettant de comprendre pourquoi le recours militant au droit est un phénomène de plus en plus courant en Afrique du Sud. Selon Agrikoliansky (2010), deux facteurs sont particulièrement importants pour permettre un recours protestataire à la justice : « *l'existence d'un champ universitaire indépendant des professions judiciaires (avocats, magistrats) constitue une condition favorable à l'affirmation d'une pratique critique du droit* » (p. 241) et « *les cadres économiques d'exercice du métier d'avocats* » consistant en l'existence de « *law school clinics* » ou de « *legal services offices* » comme c'est particulièrement le cas aux États- Unis où ces institutions se sont développées dans le sillage du mouvement des droits civiques et de l'activisme juridique contre les discriminations.

L'Afrique du Sud présente ces deux caractéristiques. En premier lieu, il existe un champ universitaire indépendant des professions juridiques comme en témoigne la littérature dense sur la réalisation des droits sociaux (Liebenberg, 2010 : Blichlitz, 2007). En effet, un certain nombre d'universitaires, intervenant également hors des sphères universitaires, jouent un rôle

[124] Minister of Health v Treatment Action Campaign, 2002, SA 721 (CC).

déterminant en adoptant une position critique face aux décisions de la Cour constitutionnelle sur les droits sociaux et sur la place que celle-ci occupe dans le paysage sociopolitique et juridique sud-africain.

Par ailleurs, de nombreuses organisations de défense des droits des populations marginalisées nées durant l'apartheid continuent d'occuper un rôle central dans le développement de contentieux d'intérêt public. En effet, durant cette période, les fonds mis à disposition par des bailleurs internationaux et la communauté internationale pour mener des contentieux relatifs aux droits civils et politiques étaient importants malgré la nature répressive du régime (Marcus, Budlender, 2008). Depuis, ces organisations continuent à s'intéresser à la défense des droits de l'homme, avec un élargissement de leur mandat après l'avènement démocratique, en direction des droits sociaux-, reconnus par la Bill of Rights, pierre angulaire de la Constitution de 1996. Pour ces organisations, il ne s'agit plus de combattre le régime au pouvoir mais de contrôler la mise en œuvre des réformes annoncées par le nouveau gouvernement démocratique. On en recense plusieurs, plus ou moins récentes, à Johannesburg : CALS (Center for Applied Legal Studies) (voir encadré 25), FXI (Freedom of Expression Institue)[125], LCR (Legal Resources Center)[126] et le SERI (Socio Economic Rights of South Africa) créée en 2010 par des anciens membres de CALS. Ces organisations fonctionnent sur un modèle assez similaire. Financées par des fonds publics ou privés (notamment de fondations ou d'organisations de défense des droits de l'homme étrangères), elles salarient des « cause lawyers » et mettent à disposition des équipes juridiques « pro-bono » chargées d'effectuer les recherches nécessaires à la préparation des procès et proposent une large gamme d'activités en rapport avec la défense des droits : recherche, formation, sensibilisation, contentieux, etc.

CALS et LRC, respectivement créées en 1978 et 1979, sont les deux plus anciennes organisations présentes à Johannesburg. Elles se sont toutes deux illustrées durant la lutte contre l'apartheid, utilisant la loi pour souligner les errements du régime et participant, après l'établissement du régime démocratique, à la rédaction de la Constitution. Le Legal Resources Centre (LRC) est la plus importante et la plus ancienne organisation nationale de défense des droits de l'homme en Afrique du Sud et possède des bureaux dans plusieurs villes (Cape Town, Durban, Grahamstown, Pretoria et Johannesburg). Certains des militants de ces

[125] Le Freedom of Expression Institute (FXI) a été établi en 1994 pour protéger et favoriser le droit à l'expression et l'accès à l'information. L'organisme développe diverses activités: plaidoyer, formation, recherche, contentieux, financement de contentieux, etc.

[126] Pour plus de détails sur la trajectoire du LRC, voir (Manning, 1999).

organisations furent cooptés par le nouveau gouvernement comme juges dans les différentes cours de justice, dans les différentes administrations ou au sein de la Commission réconciliation et vérité (Manning, 1999).

Dans le même ordre d'idées, le fait que la première Cour constitutionnelle, composée de juges ayant appartenu soit à des organisations militantes, de juristes militants durant l'apartheid ou d'universitaires ayant contribué à la rédaction de la Constitution et défendu l'inclusion des droits sociaux dans cette dernière, est un élément central d'explication de l'attention particulière que cette dernière porte au traitement des droits sociaux (Gloppen, 2009). L'évolution de la composition de la Cour constitutionnelle pourrait donc avoir un impact sur l'attention et le traitement donné aux droits sociaux.

Encadré 25 – Center for Applied Legal Studies (CALS)

CALS, organisme affilié à l'université de Witwatersrand, a été créée en 1978 par John Dugard, juriste et militant contre l'apartheid. Durant l'apartheid, le centre était pionnier dans la défense des droits de l'homme. Son objectif initial de promotion des droits de l'homme au travers d'actions de recherche et d'information des citoyens a rapidement évolué pour inclure des activités de contentieux. Organisation indépendante qui a pour objectif de promouvoir la démocratie, la justice, l'égalité et la paix en Afrique du Sud et d'assurer la réalisation des droits de l'homme, elle propose des activités de recherches et d'analyses, de formation, de publication de documents, de conseils légaux, de développement de contentieux, et de contribution à la définition des politiques de l'État. CALS a défendu un certain nombre d'affaires relatives aux droits sociaux ces dernières années : Joseph (2009), *Darries and Others v City of Johannesburg and Others* (2009) sur l'accès à l'électricité, Mazibuko (2009) sur l'accès à l'eau, *Abahlali baseMjondolo Movement SA and Sibusiso Zikode v The Premier of the Province KwaZulu-Natal (2009) et Blue Moonlight Properties 39 Pty (Ltd) v The Occupiers of Saratoga Avenue and the City of Johannesburg* (2008) sur l'accès au logement.

Par ailleurs, la proximité entre un certain nombre d'avocats renommés et les nouveaux mouvements sociaux constitue un facteur favorisant un usage protestataire du droit (Gloppen, 2009). En effet, il est courant d'observer que des avocats renommés défendent des affaires relatives aux droits sociaux « pro bono » ou participent activement à la défense de populations marginalisées à travers la rédaction *d'amicus curae* soumis aux cours de justice. Gloppen (2009) rappelle à titre d'exemple que Geoff Budlender, avocat constitutionnel de renom, en présentant un *amicus curae* pour le LRC prônant une définition du contenu minimum des

droits sociaux dans l'affaire Grootboom a influencé le jugement de la Cour constitutionnelle même si les arguments proposés n'ont pas été retenus par cette dernière (Gloppen, 2009, p 471-472 ; Marcus, Budlender, 2008). Au-delà, des avocats comme Geoff Budlender et Wim Trengove (avocat chargé de la défense de l'affaire Mazibuko mais également de l'affaire Joe Slovo) ont été impliqués dans la plupart des affaires importantes relatives aux droits sociaux ces dernières années. Au-delà de l'existence de la Bill of Rights, cet arrangement, très spécifique au contexte post-apartheid, constitue selon Gloppen (2009) un des facteurs décisifs de l'émergence d'affaires relatives aux droits sociaux.

Toutefois, ce contexte favorable est affaibli par une diminution des financements disponibles pour les organisations de défense des droits de l'homme en comparaison des montants disponibles durant l'apartheid, un manque de personnel expérimenté et qualifié au sein de ces organisations, et enfin par l'attitude du gouvernement (Marcus, Budlender, 2008). En effet, certains auteurs (Mbazira, 2008) mettent en évidence la réticence du gouvernement à mettre en œuvre les décisions émanant des cours de justice et l'attitude de défiance plus que de confiance entre les différentes branches de l'État. Pour dépasser ces limites, Mbazira conclut qu'il existe « a need to incalculate a culture of respect for the rule of law of the judiciary in the context of separartion of powers » (Mbazira, 2008, p.7).

Finalement, ces quelques éléments permettent de saisir l'originalité du contexte africain s'agissant des droits sociaux et de comprendre pourquoi l'usage militant du droit s'est développé ces dix dernières années.

2. Des contestations contre le projet Gcin'Amanzi au recours au droit, une crise de la culture de l'action directe?

Comme McCann (1994, 2006) l'a montré dans ses travaux sur l'égalité des salaires aux États-Unis, la mobilisation du droit par les mouvements sociaux a des motivations multiples. Ici, elles constituent un mélange de circonstances externes et internes aux mouvements sociaux: essoufflement des mobilisations, recherche de légitimité et offre de services par des organisations légales spécialisées dans la défense des droits sociaux. Il s'agit dans cette section de s'intéresser aux motivations des mouvements sociaux à recourir au droit.

2.1.Le recours au droit : réponse à l'essoufflement des mobilisations sociales ?

Pourquoi des mouvements sociaux développant une culture de « l'action directe » et des répertoires d'action souvent en marge de la légalité ont-ils eu recours à une stratégie légale jusqu'alors jamais expérimentée par eux? À quel moment de leur évolution ou de leur mobilisation contre le projet OGA la mobilisation du droit a-t-elle été envisagée ?

Les militants interrogés lors de nos enquêtes de terrain font référence à ce qu'ils qualifient « d'essoufflement des mobilisations sur le terrain » pour expliquer le changement de stratégie[127] opéré en 2006 par l'APF, la CAWP et le PCRF. Pour eux, il s'agissait, via le recours aux tribunaux, de relancer les mobilisations au niveau local (APF et CAWP, 2006, p. 4) et de faire entendre leurs revendications dans les sphères institutionnelles grâce au procès.

En effet, la résistance collective contre le projet OGA, vive au démarrage de ce dernier comme on a pu le montrer précédemment, s'est progressivement amenuisée. La dénonciation de l'État comme institution répressive, argument central du discours contestataire des mouvements sociaux en général, est particulièrement mobilisé par les militants pour expliquer le déclin de la mobilisation. Selon un rapport daté de 2006, cette démobilisation est d'abord le résultat des arrestations, des intimidations et des menaces émanant des autorités contre les militants (CAWP, APF, 2006). En effet, Dale McKinley, membre fondateur de l'APF, explique que la répression de la municipalité et de l'opérateur sont le premier moteur de leur changement de stratégie:

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

> *« Au bout de quelque temps, compte tenu de la forte répression de la police face aux résistances et opérations réalisées par la coalition, il était devenu très difficile de maintenir la pression sur le terrain à Phiri. Environ deux ans plus tard, on a décidé de changer de tactique et de lancer l'affaire de Phiri en justice, car la mobilisation physique sur le terrain devenait trop compliquée à maintenir. Il est clair que pour la coalition, la mise en justice de l'affaire n'est pas « sexy » et qu'il est moins facile pour les militants de s'engager dans cette lutte qui est moins « cool » que de militer sur le terrain et de faire des actions directes. (…) mais cette tactique apparaissait comme étant la bonne à ce moment-là.*[128]*. »*

> *« Au début, à Phiri, on n'aurait jamais pensé employer une méthode comme le recours légal pour défendre notre cause. Mais comme la contestation physique ne marchait plus et que beaucoup de personnes étaient arrêtées et allaient en prison, ce qui prenait du temps, de l'argent pour les sortir de là, on a décidé d'adopter une nouvelle tactique.*[129] *»*

Cette lecture des choses est partagée par les représentants de l'équipe légale (CALS) venue en soutien aux organisations militantes comme en témoigne l'extrait suivant :

> *« L'APF a accepté de s'engager dans ce cas en justice, ce qui ne fait pas du tout partie de son répertoire d'action original, parce que les actions directes qu'ils avaient l'habitude de mener avaient perdu de l'ampleur. L'APF était dans une période de grande démobilisation dans ses rangs, principalement due à la manière dont la ville réagissait et essayait de museler les protestations. Ce que le CALS a proposé à ce moment-là était donc une tactique nouvelle et une alternative qu'il pouvait offrir gratuitement, c'était une nouvelle option, proposée alors que les options classiques proposées par l'APF ne mobilisaient plus les gens* [130]*».*

Concrètement, cette baisse d'intensité de la mobilisation s'est traduite par un amoindrissement important du nombre de militants mobilisés lors des réunions hebdomadaires organisées par le *Phiri concerned residents forum* comme l'illustre un rapport qui souligne que si le collectif militant rassemblait facilement cinq cents personnes en 2003, en 2006, il peinait à rassembler quelques dizaines de militants (CAWP, APF, 2006).

[128] Dale McKinley, entretien réalisé le 29/06/09.
[129] Dale McKinley, entretien réalisé le 29/06/09.
[130] Jackie Dugard, entretien réalisé le 26/06/2009.

Si les mouvements sociaux et leurs alliés mettent l'accent sur la répression de l'État pour expliquer le recours au droit, nos observations de terrain nous ont poussées à déplacer le regard et à nous intéresser aux dynamiques internes aux collectifs militants pour expliquer le changement de stratégie opéré. Pour certains auteurs (Matlala, 2009) la double affiliation à l'ANC et à un mouvement social de nombreux militants de l'APF, de la CAWP, du PCRF ou du SECC a pu les détourner des espaces « inventés » (Miraftab, 2004) proposés par les mouvements sociaux pour se mobiliser au contraire dans les espaces de participation locale « invités » (Miraftab, 2004) comme les *ward committees*. En effet, alors que pour certains militants, il s'agissait simplement de contester le projet OGA, les mouvements sociaux proposaient une vision anti hégémonique et politique visant à renverser le pouvoir en place. Cette vision radicale, non partagée par un certain nombre de militants qui continuent à soutenir l'ANC, nous semble expliquer l'essoufflement des mobilisations constaté dans le cadre de la lutte contre le projet OGA et la double affiliation d'un certain nombre de militants, qui, inquiets de la radicalité des mouvements sociaux, ont préféré s'en détourner explique au moins en partie le phénomène de démobilisation exprimé par les militants.

En outre, ce changement de stratégie témoigne de l'impuissance des mouvements sociaux à influer sur les politiques municipales dans la mesure où, malgré les nombreuses actions de résistance effectuées à Phiri, le projet OGA a été rapidement élargi à d'autres quartiers de Soweto à partir de 2004. Les mouvements sociaux font part de leur échec à mobiliser collectivement les ménages pour le sabotage des compteurs dans le cadre de la campagne Vul'amanzi et déplorent que la résistance s'opère plus à un niveau individuel ou à celui des ménages que collectivement (CAWP, APF, 2006). Selon un rapport, les résidents de Phiri ont « *appris à vivre avec les compteurs à prépaiement et à parler le langage de la conservation de l'eau et de la bonne gestion budgétaire* » (APF, CAWP, 2006) tout en abandonnant progressivement la résistance collective. Par ailleurs, il apparaît que les branches du SECC, responsables de l'animation locale quotidienne de la campagne, n'étaient pas très actives pour encourager le sabotage des compteurs de manière collective (Naidoo, Veriava, 2009).

Au-delà, selon Naidoo et Veriava (2009), le manque d'alternatives offert aux résidents dans le cadre du projet OGA a participé de la fermeture de l'espace contestataire. En effet, en termes techniques, les résidents avaient le choix entre un niveau de service 2, correspondant à un robinet disposé dans la cour (*standpipe*) non raccordé au réseau d'assainissement, et un niveau de service 3, conditionné par l'acceptation d'un compteur à prépaiement. De la même façon, le statut d'indigent obligeait les résidents à avoir un compteur à prépaiement pour

pouvoir bénéficier des aides de la municipalité. Par ailleurs, les résidents refusant l'installation d'un compteur à prépaiement ou d'une connexion extérieure étaient déconnectés du réseau et laissés sans accès à l'eau pendant plusieurs mois comme ce fut le cas pour Lindiwe Mazibuko, résidente de Phiri devenue la figure de l'affaire Mazibuko en 2006. De cette relative absence de choix, il résulte qu'il existait peu d'espace pour construire l'action collective et organiser la résistance contre les compteurs à prépaiement (Naidoo, Veriava, 2009).

Par ailleurs, il est également apparu lors de nos entretiens que l'APF, fer de lance des actions militantes à Soweto, tout comme un certain nombre de mouvements sociaux sud-africains, traversait à l'époque une situation de « crise » financière, de mobilisation et de vision comme en témoigne les extraits suivants :

> *« Ces dernières années, on a pu constater un certain déclin des mouvements sociaux en Afrique du Sud, notamment en nombre de personnes mobilisées. Les mouvements sociaux, notamment l'APF, ont subi une crise à plusieurs niveaux : une crise de leadership, une crise de mobilisation (si l'on compare aujourd'hui le niveau de mobilisation avec celui d'il y a à peine 5 ou 6 ans, le nombre de membres est en parfait déclin), une crise de ressources (la majeure partie de leurs ressources vient de l'étranger et est difficile à mobiliser), une crise de perspective et de vision de la société qu'ils souhaitent défendre.*[131] *»*

> *« L'APF est en crise. Aujourd'hui l'APF a plus de 35 affiliés donc autant d'endroits et de problèmes différents mais les ressources financières manquent. De ce fait, de nombreux affiliés décident de se retirer de la lutte ou de s'écarter. Ils ont l'impression de s'impliquer, ils viennent aux marches, aux réunions, mais quand ils rentrent le soir à la maison, il n'y a rien à manger, pas d'argent. Ils ont l'impression de perdre leur temps et de ne plus rien gagner dans la lutte. Sans argent, la lutte ne peut pas continuer. Dans les townships, les mouvements sociaux n'ont bien souvent pas de bureau, donc si ils ont besoin de pamphlets ou de venir à des réunions, l'APF devrait pouvoir leur payer le transport et leurs frais, mais l'APF peut difficilement le faire… En plus, la plupart des militants sont sans emploi. L'APF est en crise car l'organisation n'a pas anticipé ces problèmes. Ce que l'APF conseille aux MS c'est de marcher et de protester devant les bureaux locaux des compagnies d'eau ou*

[131] Steve Faulkner, entretien réalisé le 06/07/2009.

d'électricité afin de sauvegarder un peu d'argent, ce que les militants font. Mais à force, ils se lassent[132]*».*

La baisse d'intensité des mobilisations sur le terrain était donc également le produit d'une situation d'affaiblissement, notamment financier, de l'APF, organisation mère, qui éprouvait des difficultés à insuffler les ressources nécessaires à l'organisation des mobilisations sociales à Soweto. Cet argument, s'il est moins relayé par les représentants des mouvements sociaux soucieux de préserver l'image de leur organisation, nous semble pourtant être une explication complémentaire au choix du recours au droit. Dans ce cadre, la mobilisation du droit apparaît non seulement comme une nouvelle stratégie mais également comme une manière d'attirer de nouveaux fonds pour soutenir financièrement l'organisation. En effet, un des représentants de l'APF explique que le recours au droit a permis l'accès à de nouvelles sources de financements et à de nouveaux réseaux, notamment internationaux pour les mouvements sociaux :

« Cette affaire nous a également permis d'être connu au niveau international et de participer activement à des évènements comme les Forums mondiaux de l'eau et d'embaucher un coordinateur.[133] *»*

Finalement, la mobilisation du droit est présentée par les militants comme la seule manière de se faire entendre et comme la stratégie de la « dernière chance » pour lutter contre la mise en œuvre du projet OGA, comme l'explique l'administratrice du SECC:

« Le procès de Phiri a été lancé car il n'y avait pas d'autres solutions ! Les gens sont allés protester de nombreuses fois contre les compteurs, mais il n'y a eu aucun changement : il a donc fallu trouver une autre solution ![134] *»*

La mobilisation du droit n'était pas perçue 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 envisagé comme une stratégie possible, voire nécessaire. Toutefois, nous soulignons que le recours au droit semble avoir aussi résulté de l'absence de choix dans la mesure où les mouvements sociaux se trouvaient dans une impasse : leurs répertoires d'action ayant montré leur relative inefficacité à faire changer les

[132] Mummy Tladi, entretien réalisé le 27/07/2009.
[133] Dale McKinley, entretien réalisé le 29/06/09.
[134] Jane, entretien réalisé le 14/07/09.

politiques publiques et projets municipaux, la mobilisation collective était déliquescente et les mouvements sociaux dans une période de « crise ».

Pour conclure, si le recours au contentieux correspond à l'épuisement de l'espace politique de négociation comme l'explique Dale McKinley: *« Nous avons essayé toutes les voies disponibles pour négocier avec le conseil municipal. Mais le conseil nous a ri à la figure et a conservé sa ligne qui considère que les compteurs sont la voie à suivre. Maintenant nous nous battons dans les tribunaux* [135]», il est également considéré comme le résultat d'une défaite des mobilisations sociales. Ngwane (2008) estime ainsi que: « *The water case victory was a case of victory being snatched from the jaws of defeat. The struggle against water pre-paid meters was defeated in Phiri when Johannesburg Water (JW) managed to successfully install the meters despite the resistance. After finishing in Phiri the installation project moved to other townships in Soweto. We can learn something from this victory in defeat. »*

2.2.Le recours militant au droit en débat: entre méfiance et demande d'État

Si le recours au droit s'est « imposé » aux mouvements sociaux en phase d'essoufflement, son intégration aux répertoires d'action n'a pas été sans créer des controverses au sein des collectifs militants au départ réfractaires à l'usage du droit plutôt perçu comme un outil de répression que de contestation. Cette réticence et la méfiance envers cette ressource émanant de l'État est un phénomène repéré bien au-delà des sphères des mouvements qui nous intéressent ici (Spanou, 1989). De nombreux freins motivationnels peuvent expliquer les hésitations à faire du droit un outil protestataire par les mouvements sociaux: manque de confiance, peur, distance culturelle et sociale avec le système judiciaire, expérience passée, etc. (Gloppen, 2008 (1)). Qu'en est-il des collectifs militants impliqués dans la contestation du projet OGA ? De quoi se nourrit la méfiance envers la ressource juridique ? Que traduit le recours à celle-ci ? Peut-on déduire que le recours au droit traduit un changement d'idéologie au sein des mouvements sociaux ? Nous émettons au contraire l'hypothèse qu'il s'agit d'une demande paradoxale d'État.

Premièrement, la distance « culturelle », pour reprendre les termes de Gloppen, de l'APF avec le droit est forte. L'idéologie politique de l'APF explique sa réticence à faire du droit un outil protestataire dans la mesure où le forum se définit comme une organisation de gauche ancrée dans une tradition marxiste dans laquelle le droit est perçu comme étant du côté de la

[135] « Soweto starts its water war », Mail and Guardian, 24 juillet 2006.

domination sociale et comme un moyen de formaliser une relation de pouvoir inégale. De la même manière, le droit est perçu par les leaders du mouvement comme un outil servant plus à réprimer, entourer et circonscrire la protestation sociale qu'à la développer. De manière générale, le rapport à la justice de l'ensemble du corps militant est confrontationnel et s'expérimente lors des arrestations de certains des membres au cours de manifestations ou d'activités de désobéissance civile comme le sabotage des compteurs à prépaiement. Les militants dans leur ensemble cultivent donc une vision négative du droit, perçu comme un outil de répression dicté et mis en œuvre par l'État : il est « l'outil de pouvoir par excellence » (Marek, 2002). La dénonciation de l'État comme institution répressive et la construction d'une figure négative de ce dernier se nourrissent également de son échec à devenir l'instrument du développement économique et social promis lors de la transition démocratique. Au contraire, il est perçu comme un agent oppressant les pauvres, notamment en leur faisant payer l'accès aux biens fondamentaux comme l'eau, l'électricité ou le logement. Ainsi la méfiance vis-à-vis de l'État et de son langage, le droit, est renforcée par les vives critiques développées par ces mouvements sociaux envers le pouvoir.

Au-delà, la méfiance à l'égard du droit se nourrit d'une crainte constante de récupération ou d'institutionnalisation du mouvement. En effet, le projet contre-hégémonique de l'APF amène ses partisans à considérer la collaboration avec l'État comme de la distorsion et de la trahison dans la mesure où celui-ci représente les intérêts « bourgeois ». De plus, les militants de l'APF considèrent que leur ligne politique les place du côté des « vrais » mouvements sociaux en opposition à d'autres collectifs militants ayant une attitude moins confrontationelle avec l'État. Par crainte d'institutionnalisation ou de récupération, il s'agit donc pour l'APF de prendre au maximum ses distances avec l'appareil d'État et de se différencier d'autres mouvements sociaux plus coopératifs. Ainsi, le recours au droit, qui, par essence vise à pousser l'État à mettre en œuvre les droits constitutionnels dans l'ordre libéral actuel et promeut l'idée de l'inclusion des populations marginalisés comme véritables citoyens entre en conflit avec l'idéologie originelle de l'APF, et dans une moindre mesure de ses affiliés.

Par conséquent, le développement parallèle de pratiques « in system » et « extra system » (Ballard, 2006b), ou, dit autrement, de pratiques institutionnelles et non institutionnelles, a été fortement débattu au sein de l'APF comme le soulignent deux militants de l'organisation :

> *« Il y avait des positions très divergentes au sein de l'organisation. Il a été décidé que ce recours devait rester une tactique, l'APF ne doit pas dépendre de la justice pour*

fonctionner. La voie juridique a été choisie afin de mobiliser les communautés et d'essayer de populariser la lutte pour l'accès à l'eau[136]*».*

« Nous sommes un mouvement social. Nous croyons en la force du peuple. Nous avons eu un débat avant de choisir la voie du droit… Nous ne pouvons pas battre la bourgeoisie et ses institutions devant la justice ! Nous devons consolider notre pouvoir sur le terrain[137] *! »*

J. Dugard[138] souligne également l'apparente contradiction entre l'idéologie de l'APF avec l'usage protestataire du droit :

« *Le recours en justice n'offre pas une voie révolutionnaire, cela ne va pas changer radicalement les choses comme aspire à le faire l'APF, mais cela leur donne de nouvelles possibilités. Malgré cela, c'est clair que certains membres de l'APF n'ont pas abandonné leur scepticisme par rapport au droit, à la loi et à ses possibilités, mais ils voient dorénavant le recours en justice comme une nouvelle option. En effet, l'APF n'a pas pour habitude d'utiliser les références au droit dans sa lutte, ni de développer des argumentaires sur cette base. Au contraire, l'APF est une organisation idéologique qui s'est développée dans une tradition marxiste dans laquelle la loi est une des structures d'oppression. De ce fait, ils ont l'habitude d'interagir avec la loi et la justice d'une manière très réactive, par exemple quand certains de leurs membres sont mis en prison. Ils ont plus pour habitude de critiquer la justice que de s'en servir comme un outil ! »*

De la même manière, dans un article, Dale McKinley, membre fondateur de l'APF, insiste sur la difficulté pour les militants à adopter le droit comme un outil contestataire: *« For left/anti-capitalist activists, it is never an easy thing to adopt tactics that do not appear to fit into pre-configured, historically-located understandings and approaches to such struggle (although it deserves mention that this does not, historically, apply in equal measure to those whom such activists claim to represent/struggle with). And so, it was in 2005-2006, with a great deal of trepidation and initial half-heartedness, that the APF and CAWP (with the assistance first, of the Freedom of Expression Institute and subsequently, the Centre for Applied Legal Studies) entered into the institutional-legal terrain of class struggle, assisting five, representative,*

[136] Militant anonyme de l'APF, entretien réalisé le 27/07/09.
[137] Patrick Sindane, ex-coordinateur de la Coalition, disponible à l'adresse suivante : http://www.ecchr.eu/conference-tnu-interviews/articles/interview-with-colin-gonsalves-and-patrick-sindane.html. Dernière consultation le 19/07/2011.
[138] Jackie Dugard, entretien réalisé le 26/06/09.

Phiri residents to prepare and file a case in the Johannesburg High Court challenging the legality and constitutionality of Operation Gcin'amanzi's limitation of the free-basic supply of water and the installation of pre-paid water meters. The case was seen as a tactic, part of a larger, long-term strategy (…) » (McKinley, 2008). Finalement, pour un certain nombre de militants, le projet contre-hégémonique de l'APF et de ses affiliés ne pourrait être réalisé par le droit dans la mesure où celui-ci n'est que le reflet des intérêts sociaux établis.

Par ailleurs, Gloppen (2008 (1)) insiste sur l'importance de l'expérience passée et des perceptions du système judiciaire. Dans le cas de l'Afrique du Sud, ce facteur est particulièrement important dans la mesure où la relation des mouvements sociaux, et plus généralement des citoyens, au système légal reste très marquée par l'histoire récente du pays. En effet, durant l'apartheid, l'appareil juridique servait avant tout à mettre en place les règles de l'oppression et à organiser la ségrégation. Ainsi, malgré l'avènement démocratique, le système légal est encore largement perçu comme le relais de l'État oppresseur.

Si ces doutes à l'égard du potentiel contestataire du droit sont avant tout le produit de la frange la plus radicale des mouvements sociaux ou d'une poignée d'intellectuels à la tête des collectifs militants, érigée en idéologie, elle imprègne néanmoins le mouvement dans son ensemble. Ainsi, lorsque la possibilité de recourir au droit a été mise en débat au sein de l'APF, plusieurs options ont été discutées (Dugard, 2010b). La première option proposait le rejet complet de la voix légale et l'accentuation des résistances violentes à Phiri. Celle-ci, peu partagée chez les résidents, fut rejetée. La seconde option consistait à poursuivre une campagne de mobilisation à Soweto moins importante que précédemment et à développer en parallèle une stratégie juridique : le droit était alors considéré comme une stratégie parmi d'autres et ne devait pas évincer les répertoires classiques d'action des organisations militantes. Cette seconde option fut collectivement retenue. Selon Dugard (2010 (2)), cette solution fut proposée aux militants du PCRF lors d'une réunion à Phiri en septembre 2004 lors de laquelle la décision de déposer une plainte fut collectivement actée. Ainsi, le droit était considéré comme devant s'insérer, à un moment choisi, dans le répertoire d'actions des militants. Nous verrons néanmoins que, dans la pratique, ce continuum n'a pas été maintenu sur le long terme et que, progressivement, la stratégie juridique est venue dominer l'agenda des organisations militantes (voir chapitre 6).

Par ce changement de stratégie, les mouvements sociaux ne se retrouvent-ils pas piégés entre leu méfiance vis-à-vis de l'État et une forme de demande d'État ? En fait, l'usage du droit ne

révèle pas un changement radical d'appréciation du droit en tant qu'outil contestataire au sein du corps militant, mais d'un changement de stratégie rendu nécessaire par les conditions du moment. Nos enquêtes de terrain ont aussi fait apparaître que le recours au droit était vécu par les militants comme une opportunité circonscrite dans le temps dans la mesure où ils ne souhaitent pas que le recours aux tribunaux devienne leur mode d'action privilégié. Par ailleurs, de nombreux militants conservent leur scepticisme face à l'usage du droit, ravivé plus tard par la défaite finale devant la Cour constitutionnelle. Cependant, il est vrai que l'affaire Mazibuko semble avoir, dans une certaine mesure, fait évoluer la méfiance originelle pour la ressource juridique, même chez les militants les plus radicaux, puisque ces derniers ne dénigrent plus totalement la portée protestataire du droit (Dugard, 2008) même s'ils conservent une relation ambivalente face à cette ressource émanant de l'État.

Finalement, l'analyse du processus d'intégration du droit comme outil contestataire dans un mouvement social anti-étatiste montre que, en utilisant cette nouvelle stratégie, les militants manifestent une double affirmation paradoxale de défiance et de reconnaissance, mais plus largement de demande, à l'égard de l'État et des autorités visées. Il s'agit d'utiliser le langage du droit pour se faire entendre par l'État et en réformer les politiques jugées injustes. A l'inverse, il ne s'agit pas de renverser l'État mais de construire une société alternative en utilisant son langage et ses codes et en luttant à travers les institutions.

Dans la section suivante nous montrerons que l'usage du droit n'est pas l'unique stratégie contestataire des mouvements sociaux. Au contraire, si ces derniers ont accepté de se plier aux exigences du droit et du système judiciaire et se voient contraints de nuancer certaines positions, ils développent néanmoins une stratégie dialectique composée d'actions illégales et légales.

2.3.Stratégie « dialectique » : recours à des actions légales et illégales

Comme montré précédemment, le recours au droit a été intégré aux répertoires classiques d'actions de l'APF et de ses affiliés plus par nécessité que par choix, faute de se faire entendre par l'autorité publique. Toutefois, ce changement de registre et le développement d'une approche juridique ne se sont pas accompagnés de l'abandon des répertoires classiques d'action. Au contraire, dès l'introduction de la ressource juridique dans le champ contestataire, on constate que l'organisation et ses affiliés jouent constamment avec les frontières de la légalité et de l'illégalité. Un militant souligne cette dualité :

> *« La décision de faire un procès n'a pas empêché qu'il y avait quand même quelques actions de contestation sur le terrain à Phiri, mais beaucoup moins. C'était en fait une sorte de combinaison entre recours en justice et actions directes. Les protestations et actions de terrain ont surtout été développées dans d'autres quartiers, on a laissé respirer un peu Phiri, on a ouvert le mouvement à d'autres localités, à d'autres organisations.*[139]*»*

Ainsi, le droit ne constitue pas les limites de l'action des mouvements sociaux. Au contraire, illégalismes et légalisme développent une relation ambiguë, et, au cœur de cette stratégie « dialectique » (Mouchard, 2002), l'illégal peut servir le légal comme l'explique le coordinateur de la Coalition[140] :

> *« En vue du jugement devant la Cour constitutionnelle, la coalition a volontairement souhaité redynamiser l'arrachage des compteurs dans les townships : il est clair que des militants seront arrêtés et iront quelques jours en prison, que la police sera envoyée. Mais ce n'est pas important, car la coalition est représentée par des avocats et le CALS : donc les militants arrêtés ne passeront pas plus de deux jours en prison. Les arrestations pourront être utilisées comme argument lors du procès. Il s'agit donc d'une tactique en vue du prochain jugement devant la Cour constitutionnelle qui s'inscrit dans la stratégie plus globale en construction pour la préparation du cas ! L'illégal servira donc certainement le légal ! »*

De surcroît, le procès, et plus précisément la décision de la Haute Cour de justice qui avait affirmé la validité des arguments des plaignants tant sur les compteurs à prépaiement que sur le volume d'eau gratuit, a légitimé les actions illégales de sabotage des compteurs. L'incompréhension des termes exacts du premier jugement a en effet encouragé la revigoration des actions illégales : pour de nombreux militants, le tribunal ayant décrété les compteurs à prépaiement illégaux et inconstitutionnels, il devenait légitime de s'en débarrasser comme le souligne le coordinateur de la CAWP:

[139] Dale McKinley, entretien réalisé le 29/06/2009.
[140] Mish Tladi, entretien réalisé le 27/07/09.

> « *Après avoir gagné le cas, on a commencé à arracher les compteurs, nous avons pris la loi dans nos mains* [141]*!* »

De la même façon, les propos suivants sont rapportés dans un quotidien sud-africain : *« A community-based NGO -- through a campaign called Operation Vul'amanzi -- this week advised Phiri residents that they could bridge their meters after the court ruling. The bridging of meters involves manipulating the piping between the water supply and the meter so that the gauges stop reading and water can run. "The court ruling suggested that the meters were unconstitutional and through Operation Vul'amanzi we will be informing the communities about their rights on prepaid meters and the implications of the ruling," said Patrick Sindane, a member of the Coalition Against Water Privatisation. Sindane told the Mail & Guardian Online this week that Phiri residents would actively "mobilise" against the meter system. "As we speak now, members of the community of Phiri are digging up the meters and bridging them, and they are allowed to so because the court ruled in their favour*[142]*."*

Plus généralement, la justification des illégalismes passe par un recours constant à la référence juridique. En effet, le droit à l'eau constitutionnel (souvent compris à tort comme le droit à une eau gratuite), en offrant une « légitimation à haut degré de généralité » (Mouchard, 2002, p. 434) puisqu'il s'agit de contrer les politiques mises en place par les autorités locales par un ordre moral supérieur représenté par la Constitution, instrument suprême de l'État, constitue un argument récurrent des mouvements sociaux. Un militant explique ainsi :

> « *On arrache les compteurs car on a droit à l'eau comme indiqué par la Constitution*[143] ».

Les militants utilisent ainsi la référence juridique pour légitimer « des actions à la limite de la criminalité en actions citoyennes entreprises par des résidents qui techniquement violent la loi mais sont moralement dans leur bon droit » (Greenstein, 2003, p42). Ce constat, valable dès le lancement de la procédure juridique, l'est devenu encore plus à la suite de la décision de la Haute Cour de justice qui a renforcé le positionnement des mouvements sociaux en donnant raison à la cause défendue.

---

[141] Entretien de Patrick Sindane, ex-coordinateur de la Coalition, disponible à l'adresse suivante : http://www.ecchr.eu/conference-tnu-interviews/articles/interview-with-colin-gonsalves-and-patrick-sindane.html. Dernière consultation le 19/07/2011.

[142] « Jo'burg water meters under spotlight after court ruling » , M&G, 10 mai 2008. Disponible à l'adresse suivante: http://mg.co.za/article/2008-05-10-joburg-water-meters-under-spotlight-after-court-ruling. Dernière consultation le 10/11/2011.

[143] Militante anonyme du PCRF, entretien réalisé le 25/07/09.

Par ailleurs, la mobilisation du droit change la temporalité et l'échelle des revendications portées par les mouvements sociaux en s'éloignant du caractère « sectoriel » et « localisé » des illégalismes couramment développés par les mouvements sociaux. Dans ce cadre, le recours au droit change la perspective d'action des groupes mobilisés : alors que les actions illégales revêtent une forme d'immédiateté puisqu'il s'agit de lutter contre les conséquences immédiates et négatives des politiques d'accès aux services essentiels matérialisées par une coupure d'eau ou d'électricité, avec le recours au contentieux, il ne s'agit plus d'obtenir des résultats immédiats permettant de soulager les personnes victimes des politiques du gouvernement, mais de tenter d'obtenir une révision des politiques à plus grande échelle et sur le long terme. On peut donc analyser la mise en place d'une « stratégie dialectique » comme une manière de conserver une lutte locale et moins lointaine que les tribunaux sur laquelle les militants peuvent conserver une emprise et qui soit abordable par eux en fonction de leurs propres contraintes financières, politiques, institutionnelles, etc.

En outre, le rapport conflictuel aux autorités développé par les mouvements sociaux se construit au travers de cette stratégie « dialectique » : en épousant les codes et le langage de l'État et en s'intégrant dans les arènes institutionnelles, d'une part ; en utilisant ce langage contre l'État dans des arènes non institutionnelles au profit d'actions illégales, d'autre part. Ce positionnement, nécessairement contradictoire puisqu'il s'agit de militer pour le respect de droits sociaux en utilisant des actions illégales, constitue un véritable défi identitaire et organisationnel pour les mouvements sociaux.

Finalement, selon Greenstein (2003), la stratégie développée par l'APF et ses affiliés peut être caractérisée de « *legal activist route* ». Selon lui, une stratégie mêlant recours aux tribunaux et mobilisations sociales est la seule manière de contrer le pouvoir de l'État en l'attaquant à la fois par le haut et par le bas, ou, par le droit et par les mobilisations politiques. Ces stratégies, si elles ne sont pas sans révéler un certain nombre de contradictions pour des mouvements qualifiés d'anti-hégémoniques, seraient les seules à pouvoir faire évoluer le contenu des droits sociaux et des politiques publiques tout en contestant les relations de pouvoir (Greenstein, 2003).

2.4. De la mobilisation du droit symbolique au droit objectif

Si l'attitude majoritaire des mouvements sociaux face à l'usage protestataire du droit s'apparente souvent à de la défiance, la référence aux droits fondamentaux est un phénomène ancien pour les mouvements sociaux impliqués dans l'affaire Mazibuko. Avant le dépôt de la plainte en 2006, tant l'APF que la CAWP ou le SECC utilisaient les références au droit à l'eau pour légitimer leurs demandes sociales et les activités illégales comme les sabotages de compteurs à prépaiement. En effet, les nouveaux mouvements sociaux, nés avec la société démocratique sud-africaine, aspirent à la réalisation des droits sociaux reconnus par la Constitution de 1996, si bien que la référence au droit est très présente dans leur discours. On peut même affirmer que le droit est constitutif de leur identité. Par exemple, le document de présentation du SECC intitulé « *who we are and how we work* », affirme que l'eau, l'électricité ou la santé sont « *des droits, pas des privilèges* » et que *« We believe that all the people must have these things even they do not have money to pay. The South African Constitution has a bill of rights where it is written that everyone has a right to decent life and to basic services"*. Dans ce cadre, l'affaire Mazibuko relevait de la volonté de « tester l'interprétation que fait l'État du droit à l'eau »[144].

En revanche, la mobilisation des institutions juridiques fait changer le type de droit mobilisé : avant le recours à la justice, le droit mobilisé par les collectifs militants était avant tout un droit symbolique utilisé à des fins discursives pour légitimer les demandes et les actions protestataires. A l'inverse, avec le lancement du processus juridique, c'est le droit objectif qui est mobilisé, réclamant des compétences précises pour un maniement à bon escient. Le recours au droit, en permettant de traduire des revendications sociales ou politiques dans des mots audibles par l'appareil d'État, devient un instrument d'interpellation de l'administration sur les conditions de mise en œuvre des politiques publiques. Le droit représente à la fois un outil d'interpellation et de négociation.

L'ensemble du cas reposant sur la reconnaissance du droit à l'eau dans la Constitution, l'équipe juridique a contesté le droit local (règlements municipaux de la ville de Johannesburg sur l'eau) et les règlementations adoptées au niveau national (*free basic water policy*) en leur opposant un droit d'ordre supérieur: le droit constitutionnel. L'affaire repose donc sur « l'invocation de principes supérieurs dans l'ordre du droit pour éprouver la légalité des lois et

[144] Dale Mc Kinley, entretien réalisé le 29/06/2009.

des régulations adoptées au niveau local et national » (Israël, 2009). L'équipe juridique a ainsi introduit « de la conflictualité dans l'arène judiciaire en jouant sur le respect strict de la hiérarchie des normes juridiques » (Israël, 2009). L'avocat et les professionnels du droit ont retourné le droit contre la ville de Johannesburg et les deux autres institutions publiques attaquées, et ce afin d'opposer au pouvoir légitime son propre langage. Le droit est ici un outil permettant d'éprouver la conformité juridique de l'activité étatique et de mettre en lumière ses irrégularités. Il ne s'agit donc pas d'une lutte pour de nouveaux droits mais d'une lutte pour assurer le respect et la mise en œuvre du droit à l'eau constitutionnel existant. Enfin, la référence aux droits permet aux mouvements sociaux d'opérer une montée en généralité : il ne s'agit plus de défendre quelques cas isolés mais de défendre un droit constitutionnel pour tous les citoyens sud-africains.

3. Rôle de l'expertise dans la construction de l'affaire

« User du droit pour protester ne va pas de soi. La technicité du juridique et des savoir-faire qu'implique son usage, le coût des procédures judiciaires et les risques qui en découlent constituent autant d'obstacles à un recours massif au droit par les mouvements sociaux. Pour cela, les organisations doivent disposer de ressources spécifiques et surtout pouvoir compter sur le soutien d'une catégorie particulière : les professionnels du droit capables de parler le langage du droit et d'agir en justice. » (Agrikoliansky, 2010, p 241) En effet, si le droit devient une ressource militante, sa mobilisation implique un certain nombre d'évolutions pour les mouvements sociaux puisqu'il s'agit d'acquérir la maîtrise d'un langage spécifique ou « savant » permettant de traduire des revendications dans des termes juridiques. Un mouvement social qui mobilise le registre de l'expertise, qu'elle soit juridique ou non, a le choix entre deux options : solliciter la coopération d'experts spécialisés ou se l'approprier lui-même. Dans tous les cas, le recours au droit impose nécessairement l'intervention d'intermédiaires : les professionnels du droit.

Dans l'affaire Mazibuko, le rôle des experts du droit est central dans la mesure où il n'existe pas d'expertise légale au sein des organisations porteuses des revendications. En outre, comme exposé dans la section précédente, le « tournant juridique » pouvant difficilement provenir de forces extérieures seules nous montrerons que la mobilisation du droit est aussi le

résultat de la proposition spontanée d'organismes spécialisés sur la défense et la promotion des droits sociaux, et notamment du *Centre for Applied Legal Studies* (CALS).

3.1. De l'importance de l'accès à des organisations légales pour franchir le cap du contentieux

Gloppen (2008 (1)) souligne la diversité des barrières lorsqu'il s'agit, pour les mouvements sociaux, de mobiliser le droit comme outil protestataire. Ces dernières sont essentiellement d'ordre pratique : coût d'accès à la justice, manque d'information sur les lois, les droits ou les aides juridiques, nécessité d'avoir des connaissances légales, etc. En Afrique du Sud comme dans la plupart des pays en développement ou émergents, ces freins sont importants dans la mesure où les droits sont peu connus et souvent considérés comme lointains et abstraits par les citoyens, notamment les plus défavorisés, comme le souligne une représentante de CALS : *« l'accès à la justice est difficile du fait de la nécessité d'être éduqué et de savoir où et comment accéder à cette ressource, de maîtriser la notion de « droits », de savoir comment et où trouver un avocat, etc.*[145]*. »* Si dans une certaine mesure l'accès au droit reste « réservé aux élites[146] », ces freins peuvent être amoindris par la collaboration avec des organismes légaux.

L'affaire Mazibuko est symptomatique de ces relations entre organisations de défense des droits de l'homme et populations marginalisées. En effet, sans le soutien de CALS et d'autres organisations légales basées à Johannesburg, l'affaire n'aurait sans doute jamais pu être portée devant les tribunaux.

Jackie Dugard, représentante de CALS, explique la manière dont se sont déroulées les prémices de l'affaire Mazibuko[147] :

> *« Mike Nefale, un de mes collègues de CALS travaillait sur l'accès à l'énergie et à l'électricité en lien avec le SECC qui, à l'époque, réalisait des reconnexions illégales à l'électricité dans les townships. Alors qu'il faisait une recherche sur l'électricité à Phiri, il m'a rapporté que la municipalité de Jo'burg était en train d'installer des compteurs à prépaiement pour l'eau dans le quartier, ce que je ne savais pas. Avec Mike, nous sommes donc allés à Phiri effectuer une première visite de terrain lors de*

[145] Mary Anne Munyambate, entretien réalisé le 29/11/2010.
[146] Ibid.
[147] Voir également (Dugard, 2010b) pour une explication de la manière dont s'est présenté le cas.

> *laquelle on a immédiatement constaté que la mise en place de ces compteurs était illégale et qu'il y avait ici un « cas » à construire. (…)Dès que ce cas a été identifié et que des premiers contacts ont été pris avec les mouvements sociaux sur place, notamment l'APF, des réunions ont été tenues dans la communauté pour les informer de la possibilité de faire passer cette affaire devant la justice. Les gens étaient d'accord, on a donc commencé le processus*[148] *».*

Suite à leurs investigations spontanées à Phiri, les activistes et chercheurs de CALS et FXI, conscients du rôle de coordination mené par APF à Soweto, ont approché le collectif militant pour proposer de constituer une plainte pouvant être déposée devant la Haute Cour de justice. Après les controverses autour de l'utilisation du droit comme outil protestataire et la validation de cette nouvelle stratégie, la constitution du dossier a commencé dès 2004, d'abord prise en charge par FXI puis par CALS. Il s'agissait alors de recueillir des témoignages qui constitueraient plus tard les « affidavits » composant la plainte initiale, de recueillir des documents officiels, de construire un argumentaire juridique, etc.

Jusqu'en 2007, FXI occupait le rôle « d'*attorney* » alors que CALS était en charge des recherches socio-légales permettant de documenter l'affaire. FXI a donc déposé la plainte initiale en juillet 2006 devant la Haute Cour de justice. Puis, en mars 2007, Jackie Dugard, du CALS, a repris en main l'affaire pour en devenir *l'attorney* et plus généralement sa porte-parole sur la scène locale, nationale et internationale. Elle déclare ainsi dans un entretien: « *basically, I can say that this case is my case*[149] *».* Ainsi, si FXI était impliquée au départ dans l'affaire Mazibuko, sa participation s'est rapidement interrompue et CALS est devenue la seule organisation légale en charge de l'affaire comme l'explique une militante :

> « *En 2005/2006, nous avons commencé à travailler avec CALS. Au départ, nous travaillions avec le Freedom of Expression Institute qui faisait des recherches sur nos activités de mobilisation et, ensuite, ils ont mis à disposition des militants pour travailler à nos côtés sur le procès. Après un certain temps, le travail devenait trop lourd à gérer, et le FXI nous a mis en contact avec CALS.*[150] *»*

Les relations entre APF et FXI sont anciennes et régulières et s'expérimentent au travers de la « *law clinic* » qui, forte d'avocats et d'attorneys embauchés à temps plein, permet d'assister

[148] Jackie Dugard, entretien réalisé le 26/06/09.
[149] Jackie Dugard, entretien réalisé le 26/06/09.
[150] Virginia Setshedi, entretien réalisé le 24/11/2010.

les mouvements sociaux lors des arrestations fréquentes de militants au cours de manifestations ou du sabotage de compteurs d'eau ou d'électricité. En revanche, les relations entre CALS et APF se sont développées autour de l'affaire Mazibuko et ont parfois été difficiles comme en témoigne un des porte-paroles de l'APF :

> *« Avec le CALS, au début les relations étaient très difficiles, quand Jackie n'était pas encore au CALS, son prédécesseur était un vrai « imbécile », il voulait tout contrôler, les relations avec lui n'ont pas du tout fonctionné. Puis ensuite Jacky est venue au CALS et elle a repris les choses en main, elle est finalement devenue l'attorney pour le cas de Phiri [151]»*

En juillet 2006, CALS et FXI ont contacté Wim Trengove, un des meilleurs avocats constitutionnalistes en Afrique du Sud, qui a accepté de défendre l'affaire « pro bono ». Ainsi, dès 2006, CALS, APF et cet avocat ont commencé à traduire les revendications des résidents de Phiri en termes juridiques et à mettre en place la stratégie judiciaire.

Une autre organisation légale basée à Johannesburg, LRC, a également contribué à l'affaire Mazibuko, avec toutefois un rôle moins central, au travers la soumission d'un *amicus curae* devant la *High Court* (voir chapitre 5, section 3.4). L'implication d'organisations de défense des droits de l'homme a été un élément déterminant dans le développement de l'affaire. Comme l'ont montré un certain nombre d'études, le recours au droit par des populations marginalisées est la plupart du temps permis grâce à l'implication de professionnels du droit, qu'elles qu'en soient les modalités ou l'appartenance: avocats *pro bono,* organisations légales agissant à l'échelle locale, nationale ou internationale, universités ou institutions publiques de défense des droits de l'homme (Gloppen, 2008 (1) ; Manning, 1999). Finalement, dans cette affaire, comme dans d'autres relatives à l'atténuation de la pauvreté ou l'accès à des biens essentiels (Donald, Mottershaw, 2009 ; Manning, 1999), c'est donc le partenariat entre des organisations de défense des droits sociaux, des mouvements sociaux et des populations marginalisées qui est responsable de l'introduction de cette nouvelle forme de mobilisation que l'on peut qualifier de *rights-based political mobilisation* (Robins, 2008).

Toutefois, « The decision to litigate may come from either set of actors, but who is in the driver's seat has implications for the nature of the process » (2008 (2), p 346). On l'a vu, dans l'affaire Mazibuko, ce sont les organisations légales qui ont identifié une possible violation de droit et ont proposé aux mouvements sociaux de recourir au droit et non l'inverse. Pour

[151] Dale McKInley, entretien réalisé le 29/06/2009.

autant, McKinley et Dugard affirment que même si le choix d'utiliser la ressource juridique appartient aux mouvements sociaux, la manière dont le droit a été intégré aux répertoires d'action des mouvements sociaux a été critiquée par un certain nombre d'acteurs, qui s'interrogent sur les objectifs des organisations légales et sur une éventuelle dépossession des mouvements sociaux qui, du fait de difficultés conjoncturelles n'avaient pas eu d'autres choix que de recourir au droit.

> *« Juste avant le lancement du procès, j'ai reçu un appel téléphonique de J. Dugard m'annonçant qu'elle souhaitait mettre l'affaire de Phiri devant la justice. Je lui ai proposé de s'asseoir et d'essayer de trouver une solution ensemble mais J. Dugard voulait absolument son cas en justice. C'est le mandat du CALS que de faire du contentieux, c'est pour satisfaire son propre agenda que l'organisation a décidé de lancer ce cas plutôt que de s'essayer à la négociation et d'identifier ensemble des solutions de terrain. Ce n'était pas la meilleure façon de régler les problèmes : un procès requiert beaucoup d'énergie, beaucoup d'argent. Tant l'argent que l'énergie qui ont été investis dans ce procès auraient pu être employés à meilleur escient à chercher des solutions concrètes. Il est clair que les gens de Soweto n'ont rien décidé, ce n'est pas eux qui ont voulu ce cas en justice : le CALS, et dans une moindre mesure APF, ont voulu ce cas, pas les habitants !*[152] *»*

3.2. Choisir des plaignants « représentatifs »

Suite aux premières réunions d'information et de mobilisation organisées à Phiri par les mouvements sociaux et les organisations légales, 90 résidents se sont déclarés volontaires pour participer activement au procès en représentant le quartier. Toutefois, afin de faciliter le montage du dossier juridique et le suivi de l'affaire, l'équipe juridique a décidé de ne pas conserver l'ensemble des volontaires comme l'explique J. Dugard :

> *« Au départ, il y avait 90 résidents de Phiri souhaitant s'impliquer activement dans l'affaire, mais quand nous avons commencé à les interroger individuellement sur leurs situations personnelles (nom, prénom, nombre de personnes vivant dans la maison, situation professionnelle des membres du foyer, présence de malades dans le foyer,*

[152] Kathy Eales, entretien réalisé le 22/07/2009.

etc.), nous nous sommes aperçus que cela serait très difficile de garder autant de personnes impliquées dans la lutte qui s'annonçait longue. »[153]

Dans ces conditions, cinq résidents considérés comme « représentatifs » des problèmes rencontrés avec les compteurs à prépaiement à Phiri, et plus largement de Soweto, furent sélectionnés. Ainsi, *Lindiwe Mazibuko, Sophia Malekutu, Jennifer Makoatsan, Grace Munyai* et *Vusimuzi Paki, le* seul homme, devinrent les plaignants de l'affaire Mazibuko (voir encadré 26). Chacun des plaignants illustre une situation caractéristique des problèmes identifiés à Phiri : insuffisance du volume d'eau gratuit compte tenu de la taille du ménage, problème de capacité de paiement, complexité technique liée aux compteurs, prévalence du VIH/SIDA, fort taux de chômage, etc. Remarquons d'emblée que la proportion très importante de femmes parmi ces représentants est assez symptomatique du profil des collectifs militants porteurs des revendications. En effet, pour des raisons déjà évoquées, la majeure partie des militants actifs sont des femmes, souvent âgées, à la tête de foyers composés de nombreuses personnes et caractérisés par un taux d'emploi très faible, qui vivent grâce aux pensions de retraite de ces dernières. L'échantillon de plaignants reflète donc une réalité sociale inhérente aux mouvements sociaux.

Encadré 26 – Profil des plaignants

Lindiwe Mazibuko[154]	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 20 autres personnes qui sont 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 (R820/mois), de la location des *shacks* (R150/mois) et d'une aide sociale pour deux enfants à sa charge (R180/mois) soit un total de R 1300 par mois. Les charges fixes pour ce ménage comprennent les soins médicaux (environ R280/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 R60 et R117 par mois). En 2006, la dette correspondant aux arriérés des factures d'eau de la famille est de R 16 000. A compter de l'installation du compteur à prépaiement dans cette propriété, le volume d'eau gratuit

[153] Jackie Dugard, entretien réalisé le 26/06/09.
[154] Founding affidavit, High Court of South Africa, Witwatersrand Local Division, Case No 06/13865, 2006.

	fourni était consommé après 12 ou 15 jours. Ce ménage estime consommer environ R50/mois d'eau supplémentaire après la consommation des 6m3 gratuits et déclare pratiquer une forme d'autorégulation de sa consommation, ce qui correspond à une diminution de l'hygiène en général.
Grace Munyai[155]	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. Munay ayant refusé d'adopter un compteur à prépaiement, un robinet extérieur a été installé dans sa propriété (niveau de service 2). Dans son affidavit[156], elle explique que les six mois précédant l'installation du robinet extérieur, l'eau était coupée. Cette coupure est intervenue alors qu'elle avait à sa charge une parente malade du SIDA et rencontrait des problèmes d'accessibilité physique (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[157]	Femme de 35 ans, sans emploi. Elle vit dans la maison de sa sœur avec 8 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 disponible par personne, 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[158]	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 s'élevant à R780 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 6m3 gratuits, etc.)

[155] Grace Munay Affidavit, High Court of South Africa, Witwatersrand Local Division, Case No 06/13865, 2006.
[156]
[157] Jennifer Makoatsane, Affidavit, High Court of South Africa, Witwatersrand Local Division, Case No 06/13865, 2006.
[158] Sophia Malekutu, Affidavit, High Court of South Africa, Witwatersrand Local Division, Case No 06/13865, 2006.

Vusimuzi Paki[159]	Homme de 40 ans, sans emploi. Sur sa propriété, 3 *backyards shacks* ont été construits. Onze personnes vivent sur cette propriété dont 10 locataires répartis dans les *shacks* qui lui rapportent chacun R 100/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 d'eau trop faible et deux jeunes enfants ont péri dans cet accident.

Si les motivations de cette sélection sont assez aisément compréhensibles, il est toutefois intéressant de souligner qu'elle a pu avoir des répercussions négatives sur les relations entretenues entre les militants. En effet, selon certains observateurs, cette sélection a créé des tensions et des jalousies dans la communauté :

> *« Les gens ont commencé à penser que les personnes choisies avaient une histoire plus importante que les autres. Globalement, cela a créé une assez mauvaise ambiance. Cela a donné un statut spécial aux cinq personnes choisies car elles avaient des contacts plus réguliers avec les avocats ou les personnes chargées de l'affaire au sein de l'APF. Soudainement ces personnes étaient plus importantes et ont pris un rôle central dans la communauté, rôle qu'elles n'avaient pas avant[160] ».*

3.3.Des professionnels du droit engagés

Les professionnels du droit et avocats qui défendent les résidents de Phiri présentent quelques traits significatifs qui méritent que l'on s'y arrête. Ils ont tous (avocats, *attorneys*, assistants de recherche légale un parcours à forte dimension militante. S'ils ne sont pas spécialisés sur les questions d'accès à l'eau, ils sont tous engagés dans diverses causes relatives à l'accès aux droits sociaux ou aux droits civils et politiques en faveur des populations les plus défavorisées. Cette spécialisation sur les droits sociaux des experts impliqués dans l'affaire Mazibuko ou dans d'autres procès relève d'un choix dans lequel les considérations d'ordre moral et politique jouent un rôle central. La plupart du temps, militantisme et carrière professionnelle sont intégrés : l'un sert l'autre et réciproquement, les deux « carrières » étant

[159] Vusimuzi Paki, Affidavit, High Court of South Africa, Witwatersrand Local Division, Case No 06/13865, 2006.
[160] Boitumelo Matlala, entretien réalisé le 23/07/09.

imbriquées. Pour certains, les prédispositions biographiques expliquent le militantisme. Par exemple, pour Jackie Dugard, attorney dans cette affaire (CALS), celles-ci sont tout à fait claires : fille d'un éminent militant anti-apartheid et juriste, elle s'inscrit dans un militantisme juridique développé par son père (voir encadré 27). Son implication personnelle et professionnelle vient confirmer l'observation de Lilian Mathieu (2002) qui affirme que bien des « intellectuels engagés » n'opèrent pas une distinction radicale entre leurs activités proprement intellectuelles et leur militantisme. Elle représente un excellent exemple du militant expert qui s'inscrit dans un espace social où les coûts de conversion entre carrière professionnelle et militantisme sont faibles. Ainsi, J. Dugard déclare :

> « *Je suis fière de mon activité de militante ! En tant qu'intellectuelle de gauche, je me sens plus honnête dans mes propos que si j'étais simplement chercheuse* [161]».

Encadré 27 – Jackie Dugard, un engagement militant en héritage

Jackie Dugard se définit comme une militante pour les droits de l'homme. Elle a travaillé pendant cinq ans à CALS (2004-2009) avant de créer le Socio-Economic Rights Institute of South Africa (SERI) en janvier 2010. Fille de John Dugard, professeur de droit sud-africain, ancien militant contre l'apartheid, il fut membre de la Commission de Vérité à la fin du régime d'Apartheid. Il fut ensuite nommé Rapporteur Spécial pour les Droits de l'Homme en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. John Dugard est également le fondateur de CALS (1979) et sa contribution à la lutte juridique contre l'apartheid et les droits de l'homme en général est reconnue par l'ensemble des juristes et militants pour les droits de l'homme.

De la même manière, lors d'une recherche collective réalisée lors du forum social mondial de Nairobi en 2006, nous avions pu observer l'intervention du premier attorney (FXI) dans l'affaire Mazibuko lors d'un atelier d'échange sur la « privatisation » des services d'eau. Ce jeune avocat sud-africain blanc d'une trentaine d'années s'y présentait sur un ton ironique et provocateur, revendiquant son attachement au droit et au militantisme: *« eh oui, un avocat engagé dans la lutte contre la privatisation, un avocat activiste, cela existe ! »*

Ainsi, bien plus que des considérations économiques, c'est leur conviction que les politiques gouvernementales relatives à l'accès à l'eau sont inadaptées aux plus pauvres et que les citoyens qui les subissent sont victimes d'une législation injuste, qui préside à leur activité. En ce sens, la défense des habitants de Phiri comme celle des autres causes ayant trait aux droits

[161] Entretien réalisé le 26/06/09

sociaux sont pour eux plus qu'une activité strictement professionnelle : elle participe d'un combat personnel pour l'instauration d'un ordre social davantage conforme à leur conception d'une société juste. Ces traits autorisent à considérer les professionnels du droit investis dans la défense des résidents de Phiri comme ce que la sociologie anglo-saxonne désigne sous l'intitulé de *cause lawyers*.

A cet égard, l'avocat constitutionnel défendant l'affaire, Win Trengove, est proche de l'idéal type du *cause lawyer* (Israël, Gaïti, 2003). Son activité militante est ancienne : il milite pour le respect des droits de l'homme depuis l'apartheid, notamment via son implication auprès du *Legal Resources Center* dans les années 1980. En 1995, il a défendu l'abolition de la peine de mort devant la Cour constitutionnelle, contribuant ainsi à un changement majeur dans un pays qui pratiquait massivement les exécutions. Depuis l'adoption de la nouvelle Constitution et de la *Bill of Human Rights* en 1996, il est couramment impliqué dans les affaires relatives aux droits sociaux: on dit qu'il aurait plaidé devant la Cour constitutionnelle plus que n'importe quel autre avocat. Ses activités militantes l'ont fait connaître à l'échelle nationale, notamment grâce une forte médiatisation des cas défendus au cours de sa carrière : il est connu comme *« le défenseur des petits ou des faibles contre les gros et les puissants, bref dévoué aux nobles et grandes causes» (Israël, Gaïti, 2003, p.19).* Par ailleurs, ses activités lui valent une certaine marginalisation dans sa profession. Il déclare ainsi :

> « *Certains de mes collègues pensent que les activités relatives aux droits de l'homme ne sont pas du vrai droit, pour eux, seul compte le droit commercial. Certains disent que je suis anti gouvernement*[162] ».

A l'inverse des autres professionnels du droit impliqués dans l'affaire Mazibuko, cet avocat a choisi une mixité des pratiques : il plaide à la fois pour des affaires commerciales hautement rémunératrices et des affaires relatives aux droits de l'homme, qui, selon lui, *« rapportent peu mais sont humainement et intellectuellement intéressantes*[163] ». Il a ainsi une clientèle mixte qui lui permet d'être membre d'un cabinet prospère, ce qui semble confirmer que, comme le montre L. Israël, la mondialisation a bouleversé l'idéal type du *cause lawyer*: *« l'articulation entre 'bonnes causes', dévouement professionnel, sacrifice matériel et marginalité d'influence qui sous-tendait le type idéal du cause lawyer, est révisée »* (Israël, Gaiti, 2003, p. 21).

[162] Wim Trengove, entretien réalisé le 10/07/2009.
[163] *Ibid*.

De la même manière, à l'inverse des autres professionnels du droit impliqués dans cette affaire, il affirme une certaine distance avec le militantisme et ne se considère pas comme activiste ou militant mais plutôt comme un avocat progressiste *« qui croit que le droit doit contribuer à changer la société d'une manière positive*[164] *»*. Malgré cette distance affirmée avec le militantisme, il avoue partager des moments à forte charge émotionnelle avec les militants, notamment lors de certaines audiences, il explique ainsi:

> *« Lors du cas sur le droit au logement que j'ai défendu pour Abhalali, c'était très fort, à la sortie du procès, le leader du mouvement a brandi la Constitution, un livre bleu qui ressemble à une bible, le message était puissant, en déclamant que ce texte pouvait protéger les plus pauvres de la société... Pour moi, c'est ce à quoi doit servir la justice, ce n'est malheureusement pas toujours le cas.*[165]*. De la même façon pour le procès de Phiri, à la sortie de la salle, les résidents m'ont acclamé. Ce sont des moments importants pour moi dans ma pratique d'avocat.*[166] *»*

Enfin, au-delà de la défense de valeurs et d'une idée de la justice sociale ainsi que d'une indéniable satisfaction personnelle, il semble que pour sa carrière personnelle, défendre ce genre de cas soit également un atout. En effet, deux observateurs proches de l'affaire expliquent:

> *« Il est aujourd'hui l'un des meilleurs avocats constitutionnels en Afrique du Sud. Il est au top de sa carrière, au top de la maîtrise de son domaine, il a souhaité être impliqué dans un cas qui est innovant, qui est aussi le premier cas sur l'accès à l'eau, c'était pour lui le cas parfait*[167]*.* »

> *« Le cas de Phiri est un des premiers cas en Afrique du Sud sur les droits sociaux, quasiment le premier sur l'eau, il appelle à la conscience morale. N'importe quel avocat progressiste voudrait être impliqué dans un tel cas…. pour sa carrière personnelle*[168]*. »*

---

[164] Wim Trengove, entretiene réalisé le 10/07/2009.
[165] Wim Trengove, entretien réalisé le 12/03/2010.
[166] Wim Trengove, entretien réalisé le 10/07/2009.
[167] Jackie Dugard, entretien réalisé le 26/06/09.
[168] Dale McKinley, entretien réalisé le 29/06/09.

Finalement, ce cas est un bon exemple de relation entre activistes, populations marginalisées, mouvements sociaux et avocats et entre actions directes et recours aux tribunaux. On assiste donc à un couplage de « *grassroots mobilisation* » (Robins, 2008) développant des stratégies communes avec des professionnels du droit pour tenter de faire triompher leur cause.

3.4. La mobilisation de l'expertise internationale pour défendre la cause des pauvres

Dans un monde de plus en plus globalisé, il apparaît naturel de s'interroger sur le rôle des réseaux internationaux de plaidoyer qui peuvent soutenir, de près ou de loin, les combats relatifs aux droits sociaux et à l'accès aux services de base. Ce questionnement nous semble d'autant plus pertinent dans le secteur de l'eau que, depuis une dizaine d'années, le droit à l'eau est un sujet hautement débattu sur la scène internationale. Dans ce cadre, il nous semble que la question de l'internationalisation des causes et des réseaux transnationaux d'expertise est centrale. De manière plus générale, nous formulons l'hypothèse que les mobilisations de la société dite civile en faveur du droit à l'eau sont d'autant plus fortes qu'elles sont en lien avec des réseaux internationaux de plaidoyer susceptibles d'apporter de l'expertise, une visibilité internationale et des financements. Finalement, on souhaite vérifier l'hypothèse de l'émergence d'une cause mondiale organisée autour du droit à l'eau.

Des travaux récents s'intéressant au SECC (Wafer, 2008), principal affilié de l'APF, ont montré que ce mouvement social s'est construit à plusieurs échelles géographiques, notamment internationales, ce qui lui permet d'accéder à des ressources politiques, sociales et économiques diversifiées. Comment ces liens avec l'international se sont-ils matérialisés dans le cadre des mobilisations collectives autour du projet OGA ? L'APF et la CAWP tentent de travailler en réseau avec des militants du monde entier et sont soucieux de faire résonner la défense du droit à l'eau des citoyens sud-africains avec celle du droit à l'eau pour tous comme en témoigne l'extrait ci-après :

> *« The community of Phiri, along with the SECC and the APF, are taking up the struggle against pre-paid water meters because it is every South African's (and human being's) right to have water*[169] *».*

[169] http://apf.org.za/spip.php?article31&lang=en. Dernière consultation le 19/07/2011.

En conséquence, le collectif militant tente de s'insérer depuis plusieurs années dans des réseaux internationaux de mobilisation. Ainsi, l'APF est un des co-fondateurs de *l'African Water Network* créé lors du Forum Social Mondial de Nairobi (2007) sous l'impulsion d'un groupe d'activistes canadiens (*Blue Planet Project*) dans le cadre de la campagne intitulée « *Friends of the right to water* » dont l'objet principal est de lutter contre la « privatisation » de l'eau en Afrique. L'APF est également membre des réseaux *« water warriors »* ou « *Food and Water Watch* » (USA) qui militent contre la marchandisation de l'eau et pour la « reconnaissance de l'eau comme un droit et non comme un bien marchand ». De la même manière, l'APF fait participer certains de ses militants aux manifestations internationales inscrites à l'agenda international comme les Forums Mondiaux de l'Eau. Nos enquêtes de terrain ont montré que certains militants étaient présents lors des deux derniers évènements à Mexico (2006) et à Istanbul (2009), notamment dans le forum alternatif, ou encore lors du Forum Social Mondial de Nairobi (2007).

Toutefois, l'étude des liens avec l'international nous amène à différencier les militants bénéficiant de fortes ressources politiques et la « base » des organisations. Il apparaît en effet que ces connexions avec l'international sont réservées à certains leaders de l'organisation. Comme le remarque Ballard (2006b), le leadership est un élément structurant dans les nouveaux mouvements sociaux sud-africains tant dans leur genèse que dans leur définition et leur évolution. Ces leaders, souvent issus des classes moyennes blanches et ayant des ressources politiques et sociales plus conséquentes que la majeure partie des militants ont un rôle important, notamment dans la mobilisation de fonds, dans la mesure où ils sont plus facilement en lien avec l'étranger, tant via des réseaux personnels que professionnels. Ce phénomène est particulièrement prégnant pour l'APF, la CAWP ou le SECC dont certains des leaders sont devenus des figures locales et internationales du militantisme. En conséquence, ces liens ont une portée limitée et ne concernent pas directement la base des organisations comme en témoigne un militant :

> *« La majeure partie des activités communes consiste en du partage d'information, des visites, du plaidoyer, de la mise en ligne d'informations sur leurs site web, du réseautage, etc. Dans la pratique, la portée de ces contacts est assez limitée, notamment à cause de la distance*[170]*. »*

[170] Mish Tladi, entretien réalisé le 15/07/09.

Malgré ces limites, l'affaire Mazibuko a été l'occasion de mettre à profit ces liens internationaux avec au moins trois résultats : ils ont fournis une expertise technique et légale lors du procès, ils ont servis de relais de communication au niveau mondial, enfin, ils ont permis d'avoir accès à de nouvelles ressources financières.

Premièrement, les réseaux internationaux ont été la source d'une expertise conséquente lors du procès. En effet, ils ont permis d'opposer les standards internationaux disponibles dans le secteur de l'eau (Commentaire Général n°15, rapports des experts des Nations Unies sur le droit à l'eau, etc.) au droit national et aux politiques publiques développées par la municipalité de Johannesburg pour la contraindre à réviser ces dernières. Ainsi, le *Legal Resources Center* (LRC) a soumis un amicus curae[171] en faveur des plaignants au nom du *Center on Housing Righst and Evictions* (COHRE), organisation internationale basée à Genève et spécialisée dans la défense les droits sociaux. Cette organisation développe depuis plusieurs années un programme de plaidoyer sur le droit à l'eau, devenu une référence mondiale. Dans cet *amicus curae*, COHRE a utilisé les standards internationaux sur le droit à l'eau pour plaider en faveur de l'augmentation du volume minimum d'eau gratuite recommandé par le gouvernement et le porter à 50 litres d'eau par personne et par jour. COHRE a été impliqué dans ce procès principalement du fait de liens personnels anciens entre certains de ses employés et des membres du CALS et de l'APF. Par ailleurs, COHRE a été appuyé par un institut américain (International Human Rights Clinic at NYU School of Law's) qui a mis à disposition des étudiants pour documenter l'amicus curae déposé par COHRE et le LRC. D'autres experts internationaux ont participé à la défense du cas comme P. Gleick[172], expert international renommé couramment consulté par des organismes internationaux sur des questions relatives à la gestion de la ressource en eau, qui a produit un *affidavit* en faveur des arguments défendus par CALS, soutenant que le volume d'eau devrait être augmenté à 50l/jour et par personne compte tenu des conditions de vie à Soweto. Ces expertises ont été déterminantes dans la décision rendue par le juge Tsoka qui a finalement donné un contenu au droit à l'eau en déterminant un volume d'eau minimum par personne et par jour conforme aux normes internationales.

---

[171] Un amicus curae, littéralement « *friends of the court* » en langue anglaise, est un document censé permettre à la Cour de donner le meilleur jugement possible. Ainsi, toutes les organisations qui pensent pouvoir aider la Cour à rendre son jugement lors d'un procès sont invitées à se présenter à la Cour. Ce système est très commun en Afrique du Sud et existe aussi aux USA. La participation d'une organisation via un amicus curae lors d'un procès doit être acceptée par l'ensemble des parties représentées. Dans le cas présent, COHRE ne pouvait pas se présenter directement à la Cour n'étant pas une organisation juridique : le LRC est donc devenu son représentant officiel.

[172] Co-fondateur et président du *Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security* basé à Oakland en Californie.

Deuxièmement, l'affaire Mazibuko a été très médiatisée à l'échelle internationale. Ce procès a rapidement été connu de tous les acteurs du secteur de l'eau, en Afrique du Sud et à l'étranger, tant celui-ci semblait venir remettre en cause la pertinence de l'approche plébiscitée par la majorité des bailleurs de fonds sur la politique de recouvrement des coûts, d'une part, contribuait à montrer les limites du « miracle sud-africain », d'autre part. Il montre aussi la portée concrète du droit à l'eau. De ce fait, l'affaire a été portée en exemple par les défenseurs du droit à l'eau, notamment après le premier jugement de la Haute Cour de justice.

Au-delà, le procès a permis de transformer une cause locale en un enjeu national et international instrumentalisé à différentes échelles. A titre d'exemple, le puissant syndicat des employés municipaux (SAMWU) a indiqué qu'il utiliserait l'affaire Mazibuko comme base pour une action en justice contre la municipalité de Cape Town occupée à installer des appareils électroniques visant à assurer le prépaiement de l'eau chez les ménages pauvres[173]. A l'échelle internationale, en mars 2009, l'affaire Mazibuko était présentée par la CAWP comme une nouvelle méthode de résistance contre la privatisation de l'eau lors du forum alternatif tenu en parallèle du Forum Mondial de l'Eau. Plus généralement, cette affaire a eu une résonnance particulière car l'Afrique du Sud est considérée comme le laboratoire d'essai des compteurs à prépaiement : sur les huit millions de compteurs installés dans le monde, environ 6 millions y sont déployés (AFD, 2009). Si l'expérience sud-africaine était concluante, elle ouvrait la possibilité d'exporter les compteurs à prépaiement dans d'autres pays en développement. De ce fait, l'Affaire Mazibuko a été au centre d'un débat bien plus large que celui de Soweto ou de l'Afrique du Sud, ce qui explique que les activistes du monde entier aient pris le cas sud-africain en exemple pour alimenter la cause mondiale du droit à l'eau.

Finalement, on constate que le recours au droit a fait d'une cause locale en fait une affaire aux répercussions internationales. Ainsi, même si l'Afrique du Sud est un cas particulier et unique du fait de sa Constitution qui donne le statut de droits humains aux besoins socio-économiques comme l'eau, la jurisprudence développée a été source d'inspiration pour d'autres luttes autour du droit à l'eau. Les échos de cette affaire dépassent aujourd'hui

[173] « Water war moves to Cape Town », Mail and Guardian, 12 mai 2008. Disponible à l'adresse suivante : http://www.mg.co.za/article/2008-05-12-water-wars-move-to-cape. Dernière consultation le 20/07/2011

largement les frontières de Soweto pour représenter la cause des pauvres dont le droit à l'eau est dénié comme le souligne le coordinateur de la CAWP[174] :

> « *Ces relations avec des réseaux internationaux sont très utiles, car l'eau est un droit universel, on se bat au niveau national, mais c'est un sujet qui concerne le monde entier, c'est une cause universelle, on doit se battre ensemble* ».

Ainsi, l'internationalisation de la cause des résidents de Phiri est révélatrice d'une tendance plus globale des mouvements sociaux sud-africains, qui tentent de lier des luttes locales (« *grassroots mobilisation* » (Robins, 2008) avec des causes plus globales relevant de la lutte contre la mondialisation ou le néolibéralisme, et témoigne d'un processus de « *globalisation from below* » (Robins, 2008). Dit autrement, l'affaire Mazibuko est le fruit d'un double processus de « localisation et de globalisation » (Robins, 2008) des luttes sociales dans la mesure où les mouvements sociaux développent des stratégies diverses faisant appel à l'expérience quotidienne des militants mais également à des réseaux d'expertise et de soutien internationaux défendant des causes globales et déconnectées du quotidien de la base des organisations.

Enfin, les liens avec réseaux internationaux sont décisifs dans la mesure où, dans le régime sud-africain de *common law*, il revient aux différentes parties prenantes de présenter des preuves (il n'existe pas d'équivalent du juge d'instruction). La question financière est donc centrale lors du lancement d'une démarche en justice : plus l'accès à des ressources financières est garanti, plus les argumentaires et l'enquête peuvent être denses et fournis. Les ressources financières disponibles constituent donc un aspect non négligeable si l'on tient compte de la technique du droit. Dans ce cadre, l'appartenance à des réseaux internationaux a permis de diversifier les sources de financement disponibles pour les mouvements sociaux : CALS et l'APF ont mobilisé des fonds auprès de partenaires internationaux pour mener l'affaire en justice : institutions philanthropiques américaines comme la fondation Ford ou *l'Atlantic Philantropy* et gouvernements du nord de l'Europe (néerlandais, norvégien et allemand)[175].

[174] Mish Tladi, entretien réalisé le 15/07/09.
[175] Jackie Dugard, entretien réalisé le 26/06/2009.

3.5.L'affaire Mazibuko, un « bon » cas à porter devant la justice ?

Finalement, une question reste en suspens : celle des motivations des organisations légales à choisir l'affaire Mazibuko. En effet, nous avons montré que le recours au droit a été envisagé par les mouvements sociaux suite à la proposition spontanée d'organisations de défense des droits de l'homme. Dans ce cadre, on peut se demander dans quelle mesure l'affaire Mazibuko constituait un « bon cas » à porter devant la justice aux yeux de ces dernières. Ce questionnement est d'autant plus pertinent qu'à la suite de la défaite des requérants devant la Cour constitutionnelle, la presse s'est fait le relais d'attaques sur la stratégie légale utilisée par les requérants et leurs représentants. Il est vrai que, compte tenu des résultats du processus juridique, on peut s'interroger sur la sélection de l'affaire Mazibuko.

En effet, pour une organisation de défense des droits de l'homme, décider de porter un cas devant la justice repose nécessairement sur la sélection de « bons » cas compte tenu de moyens humains et financiers limités et du nombre important des demandes qui leur sont adressées (Manning, 1999, p 55). Dans ce cadre, des arbitrages sont nécessaires pour choisir les affaires qui ont le plus de chance de déboucher sur une victoire en justice, tant pour améliorer la vie quotidienne de personnes marginalisées que pour valoriser la réputation de l'organisation en matière de défense et de protection des droits sociaux. Ceci étant, pourquoi l'affaire Mazibuko a-t-elle été choisie par CALS ? Plusieurs points nous semblent essentiels dans la sélection de l'affaire : l'existence de mobilisations sociales préalables au lancement de l'affaire, un contexte de recours grandissant aux tribunaux pour la défense des droits sociaux et enfin l'existence de débats internationaux sur le droit à l'eau.

Tout d'abord, l'affaire Mazibuko intervient à la suite de trois années de contestations aux formes diverses contre le projet Gcin'Amanzi, bénéficiant d'une base sociale locale relativement solide et dense. Plus généralement, à l'échelle nationale, elle émerge dans un contexte de grogne sociale et de critiques vives contre les politiques du gouvernement en matière de services essentiels. CALS estimait donc pouvoir compter sur ces mobilisations sociales pour appuyer la démarche légale. En effet, la littérature (McCann, Silverstein, 1998) a montré que le recours au contentieux a plus de chance d'être couronné de succès quand il est appuyé par des mobilisations sociales.

Deuxièmement, depuis le début des années 2000, plusieurs procès relatifs aux droits sociaux ont été menés et gagnés en Afrique du Sud et, dans certains cas, la Cour constitutionnelle a contribué à la promotion des droits sociaux et au changement social de manière concrète

(Philippe, 2009). Fort de ces précédents succès, l'équipe juridique pouvait espérer que la Cour joue un rôle similaire sur un droit social encore jamais porté devant la Cour constitutionnelle, l'affaire Mazibuko constituant la première affaire relative au droit à l'eau en Afrique du Sud, même si un essai précédent avait déjà été effectué, sans succès, à Durban[176]. Dans un contexte d'augmentation des manifestations contre la piètre qualité des services essentiels et de questionnements renouvelés sur la capacité des gouvernements locaux à assurer la desserte de ces services, le procès Mazibuko semblait intervenir dans un contexte propice à un contentieux pouvant avoir de la résonnance aux échelles locales et nationales.

Troisièmement, l'affaire Mazibuko profite de l'attention donnée au droit à l'eau sur l'agenda international depuis une dizaine d'années. Il semblait donc que le contexte international soit favorable au développement de soutiens internationaux.

Toutefois, malgré ces éléments ayant permis à l'équipe juridique d'identifier l'affaire Mazibuko comme un « bon » cas à porter devant la justice, un certain nombre d'observateurs estiment au contraire que ce choix était peu judicieux. En effet, le secteur de l'eau constitue un des domaines dans lesquels l'État a fait de réels efforts en termes de politique sociale à l'inverse de certains services essentiels plus délaissés *:*

> *«Je ne suis pas sûr que c'était un cas parfait à défendre parce que d'une certaine manière, l'eau est un domaine où le gouvernement montre vraiment une certaine volonté à fournir de l'eau à tous, il y a d'autres domaines où il n'y a pas de minimum prévu, comme la nourriture par exemple. Et, par conséquent, je pense que la cour était moins concernée par le sujet parce qu'il y avait delà un programme en place, visant à fournir à tous un volume minimum. Je pense que pour ces raisons, la Cour était moins disposée à contester le volume choisi par le gouvernement et la politique municipale[177].”*

Dans le même ordre d'idées, la situation des résidents de Phiri est présentée comme « non désespérée » :*« the case demonstrates the need for social justice litigation to be undertaken more strategically by nongovernmental organisation. This was perhaps not the best first water rights case to go all the way to the Constitutional court. The municipality made a reasonable effort to provide water access. A clearer case, such as a situation in which citizens*

[176] Manqele v Durban, Transitional Metropolitan Council in South Africa, Durban High Court, 2002 (6) SA 423 (D).
[177] David Blichlitz, entretien réalisé le 29/11/2010.

did not have access to communal taps within 200m of their living space, for example, would have had a better chance of landing a win.[178] »

Malgré ces critiques, la représentante de CALS, soulignant la difficulté à identifier *a priori* un « bon » cas d'un « mauvais » et la nécessité de ne pas considérer une victoire juridique comme une fin en soi, confirme que l'affaire Mazibuko constituait selon elle un « bon » cas :

> *«Pour les organisations juridiques d'intérêt public, il a été compris depuis longtemps que défendre uniquement des « cas évidents » ou des cas où la victoire est quasi certaine, n'est ni optimal, ni une manière stratégique d'envisager le contentieux. Une partie de ce raisonnement s'explique car il est parfois stratégique de perdre une affaire afin de clarifier les limites de la Cour. En outre, il n'est pas aussi facile qu'on pourrait le croire de déterminer à l'avance quels sont les cas gagnants et les perdants. Particulièrement sur la légalité de compteurs à prépaiement, l'affaire Mazibuko semblait être une valeur sûre, comme cela a été confirmé par les deux cours inférieures (Haute Cour et la Cour suprême d'appel). Le cas n'a pas été saisi comme un cas perdant, au contraire.* [179]»

En conséquence, certains observateurs invitent les organisations de défense des droits de l'homme à mieux sélectionner les cas à porter devant la justice et estiment que, si les stratégies juridiques sont une option, les stratégies relevant du lobbying ou de la pression politique, sous utilisées, sont plus efficaces pour provoquer du changement social[180]. En réponse à ces attaques et à l'invitation de certains auteurs d'utiliser des stratégies politiques plus que juridiques, J. Dugard estime que la stratégie développée dans l'affaire Mazibuko était pertinente puisque, comme la littérature l'a montré (McCann, Silverstein, 1998), les stratégies légales sont plus performantes lorsqu'elles sont accompagnées de mobilisations sociales. Dugard estime que l'affaire Mazibuko, développée sur la base de mobilisations sociales initiées par des mouvements sociaux[181], constituait un « bon » cas. Au contraire, nous montrerons dans le chapitre suivant que si l'affaire Mazibuko a été construite en coopération avec des mouvements sociaux, on a rapidement assisté à « un refoulement des dimensions contestataires de l'action collective » (Bereni, Chappe, 2011).

---

[178] « Court strikes right balance on water for poor people », Business Day, 13 octobre 2010.
[179] « Losers can be winners », Business Day, 20 octobre 2010.
[180] « A « phiric » victory for the poor », M&G, 21 juillet 2009.
[181] « Losers can be winners », Business Day, 20 octobre 2009. Disponible à l'adresse suivante:http://www.businessday.co.za/articles/Content.aspx?id=84418. Dernière consultation le 10/11/2011.

CHAPITRE 6 – L'illusion du droit ?

En Afrique du Sud, devant le recours grandissant à l'usage protestataire du droit, un certain nombre d'universitaires renouvèlent le mouvement des *critical legal studies* (Pieterse, 2007 ; Bond, 2010 ; Roithmayr, 2010, 2011 ; Madlingozi, 2006, 2007), dénonçant les effets pervers des stratégies juridiques sur les dynamiques protestataires (détournement des collectifs militants de leurs ressources et de leurs projets contre-hégémonique, démobilisation et dépolitisation des revendications). Pour Pieterse (2007), le langage des droits renforce le statu quo, et, reprenant l'argument de P. Gabel (1984) selon lequel la société utilise le langage des droits pour contenir et supprimer les mouvements sociaux, donc les déradicaliser, l'auteur suggère que les droits ont une capacité faible à produire plus de justice sociale. En effet, les stratégies juridiques n'auraient pas le pouvoir de renverser l'ordre économique et social en place et, au contraire, renforceraient les inégalités de classe présentes dans la société sud-africaine (Pieterse, 2007, Madlingozi, 2006, 2007, Roithmayr, 2009). Pour d'autres (Roithmayr, 2009), le langage des droits, au lieu de permettre de résister au néolibéralisme, est un outil au service de sa légitimation. De la même façon, Madlingozi (2006) affirme: *« law and legal doctrine reflect, confirm, and reshape the social divisions and hierarchies inherent in a type or stage of social organisation such as "capitalism". Legal academics should realise that victory in a court case could actually insulate the system that reproduces social misery from any fundamental critique that seeks to challenge it. In this regard, they will do well to reflect on Peter Gabel's claim that:"Every time you bring a case and win a right, that right is integrated within an ideological framework that has as its ultimate aim the maintenance of collective passivity" ».*

Créant un espoir sans précédent de renverser la jurisprudence développée jusqu'alors par la Cour constitutionnelle et s'inscrivant dans un secteur, l'accès à l'eau, soumis à d'intenses polémiques, notamment idéologiques, l'affaire Mazibuko a été l'objet d'un renforcement des controverses relatives aux usages militants du droit. La virulence des critiques adressées aux organisations légales ayant accompagné le processus juridique, autant dans la presse que dans

les sphères académiques[182] en témoigne. Face à ces critiques, les organisations légales impliquées dans l'affaire Mazibuko ont déployé un attirail de justification prenant des formes diverses : articles (Tissington, 2010a, 2010b[183], Dugard, 2010), témoignages vidéos[184], participation à des conférences[185], etc.

S'il est naturel de s'interroger sur les risques et les limites de l'usage du droit quand celui-ci devient un instrument de la politique contestataire de différents groupes sociaux, nous adopterons un propos plus nuancé que celui exposé ci-dessus. En effet, plutôt que de nous inscrire dans les *Critical Legal Studies*, ce qui laisse peu d'opportunités d'appréhender le droit comme une ressource de contestation, nous reprenons le postulat de Mouchard (2003) qui, dans l'étude du mouvement des « sans » en France, pose la question suivante : *« Le droit, en tant que forme sociale, répertoire discursif et pratique spécifique, peut-il constituer une ressource, ou une contrainte, pour tel groupe social mobilisé ? Ou, hypothèse plus riche, peut-il être les deux à la fois ? La « juridicisation », si tant est qu'elle existe, constitue-t-elle, du point de vue d'un groupe visant à inscrire ses revendications dans l'espace public, une fenêtre d'opportunité ou au contraire un système de clôture, ou ne s'agit-il pas des deux faces d'un même processus ? »*

Partant de cette hypothèse, qui nous semble plus intéressante que la vision univoque proposée par les *Critical Legal Studies*, il s'agit dans ce chapitre d'analyser les possibilités, les limites et les risques inhérents à l'usage du droit par les mouvements sociaux. Nous tenterons de répondre à la question suivante : Le recours au droit permet-il une restriction ou au contraire une ouverture du champ de la dynamique protestataire ?

---

[182] Observation de la conférence « *Decade of Dissent* », Université de Johannesburg, décembre 2010.

[183] Ces articles, s'ils se prévalent d'une certaine scientificité, ne sont pas sans poser un certain nombre de problèmes dans la mesure où les auteurs ont clairement un agenda clair à faire valoir. Il s'agit de promouvoir une nouvelle organisation dans le champ de la défense des droits sociaux en Afrique du Sud, le SERI (l'auteur a travaillé plusieurs années à CALS) et de promouvoir un mode d'action : le partenariat entre organisations légales et mouvements sociaux pour le développement de contentieux. Il peut donc s'agir d'un processus de justification et de promotion de leurs activités professionnelles, comme le reconnaît Tissington (2010b, p. 16) *: « SERI has an agenda and it would be disingenuous to claim that we are 'neutral service provider providing expert socio-economic rights assistance' without explaining our position* ».

[184] http://apf.org.za/spip.php?breve29&lang=en .

[185] Conférence « Decade of Dissent », Université de Johannesburg, décembre 2010.

1. Une publicisation de la cause permise par la mobilisation du droit

Les travaux sur les usages militants du droit ont montré que le recours à la ressource juridique est un outil efficace de publicisation des causes (McCann, Silverstein, 1998). Dans cette perspective, sur un terrain très décalé puisqu'il s'agit de s'intéresser à l'émergence du problème de l'amiante au milieu des années 1990 en France, Henry (2005) montre que le recours au droit par les associations de victimes a permis son importation dans le champ public et a contribué à en faire un « scandale de santé publique menaçant l'ensemble de la population» (Henry, 2005, p.187).

De la même façon, dans l'affaire Mazibuko, « les liens et la complémentarité entre espaces judiciaires et médiatique dans la construction de problèmes publics» (Henry, 2005, p. 188) sont centrales. En effet, avant le dépôt de la plainte en 2006, la situation relative à l'accès à l'eau des urbains pauvres de Soweto est méconnue du grand public et son traitement médiatique est quasi nul. Il est globalement considéré que les problèmes d'accès à l'eau appartiennent au milieu rural plus qu'à l'urbain et, s'agissant de Soweto, si ces questions ont été médiatisées, c'est plus pour souligner les actes criminels des mouvements sociaux contre le projet OGA ou les compteurs à prépaiement que pour pointer les insuffisances de la politique municipale. Dans ce cadre, le recours protestataire au droit, matérialisé par le dépôt de la plainte puis par les différentes audiences et jugements, a permis de rendre public le problème de l'accès à l'eau des urbains pauvres.

En effet, les différentes étapes du processus juridique ont été largement commentées dans la presse écrite [186] et l'affaire Mazibuko a connu un écho médiatique important dans les journaux et, dans une moindre mesure, dans les autres médias d'information : radio ou télévision[187]. Les matériaux juridiques rendus disponibles au cours du processus judiciaire constituent la source première d'information des journalistes. En effet, les articles étudiés au cours de la revue de presse reprennent essentiellement les arguments échangés par les différentes parties prenantes, à l'exception d'un travail journalistique assez maigre faisant état de quelques témoignages de résidents expliquant leurs difficultés à vivre avec les compteurs à prépaiement.

[186] Une revue de presse réalisée entre 2006 et 2009 dans trois journaux sud-africains importants (M&G, Business Day, The Sowetan) nous a permis de relever et d'analyser une cinquantaine d'articles.
[187] Plusieurs reportages et de documentaires ont été projetés à la télévision sud-africaine.

Dans ce cadre, deux points d'inflexion majeurs dans le processus de publicisation de la cause peuvent être repérés : le dépôt de la plainte déposée par les requérants en 2006, et le jugement de la Haute Cour de justice en 2008. En premier lieu, la plainte, composée des affidavits des cinq requérants et d'un argumentaire juridique, constitue l'essentiel du matériau utilisé par les journalistes. Les affidavits se prêtent particulièrement bien à une saisine médiatique dans la mesure où, facilement lisibles, ils s'apparentent à de véritables récits de vie, et constituent une matière première précieuse pour, dans un premier temps, cadrer le problème et présenter les faits de manière précise. En deuxième lieu, le jugement de la Haute Cour de justice, confirmant les arguments avancés par les requérants, permet d'identifier les « coupables » et les « victimes » : le droit sert donc à « donner un cadre » et « du sens » et cette « prédéfinition du problème » en fait un objet facilement « importable dans le discours public » (Henry, 2005). La décision intermédiaire de la Cour d'Appel, si elle est moins claire que la décision de la Haute Cour de justice, a renforcé ce phénomène. Dans ce cadre, la décision de la High Court a surplombé l'ensemble du processus juridique jusqu'au jour de la décision constitutionnelle.

Deux déplacements majeurs sont opérés par le recours protestataire au droit. Premièrement, cela change la nature du problème : on assiste, notamment au travers d'un déplacement de l'attention des mouvements sociaux vers les figures des requérants, à un inversement des rôles s'agissant des demandeurs : les « criminels » passant au statut de « victimes ». Deuxièmement, on assiste à la construction, dans les espaces juridiques et médiatiques, de la municipalité comme coupable de discrimination et d'injustice. Ces deux phénomènes conjugués participent du renforcement de la cause défendue en donnant une voix aux « sans voix ». Ces deux aspects sont développés dans les sections ci-dessous.

1.1. Emergence de la figure de « victimes » et légitimité

Le dépôt de la plainte en 2006 et le traitement médiatique de l'affaire juridique changent la perception commune développée face aux contestataires : il ne s'agit plus de mouvements sociaux détruisant des biens publics ou réclamant des demandes sociales illégitimes, il s'agit dorénavant de citoyens se réclamant des institutions nationales et militant pour plus de justice sociale. Le recours protestataire au droit permet aux organisations militantes d'entamer un processus de légitimation de leurs revendications face aux critiques courantes des acteurs institutionnels qui soulignent le caractère anarchique, irréaliste ou illégitime des revendications des mouvements sociaux impliqués dans cette affaire. En effet, comme exposé

ailleurs dans cette thèse, au-delà de l'affaire Mazibuko, le gouvernement ANC et ses partisans entretiennent une vision négative des mouvements sociaux considérés comme des acteurs « anti système » (Jacobs, 2006) dans la mesure où, se mobilisant en dehors des arènes institutionnelles, ils mettraient en péril la construction de la démocratie sud-africaine.

Dans ces conditions, le recours aux tribunaux permet aux militants de devenir des interlocuteurs « sérieux », d'une part, et « incontournables », d'autre part, dans la mesure où, en empruntant les arènes institutionnelles et le langage de l'État, ce dernier est forcé de prêter attention et de répondre aux sollicitations exprimées. La simple mobilisation du droit permet aux militants de passer du statut de « hors la loi » ou de « criminels » à celui de potentielles « victimes » d'une politique publique considérée comme injuste et discriminatoire. Cette figure victimaire est confirmée par la Haute Cour de justice, et dans une moindre mesure par la Cour d'Appel. Au-delà de la légitimation de la cause défendue, c'est également les luttes politiques menées par ailleurs qui sont légitimées.

Par ailleurs, la mise en récit des histoires des requérants qualifiées « d'horryfying stories[188] » mettent en lumière l'indécence (en référence au traitement du VIH ou aux conditions d'hygiène : restriction sur l'évacuation des eaux usées, les douches et les lessives), la dangerosité (l'incendie ayant coûté la mort d'enfants de l'un des cinq requérants est souvent citée en exemple), le « chaos social »[189] et les difficultés financières imposées par les compteurs à prépaiement (« It's not that I don't want to pay for water – it's just that I often can't pay. Sometimes I don't even have enough money to pay for food and school fees, so what about water? »[190]). En conséquence, elles contribuent à faire apparaître la municipalité comme « coupable » en appelant à la sensibilité de l'opinion publique. Au-delà, si le procès a permis d'inverser les statuts des acteurs en présence, la mobilisation du droit et la médiatisation du procès ont également permis de focaliser l'attention de l'opinion publique, non sur les mouvements sociaux, mais sur la figure des cinq requérants, et de manière élargie sur les résidents de Soweto en rendant plus « humaines » leurs revendications. Ainsi, la stratégie juridique, reléguant les batailles politiques et les mouvements sociaux au second plan, permet de légitimer les requérants et leurs demandes sociales tout en renforçant leur crédibilité. Finalement, en faisant émerger la notion de « victimes », le recours au droit a

[188] « Soweto starts its water war », M&G, 24 juillet 2006. Article disponible à:http://mg.co.za/article/2006-07-24-soweto-starts-its-water-war. Dernière consultation le 10/11/2011.

[189] « Can people live on a single flush of a toilet per day? » M&G, 12 décembre 2007, http://mg.co.za/article/2007-12-12-can-people-live-on-a-single-flush-of-toilet-per-day. Dernière consultation le 10/11/2011.

[190] « South Africa: community to fight water laws », M&G, 13 août 2004.

donné une audience inaccessible autrement aux militants et aux résidents de ces quartiers urbains déshérités. Ce faisant, comme en témoigne nos enquêtes de terrain, le recours au droit a permis, au moins dans un premier temps, de renforcer les dynamiques protestataires, les militants se sachant écoutés par le gouvernement métropolitain et soutenus par l'opinion publique à mesure que grandissait l'affaire juridique.

En outre, le procès constitue une scène publique propice au saisissement des médias et de l'opinion publique, un lieu efficace de publicisation des causes au-delà des débats d'experts. C'est également une manière de faire connaître le sort des urbains pauvres de Soweto en regard de leur accès à l'eau, mais plus généralement en regard des inégalités socio-économiques dont ils sont victimes, et de généraliser leur sort. Progressivement, par la large couverture médiatique dont elle a été l'objet, cette affaire est devenue l'illustration de la situation de millions de Sud-Africains pauvres, au-delà des frontières de Soweto. On assiste donc à la transformation d'une situation singulière, celle des résidents de Phiri, en une affaire faisant écho à une situation bien plus large : il ne s'agit plus de l'affaire isolée de quelques résidents de Phiri mais d'un procès traduisant les aspirations sociales et économiques de l'ensemble des Sud-Africains pauvres comme en témoigne l'extrait suivant du M&G commentant la décision de la Haute Cour de justice: « This judgement is not only a victory for them (CALS' clients), but for all poor South Africans[191]. » Le procès a donc contribué à rendre visible le sort de milliers de sud-africains. Dit autrement, la médiatisation du procès a permis une montée en généralité.

Toutefois, cette capacité de généralisation *via* la mobilisation du droit est à nuancer. En effet, la manière dont les contours de ce procès ont été définis par les requérants n'a pas permis une généralisation complète puisque ce dernier n'a pas abordé ni résolu la question des « non branchés » dans la mesure où il est resté focalisé sur la situation de ménages ayant déjà accès à l'eau, laissant de côté les 105 000 foyers (environ 750 000 personnes, ce qui représente 17% des résidents de Johannesburg) vivant dans des zones informelles et n'ayant pas accès à des services de base. C'est d'ailleurs de cette façon que la Cour constitutionnelle explique sa décision : elle considère que, de manière plus pressante que pour les résidents de Soweto ayant déjà accès à l'eau, la municipalité a à faire face à un autre chantier d'ampleur : celui des non-branchés. Au-delà des débats juridiques sur la justesse de la décision de la Cour constitutionnelle, cet argument soulève la question de la priorisation des actions municipales.

[191] « Court finds prepaid water meters unconstitutionnal », M&G, 16 avril 2008.

Finalement, on constate que le droit a une force symbolique forte dans la mesure où il a permis aux « victimes » de devenir visibles et de légitimer leurs demandes sociales. Il agit comme un « médium de reconnaissance » (Hunyadi, 2003) [192] permettant la légitimation des requêtes des militants à leurs propres yeux, ce qui leur donne de la force pour continuer leurs luttes politiques et sociales, d'une part, et aux yeux de l'opinion publique, d'autre part.

1.2. Mise en accusation de la municipalité

La revue de presse fait apparaître une mise en accusation systématique de la municipalité dont les politiques sont jugées discriminatoires et injustes, faisant souvent appel à des comparaisons avec l'apartheid pour appuyer le propos. Les journalistes, se saisissant des arguments juridiques, participent de la mise en accusation de la municipalité et de l'importation de la notion de responsabilité et de culpabilité dans l'espace public. En effet, s'agissant du procès, une question extrêmement sensible dans la société sud-africaine surplombe les autres dans le débat public : celle de la discrimination résultant de la politique municipale d'accès à l'eau.

On peut faire l'hypothèse que l'accent est mis sur cette question plus que sur d'autres comme la question du volume d'eau gratuite minimum ou des aides sociales, deux sujets également centraux dans le procès mais qui, plus techniques et complexes, demandent une expertise pointue et sont moins facilement appréhendables pour le citoyen ordinaire. La discrimination constitue un sujet sensible toujours d'actualité touchant l'ensemble de la société sud-africaine. Les journalistes ont donc fait le choix de la sensibilité plus que de la technicité.

A compter de la décision de la Haute Cour de justice, le caractère discriminatoire du projet OGA, et plus généralement de la politique municipale, souligné par les requérants et validé par le juge Tsoka est largement repris dans la presse tout au long du processus juridique et ce, même s'il a été par la suite déconstruit par les cours supérieures. Les propos du juge et des extraits du jugement sont cités dans la quasi-totalité des articles relatifs à l'affaire Mazibuko, par exemple : « I'm unable to understand why this credit control mesasure is suitable only in the historically poor black areas and not the historically rich white areas [193]». Dans un autre article, soulignant que les « autres résidents de la ville, par exemple à Sandton, obtiennent de

[192] Cité dans (Roca I Escoda, 2009, p. 60).
[193] « Water war moves to cape town », M&G, 12 mai 2008.

l'eau à crédit alors que les requérants ne le peuvent pas [194]», le juge affirme que « les requérants, les résidents de Phiri, une zone pauvre et à prédominance noire, se voient dénier ce droit. Ce n'est pas seulement non raisonnable, injuste et inéquitable, c'est également une discrimination basée uniquement sur la couleur [195]» et que les compteurs à prépaiement contredisent le droit à l'égalité[196]. De la même façon, répondant à l'argument de la municipalité expliquant que les compteurs ont été installés pour résoudre un problème massif de non-paiement, le juge affirme : « Bad payers cannot be described in terms of colour or geographical areas. Bad debt is a human problem, not a racial problem[197]. »

Ainsi, la décision du juge Tsoka, confirmant l'argument de l'inégalité perpétrée par les compteurs à prépaiement et du caractère raciste et discriminatoire de la politique municipale, a favorisé la stigmatisation de la municipalité comme coupable dans l'espace public. « L'institution judiciaire s'impose alors comme pourvoyeur de sens très puissant» (Henry, 2005, p. 190) dans la mesure où le recours au droit a permis une mise en accusation détournée : les journalistes, se saisissant des arguments juridiques pour traiter la question n'ont pas à donner eux-mêmes un sens à ces accusations dans la mesure où c'est l'institution judiciaire qui le propose et désigne les coupables. Ainsi, le sens offert par le recours au droit en fait un objet plus facile d'importation dans la sphère publique puisque la discrimination est un argument moral et éthique difficile à manier. Par ailleurs, si les journalistes ne prennent pas toujours directement parti dans cette affaire, se cachant derrière des arguments juridiques « pourvoyeurs de sens» (Henry, 2005), il n'en reste pas moins que la manière dont ces derniers sont exposés et leur omniprésence dans la presse informe sur le positionnement des journalistes comme en témoignent les titres suivants : « Can people live on a single flush of a toilet per day ? », « residents were bullied into accepting prepaid meters ».

La culpabilisation de la municipalité et le renforcement de la parole des « victimes » ont été alimentés par l'absence de réponse argumentée de la municipalité sur les sujets de controverse dans la sphère publique. En effet, la municipalité n'a pas répondu publiquement aux accusations des requérants, se contentant d'échanger des arguments dans la sphère juridique à l'inverse des mouvements sociaux qui se sont mobilisés dans les sphères juridiques et médiatiques. Les seules réponses publiques de la municipalité, émanant des plus hautes sphères du gouvernement métropolitain, ont consisté en des critiques virulentes du maire de la

[194] « Jo'burg to fight water decision », M&G, 9 mai 2008.
[195] *Ibid*.
[196] « Jo'burg ponders court ruling against prepaid water meters », M&G, 5 mai 2008.
[197] *Ibid*.

ville de Johannesburg, Amos Masondo, contre la décision du juge Tsoka[198]. Le maire s'est prononcé, non sur les termes de la décision, mais sur des principes de droit et des questions relatives au fonctionnement de l'État, au respect de la règle de droit et à la séparation des pouvoirs. Dans cette tribune, le maire, considérant que les « juges doivent laisser les questions relatives aux politiques au gouvernement et ne devraient pas interférer », suggère que les juges ne doivent pas s'immiscer dans les affaires de l'exécutif : « Judges are not above the law. We don't want judges to take the role of Parliament, the role of the national council of provinces, the role of the legislature and the role of this council. Judges must limit their role ». Cet article a été l'objet de vives critiques, tant de représentants des mouvements sociaux[199] que de juristes, dénonçant l'incompréhension du rôle de la Cour constitutionnelle par les sphères de l'exécutif et ses obligations en matière de vérification des politiques publiques. Par ailleurs, le point de vue exprimé par le maire est révélateur de la position de nombreux représentants du gouvernement métropolitain qui considèrent que la Cour ne doit pas dicter le contenu des droits socio-économiques aux autres branches du gouvernement et que « la complexité des décisions budgétaires et des processus de recherche et de révision des politiques dépasse les capacités institutionnelles de la cour[200]. » Cette mise en accusation a donné lieu à d'importants débats relayés par la presse[201], évinçant la question de l'accès à l'eau des pauvres au profit d'un débat plus général sur le fonctionnement de l'État et du rapport entre les différentes branches du pouvoir. Pour autant, ces controverses n'ont pas permis d'annuler la mise en accusation de la municipalité et l'ont au contraire renforcée sur la base d'un double motif : non-respect de la règle de droit et non-respect des demandes des pauvres. Si la Cour constitutionnelle a affirmé l'absence de culpabilité de la municipalité sur les questions relatives aux politiques publiques, la suspicion sur le non-respect de la règle de droit persiste.

Selon une observatrice, la municipalité n'a pas répondu publiquement aux accusations pour ne pas attiser les tensions existantes entre les mouvements sociaux et les autorités métropolitaines comme en témoigne l'extrait suivant :

---

[198] « Masondo takes on « water » judge », Business Day, 15 mai 2008.

[199] « Attack on high court judgment and judge Tsoka is unwarranted, dangerous and betray a complete ignorance of how democracy works. This is not Zimbabwe Mr. Masondo, and you are not Robert Mugabe! » Tribune de l'APF, le 16 mai 2008. Disponible à l'adresse suivante : http://apf.org.za/spip.php?article290 . Dernière consultation le 20/07/2011.

[200] « Court strikes balance on water for poor people », The business Dday, 13/10/2009. Disponible à: http://www.businessday.co.za/articles/Content.aspx?id=83847. Dernière consultation le 10/11/2011

[201] « Court's slippery water remedy not good for the rule of law », Business Day, 30 mars 2009 ; « A judge of the first water », M&G, 3 juin 2008 ; « Refreshing measure of a better life for all », Business Day, 9 mai 2008 ; « Water case : « reasonable » no more ? », M&G, 14 mai 2008; « Phiri ruling is a lost opportunity », M&G 20 octobre 2009; « Water rights reduced to a trickle », M&G 21 octobre 2006; « Court strikes right balance on water for poor people », M&G, 13 octobre 2009. Dernière consultation le 20/07/2011.

> *« Si l'affaire a été développée au nom de CALS et de la CAWP, l'APF était bien derrière le procès ! Le maire de Jo'burg n'a pas souhaité faire de réponse publique au procès pour ne pas afficher et faire vivre publiquement la haine entre l'ANC et l'APF. Cela a été une terrible erreur, car l'absence de la ville sur la scène publique a permis à l'APF d'occuper l'espace et de faire passer un tas de messages erronés. L'APF n'a jamais rencontré de résistance ou de réplique aux informations qu'elle faisait passer sur la scène publique. Pourtant, la ville avait des outils et des arguments pour se défendre*[202]*. »*

Ici, il est donc intéressant de constater que le silence de la municipalité a permis la monopolisation de l'espace public par les arguments des mouvements sociaux légitimés, en leur absence, par le jugement de la Haute Cour de justice.

Finalement, malgré la défaite devant la Cour constitutionnelle, le recours au droit a permis de faire entendre la voix des résidents des townships d'une manière inédite et de rendre visibles les injustices, ce qui constitue indéniablement une force du contentieux malgré la défaite juridique finale. Ainsi, cette affaire semble confirmer que les effets indirects du contentieux ne s'arrêtent pas aux améliorations concrètes des politiques sociales, au contraire : *« Even litigation that is unsucessuful provides a platform for voicing social rights concerns, which may generate public debate and political momentum and may induce authorities to act (settle out of court or to introduce new legislation or policies »* (Gloppen, 2008a, p 355).

2. Les dynamiques protestataires dans la tourmente du droit

La publicité de leur cause constitue une ressource non négligeable pour les mouvements sociaux sous représentés jusqu'alors dans la sphère publique et souvent criminalisés. Toutefois, la mobilisation du droit est aussi créatrice d'effets négatifs sur les dynamiques protestataires. En effet, Israël et Gaïti (2003) pose les questions suivantes auxquelles nous tenterons de répondre dans cette section: « n'existe-t-il pas un risque de dépossession des militants pour leur cause et de les faire passer au rang de spectateur plus que d'acteur ? N'existe-t-il pas un risque de subversion ? »

[202] Kathy Eales, entretien réalisé le 22/07/2009.

2.1. Démobilisation des militants durant le processus juridique

Est-ce que, comme l'affirment un certain nombre d'observateurs, l'usage protestataire du droit a provoqué une certaine forme de démobilisation ou de déradicalisation des militants ? Bien que l'appréciation de la mobilisation pose des problèmes méthodologiques et interroge la capacité des entretiens semi-directifs à appréhender ces phénomènes, nos enquêtes de terrain ont néanmoins permis de démontrer que le recours au droit a eu, au fil du processus juridique, des effets négatifs sur les dynamiques protestataires.

Plusieurs moments d'inflexion ayant un impact sur la mobilisation des militants peuvent être identifiés au cours du processus judiciaire, notamment le dépôt de la plainte initiale, les audiences et les décisions des cours de justice. Ces dernières sont des moments cruciaux dans le processus de mobilisation puisqu'en fonction de leur teneur, elles peuvent avoir un impact sur les mobilisations.

A ce titre, le premier jugement rendu par la Haute Cour de justice constitue une pierre angulaire dans l'histoire de la mobilisation contre le projet OGA. Celui-ci ayant abouti à une victoire éclatante des requérants, on pouvait s'attendre à ce qu'il contribue à relancer les mobilisations sociales. D'emblée, les avis divergent. Dugard (2008, p 21), au lendemain de la victoire devant la Haute Cour de justice, estimait que le recours militant au droit avait permis de remobiliser les militants impliqués dans la lutte contre le projet OGA leur offrant une ressource supplémentaire pour faire entendre leur voix (Dugard, 2008). Par ailleurs, Dugard (2010b) affirme que le procès a été source d'inspiration pour les luttes sociales en Afrique du Sud par-delà l'échelle locale : un article de presse au titre évocateur « water wars move to cape » affirme qu'un puissant syndicat, la SAMWU, comptait utiliser le jugement de la Haute Cour de justice rendu l'affaire Mazibuko contre la municipalité de Cape Town, occupée à installer une sorte de compteur à prépaiement[203].

Pourtant, cette appréciation plutôt positive de l'impact du recours au droit sur les dynamiques protestataires n'est pas unanimement partagée. En effet, certains observateurs dénoncent au contraire les effets négatifs du premier jugement sur les dynamiques protestataires dans la mesure où les militants ne voyaient plus la nécessité de se mobiliser car ils considéraient que

[203] « Water wars move to Cape Town », M&G, 12 mai 2008. Disponible à l'adresse suivante : http://www.mg.co.za/article/2008-05-12-water-wars-move-to-cape. Dernière consultation le 20/07/2011.

la partie était « gagnée », comme en témoigne Matlala (2010a, p150) : « *Although the court case has resulted in substantial reforms to the provision of water in Phiri, my findings also show that it was not categorically a victory for mobilisation. Instead the court case had the adverse result of demobilising the community of Phiri. Firstly, with the court case won the residents did not see the need to continue mobilising, despite the City's appeal of the judgment. This was particularly compromising for the community's response to other issues that the forum had begun to challenge, like evictions. Secondly, the court case drew new lines of distinction between the 'direct' struggles and the rest, through fuelling the perception that the conditions of the five applicants (in the court case) were the most desperate (thus the ones chosen for the case.* »

Ces deux appréciations contradictoires d'un même phénomène poussent à s'interroger sur la réalité des évènements. Premièrement, il est évident que le jugement de la Haute Cour de justice a été l'objet d'une acclamation par les mouvements sociaux comme en témoignent les communiqués de presse produits par ces derniers. Deuxièmement, il a immédiatement contribué à radicaliser les mouvements sociaux au lendemain du jugement : on l'a vu, les mouvements sociaux ont développé une campagne massive de sabotage des compteurs à prépaiement comme l'explique le coordinateur de la CAWP: « as we speak now, members of the community of Phiri are digging up the meters and bridging them, and they are allowed to do so because the court ruled in their favour.[204] »

De la même manière, un militant s'exprime sur l'impact du recours au droit sur les dynamiques protestataires :

> «*Le procès Mazibuko nous a donné la confiance et la force de poursuivre notre lutte. Les résultats de l'affaire ont changé à la fois les esprits et l'attitude de la communauté en faisant sentir aux résidents qu'ils ne sont pas dans leur tort quand ils refusent d'acheter de l'eau. C'est surtout vrai pour ceux qui peuvent regarder la télévision, écouter la radio ou lire les journaux, ils ont été attirés par les actions de l'APF, comme ils ont vu qu'il n'y avait rien de mal à ne pas acheter de l'eau et même à arracher les compteurs à prépaiement. Cela les a également invite à rejoindre notre lutte*[205] *.* »

[204] « Jo'burg water meters under spotlight after court ruling », M&G, 10 mai 2008.
[205] Botsang, entretien réalisé le 10/11/2010.

Néanmoins, avec une perspective de temps long appréciant l'entièreté du processus juridique, nos enquêtes de terrain ont montré que le recours au droit a démobilisé les collectifs militants : la radicalisation post-procès a été passagère et a rapidement fait place à une démobilisation massive. Cette impulsion n'a pas suffi à densifier et élargir les mobilisations sociales déjà en perte de vitesse au moment du lancement du procès. Les observations de réunions de mobilisation à Soweto confirment cette hypothèse dans la mesure où l'on a pu constater une déradicalisation progressive des militants ordinaires (voir encadré 28). Toutefois, McKinley (2008), contrant l'idée d'une démobilisation dans le secteur de l'eau avec le recours au droit, affirme que d'autres formes de mobilisation ont été organisées à l'extérieur de Soweto : « In the meantime, the struggle against all forms of water privatisation continues. Numerous mass actions (pickets, marches, door-to-door campaigns etc.) have been undertaken over the last year by various community structures allied to the APF and CAWP. In Kliptown, the struggle against the continuation of the bucket system, suspect water quality (attributable to a death by cholera just last week) and lack of infrastructural development has intensified. In the informal shack settlement of Boiketlong (in the Vaal) the community has been on the offensive against an almost complete lack of water and sanitation infrastructure, a struggle that is slowly but surely forcing the municipality to concretely respond. In nearby Sebokeng (Zone 20), residents have begun to mobilise the community and make their demands heard, despite heavy police repression which has already resulted in the death of a community activist last seen in the company of the police. And earlier this year, action by residents of the Kwa-Masiza Hostel, under the banner of CAWP, who had been without water since 2001, succeeded in forcing the water service provider – Metsi A Lekoa – to restore water supplies to the hostel. Outside of Gauteng, the CAWP and APF remain actively involved in organising, mobilising and assisting communities in both water and other basic service struggles in Rammolutsi (Northern Free State), Khutsong (North West) and in and around Queenstown (Eastern Cape). Besides South Africa-specific work and activism, the CAWP has also been central in the formation and ongoing work of the newly formed African Water Network and its activists have participated in numerous regional and international social fora and meetings with allied movements and progressive NGOs. »

Encadré 28 – Réunion de mobilisation à Phiri, extrait du journal de terrain (24/07/2009)

En ce samedi ensoleillé, nous sommes invitée à participer à une réunion de mobilisation à Phiri. En chemin, le représentant de la CAWP confie que le niveau de mobilisation à Phiri et dans Soweto est très faible, les résidents sont peu mobilisés et la CAWP connaît quelques difficultés internes du fait de la défection de son ancien coordinateur et du manque de moyens financiers et humains. Son objectif aujourd'hui est donc de contribuer à relancer des mobilisations sur le terrain en vue de l'audience prochaine.

La réunion, organisée par la branche du SECC de Phiri (représenté par son leader âgé) et la CAWP (représentée par Mish Tladi, coordinateur par intérim de la coalition, et un autre militant de la communauté de Vaal), se tient dans un gymnase à Phiri. Une cinquantaine de personnes, pour la plupart âgées, participent à la réunion. Plusieurs objectifs sont annoncés par les facilitateurs : faire le point sur le processus juridique et expliquer aux résidents les prochaines étapes mais aussi recueillir leurs attentes face au procès, établir une stratégie en vue de l'audience devant la Cour constitutionnelle qui aura lieu les 2 et 3 septembre 2009, faire le point sur les problèmes qui émergent actuellement dans la communauté, voir si les habitants souhaitent continuer à arracher les compteurs et mobiliser des personnes qui jusqu'ici n'ont pas arraché leurs compteurs et ne sont pas mobilisées.

La réunion commence par des chants militants et une prière. Après une brève introduction du représentant du SECC, les deux membres de la CAWP prennent la parole. Ils rappellent que lors de la prochaine audition, la coalition demande à JW d'augmenter le volume d'eau gratuite à 50 l/pers/jour, l'installation de compteurs normaux et l'arrêt des compteurs à prépaiement. Les participants acquiescent. La coalition souhaite impliquer les habitants dans sa stratégie en vue du procès.

Une femme d'une quarantaine d'années prend la parole dans l'assemblée. Elle rappelle que la *bill of rights* reconnaît le droit à l'eau. L'eau et l'assainissement doivent être gratuits selon la constitution. Le procès a été gagné la première fois. Du fait de ces deux éléments, elle ne comprend pas pourquoi les gens continuent à payer leur eau. Elle se plaint du manque de mobilisation dans le quartier et plus généralement à Soweto. Elle rappelle que le SECC se réunit tous les jeudis, et qu'à chaque réunion, il y a à peine une dizaine de personnes ! Elle invite les habitants à se remobiliser. Elle leur dit d'arrêter de payer l'eau ! Elle ne comprend pas l'attitude des gens qui sont informés des résultats du procès et qui continuent à payer. Selon elle, du fait du droit à l'eau formel, les gens ne doivent pas payer l'eau.

En effet, nos enquêtes de terrain ont montré que l'affaiblissement des mobilisations et l'essoufflement des répertoires d'action traditionnels des mouvements sociaux au cours du

processus judiciaire sont le résultat d'une très forte focalisation de l'attention des collectifs militants, et notamment de leurs dirigeants, sur le procès comme en témoignent des militants :

> *« La voie juridique a été choisie afin de mobiliser les communautés et d'essayer de populariser la lutte pour l'accès à l'eau. Mais malheureusement, très peu de choses ont été faites pour populariser et faire connaître l'action en justice ; en parallèle pour les gens directement concernés, cela a été assez démobilisateur, ils ont arrêtés de faire des marches et des manifestations, croyant que le procès était suffisant. L'APF s'est trop concentré sur le procès lui-même, pas assez sur la mobilisation sur le terrain. En plus, comme il y avait beaucoup d'arrestations et de répression de la part de l'État, les gens ont commencé à avoir peur et n'ont plus osé se mobiliser. L'État lui aussi utilise la loi pour parer la répression qui vient de la base, en arrêtant des gens, en mettant des amendes, etc.*[206] *»*

> *« Avec le procès Mazibuko, nous avons appris qu'il faut approcher les problèmes constatés sur le terrain sous plusieurs angles à la fois, ne pas se concentrer sur un axe seulement. La voie des tribunaux est une longue route, qui coûte cher, qui prend beaucoup de temps, qui demande de l'expertise, et dont les résultats ne sont pas forcément satisfaisants. Le cas a duré 5 ans et au final nous l'avons perdu mais surtout nous nous sommes trop reposés sur le cas et nous avons trop attendu en laissant de côté la lutte plus politique et la mobilisation sur le terrain : c'était une erreur ! Nous avons appris de cette affaire ! Il faut faire plusieurs choses à la fois, ne pas se reposer uniquement sur une technique. Nous aurions dû construire plus de résistance autour du procès, en mobilisant les communautés notamment. Par exemple l'opération Vul'amanzi qui est une réponse vraiment immédiate aux problèmes des ménages aurait dû être mise en place de manière plus systématique. Cette réponse aux problèmes est une bonne réponse car elle est immédiate contrairement au droit qui prend beaucoup de temps sans certitude sur le résultat final* [207]*».*

> *« Le temps et les ressources mobilisés par l'affaire judiciaire ont été immenses et financés par des bailleurs internationaux. Rapidement, l'affaire est devenue le focus de l'APF et il pourrait être considéré que l'organisation ne s'est pas assez mobilisée sur les autres voies de résistance. Je crois que s'il y a eu démobilisation des militants,*

[206] Siphiwe Segodi, entretien réalisé le 27/07/2009.
[207] Mish Tladi, entretien réalisé le 15/11/2010.

> *c'est parce que l'APF et la Coalition n'avaient jamais été impliqués dans une affaire judiciaire aussi importante que celle-ci auparavant. Peut-être qu'ils ne se sont pas assez mobilisés lorsque l'affaire était en cours.* [208]»

Si la mobilisation des militants autour des questions d'eau a ralenti avec la mobilisation du droit, cela ne signifie pas pour autant que les mouvements sociaux présents sur le terrain, et notamment le SECC et ses branches locales, sont devenus totalement inopérants pendant le processus juridique. Au contraire, les déconnexions des compteurs à prépaiement d'eau ou d'électricité ou les permanences quotidiennes du bureau à *Career Center* ont continué de fonctionner. Notons cependant que la décision de la Haute Cour de justice a provoqué l'arrêt du projet OGA par la municipalité et l'opérateur en 2008. Le vide créé par le procès a donc démobilisé de fait les mouvements sociaux dans la mesure où il n'existait plus de tranchées à reboucher, plus de manifestations à organiser contre les travaux, etc. Seuls les compteurs à prépaiement installés avant 2008 permettaient d'organiser des actions militantes, souvent de manière isolée.

De la même manière, la déradicalisation des mouvements sociaux vient du caractère « illégal » de leurs répertoires classiques d'action, notamment du sabotage des compteurs à prépaiement, et de la tension entre les illégalismes, d'une part, et la stratégie légale, d'autre part. Pour remédier à cette tension, il est rapporté que CALS a conseillé aux mouvements sociaux d'arrêter leurs activités illégales pour rester dans les limites de la loi (Roithmayr, 2011, p 12). Si CALS se défend d'avoir contraint les militants à rester dans les limites de la loi, néanmoins, cette tension reste susceptible de déradicaliser les mouvements sociaux et de les détourner de leurs activités.

Au-delà, les leaders des mouvements sociaux et les représentants de l'organisation légale concèdent ne pas avoir assez communiqué sur les avancées du procès auprès des militants, contribuant ainsi à la perte d'intérêt de nombreux militants durant les cinq années du processus juridique : «*When asked to list the drawbacks of the legal route, McKinley noted the length and complexity of the process, as well as the potential to alienate activists (there is no doubt that over the five years it has taken to mount the case and to get a final hearing in the Constitutional Court, many activists have withdrawn their initial interest). McKinley and I agree that if we could relive the process, we would try to spend more time communicating*

[208] Kate Tissington, contact le 26/10/2011 par courrier électronique.

with the residents of Phiri and allied activists to keep them informed about each step of the legal process» (Dugard, 2010b, p. 94).

Ainsi, bien que le recours à une stratégie légale ait été pensé dans une forme de continuum et de complémentarité avec les répertoires d'action classiques de l'APF et de ses affiliés (Dugard, 2010b, p. 90), nos observations de terrain ont montré que les mouvements sociaux se sont quasiment uniquement concentrés sur le procès, abandonnant progressivement leurs répertoires classiques d'action. Dale McKinley, lors d'une conférence organisée à l'université de Johannesburg, proposant une réflexion critique sur la stratégie développée dans le cadre de l'affaire Mazibuko, concède des limites à l'approche développée lors du processus juridique et affirme que lorsque des mouvements sociaux se saisissent du droit, l'enjeu est de parvenir à concilier le processus judiciaire qui s'inscrit nécessairement dans le temps long avec des tactiques plus effectives sur le court terme (mobilisation politique, protestations, etc.). Ce constat vient donc renforcer l'idée selon laquelle un des effets pervers de l'usage du droit à des fins contestataires est la démobilisation des militants pensant que leur cause a triomphé (Rosenberg, 1991).

Au lendemain de la défaite devant la Cour constitutionnelle, les leaders des mouvements sociaux et les représentants des organisations légales se livrent à un examen critique des stratégies déployées et estiment que les stratégies légales doivent être développées en complémentarité des stratégies de mobilisation politiques : le recours au droit ne doit pas écarter les autres tactiques des mouvements sociaux[209]. Ainsi, Kate Tissington (SERI) affirme: *« For SERI, litigation is always a last resort and does not mean that grassroots movements are frozen from continuing with other tactics as per their broader strategy of resistance i.e. protest or civil disobedience »* (Tissington, 2010b, p 21). Elle précise également:

> «Je pense que *les droits et les tribunaux sont des outils*, des outils *politiques d'une manière. Ils doivent être mobilisées par les militants à la base et non pas isolément, il doit y avoir des campagnes, des activités de recherche*, de la sensibilisation, des actions directes, des activités de formation et *d'éducation populaire, etc. La voie juridique est le dernier recours, mais, de plus en plus, c'est la seule option pour ceux qui, engagés politiquement, ont échoué à faire triompher leur cause ou à se faire entendre par l'Etat. Les tribunaux sont loin d'être des lieux idéaux pour faire avancer*

[209] Voir vidéo Jackie Dugard à l'adresse suivante : http://apf.org.za/spip.php?breve30.

> *des causes sociales, mais c'est un espace que nous avons en Afrique du Sud et c'est un espace auquel nous pouvons recourir pour obtenir l'attention d'un Etat qui n'est pas tellement attentif (*surtout au niveau local). *Si vous utilisez les tribunaux, il doit y avoir d'autres campagnes et des interventions visant à faire en sorte que le procès et le jugement ne soient pas les seules choses qui se passent autour de la lutte pour les droits socio-économiques.* [210]"

Finalement, nous constatons que l'inexpérience des mouvements sociaux en matière de des stratégies légales et l'inexpérience relative des avocats dans la défense d'affaires relatives aux droits sociaux a incité les uns et les autres à se concentrer sur le processus juridique en dépit des luttes politiques. La défaite devant la Cour constitutionnelle a en effet rappelé aux avocats représentant les résidents de Phiri ce que la littérature a montré au travers d'exemples éloignés comme le mouvement pour l'égalité des salaires ou le mouvement pour les droits des animaux aux États-Unis (McCann, Silverstein, 1998) : le contentieux a plus de chance de réussir s'il est appuyé par des mobilisations sociales et politiques. Si, dans l'affaire Mazibuko, l'existence de mobilisations sociales étaient Antérieures au procès, elles se sont ensuite beaucoup affaiblies.

2.2. De la dépossession des militants ordinaires

Lorsque l'on s'interroge sur les relations entre l'action collective et la pratique juridique, la question du rapport entre les professionnels du droit et les militants se pose. Une des limites ou des risques de l'usage protestataire du droit, largement identifié dans la littérature, concerne le potentiel dessaisissement des militants par les professionnels du droit. Agrikoliansky (2010) souligne deux risques de dépossession : dépossession due à la transformation du conflit et des griefs en litiges et à la transformation d'expériences quotidiennes en un langage juridique souvent abstrait pour les profanes, d'une part, et dépossession due aux différences de temporalités de la contestation directe et de la contestation judiciaire qui, souvent lente et s'inscrivant dans le temps long, manque d'immédiateté dans ses résultats et ne garantit pas des résultats positifs, d'autre part. Le décès de l'une des requérantes, Lindiwe Mazibuko, en 2008, quelques mois seulement après l'audience devant la Haute Cour de justice illustre la lenteur de la temporalité juridique, la décision de la Cour constitutionnelle n'arrivant que deux années plus tard. L'usage militant du droit ferait donc essentiellement passer le conflit entre les mains des experts et des avocats en dépit de l'implication des militants. Se pose ainsi la question de la forme du rapport entre

[210] Kate Tissington, contact le 26/10/2011 par courrier électronique.

deux univers aux codes et aux pratiques distinctes : l'univers militant et l'univers du droit, et des effets de cette rencontre, notamment sur l'espace militant.

Nos enquêtes de terrain ont montré que le dessaisissement de la base des organisations s'opère à deux niveaux et intervient par l'implication d'intellectuels de gauche, qu'ils soient professionnels du droit ou non. Premièrement, on constate un dessaisissement idéologique du fait d'une forte proximité avec l'APF, qui développe une idéologie anti-néolibérale, souvent confuse sur les vrais enjeux du secteur de l'eau, amenant à une transformation des problématiques quotidiennes des militants ordinaires au profit d'arguments idéologiques peu maîtrisés par ces derniers. La deuxième forme de dessaisissement qui nous intéresse plus particulièrement ici s'opère par le biais des professionnels du droit qui, du fait de la technicité du processus juridique, deviennent les principaux acteurs du conflit aux dépens des militants.

En premier lieu, les efforts de communication sur l'avancée du procès réalisés par APF, le SECC ou la CAWP ont été insuffisants, nos enquêtes de terrain ont montré que les militants interrogés n'avaient qu'une connaissance et une compréhension faibles des enjeux judiciaires. Nos observations montrent également que la technicité et la complexité du processus juridique rendent difficile la diffusion d'information cohérentes et justes par les représentants des mouvements sociaux aux militants ordinaires et que celles-ci sont souvent simplifiées et transformées en des arguments vagues, voire idéologiques. Au mieux, les militants ordinaires connaissent les différentes étapes du processus juridique et ont retenu les volumes proposés par les deux premières cours de justice. L'entretien suivant témoigne de la difficulté, même pour les requérants, pourtant proches du dossier, à intégrer les arguments juridiques :

> *« Lorsque l'on a perdu l'affaire, au départ, j'avais le cœur brisé. Je n'ai pas réussi à dormir pendant une semaine. J'ai expliqué aux résidents que nous avions perdu l'affaire, ils étaient très déçus et demandaient des réponses que je peinais à leur donner parce que je ne suis pas certaine de la manière d'utiliser les termes juridiques. Jackie et ses équipes sont restés introuvables à cette période malgré tout ce que nous avons traversé ensemble. Alors que nous étions très tristes suite à la défaite devant la Cour Constitutionnelle, ceux qui nous avaient aidé se sont distanciés et ne nous ont pas indiqué de nouvelles perspectives.* [211]*»*

[211] Grace Munay, entretien réalisé le 15/11/2010.

En deuxième lieu, la transformation de l'expérience vécue des résidents, retranscrite en des arguments techniques et juridiques, et plus généralement la technicité de l'affaire et du processus juridique a rendu les militants plus passifs (les réunions de mobilisation, les campagnes d'arrachage de compteurs à prépaiement, les manifestations ont perdu en intensité) et, en quelque sorte, spectateurs de la lutte juridique, à l'exception des audiences qui constituent des moments où les mouvements étaient soucieux de démontrer leur unité et leur nombre. En effet, il s'avère que l'APF a organisé et financé le déplacement en bus de militants depuis Soweto à chaque audience afin d'avoir une forte présence militante à l'extérieur du tribunal comme en témoignent les extraits suivants :

> *« Durant le procès, nous étions dans et en dehors de la salle où se tenait le procès, afin que les magistrats voient la mobilisation existante autour du cas. Ce procès n'était pas uniquement l'affaire des avocats, au contraire, il a fallu tenir mobilisés les habitants des townships. Le jour des procès, il y avait de larges manifestations devant le tribunal. Le support de la base était donné jusque devant le tribunal.*[212]*»*

> *« Pour le procès de Bloemfontein, l'APF a sélectionné des gens pour participer au procès : il y avait des gens protestant devant le tribunal ; il fallait montrer à la cour que la lutte sur le terrain continuait malgré le procès. Il y avait aussi des gens dans la salle. La question de l'argent se posait pour l'APF, qui n'a donc pas pu envoyer autant de gens qu'ils auraient pu le souhaiter. L'objectif de cette mobilisation à l'extérieur était aussi d'attirer les médias. Et il y a eu un bon impact sur les médias : beaucoup se sont déplacés et ont reporté dans les journaux, à la télévision ou à la radio à ce sujet.*[213] *»*

Cette relative passivité, si elle concerne la majeure partie des militants ordinaires, n'est pas généralisable aux leaders des mouvements sociaux restés en contact permanent avec les professionnels du droit. Le recours au droit a donc favorisé l'émergence de relations asymétriques entre les leaders des mouvements sociaux et les organisations de défense des droits de l'homme, d'une part, les organisations légales et les militants ordinaires, d'autre part, provoquant un éloignement des militants ordinaires du cœur des luttes juridiques. En effet, même si Dugard (2008, p. 18) tente de relativiser le rôle des avocats dans l'affaire et de montrer la complémentarité entre les « clients » et les avocats: "*The role of lawyers in advocating the legal mobilisation course should not be ignored. Nevertheless, throughout the*

[212] Mish Tladi, entretien réalisé le 15/11/2010.
[213] Botsang, entretien réalisé le 10/11/2010.

years, the Mazibuko legal team has attempted to ensure that legal mobilisation is driven by the clients and their support movements, rather than by ourselves", nos enquêtes de terrain montrent que le recours au droit a donné lieu à un travail fragmenté consistant à isoler le droit et les avocats ou experts du droit d'un côté, et les clients de l'autre, à l'exception de quelques leaders des mouvements sociaux proches des professionnels du droit.

L'affaire Mazibuko, à l'instar des autres procès relatifs aux droits sociaux menés en Afrique du Sud, rassemble des collectifs de personnes hétérogènes : militants associatifs, citoyens marginalisés, avocats, attorneys, etc. Si la constitution du dossier nécessite une collaboration étroite des différentes parties prenantes, nos enquêtes ont montré que le procès ne permet pas de remettre en cause les équilibres régnant entre ces différents mondes sociaux se rencontrant dans le cadre du procès et, qu'au contraire, on assiste à une division du travail entre les communautés, les leaders des mouvements sociaux et les professionnels du droit (*attorney* et avocat) dans la construction de la cause aboutissant à une certaine forme de dessaisissement des militants ordinaires. Les relations entre les professionnels du droit et les militants sont limitées aux enquêtes préalables au dépôt de la plainte ou aux audiences. Au cours du processus, quelques représentants des mouvements sociaux étaient chargés de faire le lien entre ces deux groupes. Ainsi, du début des investigations de terrain menées par les organisations de défense des droits de l'homme au jugement de la Cour constitutionnelle (2004 à 2009), tant les professionnels du droit (CALS et FXI) que l'avocat et ses collaborateurs, ont eu peu de contacts directs avec les cinq requérants et les militants de Phiri[214].

Nos enquêtes ont aussi montré que ce sont les mouvements sociaux, et particulièrement la CAWP et le Forum Anti-Privatisation, qui ont fait le lien entre les cinq plaignants et les experts du droit. Si l'absence de contacts directs entre les clients et l'avocat est classique, compte tenu du droit sud-africain, le rôle d'interface joué par les mouvements sociaux entre les « pauvres » concernés par le procès et le système judiciaire est en revanche remarquable. Le rôle pivot occupé par ces derniers a parfois été de nature à rendre difficile le bon déroulé des démarches. En effet, en 2008, alors que l'APF connaissait une période de crise causée par la défection des coordinateurs de l'APF et de la Coalition, J. Dugard soulignait le problème que risquait d'introduire la perturbation de ce lien :

[214] Compte tenu du système de « split bar » en Afrique du Sud, pays de common law ayant un système juridique calqué sur le système anglais, la division entre attorney et avocat est naturelle : les premiers sont chargés de la constitution des dossiers et des relations avec les clients, les seconds sont chargés des plaidoiries devant la Cour et ne sont pas censés avoir des contacts directs avec le client.

> « *Lors du premier jugement, les gens de Phiri étaient très contents, mais il a fallu faire un travail d'explication, de sensibilisation, expliquer qu'un appel allait avoir lieu, expliquer les différentes implications du procès, etc. C'est l'APF qui a très bien rempli ce rôle jusqu'à présent. Mais aujourd'hui, il ne fait aucun doute que si l'on demande aux gens de Phiri où en est le cas, peu de gens seront à même de répondre, à cause des problèmes internes à l'APF qui est en ce moment quasi inexistante*[215] ».

On constate donc que les relations entre les acteurs ou groupes d'acteurs reposent sur des équilibres fragiles et qu'une forme de division du travail existait au sein même des mouvements sociaux : le coordinateur de la Coalition et quelques personnalités de l'APF étant chargés de faire le lien entre les professionnels du droit et les résidents et les militants de Phiri. Le coordinateur de la Coalition était chargé d'organiser et d'animer les réunions d'information sur l'avancement du procès au sein des branches locales des mouvements sociaux et de rapporter les évolutions constatées sur le terrain aux équipes judiciaires. De la même manière, les leaders des mouvements sociaux (APF et CAWP), intellectuels de gauche, blancs et issus de la classe moyenne, étaient chargés de la conceptualisation de l'affaire et du développement des arguments aux côtés de l'équipe juridique. Ainsi, au-delà de la division du travail entre experts et militants, il existe également une différenciation entre les leaders des collectifs militants et les militants ordinaires, tenus à l'écart du processus. L'entrée dans le monde judiciaire ne remet donc pas en cause les divisions que l'on retrouve par ailleurs au sein des mouvements sociaux.

Le schéma ci-après résume les relations entre les organisations et personnalités impliquées dans ce procès et la division du travail.

[215] Jackie Dugard, entretien réalisé le 26/06/09.

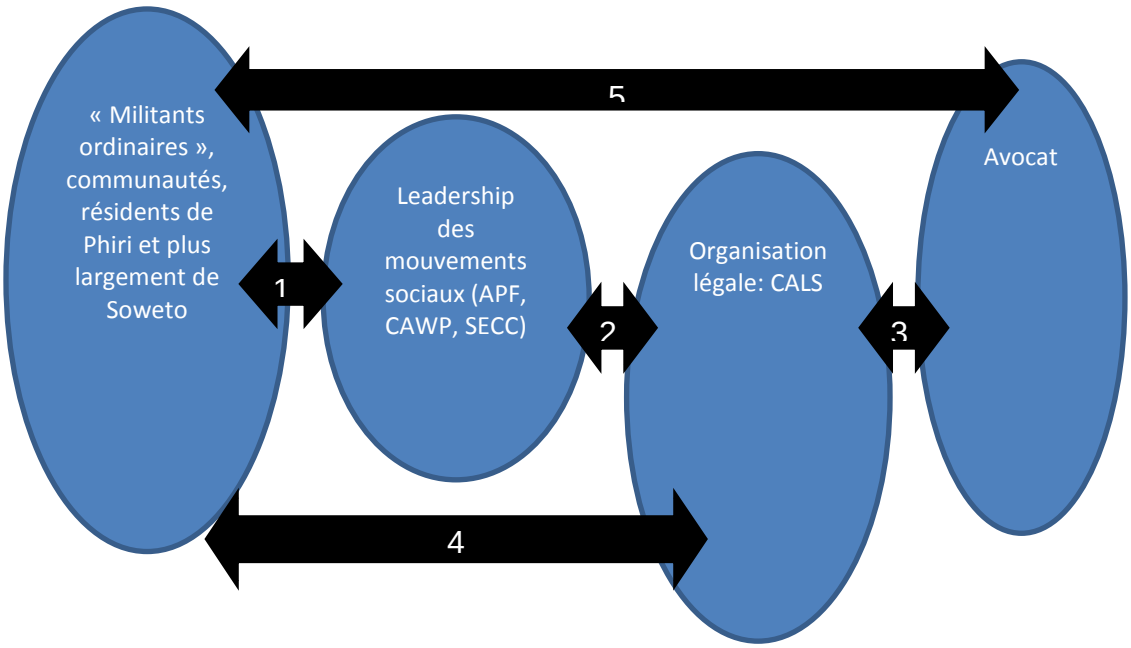


Schéma 1 – Division du travail durant le procès

Légende :

1 Collaboration très fréquente, rôle d'information réciproque, mobilisation des communautés pour les audiences au tribunal ou pour des manifestations diverses, organisation de réunions de mobilisation.

2 Rôle d'information réciproque, construction de la défense juridique, développement de recherches socio-légales.

3 Construction de la défense juridique, collaboration autour des audiences.

4 Au début de l'affaire, organisation de réunions, processus de sélection des participants, rencontres lors des audiences.

5 Collaboration inexistante, rencontre uniquement lors des audiences.

Finalement, on constate que le groupement qui résulte de cette entreprise est fondée sur des représentations asymétriques socialement: d'un côté, des intellectuels et avocats de gauche qui revendiquent les droits des résidents des townships et de l'autre, les « pauvres », qui restent relativement absents du processus de construction du litige. Est-ce que, comme le suggèrent Israël et Gaïti (2003), ces relations asymétriques valident les figures de dévouement et d'altruisme attachées à celles et ceux qui défendent la cause des résidents de Phiri ? Ou est-ce qu'au contraire, cette situation est le signe d'un accroissement de la dépossession des représentés qui sont obligés de passer par une expertise lointaine pour exprimer et faire reconnaître leur souffrance sociale ? Dans cette perspective, l'ambigüité des ressources juridiques mobilisées au service des mouvements sociaux apparaît clairement : en effet, si elles peuvent constituer un instrument de défense des populations dominées, elles contribuent aussi, par une technicité qui en restreint l'accès et la maîtrise, à la dépossession des militants et à leur dépendance politique face aux experts. Plus que de traduire une banalisation de l'accès au droit pour les populations marginalisées, ce qui pourrait apparaître comme une évolution positive dans une démocratie en construction, cette affaire montre tout le chemin qui reste à parcourir pour rendre le système judiciaire et les tribunaux accessibles aux citoyens les plus marginalisés (Dugard, Roux, 2006).

Cette configuration particulière questionne la nature du partage de l'information : est-il suffisant au sein des mouvements sociaux? Est-ce que l'information « descend » jusqu'aux base des organisations ? Ces questions apparaissent essentielles pour le renforcement des mouvements, pour leur compréhension des enjeux et, *in fine*, de leur capacité à accélérer les transformations sociales. Dans la lignée des critiques énoncées contre le recours protestataire au droit, un certain nombre d'auteurs (Madlingozi, 2007 ; Sinwell, 2010 ; Zikode, 2008) invitent les intellectuels proches des mouvements sociaux à envisager de manière critique leur implication dans les collectifs militants afin d'éviter une perception « romantique »des mouvements sociaux et la création de liens de dépendance et de favoriser au contraire le partage d'une expertise critique. Madlingozi (2007) invite ainsi les intellectuels de gauche à ne pas se cantonner à faire des publications et des dialogues entre soi mais à participer au contraire à un « empowerement » des communautés et pousse finalement à une interrogation sur le rôle des intellectuels dans le changement social.

Reconnaissant à demi-mots les défaillances de la stratégie juridique déployée dans l'affaire Mazibuko[216], une représentante de CALS estime que les organisations légales ne doivent pas dominer ou dicter leur conduite à leurs clients et, qu'au contraire, le contentieux doit être un processus d'apprentissage réciproque entre les avocats et les clients.

2.3. Coût financier et humain du procès

Au-delà des limites en termes de démobilisation ou de dessaisissement des militants, le recours au droit a un coût financier important. L'usage militant du droit est une démarche coûteuse qui représente un effort continu pendant plusieurs années ainsi que des coûts financiers et humains conséquents, tant pour les plaignants que pour les répondants. En effet, s'agissant de la défense des requérants, les coûts du procès sont estimés à environ R600 000 (R 400 000 en salaires et environ R200 00 pour les photocopies, démarches administratives diverses)[217]. A cela auraient pu être ajoutés les coûts liés au paiement de l'avocat et de son assistante les ayant représentés[218]. Le travail de recherche de fonds a principalement été réalisé par CALS, qui a mobilisé des financements auprès de ses bailleurs étrangers traditionnels: Fondation ford (USA), Norwegian Centre for Human Rights (Norvège) ou Bröt fur die Welt (Allemagne)[219].

La municipalité de Johannesburg reconnaît volontiers que l'impact négatif majeur du procès réside dans son coût puisque plus de 100 millions de rands ont été dépensés par la municipalité et JW au cours de ces quatre années[220]. Toutefois, à ce sujet, Karen Brits, responsable du département juridique de COJ déclare :

> « *Cela a certainement coûté pas mal d'argent parce que nous avons dû préparer énormément de documents et cela a représenté un formidable effort pour défendre notre cas. Mais quand vous comparez les coûts de préparation de ce cas à ce que potentiellement cela aurait pu être si la Cour avait finalement dit qu'il fallait donner plus d'eau gratuite par foyer, ou que le système de prépaiement en général n'était pas légal et qu'il fallait que nous les enlevions et que nous commencions un nouveau processus depuis le début, cela aurait eu un coût prodigieux. Et cela aurait eu un coût*

[216] Vidéo visionnable en ligne à l'adresse suivante : http://apf.org.za/spip.php?breve29. Dernière consultation le 21/01/2012.
[217] Jackie Dugard, contact par courrier électronique le 25/11/2010.
[218] Jackie Dugard, contact par courrier électronique le 25/11/2010.
[219] Jackie Dugard, contact par courrier électronique le 25/11/2010.
[220] Karen Brits, entretien réalisé le 26/11/2010.

pour tout le pays. Parce que le même principe et ce précédent s'appliqueraient alors à tout le pays. Donc le coût possible aurait été exorbitant. Les coûts de préparation pour ce cas en particulier doivent être mis en perspective ».

Toutefois, l'impact économique du procès va au-delà de ces coûts directs, puisque le coût du projet est désormais estimé à 1,4 milliard de rands contre 700 millions prévus au départ. Les trois ans d'arrêt du projet entre 2008 et 2011 ont provoqué un fort surcoût lié principalement au dédommagement des entreprises privées engagées dans l'opération, au dédommagement et aux encours des contrats signés pour le projet auprès des individus (salaires) et des petites entreprises contractualisées[221].

3. Comment se remobiliser après la défaite devant les tribunaux ?

La fin d'un contentieux, qu'il se solde par une victoire ou un échec, laisse nécessairement un vide pour les mouvements sociaux. Il s'agit alors de s'interroger sur les stratégies à venir et sur les directions à prendre. Ces questions s'avèrent encore plus importantes dans le cas d'une défaite juridique dans la mesure où l'on peut *a priori* supposer que cette dernière a des effets négatifs sur les mobilisations sociales. Cette question est particulièrement saillante pour les mobilisations sociales contre le projet OGA qui étaient marquées, on l'a vu, par un essoufflement avant et pendant le procès, un changement de la nature des mobilisations durant le procès (mobilisation d'un certain nombre de militants lors des audiences devant les différentes cours de justice par exemple). Dans ce cadre marqué par l'essoufflement, le procès apparaissait comme une stratégie venant combler un certain essoufflement. Dans ce cadre, on peut se poser les questions suivantes : Est-ce que la défaite ne risque pas d'augmenter ce phénomène ? Est-ce que le droit comme outil contestataire est définitivement abandonné par les mouvements sociaux ?

Si ces questions ne peuvent trouver leurs réponses que dans l'étude du temps long des mobilisations, ce que ne nous ont pas permis nos enquêtes de terrain, en revanche, ces dernières nous permettent de proposer quelques hypothèses et pistes de réflexion pour d'éventuelles futures recherches.

[221] Enoch Mudau, entretien réalisé le 15/11/2010.

3.1. Le procès, une complète défaite ?

Pour la base des organisations militantes, la décision de la Cour constitutionnelle, au-delà de la déception engendrée, est assimilée à une totale défaite. Pour les militants ordinaires, il est en effet peu aisé de comprendre que ce procès n'est pas un échec dans la mesure où les compteurs à prépaiement, devenus le symbole de la lutte et l'objet de cristallisation de toutes les revendications politiques, ont été déclarés légaux et constitutionnels par la Cour constitutionnelle et que, de manière plus concrète, leur installation massive à Soweto est en train de reprendre. Par ailleurs, l'eau continuant à être payante, il est difficile pour ces derniers de comprendre dans quelle mesure le recours au droit a été d'une quelconque utilité. Par ailleurs, le manque de compréhension des effets indirects de l'action en justice sur les politiques publiques (voir partie 4) renforce le sentiment d'inutilité du recours au droit pour les militants. On constate en effet que les effets indirects du processus juridiques, peu lisibles, ont échappé aux militants, renforçant le sentiment de déception comme en témoignent les extraits suivants :

> *« Les habitants de Phiri ont été très choqués à la suite du jugement de la Cour constitutionnelle: ce fut une longue bataille de plusieurs années! Les gens ne croient plus vraiment au système légal... La défaite a bien déçu les gens, on ne peut pas le cacher... c'est clair que cette défaite a un impact négatif! Pourtant il existe toujours un certain degré de résistance à Phiri et à Soweto*[222]*».*

> *"Le problème, c'est que les gens n'ont pas obtenu d'informations assez claires sur les juridique et le résultat n'a pas été bien compris par les gens de Soweto ... En fait, je peux dire que le résultat de l'affaire a en quelque sorte démoralisé les militants à Soweto et notre plan actuel vise à essayer de les ramener à la lutte, notamment lors de nos réunions de mobilisation avec nos membres. Les gens ont été découragés par le verdict car ils ne pouvaient pas croire que nous ayons perdu l'affaire après tous les efforts que nous avons faits*[223]*. »*

[222] Dale McKinley, entretien réalisé le 08/03/2010.
[223] Moshe Masitenyane, entretien réalisé le 12/11/2010.

3.2.Démobilisation?

Malgré cette déception, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure celle-ci a créé une démobilisation des militants. Toutefois, on constate une volonté des mouvements sociaux de continuer à se mobiliser comme en témoigne un article posté sur le site du Forum Anti-Privatisation suite au jugement de la Cour constitutionnelle : « *Our disappointment should not be mistaken for resignation. As we have said from the very beginning of this case, irregardless of what transpires on the legal terrain, the struggle for accessible, affordable and adequate water will not stop. How can it, when there continues to be such glaring socio-economic inequality and injustice*[224]*! »*

Dans le cadre de l'affaire Mazibuko, la fin du processus n'avait pas été envisagée sérieusement au préalable et a laissé les mouvements sociaux dans une période d'errance sans stratégie, ni plans d'avenir pour combler l'absence des avocats une fois le procès terminé. Cette démobilisation post-procès est reconnue à demi-mots par J. Dugard[225] qui admet que lors de l'affaire Mazibuko « l'après » n'avait pas été assez préparé et pensé, de la même façon que la possibilité d'une défaite devant la Cour constitutionnelle n'avait pas été envisagée assez sérieusement, compte tenu des deux premiers jugements et notamment celui de la High Court, les mouvements sociaux et l'équipe juridique s'étant laissés bercer par l'idée d'une victoire assurée. Toutefois, il est trop tôt pour conclure à un effet pervers du droit et des enquêtes seraient nécessaires pour confirmer un phénomène de démobilisation post-procès.

3.3.Relancer « l'action directe »

Les mouvements sociaux affirment vouloir dorénavant se concentrer sur les répertoires d'action couramment déployés, et notamment relancer la campagne Vul'amanzi, comme l'explique un militant :

> *« La volonté de l'APF aujourd'hui est de renouer avec les actions plus classiques: reconnections illégales ou sabotage des compteurs. L'APF et les militants ont compris que la bataille légale ne marche pas. La priorité est maintenant le terrain: encourager les gens à déconnecter et revigorer l'opération Vul'amanzi; organiser des actions collectives de résistance afin de mettre la pression sur les autorités et les politiques.*

[224] Article en ligne : http://apf.org.za/spip.php?article373&lang=en. Dernière consultation le 25/11/2009.
[225] Voir vidéo de Jackie Dugard à l'adresse suivante : http://apf.org.za/spip.php?breve30.

Après le choc de la défaite, il est clair que ce jugement ne va rien stopper du tout sur le terrain. D'ailleurs l'opération Vul'amanzi est déjà devenue un mode d'action très populaire, qui dépasse littéralement le cadre de l'APF ou de ses affiliés: beaucoup de gens dans les townships sont familiers avec ce type de résistance qui est devenu quelque chose de populaire. La volonté de l'APF est d'appuyer ces processus, d'en faire quelque chose de populaire dans tous les townships du pays! Il faut pousser les gens à se réapproprier l'eau! La campagne ne s'est jamais arrêtée pendant le procès, il est question de la faire continuer aujourd'hui: c'est un processus continu![226] »

« On va essayer de développer une résistance complète face au projet OGA : l'opération Vul'amanzi sera développée à 100% cette fois, de manière complètement systématique, chaque compteur devra être arraché ou déconnecté. L'objectif est de montrer que les communautés en ont marre de ce système et qu'elles ne peuvent pas le supporter. L'objectif de la CAWP est donc de faire entrer de nouvelles communautés en son sein, surtout celles qui n'ont pas accès à l'eau du tout. On est entré dans une phase de changement de stratégie au sein de la CAWP : l'idée est vraiment de se concentrer à nouveau sur la mobilisation des communautés [227]»

Par ailleurs, la *Coalition against Water Privatisation* a entamé un processus de révision de sa stratégie et souhaite inclure des communautés n'ayant pas accès à l'eau et éviter de se concentrer uniquement sur la question des compteurs à prépaiement à Soweto :

« Il y a de nombreux endroits dans le pays, notamment dans des zones rurales, où le service est totalement inexistant. La CAWP veut s'intéresser à ces cas[228]. L'idée est d'élargir le propos et les luttes à d'autres populations peut-être encore plus dans le besoin que ceux de Soweto. Avoir plus de monde dans les luttes pour avoir plus de poids, c'est l'idée.»

L'argument de la Cour constitutionnelle qui consistait à affirmer que les résidents de Phiri n'étaient pas dans une situation désespérée dans la mesure où, à l'échelle municipale ou nationale, certaines communautés n'ont pas du tout accès à l'eau et sont donc *de facto* plus dans le besoin que celles de Soweto, s'il a été largement critiqué par les mouvements sociaux

[226] Dale McKinley, entretien réalisé le 08/03/2010.
[227] Mish Tladi, entretien réalisé le15/11/2010.
[228] *Ibid*.

et leurs soutiens légaux, semble néanmoins servir de base à une réflexion sur la révision de leurs stratégies.

De fait, notre dernière enquête de terrain réalisée en 2010 faisait apparaître un certain niveau de mobilisation contre la reprise du projet OGA. De la même manière, un article daté de septembre 2010, quelques jours seulement après la reprise du projet témoigne de la volonté du SECC de relancer les mobilisations contre le projet : marche de protestation, dépôt d'un mémorandum, etc.[229]

3.4.Le droit, un outil contestataire à écarter ?

Malgré la défaite des requérants dans l'affaire Mazibuko, McKinley, leader historique de l'APF, estime que le recours militant au droit a un rôle à jouer dans les luttes sociales contemporaines en Afrique du Sud: *« what is required given the current political and economic climate in South Africa is activism that combines a tactical legal approach with strategically defined grassroots struggles for systemic change. Thus, the law (and lawyers) can be engaged and used tactically to « open spaces, create awareness and publicity, defend and, if possible, to secure immediate redress » as well as on the organisational front to engage and use the law effectively and pro-actively as a means to strengthen and build broader knowledge and organisation and to prevent political and law enforcement authorities from using the law to « intimidate, confuse, crush dissent and accumulate » (McKinley, 2010)*[230] ». Au-delà, le droit comme outil protestataire n'est pas écarté par les mouvements sociaux, au contraire, APF, CAWP et SERI évoquent la possibilité de faire appel de la décision de la Cour constitutionnelle devant une Cour internationale et préparent une étude sur l'accès à l'eau pour documenter ce futur cas comme en témoigne un militant :

> *« À ce stade, ce n'est pas encore très clair, mais on veut continuer le processus légal. On ne rejette pas la voie du droit, c'est toujours une voie qui est envisagée, notamment avec le SERI, mais maintenant on considère cet outil différemment, on sait que le processus est très lent et que l'on ne peut pas se reposer sur lui.*[231] »

Comme Nejaime (2011) l'a montré, une défaite en justice peut être négative pour les dynamiques protestataires dans la mesure où les avocats et les mouvements sociaux peuvent

[229] « Vow to strike back on prepaid water meters », The Star, 29 septembre 2010.
[230] Cité dans (Tissington, 2010a, p 22).
[231] Mish Tladi, entretien réalisé le 15/11/2010.

au contraire se saisir de la défaite pour transformer leur stratégie. Les avocats peuvent en appeler à d'autres institutions judiciaires, à d'autres cours d'autres niveaux et mobiliser l'opinion publique sur l'injustice de ne pas reconnaître les griefs du mouvement tout en dénonçant le caractère élitiste et distant des cours de justice. De nouvelles recherches seraient évidemment nécessaires pour confirmer ces hypothèses.

Conclusion. Le droit, objet ambivalent au-delà de l'affaire Mazibuko.

Dans cette partie, nous avons montré que l'usage militant du droit peut être une stratégie alternative ou complémentaire aux répertoires d'action classiques des mouvements sociaux lorsque les essais de changement via les voies politiques plus classiques ont été épuisés mais que, du fait de ses limites et de ses risques sur les dynamiques protestataires, la mobilisation de la ressource juridique ne peut être une voie unique pour la mise en œuvre des droits sociaux. Dans ce cadre, nous avons souligné que la mobilisation du droit ne vient pas totalement supplanter les répertoires d'action précédemment développés par les collectifs militants, mais qu'au contraire, le droit constitue un « répertoire dans le répertoire » dans la mesure où les pratiques juridiques n'ont pas totalement évincé les formes traditionnelles de l'action collective, et ce, même si leur intensité a baissé comparé au début de la mobilisation collective contre le projet OGA. Par ailleurs, la réflexion autour de la judiciarisation des mobilisations n'est apparue qu'en réponse à l'essoufflement des stratégies classiques de mobilisation et à leur échec à faire influer les contours du projet OGA et de la politique municipale. Enfin, la mobilisation du droit est le produit de la rencontre d'acteurs différenciés, des mouvements sociaux et plusieurs organisations de défense des droits de l'homme, aux objectifs et motivations différentes.

Confirmant l'hypothèse de Mouchard (2003), nous avons montré que le droit est à la fois une ressource et une contrainte pour les collectifs militants mobilisés. La mobilisation du droit peut être considérée comme une ressource politique dans la mesure où elle a permis de rendre publique la question de l'accès à l'eau, et plus généralement de l'accès aux services essentiels, des urbains pauvres. Elle a donc permis d'offrir une « voix à la souffrance[232] » mais aussi est un moyen pour les collectifs militants « de peser dans les rapports de force qui se forment vis-à-vis de leurs opposants ou de leurs contradicteurs » (Henry, 2003). En effet, la traduction juridique, autrement dit, la judiciarisation des revendications, a permis de faire une « affaire » de société de l'accès à l'eau de résidents d'un quartier urbain pauvre comme il en existe des centaines en Afrique du sud. Ce faisant, par sa capacité de généralisation et de publicisation,

[232] « Losers can be winners », M&G, 20 octobre 2009.

la mobilisation du droit peut être considérée comme un moteur de l'action collective. Dans un autre registre, selon certains juristes proches de l'affaire Mazibuko, la mobilisation du droit, malgré la défaite finale, a servi à illustrer les limites de la Cour constitutionnelle et à montrer « la différence entre les idéaux constitutionnels et les conditions de pauvreté et pousser la loi à être plus réactive (*responsive*) face à l'inégalité[233] ».

Toutefois, nous avons montré que la judiciarisation de l'affaire n'est pas sans conséquences ni sans poser des difficultés aux collectifs mobilisés. En effet, la mobilisation du droit est également une contrainte dans la mesure où la ressource juridique a dépossédé les militants de leur cause et a été source de démobilisation et de passivité des militants ordinaires au cours du processus juridique. Ainsi, l'activisme judiciaire, privilégié comme stratégie centrale de la lutte contre le projet OGA, et ce, même si les mouvements sociaux et les *cause lawyers* s'en défendent, a dépolitisé la cause. Ces limites inhérentes à l'activisme juridique sont désormais reconnues par les *cause lawyers* impliqués dans l'affaire Mazibuko même s'ils continuent à croire en cette pratique comme en témoigne leur investissement dans une nouvelle organisation de défense des droits de l'homme (SERI). Fort de l'expérience acquise dans le cadre de l'affaire Mazibuko, les *cause lawyers* tentent donc de favoriser un activisme juridique « raisonné », conscients des limites de cette pratique mais confiants dans ses potentialités.

Tentons maintenant d'élargir le propos sur le recours protestataire au droit par des mouvements sociaux. Si ce mode d'action apparaît original s'agissant des mouvements sociaux qui nous intéressent dans cette thèse dans la mesure où il rompt avec leurs répertoires d'action « routinisés », on constate qu'un certain nombre d'autres mouvements sociaux sont soumis à des contradictions similaires dans l'Afrique du Sud contemporaine. En effet, Madlingozi (2008), étudiant quatre collectifs militants ayant mobilisé le droit pour faire valoir leur cause (*Treatment Action Campaign* pour l'accès aux médicaments pour la lutte contre le VIH, *Merafong Demarcation Forum* sur des questions de découpage du territoire, *Abahlali baseMjondolo* pour le droit au logement, et enfin l'affaire Mazibuko), montre que ces derniers sont par nature *« distrustful of institutions of formal democracy conceiving of them as tools of the ruling class»* (Madlingozi, 2008, p.3) et considèrent que leur véritable force se situe dans les stratégies extra légales. Ils envisagent néanmoins les cours de justice comme un moyen supplémentaire de poursuivre leurs luttes. Malgré des différences remarquables entre les mouvements sociaux étudiés, l'auteur identifie des régularités dans la transformation de la

[233] *Ibid*.

démarche protestataire de ces mouvements (Madlingozi, 2008). Premièrement, il s'agit pour les mouvements sociaux d'utiliser le droit pour obtenir un soutien public large. Deuxièmement, si les collectifs militants utilisent les droits pour légitimer leurs demandes, cette stratégie n'évince pas les actions illégales qui les caractérisent : tous ont, avant, pendant et après le procès été les instigateurs de mobilisations collectives souvent aux marges de la légalité. Troisièmement, si les mouvements sociaux ont au départ une confiance faible dans le droit, cette voie est utilisée pour relancer les luttes après que celles-ci aient été réprimées par l'État. Quatrièmement, les mouvements sociaux semblent reconnaître, malgré leur attitude de défiance face au droit, une certaine autorité à la Cour constitutionnelle dans la mesure où ils n'hésitent pas à se référer à ses précédentes décisions. Enfin, la dépendance des mouvements sociaux aux organisations légales de défense des droits de l'homme est cruciale en termes d'expertise et déterminante dans le processus de mobilisation du droit dans la mesure où l'expertise juridique n'est pas disponible au sein des collectifs militants (à l'exception de TAC).

Finalement, la judiciarisation de la défense des causes sociales, qu'elles soient relatives au droit au logement, à la santé ou à l'eau, semble soumise à un certain nombre de régularités. Notre travail contribue donc à une compréhension fine d'une tendance plus large à l'échelle du pays dans la mesure où les observations effectuées dans le cadre de notre thèse sont généralisables à d'autres collectifs militants dans l'Afrique du Sud contemporaine. De manière plus générale, si l'ensemble des mouvements sociaux étudiés par Madlingozi considèrent *a priori* le droit comme un instrument de répression ou de régulation sociale, ils montrent, par leurs usages de la ressource juridique, que le droit, à certaines conditions, peut devenir un instrument de la contestation sociale.

S'interroger sur la capacité des tribunaux à contribuer au changement politique et social, questionnement central à notre thèse, suppose également d'évaluer l'impact de l'activisme juridique sur les politiques publiques. Ainsi, nous montrerons dans la partie suivante que le recours au droit a, malgré la défaite juridique, permis des avancées conséquentes en termes de politiques relatives à l'accès à l'eau des urbains pauvres. Dit autrement, les perdants peuvent aussi s'avérer gagnants.

PLANCHE N°6 – AUDIENCE DEVANT LA HIGH COURT

Illustration 15 - Lindiwe Mazibuko lors de l'audience devant la High Court
© APF -
http://apf.org.za/spip.php?article272&lang=en

Illustration 15 - Manifestation de la CAWP lors de l'audience
© APF -
http://apf.org.za/spip.php?article272&lang=en

Illustration 14 - Illustration 15 – Grace Munaye devant la High court
© APF -
http://apf.org.za/spip.php?article272&lang=en

Illustration 15 - Devant la High Court
© APF -
http://apf.org.za/spip.php?article272&lang=en

PARTIE 4 - Les « petites victoires » en question

Introduction

Cette partie de la thèse s'intéresse au rôle que les cours de justice, saisies à des fins militantes, peuvent jouer dans l'évolution des politiques sociales. Plusieurs questions guident notre réflexion : dans quelle mesure les tribunaux peuvent-ils être une arène de mise en débat des questions sociales? Dans quelle mesure les ressources juridiques peuvent-elles être mobilisées au profit de collectifs citadins défavorisés ? Le recours aux tribunaux est-il une manière efficace de faire évoluer les politiques dans un sens plus « pro-pauvres » et, de manière plus large, de contribuer au changement social ? Finalement, est-ce que l'usage protestataire du droit peut conduire à une réforme des politiques publiques? Il s'agit donc de s'intéresser à la manière dont les mouvements sociaux utilisent le droit, ou les droits, pour influencer les politiques publiques.

Plus que d'analyser la décision de la Cour constitutionnelle (voir encadré 29 ci-dessous pour un résumé de la décision) d'une manière binaire (une défaite judiciaire pour les militants, une victoire par la municipalité et l'opérateur), il s'agit dans les deux chapitres suivants d'analyser les changements provoqués par le recours au droit et les effets indirects du droit sur la politique publique de l'eau en nous concentrant sur les angles morts de la décision de justice. En effet, selon Maioni et Manfredi, « le succès ou l'impact des actions en justice reste extrêmement difficile à mesurer. La notion de succès n'est ni simple, ni synonyme d'impact. Elle peut désigner une issue favorable en cour ou encore le développement de la doctrine juridique souhaitée. Cependant, même la réalisation de ces deux tours de force ne garantit pas automatiquement les changements socio-économiques et politiques d'ensemble visés par les actions en justice » (Maioni, Manfredi, 2006, p. 38). Cette réflexion sur la difficulté à définir ce qu'est une victoire en justice, ou à l'inverse, une défaite, nous invite en effet à développer un propos nuancé. Nous tenterons de montrer qu' «analyser les effets politiques de la lutte par le droit gagne ainsi à sortir d'une approche bipolaire, qui oppose gagnants et perdants, pour envisager des modalités d'appréciation plus fine » (Israël, 2009).

Encadré 29 – Résumé de la décision de la Cour constitutionnelle

La cour constitutionnelle a renversé la décision de la Cour d'appel et a déclaré que l'installation des compteurs à prépaiement est légal, d'une part, et que la politique municipale de l'eau gratuite est raisonnable, d'autre part[234].

La Cour a déclaré que l'État n'a pas d'obligation constitutionnelle de fournir un volume particulier d'eau au regard de la section 27 (1) de la Constitution. Se basant sur ces précédentes décisions rendues dans le cadre des affaires Grootboom et TAC pour répondre à la question des responsabilités de l'État en regard de l'article 27 (1) de la Constitution relatif au droit à l'eau, la Cour constitutionnelle a conclu que : « Applying this approach to section 27(1)(b), the right of access to sufficient water, coupled with section 27(2), it is clear that the right does not require the state upon demand to provide every person with sufficient water without more; rather it requires the state to take reasonable legislative and other measures progressively to realise the achievement of the right of access to sufficient water, within available resources.[235] » La Cour constitutionnelle a donc réitéré l'approche développée précédemment qui, au lieu d'imposer une obligation immédiate à l'État, retient le concept de réalisation progressive.

La Cour a refusé de définir un contenu minimum au droit à l'eau, i.e. de définir un volume d'eau minimum que l'État devrait fournir pour les besoins essentiels des citoyens, réitérant là aussi l'approche adoptée dans des précédentes affaires relatives aux droits sociaux[236]. Pour appuyer son propos, la Cour a également précisé qu'au moment de l'adoption de la Constitution, des millions de sud-africains n'avaient pas accès aux services de base comme l'eau. La Constitution avait dans ce cadre pour objectif d'assurer que l'État prenne les mesures nécessaires à l'accomplissement de progrès, non de lui imposer une réalisation immédiate[237].

La Cour a jugé « raisonnable » la politique municipale dans la mesure où la municipalité est restée flexible et a sans cesse fait évoluer ses politiques relatives à l'accès à l'eau[238].

La Cour a également précisé qu'il n'appartient pas aux cours de justice mais aux pouvoirs législatif et exécutif de déterminer le contenu des droits sociaux[239]. La Cour constitutionnelle se positionne comme la garante de l' « acccountability » du gouvernement et comme l'instance de vérification que l'État a bien pris l'ensemble des mesures nécessaires, dans la

[234] Mazibuko and Others v City of Johannesburg and Others (CCT 39/09) [2009] ZACC 28; 2010 (3) BCLR 239 (CC) ; 2010 (4) SA 1 (CC) (8 October 2009), Para. 9.
[235] *Ibid*, Para. 50.
[236] *Ibid*, Para. 52 à 56.
[237] *Ibid*, Para 59.
[238] *Ibid*, Para. 94 à 97.
[239] *Ibid*, Para. 61.

mesure des ressources disponibles, pour la réalisation des droits sociaux.

Dans cette perspective, si du point de vu des militants, l'affaire Mazibuko est une défaite, nous démontrerons que le procès, en tant que processus, a néanmoins contraint l'opérateur et la puissance publique à faire évoluer le projet, et plus généralement la politique municipale relative à l'accès à l'eau des pauvres, sur la quasi-totalité des arguments portés par les plaignants. L'affaire Mazibuko nous semble à ce titre être un bon exemple de **« petite victoire »** dans la mesure où, malgré la défaite devant le tribunal, force est de constater que les politiques municipales ont évolué sous l'effet du recours au droit.

Cette partie de la thèse propose une revue critique des différentes évolutions techniques et sociales proposées en réponse au procès par la municipalité et la compagnie d'eau. Dans le chapitre 7, nous démontrerons qu'un certain nombre d'innovations techniques et sociales ont émergé « discrètement » du procès. Dans le chapitre 8, nous reviendrons sur l'ingénierie participative et la stratégie de communication adoptées pour remettre, au moins en théorie, les usagers au cœur du processus.

Finalement, nous montrerons que l'usage militant du droit peut être un levier efficace de changement en termes de politiques publiques. De la même manière, cette analyse nous permettra de mieux appréhender les relations entre les actions en justice, règles de droit et politique sociale.

Chapitre 7 - Des améliorations techniques et sociales malgré la défaite des plaignants

En octobre 2009, la décision de la Cour constitutionnelle, légitimant l'approche de la municipalité et de l'opérateur, leur permet de reprendre la mise en œuvre du projet OGA arrêté depuis la décision de la *High Court* en mai 2008. Au-delà de la légitimation juridique, les représentants de JW interrogés lors de nos enquêtes de terrain soulignent le bien-fondé de la reprise du projet compte tenu des résultats techniques et financiers satisfaisants de la première phase (voir chapitre 2) et des enjeux cruciaux de préservation de la ressource tant à l'échelle municipale que nationale. Cet exercice de légitimation est en effet accompagné d'un discours lénifiant sur la première phase de mise en œuvre, minorant les effets dévastateurs du procès, et soulignant au contraire son succès dans la mesure où ce dernier a atteint son objectif initial : réduire les pertes et la consommation d'eau à Soweto. Dans ces conditions, dès le début de l'année 2010, il s'agit de débuter la deuxième phase du projet en tenant compte des apprentissages de la première période de mise en œuvre et du procès[240].

Si les contours du projet restent globalement identiques à ceux prévalant lors de la première phase (2004-2008) et si les compteurs à prépaiement restent la technologie utilisée massivement, des évolutions techniques et sociales importantes sont néanmoins introduites.

En parallèle, une ingénierie participative accompagnée d'une stratégie de communication rénovée sont adoptées. En effet, l'accent est mis sur la communication et la consultation des communautés qui doivent précéder les interventions purement techniques (voir tableau 4) : la municipalité tient à s'assurer du soutien des résidents via une vaste campagne de mobilisation et d'information avant le redéploiement des travaux de rénovation des infrastructures (voir chapitre 8). Tenant compte de ce nouvel impératif, les interventions techniques doivent débuter dans les zones déjà couvertes par le projet durant la période 2004-2008 afin de réparer les nouvelles fuites éventuelles. Après avoir réalisé cette phase, le projet sera étendu à

[240] Celle-ci doit s'étendre sur une durée de deux ans et demie (2010-2012) pour un coût estimé de 450 millions de rands.

l'ensemble de Soweto et des discussions sont en cours pour étendre le projet à l'ensemble de la ville.

On l'a vu, la reprise de la mise en œuvre du projet est assimilée par les militants à une défaite complète dans la mesure où leurs revendications ont abouti à une double défaite : dans la rue et devant les tribunaux. De la sorte, elle est l'objet de nouvelles controverses au sein des mouvements sociaux occupés à développer une nouvelle vague de contestation. Toutefois, nous montrerons dans ce chapitre que, malgré la défaite des requérants et la légitimation de l'approche municipale par la Cour constitutionnelle, le processus juridique a été porteur d'évolutions techniques et sociales d'ampleur allant dans le sens des revendications des mouvements sociaux. En effet, le caractère discriminatoire du projet, les risques sociaux liés aux compteurs à prépaiement opérateurs de déconnexions automatiques et sans notification préalable, l'insuffisance du volume d'eau gratuit fourni par la municipalité aux ménages pauvres, et les limites du système de ciblage des aides sociale sont autant d'aspects qui ont été l'objet d'évolutions significatives.

Une lecture critique du procès nous permettra ainsi de démontrer, qu'en creux, celui-ci a permis un certain nombre d'avancées importantes allant dans le sens d'une meilleure prise en compte des situations de pauvreté. Ces dernières nous semblent d'autant plus importantes à démontrer qu'elles ne sont pas lisibles sans une approche fine des processus à l'œuvre et ne paraissent pas toujours identifiées par les mouvements sociaux porteurs des revendications. Dans ce chapitre, nous reviendrons en détail sur les évolutions techniques sub-mentionnées.

Tableau 4 – Planning prévisionnel relatif à la reprise du projet

Activités	**Planning prévisionnel**	
	Début	**Fin**
Communication & campagne de consultation (éducation des consommateurs sur l'importance de la conservation de la ressource eau et sur leurs droits et obligations ; implication des councillors ; 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 privatifs ; 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)

1. 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[241]. Ainsi, W. Trengove, l'avocat en charge de la défense des

[241] Constition 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. »

résidents de Phiri, explique dans un article du Mail and Guardian : « there was discrimination in the way the city treated the rich, mostly white residents of Johannesburg and the poor, mostlty black residents. (…) clearly it is a case of indirect discrimination based on race.[242] » De la même manière, il insiste sur la différenciation entre riches et pauvres: "rich people are given the luxury of using water first and paying later[243]." Enfin, s'interrogeant sur la légalité des compteurs à prépaiement, il reprend: "I accept that the problem (of non-payment) requires a solution, but why did it differ from the solution that applied in white Johannesburg?[244]"

En réponse à ces critiques, la municipalité et *Johannesburg Water* ont expliqué le ciblage unique 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 s'affrontent donc lors du procès: un premier registre social et éthique mettant en exergue les notions d'égalité et de non-discrimination, un second affichant des préoccupations environnementales dépassant largement le cadre de Soweto. On verra cependant que *Johannesburg Water* reconnaît avoir 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.[245] ».

---

[242] « Residents were bullied into accepting prepaid meters », Mail and Guardian, 03 décembre. 2007.
[243] *Ibid*.
[244] « Jo'burg water policy discriminatory, court told », M&G, 2 septembre 2009.
[245] *Mazibuko vs City of Johannesburg and others, Head of arguments, Respondents' submissions*, Supreme Court of Appeal, Case 489/2008, art 246

Ces accusations, réveillant des tensions officiellement révolues, et ce, même si l'Afrique du Sud reste un pays extrêmement inégalitaire (Vircoulon, 2004 ; Terreblanche, 2004), 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 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 régulier 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.*[246] »

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 d'importance 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

[246] Antonino Manus, entretien réalisé le 23/11/2010.

publique par rapport à ses avantages possibles (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, on peut en discuter l'efficacité : est-elle réellement pratique ou au contraire plus symbolique ? Est-ce qu'il s'agit simplement de faire taire les accusations racistes, raciales, 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 réaliste techniquement, financièrement et politiquement ?

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

On l'a vu, les compteurs à prépaiement ont été l'objet de nombreuses controverses et un élément central de discorde entre les parties prenantes tout au long du procès. A l'issue du processus juridique, la Cour constitutionnelle ayant validé leur caractère légal et constitutionnel, ces outils sociotechniques demeurent une pierre angulaire de la reprise du projet et de l'approche municipale. Néanmoins, ils ont été l'objet de nombreuses améliorations techniques traduisant une prise de conscience des limites de l'approche prévalant jusqu'alors. Ces innovations 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. Ainsi,

a) En cas de coupure d'eau, le « nouveau » compteur peut délivrer un débit minimum de 40l/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.

b) Un volume de sécurité (« *emergency water* ») de 1000 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 est un exemple : la plainte a été déposée suite à un incendie.

c) 2000 litres d'eau supplémentaire 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.

d) Les points de vente sont démultipliés, il va ainsi devenir possible d'acheter de l'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.

e) Plus généralement, les nouveaux compteurs à prépaiement (« *intelligent metering system* ») permettant ces innovations, développés 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 réaliser des statistiques, etc. Les anciens compteurs à prépaiement installés à Soweto seront intégralement remplacés par ces derniers. Ce type de compteurs a un coût de fabrication et d'installation supérieur (R1200) à un compteur classique (R500 et R600) mais les bénéfices escomptés pour la municipalité restent supérieurs au coût d'investissement initial.

Toutefois, malgré les 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 lors de laquelle coexistaient des ménages avec accès à l'eau gratuitement et d'autres obligés de payer du fait

de la présence de compteurs à prépaiement. Il n'existe donc plus « d'échappatoire » aux compteurs à prépaiement.

Connaissant le degré élevé de controverses autour de ces compteurs à Johannesburg, on peut s'interroger sur leur acceptation future dans les communautés de Soweto. En outre, nos dernières enquêtes de terrain (novembre 2010) 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. Un militant de la branche de Moletsane du SECC explique ainsi :

> *« Nous allons organiser une manifestation la semaine prochaine à Meadowlands durant laquelle nous allons informer les communautés de la reprise du projet OGA. Cette fois, avec la reprise du projet, ils veulent être sûrs que tout va bien se passer et en même temps ils veulent convaincre les communautés que les compteurs à prépaiement sont favorables aux pauvres. Ils sont vraiment en train de mettre en œuvre la reprise du projet, dans diverses zones de Soweto on peut voir des campements de JW, cela montre bien qu'ils sont prêts à installer à nouveau des compteurs. Du coup, on essaie de mobiliser les communautés et d'organiser des réunions de mobilisation près des campements de JW pour essayer d'informer les gens au sujet du projet. Nous allons essayer d'organiser de plus en plus de manifestations contre les compteurs et continuer à résister.* [247]*»*

Ceci nous amène à un questionnement plus général : est-ce que le pari actuel du « tout compteur » de la municipalité est le bon ? Quels sont les risques réels 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. Soulignons toutefois deux facteurs clefs de la réussite : les aides sociales et le « message » environnemental. Il s'agit en effet de convaincre les usagers pauvres 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

[247] Botsang Moletsane, entretien réalisé le 10/11/2010.

économique global ? Dans ce cadre, la question des aides sociales est centrale dans la mesure où la municipalité mise 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, on verra dans la section suivante que la mise en œuvre des aides sociales pose un certain nombre de problèmes et peine 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, un risque élevé de rejet persiste.

3. Evolution des aides sociales pour l'eau sous l'influence du procès Mazibuko

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'État sud-africain, même s'il est loin d'être un État 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, 2005) et, selon certaines estimations, plus de la moitié du budget des 20% des ménages les plus pauvres (Triegaardt, 2007). En outre, le gouvernement demande depuis le début des années 2000 aux municipalités en capacité financière de le faire de mettre en place des politiques pour les indigents (*indigent policy*). Ces dernières sont une manière pour l'État 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 de réaliser leur droit à l'eau. Dès 1998, la municipalité de

Johannesburg a mis en place des aides sociales spécifiques[248] qui dès leurs prémices ont été sujettes à des améliorations permanentes[249]. 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 il tente d'être plus inclusif en offrant un système de ciblage supposé plus performant. Dans cette partie, nous analyserons 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 témoigne 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» (*COJ, 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. Il serait donc faux d'affirmer que le procès est le seul facteur de ces évolutions, dans la mesure où la municipalité était occupée depuis 2005 à réviser ses instruments d'administration de la pauvreté, mais les éléments discutés ici sont indéniablement une répercussion du procès Mazibuko.

[248] Pour plus de détails sur la période 1998/2006, 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.
[249] *Ibid*, para 25.

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

Une première mesure intérimaire a été adoptée en décembre 2006 (sa mise en œuvre a débuté en mars 2007 avec un certain nombre de problèmes limitant son impact[250]) concernant le volume d'eau gratuite pour les personnes déclarées indigentes. Celle-ci a été adoptée suite à des investigations menées par la municipalité, notamment la publication d'une étude commandée par ses services en juin 2006. Par conséquent, dans les affidavits déposés à 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. De la même manière, elle 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 6m3 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.

L'augmentation du volume d'eau gratuite : au lieu des 6m3 d'eau gratuite initiaux, un volume de 10m3 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 acte du fait que[251] 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 est fausse, une propriété abritant souvent plusieurs ménages. La FBW 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 25l d'eau par jour, ce qui est pourtant le niveau minimum fixé par le gouvernement.

Cette prise de conscience a encouragé 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 respecter les directives gouvernementales. Compte tenu des recherches effectuées, la municipalité estime limiter les erreurs de ciblage et permettre à la majeure partie des individus composant les ménages urbains pauvres de recevoir le minimum d'eau gratuite

[250] Pour le détail des 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, para 68.

[251] *Ibid*, para 62. Voir également: Mazibuko vs City of Johannesburg and others, Answering affidavit in the High Court of South Africa, Heads of arguments, COJ, 2007, para 62.2, 62.3.

auquel ils ont droit. Cette mesure intérimaire aurait dû être mise en place jusqu'en juillet 2008, date initialement prévue de l'introduction du système d'aides sociales complet, et était censée représenter un coût d'environ 100 millions de rands répartis entre la municipalité et l'opérateur[252]. Toutefois, en 2006, la municipalité estimait qu'elle ne parvenait à administrer les aides sociales qu'à 118 549 propriétés ou détenteurs de comptes municipaux, soit à environ 1/5ème de la population éligible[253], témoignant ainsi de sa difficulté à généraliser sa mise en œuvre.

b) 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*.

c) La mise à disposition de 4m3 supplémentaire 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[254].

Une limite essentielle persiste malgré ces améliorations : les ménages pauvres non déclarés comme indigents auprès de la municipalité ne reçoivent pas ces aides. Dès les prémices du procès en 2006[255], la municipalité reconnaît l'imperfection de cette technique de ciblage en rappelant que les résidents qui ne sont pas « *account holders* » (par exemple 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. L'imperfection des solutions proposées est reconnue par les services municipaux comme en témoigne l'extrait suivant: *« this is an imperfect solution to ensuring access to sufficient water for all but should serve as an interim measure pending a more efficient mechanism of measuring a consumer unit and investigations into the possibility of installing separate metering (which would be very costly) for each household within a consumer unit on a multiple household stand*[256]*. »*

---

[252] Mazibuko vs City of Johannesburg and others, Answering affidavit in the High Court of South Africa, Eales (K.), para.68.3, 68.4, 68.5.
[253] Mazibuko vs City of Johannesburg and others, Respondents' submission, Supreme Court of Appeal, p. 49.
[254] Mazibuko vs City of Johannesburg and others, Respondents' submission, Supreme Court of Appeal, para 134, p. 51.
[255] Mazibuko vs City of Johannesburg and others, Answering affidavit in the High Court of South Africa, 2007, Seedat (R.A.), para 17.12.
[256] Mazibuko vs City of Johannesburg and others, Answering affidavit in the High Court of South Africa, Eales (K.), 2007, para 66.

3.2. *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).* Celui-ci a été 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'emplois.

Ce système, censé mieux rendre compte de la multi-dimensionnalité de la pauvreté, introduit une nouvelle manière de calculer le 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 (éloignement des centres économiques, transport, etc.) (*ward deprivation*), et à la valeur de la propriété (Voir annexe 2)[257]. 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 30). Toutes les personnes ayant un revenu mensuel inférieur à 3.660 rands peuvent bénéficier de l'ESP.

[257] 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 Afrocan 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, 27th August 2008*.

Encadré 30 – *Expanded Social Package,* Niveaux d'assistance selon le niveau de pauvreté

Niveau d'assistance	Niveau de pauvreté	Revenu	Score correspondant
Band 3	Pas de revenu formel	de R 0 à R 593	70 - 100
Band 2	Niveau 'de survie'	de R 593 à R 2 244	35 -69
Band 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 suivant leur niveau de pauvreté (voir le tableau 5).

Tableau 5 – Allocation additionnelle 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 m3)
Band 1	1-34	25l.	10m3
Band 2	35-69	35l.	12m3
Band 3	70-100	50l.	15m3

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[258] (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. D'une part, l'allocation mensuelle d'eau gratuite est augmentée en fonction du niveau de pauvreté. D'autre part, 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, son coût n'en est pas

[258] Pour plus de détails, voir le rapport suivant: « 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).

prohibitif. 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 chapitre 7, section 5).

4. 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 les dépenses d'accès aux services essentiels est largement reconnue. Toutefois, 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 sa mise en pratique reste problématique 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 exclues institutionnellement (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. A ce propos, l'auteur (Parnell, 2005 ; Parnell, Pieterse, 2010) met en avant la nécessité de plus de gouvernance : en soulignant les efforts réalisés par le gouvernement pour lutter contre la pauvreté, notamment urbaine, elle affirme par ailleurs que pour que ces efforts 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. La question posée est la suivante : comment gouverner les villes afin de s'assurer que les services essentiels atteignent ceux qui ne sont pas branchés 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'État : 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 les pauvres visibles aux yeux de l'État.

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, 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, d'une part, et du fait de la place centrale qu'il occupe aujourd'hui dans le processus de reprise du projet OGA, d'autre part. La révision constante du système d'aides sociales afin de rendre la situation des pauvres plus « visibles » est manifeste à Johannesburg comme en témoignent tant les entretiens réalisés que la documentation collectée, on peut toutefois en discuter les premiers résultats.

Encadré 31 – Termes utilisés pour le ciblage

Termes utilisés par la municipalité	Traduction utilisée
Properties/Stand	Unité d'habitation, propriété
Households/Dwelling	Ménage
Account holders	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.

4.1. *Ciblage individuel plutôt que ciblage des propriétés*

On l'a 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. 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 de sorte que les locataires ou les personnes vivant de manière informelle dans des *backyard shacks* ou dans des unités d'habitation multi ménages deviennent éligibles pour les aides sociales. Cette différence est une pierre angulaire dans l'évolution du système. Historiquement, les relations entre les individus et la municipalité étaient conditionnée 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 les factures et permettait en retour aux résidents de payer les services et les taxes urbaines. Jusqu'à l'introduction de *l'Expanded Social Package* en 2009, les aides sociales étaient délivrées sur la base de ces comptes municipaux, évinçant *de facto* les locataires, formels ou informels, pourtant nombreux dans les townships (à titre illustratif, voir encadré 32). Ainsi, le responsable du programme d'aides sociales au sein 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 demande 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 l'eau. Vous deviez avoir un compte à votre nom pour telle propriété parce qu'historiquement, les relations avec la ville étaient basées sur ceux qui payaient le service. Pour aller au-delà et atteindre les locataires, ou ceux qui vivent dans les « backyard shacks » ou dans des appartements, cela était vu comme trop difficile. Nous avons donc changé cette politique au début 2008. Nous avons convaincu la municipalité d'aller au-delà de 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 shack », c'est le propriétaire de la maison principale qui a le compte. Ils sont rattachés à un compte et en dépendent pour avoir accès aux services même s'ils ne sont pas les « accounts holders »* [259]*».*

[259] Jack Koseff, entretien réalisé le 02/12/2010.

Encadré 32 – Composition d'une unité d'habitation classique à Senaoane, Soweto

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 équivaudrait à un foyer.

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

Nous cherchons alors à savoir combien de personnes vivent ici et quels sont leur lien de parenté, y a-t-il 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 occupés 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 appréhender les revenus du foyer de la propriétaire. Notre interlocutrice estime son revenu mensuel à environ 1200 rands : la plus grande partie de ses revenus est issue des aides sociales (pension vieillesse et aides pour les enfants pour R1000 environ) et des loyers (environ R200).

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.

Source : extrait du journal de terrain.

Par conséquent, 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 : l'objectif étant de diminuer les erreurs de ciblage ou les exclusions. 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 de plus de seize ans. Les enfants de

moins de seize ans sont quant à eux 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 ainsi de 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 alors qu'avec le nouveau système, 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 servant initialement de référence pour la desserte de l'eau gratuite n'est pas pertinente puisque bien souvent plus d'un ménage vit sur une même propriété. Si ce phénomène a été souligné au préalable dans d'autres municipalités comme Cape Town (Smith, 2004), il a été mis en lumière pour Soweto lors du procès Mazibuko. Ainsi, des estimations montrent qu'à Phiri le nombre moyen de personnes par unité d'habitation est de 10[260] 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 l'équation supposée entre un foyer et une unité d'habitation, utilisée précédemment pour l'allocation des aides sociales ne correspond 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 saisir la question des « *invisible poors* » (Parnell, 2005) et de renforcer l'efficacité de l'aide.

Cette nouveauté implique la transformation des relations entre les locataires et les 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 pour la propriété dans laquelle ils vivent. Ils reçoivent ensuite une confirmation de leur enregistrement notifiant le montant duquel la facture du propriétaire va être réduite. En parallèle, le propriétaire est également informé qu'il bénéficie d'aides pour les indigents sur sa propre facture, notamment pour l'eau, l'électricité, les taxes, l'assainissement et la collecte

[260] City of Johannesburg answering affidavit, High Court, Witwatersrand local division, Case n° 06/13865, para 62.21.

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 *Johannesburg Water*. Ainsi, le responsable du service municipal explique :

> *«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. »*

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.

4.2. ***Des limites de mise en œuvre importantes***

Malgré ces évolutions notables, il est important d'en souligner quelques limites[261]. Tout d'abord, les évaluations de mise en œuvre font apparaître des résultats mitigés caractérisés par un niveau d'enregistrement faible : une infime partie seulement des personnes normalement en mesure de bénéficier des aides en profite effectivement. Il est en effet estimé 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 rythme faible d'équipement et de développement des sites d'enregistrement disséminés dans la ville. 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 est également expliqué par des raisons plus sociologiques, le responsable du service de l'assistance sociale à la municipalité explique en effet la réticence des individus à s'enregistrer comme indigents pour des raisons de confiance en la ville et ses processus :

[261] Pour plus de détails sur les limites, se référer au rapport suivant: Expanded social package: lessons learned from initial rollout challenges and resolution strategies put in place, COJ Mayoral Committee, 2010/14/01 (non publié).

> *« Les gens qui s'enregistrent doivent faire confiance à 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 il y a 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., 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.*[262] *»*

Par ailleurs, la communication sur le programme d'aide sociale n'a pas été très intense, les budgets municipaux dédiés étant peu importants. Les *councillors* sont donc censés jouer ce rôle de diffusion de l'information, mais à ce jour le processus n'a pas été aussi effectif que la municipalité aurait pu l'espérer.

Enfin, des erreurs de ciblage persistent puisque les personnes vivant dans des zones d'habitats informels ne peuvent pas bénéficier des aides pour l'eau (ce qui est également valable 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 massives : 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'état 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 un certain nombre de problèmes de mise en œuvre amenant à une situation paradoxale où de nombreuses personnes pauvres ne reçoivent toujours pas les aides sociales auxquelles elles pourraient pourtant prétendre. Ces limites devront être rapidement dépassées par la municipalité dans la mesure où la réussite du projet OGA repose en grande partie sur la complémentarité entre les aides sociales et les dispositions techniques du service.

[262] Jack Koseff, entretien réalisé le 02/12/2010.

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

En parallèle de 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 R 350 millions par an à la municipalité avec une efficacité relative et un certain gaspillage financier dans la mesure où des ménages qui n'en ont pas besoin reçoivent des aides sociales pour l'eau. La politique de l'eau gratuite, telle que pratiquée à Johannesburg, est créatrice d'inégalités dans sa mise en œuvre puisque tous les foyers, indépendamment de leur niveau de revenus et de leur composition, reçoivent 6m3 d'eau gratuite : les erreurs d'inclusion sont donc fortes. Ainsi, il est considéré qu'avec un meilleur ciblage, les économies financières réalisées pourraient être redistribuées aux ménages les plus nécessiteux.

Au-delà, le projet de réforme propose de coupler cette évolution avec un ciblage géographique plus complet que celui réalisé dans *l'Expanded Social Package* 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 réalisé en 2007. Basé sur plusieurs critères (les revenus, l'éducation, l'accès aux infrastructures et aux services, l'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

stoppant l'allocation universelle de la politique de l'eau gratuite ainsi que de donner plus aux ménages vivant dans des zones identifiées comme plus pauvres et moins bien équipées.

D'autres expériences dans des pays en développement ont montré que l'efficacité de ce type de ciblage dépend fortement de la concentration des pauvres à l'intérieur des zones géographiques (plus celles-ci sont homogènes, plus le ciblage peut être efficace), de la finesse du découpage géographique (Backer, Grosh, 1994) et de 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 considéré comme moins coûteux dans la mesure où la détermination des bénéficiaires se fait à partir de données existantes (Lavallée et al, 2009). Dans ce cadre, 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. La municipalité de Johannesburg semble pouvoir réunir ces critères mais 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 au niveau central et local.

4.4. *La construction de l'État 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, 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 bureaucratie.

Dix ans après, il semble aujourd'hui que la municipalité s'engage dans une réflexion renouvelée 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. Le responsable du service des aides sociales affirme :

> *« 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 non suffisamment aidées. C'est pour cette raison que je veux mettre en place ce système de ciblage géographique. Je suis d'accord, le système d'enregistrement des gens peut être très long mais sans processus de ciblage on ne peut pas gérer efficacement les aides ».*

Ce représentant de la municipalité considère donc que c'est plus le manque de ciblage que son excès qui est aujourd'hui problématique dans la mesure où il crée des situations inégalitaires et injustes. 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 routines, 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 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 au *design* 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. 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'État et d'une bureaucratie rationnelle et compétente, que l'on pourrait qualifier d'administrations wébériennes, est aujourd'hui centrale (Sgard, 2008). Les aides sociales sont un terrain fertile pour juger de la construction de ces administrations 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 » (Sgard, 2008). 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.

La réforme de l'administration était en 1994 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 impliquaient 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.

5. Le procès, une arène de mise en débat et de controverses anciennes

L'affaire Mazibuko, au-delà des innovations techniques et sociales qu'elle a permise, est incontestablement une arène de mise en débat, de publicisation des causes défendues par les requérants et un moment de justification des autorités publiques sur les politiques sociales. La publicisation de problèmes sociaux et la création d'un espace de débat a permis de réactiver des débats anciens en les adaptant à un cas précis, celui du projet OGA, et contraint les acteurs institutionnels à un examen critique de leurs politiques.

L'affaire Mazibuko a ainsi permis de ranimer deux débats d'ampleur au sein de la scène sud-africaine : le premier sur les arbitrages relatifs à la quantité minimum d'eau à fournir dans le cadre de la FBW, le second sur la capacité de paiement des ménages pauvres. Grâce à l'affaire Mazibuko, la question de l'accès à l'eau des urbains pauvres a dépassé les débats de spécialistes pour entrer dans le débat public, mobilisant et alertant l'opinion publique sur une des facettes du problème plus large des inégalités en Afrique du Sud. Le droit a donc contribué à la construction de problèmes publics.

5.1. *Un débat ancien réactivé 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 6m3. Dans le procès Mazibuko, on a vu que les requérants, dans le procès Mazibuko, remettaient en cause le bien-fondé des 6m3 du fait de la taille de certaines familles pauvres et interrogeaient ses modalités de calcul autant que la capacité de paiement des ménages. En effet, certains pans de la littérature mettent en cause les justifications des 6m3 et mettent en exergue sa non adéquation avec les besoins réels des populations pauvres, se basant souvent sur des arguments idéologiques (Pape, 2002, McDonald, 2002, Bond, 2004, Ruiters, 2005). Un autre pan de la littérature, plus institutionnel, tente d'expliquer et de démontrer l'adéquation de ces choix en fonction des besoins minimums 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, 2010 (2)) montre que si la décision relative au volume d'eau gratuite a bien été au départ basée sur les indications de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), celle-ci a surtout été le fait d'arbitrages subjectifs et essentiellement politiques, finalement peu informés 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. Par ailleurs, ce débat est au contraire très contextualisé dans la mesure où le poids relatif des facteurs varie en fonction des lieux ou de la conjoncture économique. Ainsi, des mesures 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 6m3 d'eau gratuite étaient suffisants pour une part importante des ménages pauvres bénéficiaires du projet OGA. En effet, cette étude a montré que seulement 40% des répondants estiment que les 6 m3 ne sont pas suffisants tandis que 60% estiment que la quantité d'eau gratuite est suffisante. Ces chiffres laissent cependant un certain nombre de questions 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? Est-ce que ces

ménages sont alors dans une situation dite de pauvreté hydrique[263]? Parmi ceux n'achetant pas d'eau, combien sont victimes d'une auto-restriction 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 6m3 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 la volonté de la municipalité de mieux prendre en compte les situations de pauvreté n'est pas douteuse, 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 « pro-poors ». 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.

5.2. *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-paiement et la nécessité d'éduquer les pauvres alors que la seconde met en avant la pauvreté comme facteur explicatif

[263] Dans de nombreux pays, l'eau est considérée comme inaccessible économiquement quand les ménages dépensent plus de 3% de leur budget pour l'eau. (Hillyard (P.), Scullion (F.) *Water Affordability under the Water Reform Proposals*, School of Sociology and Social Policy, Queen's University, Belfast, Bulletin No 9 September 2005). 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*).

de ce phénomène. La première école, largement relayée dans les politiques gouvernementales, dénonce la non-volonté de paiement, l'absence de responsabilité des citoyens pauvres 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 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 payer d'une partie des usagers parmi les plus pauvres (McDonald, 2002). Cette analyse est confirmée par certains autres travaux (Booysen, 2001 ; Plancq, 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, 2010). En outre, certaines études (Goldblatt, 1999 ; Alence, 2002) soulignent 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 les autorités ont une vision biaisée ou simpliste de la question du non-paiement même si, de plus en plus, elles prennent conscience de ces divers paramètres et du fait que le problème ne peut 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 avec ses représentants montrent une évolution certaine et positive du discours : la pauvreté est dorénavant considérée comme un facteur explicatif sérieux dans les phénomènes de non-paiement et de rejet des compteurs à prépaiement. Ainsi, dans un article récent écrit par une des représentantes de JW (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 se sont retrouvés avec des difficultés financières réelles. L'auteure reconnaît 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, 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 : « cette dernière 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 un bien économique (donc payant). Les termes de ce débat sont 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 inclure les pauvres dans ce système ? Comment mettre en place des aides sociales efficaces permettant d'allier des préoccupations sociales ou « pro-poors » 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.

Au-delà, ces avancées techniques et sociales ont été accompagnées de la mise en place d'une ingénierie participative et d'une stratégie de communication rénovée. Il s'agit de remettre les résidents au centre de la démarche et de s'assurer de leur soutien afin d'éviter une nouvelle vague de contestation lors de la reprise du projet. Nous verrons dans le chapitre suivant dans quelle mesure ces deux nouveaux éléments viennent appuyer, ou au contraire freiner, la relance de l'Operation Gcin'Amanzi.

PLANCHE N°7 – MISE EN ŒUVRE DE LA PHASE 2 DU PROJET OGA

Illustration 28 – Entrepôt LesiraTeq où sont stockés et mis à jour les anciens compteurs à

Illustration 29 – Mise à jour des compteurs à prépaiement en vue de la mise en œuvre de la phase 2 du projet OGA

Illustration 30 - Mise à jour des compteurs à prépaiement en vue de la mise en œuvre de la phase 2 du

Illustration 31 – Ramassage des anciens compteurs à prépaiement par les entreprises locales contractualisées par JW

© Julie Aubriot

Chapitre 8 - Développement d'une ingénierie participative renouvelée face à un acteur devenu incontournable : l'usager urbain pauvre

Dans le chapitre précédent, nous avons montré que l'usage militant du droit 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. Au-delà de ces considérations, le manque de consultation et de participation des usagers à la construction du service faisaient également partie des accusations soulignées par les plaignants pour qui, la municipalité aurait eu, lors de la première phase du projet OGA, une démarche autoritaire. L'avocat ayant représenté les résidents de Phiri estime ainsi que si la municipalité s'est félicitée de sa « superbe consultation » devant la Cour, en réalité « aucune consultation n'a été faite » et qu'après avoir décidé des contours du projet, « they went on a publicity drive to try to sell it to the people[264]. »

Dans ce cadre, le procès Mazibuko est à la fois un symptôme et un facteur d'affaiblissement supplémentaire du lien entre les citoyens et la collectivité publique. En effet, le procès et les manifestations qui y ont mené montrent l'émergence progressive de la figure de l'usager citoyen apte à contester par différents canaux, 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 et sur le ciblage des zones d'action. De ce fait, l'opérateur et la municipalité se sont vus contraints de reconsidérer leurs stratégies face à un acteur devenu incontournable : l'usager urbain pauvre.

Par ailleurs, le projet OGA fait l'objet d'un constat paradoxal. En effet, d'un côté, ses résultats techniques et financiers jusqu'à son arrêt prématuré en 2008 sont plutôt satisfaisants (voir chapitre 2), de l'autre, ses limites, notamment en termes d'acceptation sociale, semblent

[264] « Soweto residents challenge water policy », Mail and Guardian, 3/12/2007.

nombreuses (manifestations, milliers de compteurs à prépaiement rendus hors d'usage, dizaines d'articles dans les journaux dénonçant le projet, médiatisation de l'affaire, etc.). Pour dépasser ces contradictions et la crise de confiance établie 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. Dans ce cadre, nos enquêtes de terrain montrent que les acteurs institutionnels 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 centraux. De la sorte, aujourd'hui, JW considère que les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de la première phase du projet sont non seulement la conséquence d'une mauvaise communication sur les enjeux réels du projet, 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 au projet du fait d'un défaut d'implication de ces dernières.

Par conséquent, JW développe une ingénierie participative (cette démarche est intitulée « *new public engagement and communication approach* ») protéiforme : il s'agit de sensibiliser les citoyens à la question environnementale et de justifier le bien fondé du projet (via des campagnes d'affichage, des spots radios, etc.), de faire participer les communautés (« *community mobilisation* ») notamment via le recours aux représentants politiques locaux, les *councillors*, et enfin de se plier à une demande de transparence accrue, ce qui 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 avec l'extérieur. L'idée est de convaincre les usagers du bien-fondé de l'opération technique en les faisant passer, pour certains d'entre eux, du rôle d'adversaires de l'opérateur au rôle d'usagers citoyens. Finalement, il s'agit de diminuer le risque d'inacceptabilité sociale du projet.

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 : est-ce que cette stratégie de changement social sera efficace ? Est-ce que les moyens et les procédures mis en place permettront de regagner la confiance des usagers, affaiblie lors du procès Mazibuko, mais généralement faible dans les

services d'eau en Afrique du Sud (Eales, Smith, 2010) ? Est-ce que l'ingénierie participative mise en place a 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 procédures renouvelées, participatives et transparentes?

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 relatif à la 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 pu permettre 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 les préoccupations de conservation de la ressource de la municipalité et plus largement du pays (Seago, McKenzie, 2007 ; McKenzie, Wegelin, Chunda, 2009) auraient pu permettre de mieux expliciter le ciblage de Soweto.

Aussi, la nouvelle politique de communication de JW est-elle recentrée sur les bénéfices 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 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 donc avoir une certaine difficulté à se mobiliser pour la transformation écologique ou durable du pays.

Par ailleurs, il s'agit pour *Johannesburg Water* 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 de« dédiaboliser » les 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. A ce propos, la responsable de la communication de JW explique que la municipalité s'est progressivement détournée de ses propres messages au profit d'une concentration déraisonnable sur la question des compteurs à prépaiement comme en témoigne l'extrait suivant :

> *« 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.* [265]*»*

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

[265] Lusinda Jiya, entretien réalisé le 16/11/2010.

devenu difficile de faire adhérer les communautés au projet. Désormais, les compteurs à prépaiement seront 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, non comme sa finalité. Ils seront également présentés comme un moyen technique efficace de mettre en place la politique de l'eau gratuite.

Finalement, la communication va se focaliser sur deux aspects : les raisons du ciblage de Soweto et son impact sur la ville, d'une part, 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 d'ici à 2015). En analysant cette nouvelle politique de communication, il semble que l'opérateur et la municipalité semblent considérer qu'en expliquant mieux les enjeux, les communautés adhèreront naturellement au projet et que l'objet sensible (les compteurs) sera alors considéré comme une simple composante du projet. Cette hypothèse semble néanmoins discutable et il nous semble que la communication n'est pas nécessairement synonyme d'apaisement du conflit et qu'au contraire, un risque de non acceptabilité sociale du projet persiste.

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

2.1. Problème de procédures ou…

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 millions de rands), 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 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 8 ménages parmi les 1771 résidants à Phiri avaient refusé qu'un compteur à prépaiement 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 3000 résidents[266] 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 en sont discutables.

De la même façon, un porte-parole de l'APF estime que la communication autour du projet OGA était très déficitaire :

> *« La consultation des gens à Phiri a été une véritable blague, JW n'a fait aucun effort de concertation. JW a annoncé que 90% des gens à Phiri étaient d'accord avec le projet, ce qui est absolument faux. La non-concertation est d'ailleurs devenue un des terrains de lutte devant la cour. Avec le CALS et l'organisation South African Archive, ils ont demandé à JW de procurer toutes les minutes des réunions et sessions de concertation, on a mis du temps à les obtenir, mais on les a obtenus. On a donc la preuve que ce qu'ils ont fait ne peut pas s'appeler de la concertation. La seule chose qu'ils ont organisé ce sont trois ou quatre réunions auxquelles des gens ciblées étaient invités, des gens uniquement triés sur le volet qu'ils savaient être pour le projet, des gens proches du councillor, qui est évidemment ANC et qui est donc en faveur avec ce projet. Le moyen qu'ils avaient trouvé pour informer les gens était de mettre des annonces dans les journaux, que les gens ne lisent pas… donc ils ne venaient pas. Ils avaient aussi mis en place un système d'affichage ou de propagande, des grandes affiches partout à Soweto sur les mérites du projet. Non, on ne peut pas dire que les habitants ont été consultés.* [267]*»*

[266] *Operation Gcin' Amanzi Customer Satisfaction Survey*, étude conduite en 2007 par CASE, une ONG sud-africaine, sur commande de JW.
[267] Dale McKinley, entretien réalisé le 29/06/2009.

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 est très souvent soulevé par les usagers. Les personnes interrogées sont peu informées sur les contours du projet et sur la manière dont les compteurs fonctionnent, au mieux ils en ont une compréhension vague, au pire erronée. Par ailleurs, à Senaoane, une personne déclare, à l'instar de nombreux autres participants, *« 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 et, dans l'ensemble des quartiers, le manque de considération pour leurs besoins et le système de décision très pyramidal sont dénoncés par les résidents qui ne se sentent pas écoutés, parfois même peu respectés. Ces dysfonctionnements sont aujourd'hui reconnus par l'opérateur et la municipalité comme en témoigne la directrice de la division eau:

> *«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* [268]*».*

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 par des ateliers s'adressant aux différentes parties prenantes (politiques, ONG, personnel de *Johannesburg Water, 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 : à titre illustratif, dix millions de rands sont prévus pour financer les opérations de porte à porte.

Celles-ci ont lieu dans l'ensemble des zones ciblées par le projet et sont réalisées par un millier de *Community Facilitators* recrutés par JW avec deux objectifs :

- informer sur la reprise du projet et en expliquer les contours d'une part,
- obtenir l'accord des résidents pour les travaux de réhabilitation dans leur propriété et pour l'installation des compteurs à prépaiement d'autre part (voir annexes 3, 4 et 5 pour un exemplaire des documents distribués aux ménages ciblés par le projet).

[268] Antonino Manus, entretien réalisé le 23/11/2010.

Selon les représentants de JW et de la municipalité, ces opérations remportent un franc succès : les chiffres officiels sont éloquents, entre 75% et 85% de signature ont été obtenues. Nos observations sur le terrain sont assez contradictoires avec les chiffres officiels et font apparaître des réticences nombreuses des résidents à donner leur accord pour ce projet (voir encadré 33).

Malgré l'intensification du processus, il reste très controversé : d'un côté les mouvements sociaux ou les représentants de groupes de défense des droits sociaux comme SERI (Socio-Economic Rights of South Africa) dénoncent les 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 relatif 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.

Encadré 33 – Observation d'une opération de porte à porte avec les *community facilitators* de *Johannesburg Water*

9h00. Arrivée à Mofolo North. On rencontre une *des community facilitators* qui fait partie des personnes embauchées par *Johannesburg Water*. Quatre autres personnes nous rejoignent progressivement : il y a deux hommes et trois femmes, tous ont moins de 30 ans. Ils ont en leur possession deux types de documents : des lettres signées par le *councillor* du *ward*, un exemplaire de facture, et puis des petits blocs-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. Elles

confient qu'à l'inverse, parfois 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 elles puisqu'on apprend qu'elles sont payées 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 suivantes sont invoquées, avec plus ou moins d'hostilité : 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 sommes reçus par une vieille femme qui refuse de signer, elle affirme devoir consulter ses enfants. Dans son cas, il s'avère que les équipes de JW sont déjà passées deux fois : la première fois, elle a prétexté devoir quitter sa maison pour se rendre à une réunion, la seconde fois, elle a 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.

Source : réalisé à partir du journal de terrain, 22/11/2010.

2.2. … 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, à 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 la responsable de la communication, 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.[269] »

Johannesburg Water revoit aujourd'hui la planification globale du projet afin d'assurer que l'ingénierie participative précède les interventions techniques. 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 mais ceux-ci ont seulement commencé fin 2010, la phase de communication ayant pris plus de temps que prévu. Les représentants de JW affirment ne pas souhaiter reproduire les erreurs du passé et prendre garde à laisser le temps nécessaire à l'ingénierie participative. JW est donc parvenue à adopter un regard critique sur ses méthodes de travail comme en témoigne la responsable de la communication:

« *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*

[269] Lusinda Jiya, entretien réalisé le 16/11/2010.

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. [270]»

2.3. La place des usagers du service public en question

S'il est clair que l'ingénierie participative déployée est plus intense dans la seconde que dans la première phase de mise en œuvre, à l'étude des discours, on constate néanmoins une certaine confusion dans les termes employés dans la mesure ou les notions de « *communication* », de « *public participation campaign* », de « *consultation* » et de « *public mobilisation* » sont souvent confondus et revêtent la même réalité opérationnelle pour l'opérateur et la municipalité. S'il s'agit de consulter la société dite civile ou les usagers, cette action revêt différents sens : information, communication, participation, sans que les limites ou les caractéristiques de chaque action soient clairement définies. Cette confusion sémantique montre que la distinction pourtant essentielle entre communication et participation n'est pas claire.

Bien au-delà de l'Afrique du sud, les discours sur la « démocratie participative » et les dispositifs permettant la participation des habitants ou des usagers à la gestion urbaine se développent dans un contexte plus général de remise en question du rôle de l'État (Bacqué, Gauthier, 2011). La participation serait alors un moyen efficace de favoriser à la fois une nouvelle légitimité politique et une modernisation de la gestion publique locale (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005). Si les dispositifs y afférents sont aussi divers qu'il existe de situation, Breuil (2004) montre que l'ingénierie participative dans les services d'eau 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

[270] Lusinda Jiya, entretien réalisé le 16/11/2010.

mobilisables. La municipalité et JW 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. Les contours du projet étant tous définis *a priori*, il ne s'agit pas de consulter les résidents et d'écouter leurs revendications mais de les informer et de gagner leur soutien en « clôturant » les espaces de contestation, et ce même si la responsable de la communication explique que JW veut utiliser la mobilisation des communautés comme un outil de « *decision making* » (JW, novembre 2010). 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 entendre 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 (Eales, Smith, 2010).

Par ailleurs, alors que la notion de concertation réserve une place de choix à la « négociation » dans la mesure où elle est censée offrir « un cadre pour la confrontation de points de vue différents » (Thomassian, 2009), les remarques précédentes montrent bien que la démarche proposée par la municipalité ne relève pas de la concertation dans la mesure où il n'est pas question de négocier mais d'informer sur le contenu d'un projet préalablement établi qu'il s'agit de mettre en œuvre.

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 mais 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 34). Pour sa part, 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, dans le fond, cet aspect continue à être peu considéré par les sphères du gouvernement métropolitain et par l'opérateur. Même si plus

de temps et de moyens sont donnés à ces dispositifs, il reste 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.

Encadré 34 - Marche organisée par plusieurs mouvements sociaux contre la reprise du projet OGA

Le départ de la manifestation est prévu sur une petite place à Meadowlands, Région 10. Celle-ci a pour destination finale les bureaux de JW et du *councillor* de Meadowlands qui se trouvent à environ un kilomètre de la dite place. A 10 heures, il y a déjà une cinquantaine de personnes, dont beaucoup de femmes, portant 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 habitué des manifestations: il est retraité et affirme manifester car sa retraite ne lui offre pas de revenus suffisants pour payer l'eau et pour souligner le manque d'écoute d'attention des councillors pour les revendications des pauvres. A 10h40, deux bus arrivent avec à leur bord une cinquantaine de militants. Cette nouvelle arrivée ne change fondamentalement pas les observations sociologiques faites ci-dessus même si un certain nombre de jeunes sont maintenant arrivés, ils commencent à distribuer des tracts.

Il y a environ une centaine de personnes maintenant dont environ 10 % de jeunes gens. A 11 heures, la marche s'élance, d'abord menée par deux voitures de police qui coupent la circulation. Suivent ensuite les militants brandissant la banderole et une cinquantaine de militants. Les autres militants, trop vieux ou trop fatigués, sont amenés en bus ou en taxis au point d'arrivée où ils attendent l'arrivée de la marche. Les gens chantent et sifflent, l'ambiance est relativement 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, Norman Ngwendzeni, 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.

Source : journal de terrain, 10/11/2010.

3. Les élus locaux au cœur du projet, un choix paradoxal compte tenu de forts dysfonctionnements institutionnels dans l'appareil sociopolitique sud-africain

La municipalité et JW ont fait des *councillors* une des pierres angulaires de leur nouvelle stratégie. Les *councillors* 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 le lien 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, une des premières étapes du processus de communication précédant la reprise du projet passe par l'organisation d'ateliers de sensibilisation des élus locaux pour vérifier qu'ils ont une bonne compréhension du projet, qu'ils peuvent relayer les messages et répondre aux questions posées par les citoyens dans leurs *wards* respectifs, qu'ils peuvent organiser des réunions publiques d'information (voir encadré 34) et, plus généralement, assurer un soutien politique au projet. En effet, agents du développement local, ils sont en première ligne des critiques des usagers. Il semble donc nécessaire qu'ils aient une bonne connaissance du projet pour répondre de manière argumentée aux éventuelles critiques. L'étape de consultation des *councillors* a donc été réalisée en janvier et février 2010. À la suite de cela, un certain nombre de réunions publiques, éléments centraux de l'ingénierie participative déployée, a été organisé

à Soweto entre juin et décembre 2010. Ces réunions 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 35).

Dans cette partie, nous montrerons que miser sur l'implication des *councillors* est un choix paradoxal dans la mesure où, si cela apparaît comme nécessaire compte tenu de la construction du système politico administratif sud-africain, c'est surtout un pari risqué du fait du manque de confiance des résidents face à leurs élus locaux (State of Local Government in South Africa, 2009, p. 11), 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-institutionnel, reconnu comme largement dysfonctionnel, en faveur du projet OGA : sans anticiper un échec de la démarche, on peut dès à présent affirmer qu'elle constitue un pari risqué.

Encadré 35 – Réunion publique d'information sur le projet OGA, ward 45

La réunion de sensibilisation est organisée par le councillor du *ward* 45 en présence d'un agent de JW. La réunion commence à 14h. Elle a lieu dans l'école de la zone. 80 personnes, entassées dans la petite salle de l'école, y assistent[271]. Environ 1/3 de l'audience est composée de vieilles femmes, 1/3 d'hommes âgés, 1/3 d'individus plus jeunes (entre 20 et 40 ans). La réunion commence par une prière dite par une des vieilles femmes. Ensuite, le councillor, une quarantaine d'années et d'appartenance ANC, fait une introduction. Le technicien de JW fait ensuite une présentation d'une heure sur 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 d'être « coopératif » avec les *community facilitators* et les équipes qui seront amenés à accéder aux propriétés afin de réaliser les travaux. L'ambiance est calme. Les gens écoutent en silence, ponctuent 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

[271] La population totale du *ward* 45 est de 23 789 personnes, soit 6237 foyers selon le document suivant : *Integrated Development Plan, Area-based Initiatives and Projects*, 2009/10, Volume 2.

d'accéder à leurs propriétés. L'accent est également mis sur la légalité et la légitimité du projet comme l'a confirmé la Cour constitutionnelle (voir annexe 4). A la fin de la réunion, les *community facilitators* chargés du « porte à porte » dans ce *ward* sont présentés aux résidents : ils sont au nombre de 5 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 !

Source : journal de terrain, 20/11/2010

3.1. Des acteurs peu légitimes

S'ils occupent une place centrale dans le processus de relance du projet OGA, les councillors sont aussi, comme en témoignent les entretiens et les *focus groups* réalisés lors de nos enquêtes de terrain (voir encadré 36), des personnages publics très controversés, dans lesquels les citoyens n'ont pas confiance : ils sont considérés au mieux comme corrompus et peu à l'écoute, au pire comme ne faisant pas leur travail, et ne pensant qu'à s'enrichir (voir encadré 36).

Encadré 36 –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. »

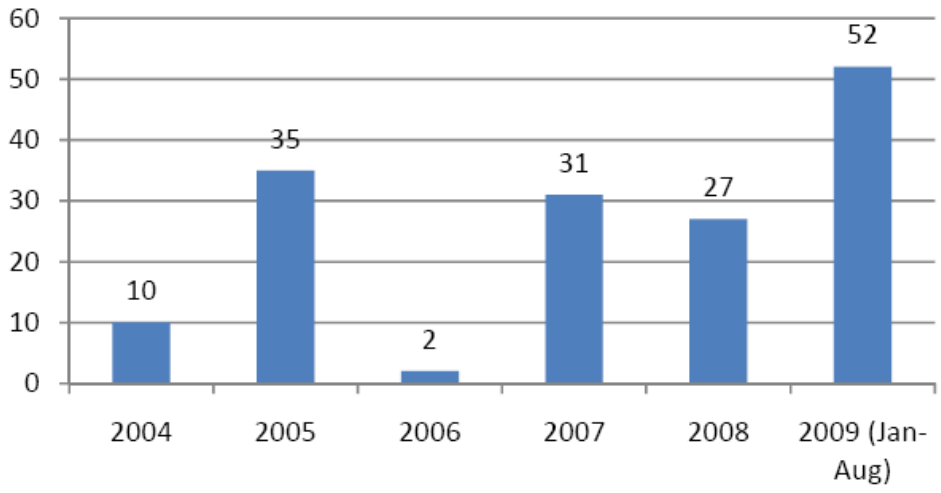
« Nous avons parlé à notre conseiller mais il ne fait rien pour nous. Même si on le supplie en pleurant, il ne fera rien. »

« 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 savant même pas comment déposer une requête, ni quoi que ce soit. Il y a trop de corruption, le problème, c'est les élus locaux. »

L'Afrique du Sud a connu une augmentation significative des manifestations portant sur la qualité ou le manque de services essentiels, principalement dans les zones urbaines ou townships (voir figure 2). Cette augmentation est estimée à 30% dans la province du Gauteng en 2009, résultant d'un mécontentement grandissant par rapport au manque de transparence des gouvernements locaux (State of Local Government in South Africa, 2009). Ces manifestations sont également l'expression d'une frustration des citoyens liée au manque de respect par les élus locaux (Eales, Smith, 2010), accusés 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 le manque de confiance envers les élus locaux (voir encadré 36).

Figure 3 – Augmentation des manifestations contre la qualité des services



Source: State of local governments, 2009

Smith (2010a) explique l'augmentation sans précédent des manifestations contre les services par la faiblesse des gouvernements locaux qui développent une communication peu efficace et montrent une transparence douteuse qui amène à deux phénomènes corrélés. Premièrement, les populations hésitent à utiliser les canaux institutionnels pour faire remonter leurs demandes à l'appareil d'État 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 reconnexions 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 via le recours à la rue. Tout ceci révèle une déconnexion importante entre les usagers citoyens et les gouvernements locaux. De la même manière, des travaux récents (Bénit, 2008, 2009) 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 permettre la participation citoyenne sont au mieux inopérants, au pire totalement délaissés, et ce malgré l'existence d'outils de régulation adoptés à l'échelle nationale (Municipal Systems Act 2000 ; Constitution, art 151, 152, 195 qui encouragent la participation des communautés aux prises de décision) (Mohanty, Thompson, Coehlo, 2010) et en dépit de la création des *ward committees*, qui, censés être la pierre angulaire de la participation citoyenne sont plus perçus comme des espaces d'échange

d'information (Tapscott, Thompson, 2010). En outre, la position de quasi parti unique de l'ANC ne favorise pas la réactivité des élus locaux (*responsiveness*) (Eales, Smith, 2010), renforçant leur manque de légitimité, même si cela ne se répercute pas encore de manière massive dans les urnes (Booysens, 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, si les élus locaux ont si peu la confiance de leurs électeurs qui sont plus dans une logique d'évitement et de suspicions, comment assurer qu'ils pourront réellement partager des données sur le projet et organiser des réunions publiques suivies par une part significative 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, des études récentes (Bénit, 2008), confirmées par nos propres enquêtes de terrain, montrent que le recours ou l'adhésion à des mouvements sociaux est une des voies privilégiées pour ces usagers citoyens déçus ou en colère contre leurs élus locaux. Les *focus groups* réalisés lors de nos enquêtes montrent que les citadins devenus membres d'un mouvement social se sentent protégés : s'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 se répercute à l'échelle des élus locaux les promesses non tenues du gouvernement sur l'accès aux services gratuits 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. Comme le souligne Bénit (2008) : *« il faut être radical pour être entendu ! »*

Encadré 37 – 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.* »

Finalement, dans le cadre du projet OGA, il est à 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.

3.2. Quelle capacité de relai de l'information?

Lors de nos enquêtes de terrain, on a pu constater un nombre important d'approximations dans le discours des élus locaux qui maîtrisent mal les enjeux techniques et globaux du projet. Les *councillors* interrogés ont un discours très lisse sur le 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, 2010a), 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) 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 co-organisées avec l'opérateur. Par ailleurs, le caractère très lisse du discours 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 au *design* des services urbains.

Pour surmonter ces dysfonctionnements, la municipalité de JHB avait approché l'ONG Mvula Trust (entretien L. Smith, juillet 2009) pour étudier la possibilité de développer le programme « *raising citizens' voic*e », déjà mis en œuvre dans quatre autres municipalités : Cape Town, Durban, Msunduzi et Ekurhuleni, qui 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, 2009 ; Smith, 2010 (1)). 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 municipale et partisane de conserver le contrôle sur la politique locale (Bénit, 2008) ?

3.3. 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 opposés à la reprise de ce dernier, ce qui explique en partie le retard pris par rapport à la planification initiale. La responsable de la communication 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.* [272]»

Ils sont néanmoins obligés de le soutenir, puisque le projet a été approuvé par le *Mayoral Committee* : un councillor ne soutenant par le projet pourrait être radié de son parti. Bénit (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 dans les mains du maire et de son comité exécutif, d'une part, du faible pouvoir de décision des comités thématiques au sein desquels des projets de ce type peuvent être discutés, d'autre part. Cette situation renforce par ailleurs l'ANC en marginalisant l'opposition et cette relative faible marge de manœuvre et de critique face aux politiques de l'ANC implique que les résidents ne peuvent pas véritablement compter sur leurs représentants pour relayer auprès du Conseil

[272] Lusinda Jiya, entretien réalisé le 16/11/2010.

leurs difficultés ou leurs critiques. Finalement, 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*.

Ainsi, malgré l'importance donnée aux élus locaux dans le processus, on constate que le pouvoir de décision et la marge de manœuvre de ces derniers sont très faibles. Les entretiens réalisés avec certains *councillors* montrent que s'ils sont en apparence placés au centre du dispositif, ils sont en réalité uniquement 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.*[273] »

De la sorte, on comprend bien que le travail de consultation des élus locaux a consisté à les persuader du bien-fondé du projet OGA plus qu'à discuter des besoins spécifiques de certains *wards* ou des réticences particulières de certains territoires pour éventuellement infléchir les décisions du comité exécutif du maire. 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, 2008), il n'y a pas de réel pouvoir dévolu par l'État aux échelons inférieurs.

En outre, les élections locales, prévues pour le mois de mai 2011, expliquent également la résistance de certains *councillors*. Le projet OGA est un projet éminemment polémique pouvant apparaître comme un obstacle à la réélection de certains *councillors* dans les *wards* où l'opposition au projet est la plus forte, comme en témoigne un responsable de JW :

> *« 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*

[273] M. Makhubo, entretien réalisé le 03/12/2010.

> *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* [274]*».*

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.

4. Un changement d'attitude de la municipalité amorcé ?

Plus généralement, ce changement d'approche traduit l'amorce d'une orientation nouvelle de la municipalité et de l'opérateur souvent taxés « d'arrogants » ou de « 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. Celle-ci se manifestait par un refus de communiquer sur les projets municipaux, 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 trouver (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.

En contre point, les représentants de la municipalité et de JW reconnaissent désormais que cette attitude est préjudiciable et la nouvelle politique semble aujourd'hui être à plus de « transparence ». En effet, si la municipalité et l'opérateur avaient auparavant tendance à ne pas partager 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, même avec les opposants d'hier. Concrètement, cela se traduit par une politique d'ouverture face aux contradicteurs. L'organisation d'une réunion avec le SERI, nouvel allié des mouvements

[274] Enoch Mudau, entretien réalisé le 15/11/2010.

sociaux impliqués dans les contestations contre le projet OGA, et ces collectifs militants afin d'échanger sur la reprise du projet constitue une première étape de ce processus. Cette première inflexion, certes notable, n'est pas également appréciée par 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 et se serait assimilé à une présentation de JW aux collectifs militants alors que la municipalité se félicite de cette avancée. A ce propos, la responsable de la division « eau » de la municipalité déclare :

> *« 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 fassions, 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.*[275] *»*

Pour un certain nombre d'observateurs interrogés, cette volonté d'ouverture de la municipalité est une répercussion du procès : celle-ci y a en effet joué sa réputation comme dans un certain nombre d'autres affaires passées ou en cours : il s'agit donc de tenter de redorer son image de marque et sa réputation, et ce, 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. Est-ce que cela permettra plus de transparence du conseil métropolitain de Johannesburg ou est-ce simplement un effet d'annonce visant à faciliter la reprise du projet OGA et à faire taire, au moins un temps, les contestations ?

[275] Antonino Manus, entretien réalisé le 23/11/2010.

Conclusion. De l'effectivité paradoxale des stratégies juridiques.

Nous conclurons cette partie en deux temps. Dans un premier temps, nous reviendrons sur les apprentissages de ce projet en termes de construction des services urbains pour des populations marginalisées. Dans un second temps, nous tenterons de répondre à la question posée en introduction : 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

Malgré la défaite des requérants, la victoire de la municipalité et de *Johannesburg Water* 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 poors*, au moins sur le papier. Néanmoins, 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 de nouveaux arrangements techniques et sociaux, on constate en revanche 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 la légitimité regagnée grâce à la décision favorable de la Cour constitutionnelle, continue à aborder les questions de participation locale d'une manière identique.

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'usager urbain pauvre vient remettre en question la validité du processus imaginé

par l'opérateur pour transformer les services urbains essentiels d'approvisionnement en eau ; cette validité ne pourra, dans tous les cas, qu'être négociée sur le long terme.

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 des contestations et des contre-expertises si le gouvernement métropolitain souhaite assurer 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.

De manière plus large, l'analyse que nous avons menée 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 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 citadins pauvres. En effet, le processus juridique a, malgré ses limites, donc contraint les agents de la municipalité, de la compagnie d'eau et, dans une certaine mesure, les décideurs politiques à poser un regard critique sur leur manière de « faire » la ville comme en témoignent certains protagonistes :

> *« 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. [276] *»*

« Pour la municipalité et JW, ce procès a 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. [277] *»*

De la même manière, une ancienne responsable du service d'eau de la municipalité affirme :

« J'ai utilisé le procès pour pousser des idées que j'avais déjà avant le procès au sein de la ville. En tant qu'employée de la ville, le procès a été un excellent outil pour pousser des idées progressistes et essayer de changer les choses.[278] *»*

Après plusieurs années de protestations non entendues et critiquées par le gouvernement métropolitain, l'adoption du langage de l'État a donc permis aux résidents de faire entendre leurs voix dans un langage compris par les autorités et auxquelles celles-ci ont été obligées de répondre, confirmant que *« le droit offre enfin la possibilité d'agir contre l'État. Le langage du droit, et ce bien au-delà du judiciaire, constitue en effet un moyen pour formuler des revendications en des termes prenant sens pour les autorités étatiques et susceptibles, ce faisant, de peser concrètement sur leurs politiques publiques. »* (Agrikoliansky, 2010, p 233). Comme le suggère McCann (1994), le droit peut être une ressource et une arme institutionnelle contre les adversaires assurant des gains politiques conséquents, même si la victoire, dans ce cas comme dans beaucoup d'autres, n'est pas éclatante. Au-delà, notre démonstration confirme l'hypothèse qu'un procès, même s'il est perdu par des groupes d'individus marginalisés défendant des questions sociales devant les cours de justice, peut avoir un effet indirect d'ordre politique (Gargarella, Domingo et Roux, 2006). Le procès constitue en ce sens un bon exemple de régulation des services par l'intervention de contre-pouvoirs non institutionnels et montre que l'on peut « perdre en justice et gagner en pratique » et ce, même la « victoire » n'est pas directement objectivable pour les mouvements sociaux porteurs des revendications.

[276] Kathy Eales, entretien réalisé le 22/07/2009.
[277] Jacky Neil, entretien réalisé le 09/07/2009.
[278] Kathy Eales, entretien réalisé le 22/07/2009.

Par ailleurs, 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) »*.

L'affaire Mazibuko est ainsi 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 des droits sociaux opposables, et particulièrement du droit à l'eau, qui peuvent, 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 une position « molle » de la Cour constitutionnelle (Robitaille, 2010), ses décisions sont, parfois malgré elles, de puissants pouvoirs de changements des politiques gouvernementales et municipales.

PLANCHE N°8 – OPERATION PORTE A PORTE

Illustration 18 – Discussion dans la cour d'une résidente

Illustration 18 – Signature des documents de consentement de JW par un résident

Illustration 18 – En cas d'absence, les « community facilitators » déposent les documents dans les boîtes aux lettres

PLANCHE N° 9 - MANIFESTATION CONTRE LA PHASE 2 PROJET OGA (17/11/2010)

Illustration 32 – T-shirt d'un militant

Illustration 33 – T-shirt d'un militant

Illustration 34 – T-shirt d'un militant

© Julie Aubriot

Illustration 35 – Arrivée d'une partie des militants en bus

Illustration 36 – Défilé dans les rues de Soweto

Illustration 37 - Défilé

Illustration 38 – Lecture du mémorandum devant les bureaux de JW

Illustration 39 – Manifestantes en attente devant les bureaux de JW

© Julie Aubriot

Conclusion générale

Au terme de notre thèse, dressons une synthèse des analyses et conclusions développées tout au long de notre travail. Après avoir exposé le contexte national et local ayant permis l'émergence du projet OGA à Soweto (chapitres 1 et 2), puis examiné les conditions, les formes et la genèse de sa remise en cause par des mobilisations collectives (chapitres 3 et 4), nous avons étudié le recours aux arènes juridiques et la manière dont cette histoire particulière est devenue une « affaire », en s'intéressant à la fois aux groupes « d'exclus » et à leurs soutiens. À travers l'étude de ce déplacement, nous avons montré que, si le droit est un objet ambivalent pour les dynamiques protestataires (chapitres 5 et 6), il constitue néanmoins une arme politique de choix pour des groupes à faibles ressources (chapitre 7 et 8). En effet, tout au long de ce travail, nous nous sommes attachée à démontrer que les droits sociaux, et particulièrement le droit à l'eau, sont à la fois une arme politique et une contrainte pour les dynamiques protestataires. Instrument de revendications collectives, le droit a en effet montré ses capacités réformatrices sur les politiques publiques, même lorsque les victoires doivent se lire « en creux », sa capacité de dénonciation dans l'espace public et de publicisation d'une injustice vécue par des urbains pauvres, mais aussi les limites de son usage du fait, entre autres, de sa technicité, de son inscription dans le temps long, de son coût et de son fonctionnement.

Nous proposons ici une conclusion en trois temps. Il s'agira tout d'abord de préciser notre bilan scientifique en résumant les apports scientifiques de cette thèse. Dans un second temps, nous reviendrons sur la notion de « performativité du droit » déjà abordée dans cette thèse, notamment dans la partie 4, en élargissant la perspective à d'autres affaires relatives aux droits sociaux en Afrique du Sud, d'une part, et au droit au logement opposable sur un terrain contrasté : la France, d'autre part. Dans un troisième temps, il s'agira de faire état des enseignements de cette thèse au-delà de la contribution apportée aux débats scientifiques en nous adressant aux professionnels du secteur de l'eau. Nous tenterons en effet d'offrir des réponses à la demande sociale exprimée au début de ces travaux par Action contre la Faim, impliquée par le biais d'une convention CIFRE. Cet exercice présente un intérêt au-delà des sphères de l'ONG dans la mesure où notre pratique professionnelle, en parallèle de cette thèse, nous a permis de constater que l'importation du langage des droits dans le secteur de l'eau interroge l'ensemble des acteurs opérationnels, notamment ceux travaillant dans les pays du Sud. Ces derniers pourront ainsi trouver dans cette conclusion quelques éléments utiles pour appréhender l'effectivité du droit à l'eau et, plus généralement, des droits sociaux. Le retour sur cette demande initiale est d'autant plus pertinent que, plus de trois ans après le début de cette thèse, le droit à l'eau demeure un sujet d'actualité : lors du récent Forum

Mondial de l'Eau (Marseille, mars 2012), celui-ci était placé sur le haut de l'agenda international, confirmant ainsi l'intérêt de ce travail hors des sphères académiques. Ce faisant, nous critiquerons l'approche légaliste prévalant dans un certain nombre d'organisations.

1. Les droits sociaux, arme politique et contrainte pour les dynamiques contestataires.

Nous avons montré comment des collectifs militants à faibles ressources « condamnés à l'invisibilité et l'inexistence publique » (Mouchard, 2009) utilisent le droit pour se faire entendre de l'autorité publique. Alors que le droit est traditionnellement considéré, notamment par la science politique, comme une contrainte pour les mouvements sociaux plus que comme un instrument pour l'action collective et qu'il est de ce fait souvent « assimilé à une contrainte bureaucratique qui entraverait le jeu des acteurs» plus que « comme une ressource pour l'action » (Lascoumes, 1990, p. 43), nous avons montré que, sous certaines conditions il peut devenir une arme politique pour les « sans voix » et constituer une facette des répertoires de l'action collective.

Toutefois, cette ressource politique est à double tranchant et constitue un outil paradoxal dans la mesure où son usage peut être un frein pour les dynamiques contestataires. Nous avons souligné que l'appropriation du répertoire d'action que constitue le droit peut réduire l'autonomie des collectifs militants à faibles ressources mobilisés et, à l'inverse, développer leur hétéronomie face à un certain nombre de soutiens extérieurs, et notamment des « cause lawyers », dont la présence est indispensable pour mener à bien « l'opération de politisation » (Israël, Gaïti, 2003) à l'œuvre dans la mobilisation du droit. En effet, la mobilisation de la ressource juridique a permis de faire passer le problème particulier de résidents peu audibles sur la scène politique à une réclamation politique plus large, autrement dit, de constituer un problème public, d'élargir l'horizon d'action des collectifs militants et de généraliser leurs demandes à celles de millions de citoyens sud-africains pauvres. Comme l'écrit Liora Israël commentant l'analyse de Richard Abel sur l'usage du droit comme arme politique, « bien que plus coûteuse et plus aléatoire, cette dernière stratégie à l'avantage d'obliger la justice à se prononcer et à donner des raisons pour justifier sa décision, ce qui contribue à porter un débat dans l'espace public, au-delà de la question de la victoire ou de la défaite judiciaire au moment du verdict proprement dit » (Israël, 2010). Finalement, notre thèse s'inscrit dans une analyse générale du « potentiel critique du droit » (Commaille, Dumoulin, 2010, p.515) en

soulignant que « le droit peut aussi ouvrir des espaces à la contestation du pouvoir et constituer des possibilités de changement social » (Roca I Escoda, 2010, p. 587).

Au-delà, le droit possède un fort pouvoir symbolique qu'il ne faut pas ignorer. En légitimant, leurs revendications aux yeux des militants, le droit a été un puissant moteur permettant leur poursuite pour un service public plus équitable. Dans ce cadre, l'étude de l'affaire Mazibuko nous a également permis de montrer que la discrimination, réelle ou vécue, autrement dit, la notion d'équité dans la mise en œuvre du service public est centrale pour permettre la mise en œuvre du droit à l'eau. Si la discrimination vécue par les résidents de Soweto au travers du projet, d'abord exprimée par la rue puis traduite dans des arguments de droit, a finalement été déniée par la Cour constitutionnelle, il n'en reste pas moins qu'il y a là matière à un apprentissage majeur pour la municipalité de Johannesburg comme pour l'ensemble des municipalités sud-africaines mais aussi au-delà : l'équité doit être centrale dans la mise en œuvre du service public. Toute différence de traitement, souvent à la fois produit d'une histoire et d'un contexte particuliers, doit être argumentée pour ne pas apparaître comme injuste et injustifiée pour les résidents concernés.

Finalement, sans être un phénomène radicalement nouveau, la mobilisation du droit est de plus en plus constitutive de la culture politique des nouveaux mouvements sociaux en Afrique du Sud. Faut-il y voir l'expression d'une restriction du champ de l'espace contestataire ? Ou, au contraire, l'expression d'une culture politique et d'une formation des consciences en faveur des droits? Ou, hypothèse plus riche, s'agit-il des deux à la fois ?

2. Au-delà de l'affaire Mazibuko, quelle performativité des droits sociaux ?

En suivant la manière dont les militants et les juristes qui les ont soutenus ont utilisé le droit à l'eau dans l'affaire Mazibuko pour faire triompher des services urbains d'eau plus « pro-pauvres », nous avons montré que la mobilisation du droit par des collectifs militants constitue un processus d'effectivation du droit dans la mesure où il a permis de faire évoluer les politiques de la municipalité de Johannesburg et s'est ainsi avéré être un instrument de changement social et d'avancées significatives. En s'intéressant plus aux actions militantes recourant au droit qu'aux arguments de droit *per se*, notre thèse a étudié un processus d'activation du droit par des groupes « d'exclus » et leurs soutiens. A l'inverse d'une vision légaliste du droit qui considère comme acquise l'efficacité du droit, nous considérons en effet

que le droit n'est pas nécessairement producteur d'effets politiques et sociaux et, ce faisant, nous avons montré qu'il est nécessaire de s'intéresser aux acteurs et aux processus qui permettent de l'activer et de le rendre effectif.

Si la notion de performativité ou d'effectivité du droit[279] a déjà été abordée dans cette thèse, il s'agit ici d'aller au-delà des considérations déjà exposées en mettant en perspective l'affaire Mazibuko avec d'autres affaires relatives aux droits sociaux, à Johannesburg ou dans d'autres métropoles sud-africaines (affaires Grootboom, TAC, Olivia Road, Joseph, etc.), d'une part, et avec le droit au logement opposable en France, d'autre part. Cette confrontation permet de poursuivre la discussion autour de la notion de « petites victoires », de continuer à s'interroger sur le rôle des tribunaux dans le règlement des questions sociales et de questionner plus largement l'effectivité du recours protestataire au droit.

2.1. Mise en perspective sud-africaine

Précisons d'emblée qu'à l'inverse de l'affaire Mazibuko, les affaires auxquelles il est fait référence ici (à l'exception de l'affaire TAC) ne sont pas le produit de mouvements sociaux mais nous semblent néanmoins pertinentes pour notre réflexion dans la mesure où elles permettent d'interroger les effets du recours au droit par des populations marginalisées défendant des droits sociaux.

Stratégies légales et mobilisations politiques

Les deux premières affaires évoquées ici (Grootboom et TAC) renseignent sur le lien entre stratégies juridiques et mobilisations politiques. L'affaire Grootboom (2001), première affaire relative aux droits sociaux en Afrique du Sud acclamée par les juristes sud-africains et étrangers pour son innovation en termes jurisprudentiels, est un premier exemple révélateur. Rappelons que la Cour constitutionnelle a jugé que la politique de la ville était « non raisonnable » au regard du droit constitutionnel au logement dans la mesure où elle ne prenait pas en compte les besoins des plus pauvres. Pourtant, l'analyse des effets du recours au droit montre que les aides imposées au gouvernement ont tardé à venir : Irène Grootboom est décédée huit ans après le jugement sans avoir reçu l'habitation temporaire qui lui avait été

[279] Selon Leroy (2011), la notion d'effectivité du droit est définie « comme la production, par la norme juridique, d'effets compatibles avec les finalités que celle-ci poursuit, qu'il s'agisse d'effets concrets ou symboliques, d'effets juridiques ou extra-juridiques, d'effets prévus ou non, désirés ou non, immédiats ou différés. »

promise par la décision de la Cour constitutionnelle, « prouvant qu'une victoire en justice n'aboutit pas nécessairement à des biens et des services tangibles pour les pauvres » (Mbazira, 2008). Par ailleurs, le témoignage d'un membre de la communauté de Grootboom cité dans une étude récente montre la désillusion de la communauté à la suite du processus judiciaire: « *After the court case, we were very, very happy as a community because they gave us many, many promises, but we see nothing happened except the toilets and the taps* » (Marcus, Budlender, 2008, p.62). Plus généralement, cette même étude montre qu'une dizaine d'années après la décision de la Cour, la qualité de vie des membres de la communauté concernée par l'affaire n'a pas été améliorée par le gouvernement comme imposé par la décision (Marcus, Budlender, 2008).

Pourtant, le tableau n'est pas aussi noir qu'il y paraît dans la mesure où l'affaire Grootboom a donné lieu à de nouvelles politiques sociales (*Emergency Housing Programme* et *Upgrading of Informal Settlement Programme* adoptés en 2004) et donc contribué à un changement positif sur le long terme aux échelles nationales et municipales et ce, même si leur caractère inclusif, notamment pour les personnes ayant des besoins spéciaux en termes de logement (Chenwi, 2007), et l'efficacité de leur mise en œuvre est questionnable (Mbazira, 2008). Plus largement, l'affaire aurait influencé l'attitude du gouvernement vis-à-vis des droits sociaux (Marcus, Budlender, 2008). C'est pourtant la déception qui, sur le moyen terme, prévaut.

Pour un certain nombre d'observateurs, ce résultat en demi-teinte serait, entre autres, le résultat d'un manque de mobilisation des habitants et de la société civile pour surveiller la mise en œuvre du jugement (Donald, Mottershaw, 2009). Dans ce cadre, la mise en perspective avec l'affaire TAC, où la Cour constitutionnelle a rendu une décision validant les arguments des requérants et ordonnant aux autorités des réparations, est riche d'enseignements. A l'inverse de l'affaire Grootboom, on constate que la mise en œuvre a été plus performante, ce qui s'explique par une décision juridique plus précise, d'une part, et des mobilisations sociales avant, pendant et après l'affaire, plus denses que dans l'affaire Grootboom, d'autre part (Donald, Mottershaw, 2009). L'affaire TAC illustre bien l'alliance victorieuse entre stratégies légales et mobilisations politiques dans la mesure où avant, pendant et après le processus juridique, le recours au droit a toujours été considéré par le mouvement social comme une facette d'une stratégie plus large au profit de l'accès aux traitements du VIH (Heywood, 2009). Par ailleurs, selon Budlender (Budlender, 2002, p. 107): *« In some ways, the final judgment of the Constitutional court was simply the conclusion of a battle that TAC had already won outside the courts, but with the skillful use of*

the courts as part of a broader struggle. » A l'inverse, si dans l'affaire Grootboom, les mobilisations sociales étaient importantes avant le lancement du processus juridique, elles ont diminué de manière conséquente dès le démarrage du procès, ce qui a eu un impact négatif sur le processus juridique, particulièrement lorsqu'il s'est agi de vérifier la mise en place des décisions de justice (Marcus, Budlender, 2008). De la même manière, après une victoire en justice, les mobilisations sociales restent déterminantes pour garantir la mise en œuvre des décisions (Mbazira, 2008). Si ce constat est valable en Afrique du Sud, il l'est également dans d'autres pays émergents ou en développement : en Inde, il a été montré que l'alliance entre mobilisations sociales et stratégies légales s'agissant de la défense du droit à l'alimentation avait été productive en termes de changement social (Donald, Mottershaw, 2009).

En outre, la présence d'organisations de défense des droits de l'homme pour faciliter le recours au contentieux constitue un point commun, pose la question de l'accès à la justice et confirme l'hypothèse selon laquelle le recours au droit par des populations marginalisées passe nécessairement par une collaboration avec des organisations ayant un certain savoir-faire juridique.

Ainsi, la mise en perspective de ces deux affaires victorieuses devant la justice montre à quel point l'alliance entre mobilisations sociales et contentieux est fondamentale s'agissant de la défense des droits sociaux et de la mise en œuvre des décisions de justice (Heywood, 2009). Ces affaires posent donc la question du rapport entre les stratégies légales et les mobilisations politiques et rappellent que la mobilisation du droit par des groupes à faible ressources est plus effective lorsqu'elle est couplée à des mobilisations sociales et que mobilisations sociales et recours au droit sont, à toutes les étapes du processus, deux dynamiques complémentaires (Marcus, Budlender, 2008).

« Petites victoires » et « vraies fausses victoires »

L'affaire « Olivia Road » concerne le droit au logement de résidents pauvres du centre-ville de Johannesburg qui était occupé, jusqu'à la fin de l'apartheid, par des activités commerciales et une population blanche issue des classes moyennes et supérieures. A la fin du régime ségrégationniste, on assiste à l'arrivée massive de populations noires occupant les bâtiments laissés vides et sans gestion après le départ des précédents occupants. Pour contrer cette dynamique, depuis 2003, la municipalité met en œuvre une politique de régénération urbaine

(City's Inner City Regeneration Strategy) visant à rétablir des activités commerciales et une offre de logement pour les classes moyennes dans le centre-ville. Entre 2002 et 2006, cette politique a délogé les résidents de 122 bâtiments suite à des décisions de justice (*urgent court processes*) laissant 10 000 personnes sans logements : les immeubles ciblés par la municipalité sont connus sous le terme de « bad buildings ».

Cette situation a donné lieu à un processus juridique[280] de plusieurs années impliquant la défense des communautés de deux « bad buildings », situés à San Jose et Main Street dans le centre-ville, représentées par CALS. En février 2008, la Cour constitutionnelle, dans une décision connue sous l'appellation « Olivia Road »[281], oblige la municipalité à fournir aux personnes délogées un logement intérimaire et à entreprendre un dialogue avec toutes les personnes susceptibles d'être victimes d'éviction afin d'envisager leur relogement. De manière plus générale, cette décision a eu des impacts positifs sur les politiques municipales en affirmant que personne ne peut être délogé sans proposition de relogement, d'une part, et en forçant la municipalité à développer une nouvelle vision pour le développement du centre-ville précisant que des dispositions particulières devraient être prises pour les personnes gagnant moins de R 3 500 par mois, d'autre part. Cette nouvelle vision est connue sous l'appellation: « Inner City Regeneration Charter » (Wilson, 2010). Toutefois, si les impacts en termes de politiques sociales et de prise en compte des situations de pauvreté sont notables, il est évidemment trop tôt pour présager des effets concrets de ces nouvelles dispositions sur les conditions d'insertion des pauvres dans le centre-ville.

A court terme et de manière concrète, la décision a imposé à la municipalité de mettre à disposition des logements provisoires pour les personnes victimes d'éviction. Dans ce cadre, deux bâtiments nouvellement rénovés et équipés ont été mis à disposition par la municipalité pour 450 résidents qui y ont été relogés en septembre 2008. D'abord considérée par CALS comme une « victoire[282] » au regard de la solution immédiate proposée aux résidents et de la jurisprudence créée par cette affaire, cette décision est aujourd'hui remise en cause. En effet, deux ans après la décision, CALS questionne la réalité de cette victoire au regard des difficultés grandissantes dans la gestion des immeubles et a commandité un rapport visant à : *« to investigate and understand the reasons behind the difficulties and the new roles played by the different actors. The litigation process up to the Constitution Court has been a unique*

[280] Pour plus d'éléments sur cette affaire, voir (Tissington, 2008, 2010a, b ; Wilson, 2010).
[281] *Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township, and 197 Main Street, Johannesburg vs. City Of Johannesburg and Others* 2008 (3) SA208 (CC), Case No CCT24/07, 19th February 2008.
[282] Rapport CALS, 2009, non publié, p. 3.

experience for both the communities and CALS. But after the glorious moments of the "victory", the consequences of the relocation are such that the need for an investigation about the actual impacts on the communities and most specifically on the most vulnerable occupiers had to be addressed. This research project is to evaluate on the first hand the real benefits of the formalisation two years after the relocation of two informal communities in shared and temporary accommodations and, on the other hand, to monitor CALS' work and its results.[283]*"* Ce rapport souligne une exaspération de la vulnérabilité des résidents et met en avant de nombreux problèmes rencontrés par ces derniers: insécurité, corruption des comités de gestion mis en place pour la gestion quotidienne des immeubles, absence de la municipalité dans la gestion de ces derniers, manque de perspective de relogement dans des conditions adéquates, manque d'intimité du fait de dortoirs unisexes, séparation des familles, tensions entre les communautés de San José et Main Street mélangées dans les deux nouveaux bâtiments au moment du relogement, etc.[284] Finalement, le rapport suggère que si cette affaire a été gagnée en justice, elle a été perdue en pratique. De la même manière, selon l'actuelle directrice du département « litigation » de CALS, interrogée lors de nos enquêtes de terrain, *« CALS a gagné ce cas devant la Cour constitutionnelle, mais en réalité nous n'avons pas vraiment gagné*[285] ». Aujourd'hui, prenant acte des conclusions de ce rapport, l'organisation de défense des droits de l'homme exprime sa volonté de déposer à nouveau une plainte devant la Haute Cour de justice afin de montrer les limites des solutions proposées par la municipalité[286].

L'affaire « Joseph and Others v. City of Johannesburg and Others » relative à l'accès à l'électricité, illustre d'une manière similaire la notion de « vraies fausses victoires ». Cette affaire concerne les locataires d'un ensemble d'appartements dans la zone d'Ennerdale (Johannesburg), dont l'accès à l'électricité a été coupé sans notification préalable de la part du fournisseur d'énergie City Power. Cette procédure était justifiée par l'entreprise par l'accumulation de dettes (estimées à R400 000) de la part du propriétaire, indépendamment du fait que les locataires payaient régulièrement leurs loyers chaque mois. Les différentes Cours de justice ont été saisies par les locataires appuyés par CALS. Au final, la Cour constitutionnelle, dans sa décision du 9 octobre 2009, a déclaré que la coupure d'électricité intervenue le 8 juillet 2008 était illégale et a ordonné à la municipalité de reconnecter l'immeuble. Dans ce cadre, la directrice du département dédié au contentieux de CALS

[283] CALS, Rapport non publié, 2009, p 4.
[284] CALS, Rapport non publié 2009.
[285] Mary-Ann Munyambate, entretien réalisé le 29/11/2010.
[286] Mary-Ann Munyambate, entretien réalisé le 29/11/2010.

estime: *« Ce jugement est une étape importante dans l'évolution des relations de pouvoir entre les propriétaires et les locataires à Johannesburg. Il met en lumière la situation absurde où les locataires paient pour l'électricité mais ont leur approvisionnement interrompu sans préavis en raison de propriétaires sans scrupules qui accumulent des arriérés et ne paient pas. Il met aussi en lumière l'absurdité et la technicité des règlements qui ne reconnaissent que le propriétaire en tant que «client» et refusent de reconnaître que les locataires sont également touchés par les coupures.*[287] *»* En dépit de la victoire juridique, quelques mois plus tard, il apparaît que la décision de la Cour constitutionnelle est restée sans effet, essentiellement pour des raisons extérieures au processus juridique, et que le recours au droit n'a pas permis de rétablir l'accès à l'énergie de ces résidents pauvres comme l'explique une observatrice:

> *«Mais quand City Power est allé essayer de reconnecter l'électricité, tous les câbles avaient été enlevés: tous les câbles d'électricité, tout avait été enlevé. Et le fournisseur d'énergie a dit: « l'appartement est de ce côté de la route, notre seule obligation est de connecter l'électricité à partir du générateur électrique situé de ce côté de la route travers à l'entrée de la propriété, donc l'appartement ne relève pas de notre compétence. Le fait qu'il n'y ait pas de câbles sur la propriété n'est pas notre problème. » Donc, nous n'avons pas été en mesure d'obtenir la reconnexion de l'électricité car cela va coûter quelque chose comme R 200 000 rien que pour remettre les câbles. Le propriétaire n'est pas prêt à réinstaller des câbles, et nos clients sont des gens pauvres. Il n'existe aucun moyen pour eux d'obtenir R200 000. Ainsi, nous avons gagné le cas, mais nous l'avons aussi et surtout perdu.*[288] *»*

Au final, les affaires Olivia Road et Joseph montrent les limites du recours au droit s'agissant des droits sociaux. En effet, dans les deux cas, malgré la victoire devant la Cour constitutionnelle, les conditions de vie et l'accès aux biens fondamentaux ciblés par le processus juridique ne sont pas rétablis. Selon nous, ces deux affaires invitent à proposer, en contrepoint des « petites victoires », la notion de « vrais fausses victoires » désignant des situations dans lesquelles la victoire en justice est avérée mais où les effets des décisions sur l'amélioration de la vie des résidents sont faibles ou nuls, voire ont augmenté la vulnérabilité des résidents. Si dans l'affaire Mazibuko, la défaite en justice des requérants s'est paradoxalement traduite par des améliorations en termes de politiques publiques,

[287] Media Alert, CALS, Johannesburg, 13 October 2009, Constitutional Court upholds tenants' appeal against electricity disconnection.
[288] Mary-Ann Munyambate, entretien réalisé le 29/11/2010.

l'élargissement de l'analyse à d'autres affaires récentes relatives aux droits sociaux en Afrique du Sud conduit à nuancer le propos. En effet, nous avons montré que dans certains cas, des victoires « éclatantes » devant les tribunaux ne se sont pas traduites par des améliorations en termes de changement social et d'impact sur les politiques publiques. Plus généralement, le recours au contentieux ne garantit nullement l'équation « victoire judiciaire = changement social ».

Finalement, la mise en perspective de ces différentes affaires montre que le recours au droit n'est pas une manière incontestée de promouvoir la justice sociale. Au contraire, certaines études montrent que le recours au contentieux peut être synonyme d'accentuation des inégalités. Par exemple, dans la défense du droit à la santé au Brésil, si le contentieux débouche souvent sur des victoires en justice, il renforce par ailleurs les inégalités dans la mesure où ce sont, non pas des populations marginalisées qui ont recours au droit, mais au contraire, des citoyens issus de la classe moyenne détournant ainsi des fonds qui pourraient être alloués à des programmes de santé futurs ou en cours au profit des populations les plus pauvres (Motta Ferraz, 2009). L'analyse du recours au juridique dans le traitement des questions sociales invite donc à la prudence, succès et défaites étant éminemment contingentes.

2.2. Mise en perspective avec un terrain contrasté : le droit au logement opposable en France

La question de l'effectivité des droits sociaux ne se pose pas seulement dans les pays en développement ou émergents, au contraire, sous l'impulsion de ce que certains observateurs qualifient de « judiciarisation » des questions sociales et politiques (Commaille, Dumoulin, 2009), cette question se pose dans de nombreux contextes. Dans ce cadre, porter un regard croisé sur des terrains aussi contrastés que l'Afrique et la France peut être riche d'enseignements. La reconnaissance du droit au logement opposable *via* la loi DALO[289] en

[289] L'adoption de la loi DALO est le résultat d'une mobilisation associative importante et intervient dans un contexte particulier : médiatisation du problème des mal-logés avec notamment les actions très publicisées des enfants de Don Quichotte, et la perspective d'élections présidentielles proches dans lesquelles le mal logement était un objet de campagne pour de nombreux candidats. L'adoption de la loi DALO vient également formaliser plusieurs dizaines d'années d'hésitation et d'évolutions législatives sur la question du logement et la mobilisation de nombreuses associations dénonçant la précarisation d'un nombre croissant de ménage. Son adoption correspond donc au fruit d'une double pression : celle de la crise du logement et de la mobilisation d'acteurs associatifs. Elle repose également sur des années d'évolution et de réflexion de la force publique et d'affrontements entre cette dernière et un certain nombre de mouvements sociaux.

France et la reconnaissance des droits sociaux en Afrique du sud sont en effet emblématiques d'une volonté de garantir l'accès à des biens sociaux par une possibilité de recours au droit, en prévoyant que les citoyens puissent saisir les tribunaux si l'accès à ces biens n'est pas garanti par l'État ou les autorités compétentes. En outre, si le terrain français est très contrasté avec celui étudié dans notre thèse, il n'en reste pas moins d'actualité pour un public français et ce détour nous permet d'asseoir notre propos en montrant que l'existence d'un droit opposable ne règle pas *de facto* la question de l'accès à des biens sociaux et que la justiciabilité des droits sociaux n'est pas systématiquement synonyme de leur effectivité.

Quelques années après son adoption[290], et alors que la loi DALO a été présentée par le gouvernement comme une recette magique à un problème devenu gênant en période électorale, l'espoir partagé étant que le droit impulse un changement *de facto* dans la société[291], la question de l'efficacité du dispositif se pose. Dans ce cadre, on constate que le changement ne va pas de soi : si l'affirmation du droit a donné un élan au niveau des politiques publiques ainsi qu'un sentiment de satisfaction aux mouvements sociaux, ces dernières se sont rapidement heurtées au principe de réalité. En effet, la loi DALO montre aujourd'hui ses limites : durée des procédures de recours, incapacité de ces dernières à aboutir à la mise à disposition d'un logement, etc. Le Monde écrit ainsi : « En 2007, on estimait à 600 000 le nombre de bénéficiaires potentiels du DALO. Mais fin septembre 2009, seuls 114 480 dossiers avaient été déposés, et les commissions DALO avaient effectivement trouvé un logement pour 9 % de ces demandes (soit 10 573 dossiers). Les recours auprès du tribunal administratif sont anecdotiques ; au 30 septembre 2009, il y en avait eu en tout 2 409[292]. » De la même manière, en juin 2009, le Conseil d'État, dans son rapport sur le droit opposable au logement, souligne les « défauts de conception » de la loi (financements insuffisants, organisation administrative non-adaptée et manque de logements pour répondre à la demande) et affirme craindre que « les droits opposables puissent être théoriques, voire fictifs » (Conseil d'État, 2009).

Ainsi, le recours au tribunal dans le cadre de la loi DALO[293] pose des questions assez similaires à celles qui prévalent en Afrique du Sud s'agissant de la saisine des tribunaux sur

[290] Pour un exposé plus complet des conditions de sa genèse, voir (Doutreligne, 2001).

[291] Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées s'est positionné comme le défenseur du droit au logement opposable dès 1998, estimant que celui-ci pourrait « servir de levier aux politiques nationales et locales afin d'appréhender toutes les conditions permettant d'atteindre l'objectif d'un toit pour chacun » (Doutreligne, 2000), confirmant cette croyance dans le pouvoir réformateur du droit.

[292] « Le droit au logement opposable n'a pas réduit le nombre de mal-logés », Le Monde, 25 mai 2010.

[293] Pour le droit au logement, il existe deux recours : un premier recours à l'amiable et un second recours devant

les questions sociales dans la mesure où, dans les deux cas, ceux ayant besoin de revendiquer leur droit social sont pour la plupart des ménages marginalisés. Le recours à la justice dépend du niveau d'information dont ces derniers disposent, de l'accompagnement qu'ils sont susceptibles de recevoir pour faire face à la complexité des démarches administratives pour faire valoir leur « droit à » et des ressources financières disponibles (Robert, 2008). Le recours aux tribunaux pour ces ménages n'est donc pas une évidence et l'opposabilité du droit n'est pas forcément une garantie de plus d'effectivité dans la mesure où les ménages concernés peuvent ne pas être en mesure, pour des raisons diverses, de saisir le tribunal. Ainsi, la question de l'accès à la justice pour garantir les droits sociaux, notamment pour les franges marginalisées de la société, constitue un frein à l'effectivité des droits sociaux malgré leur opposabilité, et ce, quels que soient les contextes.

Au-delà, Robert (2008) met en avant quelques leçons que l'on peut élargir aux droits sociaux en général quand il s'agit de leur effectivité. Tout d'abord, « la manière dont le DAL se mettra en œuvre et le rôle qu'il pourra jouer au-delà de sa fonction de recours en tant que tel varieront selon les territoires en fonction du dynamisme des politiques menées ces dernière années pour accompagner et répondre aux difficultés des ménages défavorisés, mais aussi en fonction des tensions sur le marché du logement et de l'adéquation ou non de l'offre de logements aux besoins locaux » (Robert 2008, p112). Les droits sociaux ont donc une dimension locale : si le droit est énoncé à l'échelle nationale et si le garant principal en est l'État, il est néanmoins clair que, étant donné que les politiques sont mises en œuvre et dessinées au niveau local, il existe des variations d'efficacité et de niveaux de mise en œuvre sur le terrain. Les droits sociaux sont donc, malgré leur apparente universalité, soumis à une forte territorialisation. Si nous n'avons pas testé cette hypothèse dans le cadre de nos travaux de thèse, cette piste pourrait néanmoins offrir le sujet de nouvelles recherches.

Deuxièmement, le droit au logement opposable, à l'instar de la reconnaissance d'autres droits sociaux, peut produire un effet révélateur par la mise en évidence de situations de mal logement et révéler la crise du logement qui se cache derrière. Le droit peut donc être un levier dans la mesure où il rend plus lisibles des problèmes de société et met en lumière les défaillances des dispositifs de mise en œuvre. Ainsi Robert estime qu'à terme, le droit opposable au logement pourra conduire à une réorientation de la politique du logement. Il semble qu'un processus assez semblable a eu lieu au travers du procès Mazibuko : si celui-ci a été perdu par les requérants, il a néanmoins permis de remettre au centre de l'agenda de la

les tribunaux.

municipalité la question de la pauvreté même s'il est encore trop tôt pour en évaluer les conséquences concrètes. Finalement, le droit, à défaut de résoudre les problèmes sociaux, a le pouvoir de les mettre en évidence en soulignant les défaillances des dispositifs existants et ainsi de les rendre plus visibles et lisibles aux yeux de la force publique.

Troisièmement, « s'il est évident que le droit opposable au logement en tant que nouveau droit ne dit rien sur la politique (nationale ou locale) du logement qui est (et qui sera) mise en œuvre, il peut toutefois, en particulier sur les territoires confrontés à une crise aiguë, conduire à une redynamisation et une réorientation des actions en faveur des personnes en difficulté de logement. Plus encore, notamment dans la perspective de l'élargissement des personnes qui pourront user de ce droit de recours en 2012, la loi Dalo peut contribuer à améliorer la politique du logement. L'enjeu est de taille pour l'un des droits les plus élémentaires : celui d'avoir un hébergement ou un logement adapté à ses besoins et à ses ressources. » (Robert, 2008). Un droit social peut donc dynamiser les politiques publiques dans la mesure où rendre opposable un droit social témoigne d'un soutien politique fort à un objectif jugé socialement juste. Néanmoins cette avancée ne correspond pas forcément à des avancées concrètes et la performativité du droit n'est réelle que lorsqu'il est accompagné de dispositifs administratifs et financiers adaptés. Plus avant, le recours juridique est considéré comme une « garantie, l'élément qui force à agir, et non un outil de gestion » (Lacharme, 2006), suggérant que la définition de l'autorité publique responsable vis-à-vis de la mise en œuvre du droit, les transferts de compétences ou délégations de l'État aux autorités locales responsables accompagnés des financements adéquats sont autant d'éléments indispensables à la réalisation des droits sociaux. Ainsi, reconnaître un droit social n'a de sens que mis en perspective avec des responsabilités claires de la part de la force publique, la mise à disposition de compétences et de financements adaptés. Ces éléments mettent en évidence qu'il est nécessaire de s'intéresser à la boîte noire des politiques publiques censées donner corps aux droits sociaux.

3. Dépasser la vision légaliste du droit

Finalement, l'existence de droits sociaux opposables, en Afrique du Sud ou ailleurs, n'est pas automatiquement synonyme de plus de justice sociale. Ce faisant, notre thèse a souligné les limites d'une vision légaliste du droit, d'une part, et mis en lumière qu'une affirmation de droit n'est pas suffisante pour provoquer le changement social et qu'au contraire, un réseau d'acteurs pour rendre le droit effectif est nécessaire, d'autre part. Cette remarque nous invite à la prudence et à nous prémunir de l'effet pervers qui consisterait à se focaliser sur la question juridique en faisant passer en second plan les débats techniques et financiers essentiels à la réalisation des droits sociaux.

Dans ce cadre, on a pu constater au travers de notre pratique professionnelle qu'un large spectre d'acteurs se mobilise en faveur de la reconnaissance du droit à l'eau comme droit fondamental ou pour son intégration dans les législations ou constitutions nationales, le postulat sous-jacent à l'ensemble de ces mobilisations est que la reconnaissance formelle de ce dernier, notamment par les États, principaux responsables de la garantie de ce service public de base, facilite sa réalisation. Ainsi, pour ACF comme pour un certain nombre d'organisations, constitutionnaliser le droit à l'eau apparaît comme étant la solution permettant de réaliser l'accès à l'eau pour tous, particulièrement des plus pauvres, et la première étape de son opérationnalisation concrète. Les recommandations d'un certain nombre d'organismes internationaux vont également dans ce sens. Par exemple, le rapport sur le développement humain (PNUD, 2006), formulant quatre recommandations pour la réalisation des ODM, propose: *« il n'existe pas de formule toute faite en ce qui concerne les réformes de l'eau, il est néanmoins essentiel de faire de l'eau un droit de l'homme - et de le vouloir. Tous les gouvernements devraient aller au-delà de la formulation de principes constitutionnels vagues pour entériner le droit de l'Homme à l'eau dans la législation habitante. »*

A l'inverse de cette approche légaliste, nous avons montré, en étudiant les dispositifs qui permettent au droit d'être efficace quand il est saisi par des acteurs spécifiques, notamment des militants, que la réalité du droit en action est beaucoup plus complexe. La performativité du droit ne dépend pas de sa simple affirmation ou de sa reconnaissance dans un texte de loi ou une Constitution. Autrement dit, une proclamation de droit n'est un paramètre suffisant pour garantir un meilleur accès à l'eau ou à d'autres biens sociaux.

En dépit de ces réserves, soulignons que la reconnaissance formelle du droit à l'eau n'en demeure pas moins un objectif important, préalable à toutes formes de mobilisations sociales mettant aux prises les tribunaux, les pouvoirs publics et les fournisseurs de service autour d'une définition ou d'une redéfinition des conditions d'accès aux aménités urbaines. En effet, malgré la déconstruction d'une vision légaliste des droits sociaux ou d'une « vision enchantée » du rôle judiciaire (Commaille, Dumoulin, 2009, p.87), nous avons néanmoins montré que la justiciabilité du droit à l'eau a un impact indirect conséquent dans la mesure où il constitue un outil de choix permettant aux mouvements sociaux d'influer sur le contours des politiques sociales. En effet, on peut affirmer que la justiciabilité du droit à l'eau joue un rôle dans la gouvernance du secteur à l'échelle nationale dans la mesure où il permet, de manière indirecte, d'améliorer les « *voice and accountability mechanisms* » (Anand, 2007).

Finalement, les mobilisations relatives au droit à l'eau, et plus généralement aux droits sociaux, présentées dans cette thèse nous semblent être une bonne illustration de la manière de réfléchir au droit à la ville dans la mesure où poser la question du lien entre l'accès aux services et le droit à la ville peut être porteur de nouvelles interrogations sur la question urbaine (Aubriot, Moretto, 2012).

Annexes

Annexe 1 - Liste des personnes interrogées et observations réalisées

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, filière de Suez, de 2001 à 2006 (26/06/2009)
- Dale McKinley activiste, co-fondateur et leader de l'APF, (29/06/2009)
- Barbara Schreiner, , ex-représentante du DWAF, a écrit le 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 policies (DWAF) (09/07/2009)
- Wim Trengove, 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 Committe (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 (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, member fondateur du *Thembelile crisis committee* (29/07/2009)
- Bricks Makolo, activiste, président et fondateur du 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):

- Martha Mokoena, Enoch Mudau, Bongi, (JW) (04/03/2010)
- 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 Orange Farm water crisis committee (10/03/2010)
- Bricks Makolo (10/03/2010)

- Wim Trengove (12/03/2010)

Mission 3 (novembre/décembre 2010):

- Ms Raphephe, 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, OKM (12/11/2010)
- Observation d'une réunion du SECC à Moletsane (16/11/2010)
- Sipho 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)
- Mandlela 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 (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)
- Laïla Smith, ex responsable de l'ONG Mvula Trust, (30/11/2010)
- Virginia Setshedi (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 (02/12/2010)
- Karen Brits (26/11/2010)

Annexe 2 – Les droits sociaux dans le système onusien des droits de l'homme

A l'échelle internationale, les droits économiques, sociaux et culturels (DESC) et les droits civils et politiques (DCP) ont été reconnus au niveau international en 1966 via les deux Pactes « jumeaux » adoptés par l'Assemblée Générale des Nations Unies : le Pacte International des Droits Economiques, Sociaux et Culturels (PIDESC) et le Pacte International relatifs aux Droits Civils et Politiques (PIDCP). Historiquement relégués au second plan, communément appelés « droit de seconde génération », les DESC furent longtemps classés loin derrière les droits civils et politiques, catégorisés à l'inverse de « droits de première génération »[294]. La division entre les DESC et les DCP est essentiellement une création de la guerre froide et un outil de propagande dans la lutte bipolaire entre Est et Ouest : d'un côté, à l'Est, l'accent était mis sur les DESC alors que les États de l'Ouest étaient pointés du doigt pour leurs échecs à assurer leur réalisation au profit de l'ensemble des citoyens. Dans le même temps, à l'Ouest, l'accent était mis sur les DCP et les États de l'Est étaient vivement critiqués pour le déni de ces derniers[295]. Après la fin de la guerre froide et la chute du mur de Berlin, cette distinction s'est progressivement amenuisée et la reconnaissance de l'indivisibilité entre les DESC et les DCP s'est faite plus évidente tant aux yeux des États que des organisations internationales ou de la société dite civile[296]. Comment est-on passé d'une confrontation entre DESC et DCP à une affirmation de ces derniers au travers notamment du lien qui est fait entre eux et le développement ? Comment et pourquoi s'est opéré ce changement de perception ?

La fin de la guerre froide, le cinquantième anniversaire des droits de l'homme en 1998 sont des explications potentielles mais elles ne sont pas uniques. En effet, le regain d'intérêt pour les DESC tient plus encore au fait qu'il est apparu évident que la mondialisation a été néfaste pour beaucoup de droits sociaux et que les plans d'ajustements structurels ou les politiques néolibérales lancées par les institutions de Bretton Woods dans les années 60 ont souvent eu des conséquences négatives sur les droits sociaux des plus pauvres. Au final, l'absence de réalisation des DESC est de plus en plus considérée comme une violation des droits de l'homme.

---

[294] Pour une discussion sur cette différenciation entre droit de première génération et droit de deuxième génération et sur le conflit idéologique à l'origine de celle-ci, voir notamment : Les DESC, exigences de la société civile, responsabilité de l'Etat, Terre des Hommes France, Ed. Karthala, 2003, pages 34 et 35

[295] PNUD, 2000, p3

[296] *Les DESC, exigences de la société civile, responsabilité de l'Etat*, Terre des Hommes France, Ed. Karthala, 2003, voir p33

Aujourd'hui, ils bénéficient d'un regain d'intérêt certain du fait de leur implication centrale au cœur d'un grand nombre d'enjeux internationaux contemporains : pauvreté et inégalités sociales, malnutrition, problèmes de logement, pandémies, problèmes d'accès aux services de base et aux ressources naturelles, etc. En effet, depuis le début des années 1990, les DESC ont fait l'objet d'une attention nouvelle de la part d'États et de certaines organisations internationales notamment à l'occasion de grands sommets portés par les Nations Unies et consacrés à des problématiques comme le développement durable (Rio 1992[297]), la promotion des droits de l'homme et de leur indivisibilité (Vienne 1993[298]), la pauvreté et la solidarité mondiale (Copenhague 1995[299]), ou encore autour des questions d'alimentation (Rome 1996[300], sommet qui a entre autre permis de réaffirmer le droit à l'alimentation). Il est aujourd'hui reconnu que les DESC et les DCP entretiennent une relation causale et sont en mesure de se renforcer mutuellement et qu'au-delà, ces deux types de droits revêtent une importance cruciale pour éradiquer la pauvreté.

Parallèlement, on a vu se développer des problèmes sociaux et économiques mondiaux caractérisé notamment par un creusement des inégalités. Il est aujourd'hui admis que la globalisation a laissé de côté un certain nombre de pays, les pauvres ne profitant pas des avantages de cette dernière au contraire, on parle de « *widening gap*[301] » entre les pauvres et les riches, tant à l'échelle des nations qu'à l'échelle globale, le système libéral a ayant montré ses limites en termes de promotion du bien être social. Dans ce cadre, l'exigence de la réalisation des DESC s'est faite globalement plus pressante, ceux-ci n'étant pas auto réalisés grâce aux supposées vertus du système capitaliste. Par conséquent, aujourd'hui la hiérarchisation et la dissociation entre droits de première et de deuxième génération sont devenues obsolètes et la tendance est clairement à la reconnaissance de leur indivisibilité.

---

[297] Sommet Planète Terre, Rio de Janeiro, Brésil, 3-14 juin 1992

[298] Conférence Mondiale sur les droits de l'homme, 14 au 25 juin 1993, Vienne. Lors de cette conférence, il a été affirmé *que « les droits humains sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés »*. Pour plus de détails, voir le site officiel : http://www.unhchr.ch/html/menu5/wchr.htm

[299] Sommet Social Mondial, mars 1995, Copenhague. Pour plus de détails, voir le site officiel : http://www.un.org/french/events/social95.htm

[300] Somment Mondial sur l'Alimentation, 13-17 novembre 1996, Rome. Pour plus de détails, voir le site officiel : http://www.fao.org/docrep/X2051f/X2051f00.htm

[301] UNDP 2000

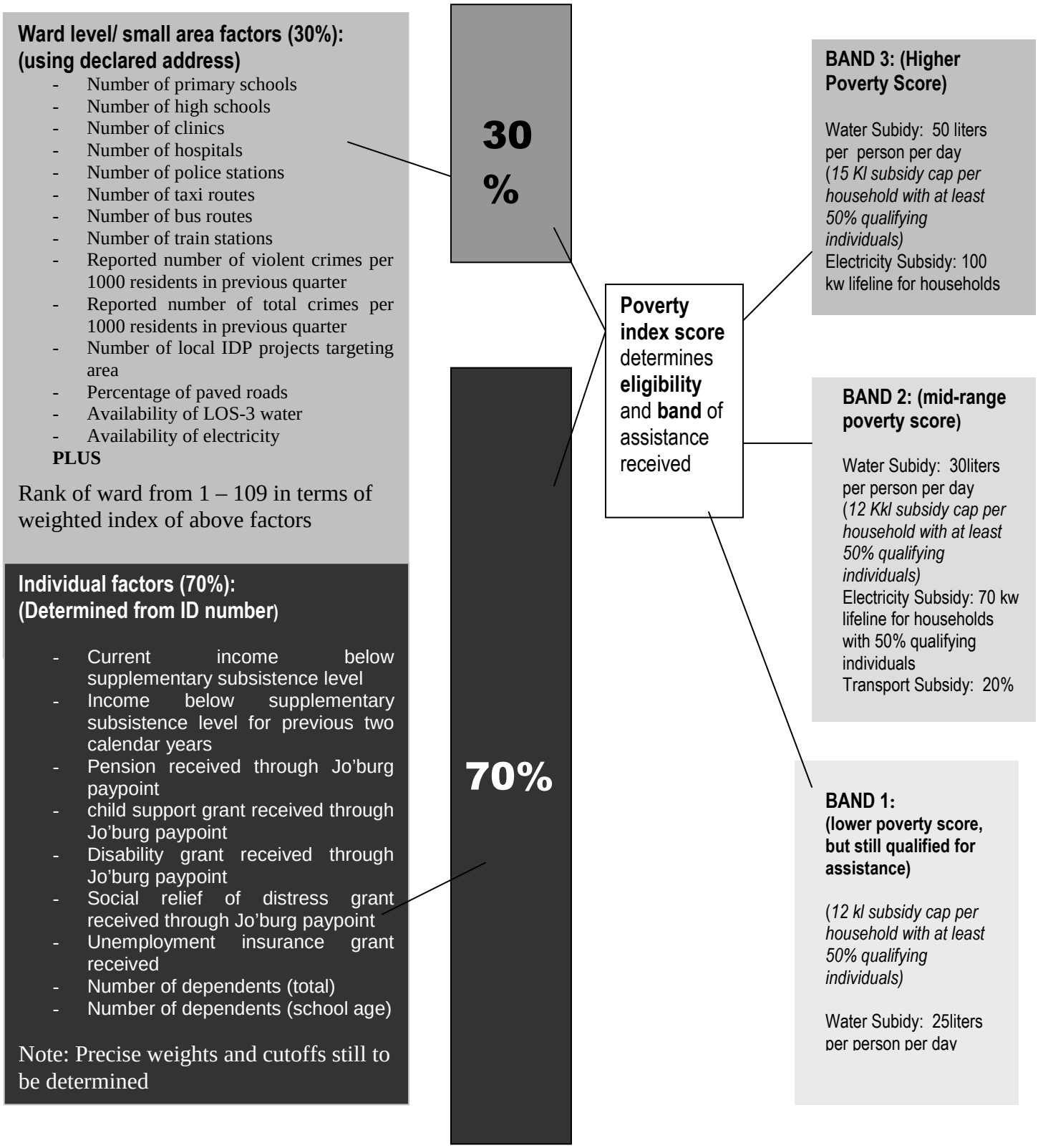
Par ailleurs, l'adoption du Protocole facultatif additionnel au PIDESC par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 10 décembre 2008302 concrétise cette idée d'indivisibilité des droits humains et contribue à mettre les DESC sur le devant de la scène politique. En effet, depuis son entrée en vigueur en 1976, le PIDESC n'était assorti d'aucun mécanisme de contrôle alors que son « jumeau », le Pacte international sur les droits civils et politiques, dispose depuis 1976 d'une procédure de plainte ayant permis le développement d'une jurisprudence riche en la matière. Ainsi, le protocole additionnel témoigne d'une certaine progression (même s'il reste faible sur certains aspects303) en incluant certaines dispositions incontournables pour une meilleure protection des droits sociaux. Les deux nouveautés principales sont la possibilité d'examen par le Comité des DESC de plaintes (individuelles ou non) alléguant des violations des droits énoncés dans le PIDESC, et le pouvoir de prendre des mesures provisoires pour que l'État concerné prenne immédiatement toutes les mesures urgentes afin d'éviter des dommages irréparables pour les victimes. Ainsi, à l'échelle internationale, le protocole additionnel constitue une avancée considérable pour la justice sociale en « officialisant » la justiciabilité des DESC et l'indivisibilité de tous les droits humains. De fait, le protocole offre une opportunité supplémentaire de revendications pour l'ensemble des organisations de la société civile304 qui militent pour la mise en œuvre des DESC.

[302] Le processus de ratification du protocole a débuté en mars 2009, le protocole additionnel n'entrera en vigueur que quand au moins dix Etats l'auront ratifiés.

[303] Voir l'étude publiée par le CETIM et réalisée par Christophe Golay sur le protocole additionnel au PIDESC : http://cetim.ch/fr/documents/Cahier-2.pdf

[304] Nous retiendrons comme première définition de la société civile qu'elle se définit par : *« cet espace flou existant entre la sphère étatique et la sphère politique. Elle se caractérise par plusieurs traits : un retrait par rapport au politique voire même une dénégation du politique, elle est hors de l'État mais en interaction avec lui, souvent le principal interlocuteur, elle présente une pluralité de genres, mais toujours des mouvements de rassemblement et de mobilisation autour d'un objectif ou d'une cause. »* In, Thiriot (C.), Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique : éléments de réflexion à partir du cas du Mali, Revue Internationale de Politique Comparée, Vol 9, n°2, 2002

Annexe 3 - Système de calcul des aides sociales pour l'eau [305]



[305] (Source : annexure B: expanded social package policy. Eligibility mechanism and operational structure for poverty-targetting subsidies and services delivered by abd ub collaboration with the city of Johannesburg, City of Johannesburg, April 2008)

Annexe 4 – Formulaire à signer par les bénéficiaires du projet

City of Johannesburg
Johannesburg Water (Pty) Ltd

17 Harrison Street
Marshalltown
Johannesburg

Johannesburg Water
PO Box 61542
Marshalltown
2107

Tel +27(0) 11 688 1400
Fax +27(0) 11 688 1528

Johannesburg Water

www.johannesburgwater.co.za

Johannesburg Water Infrastructure Upgrade & Rehabilitation Consent form

Johannesburg Water require your consent for the contractor to access your property to conduct a survey, fix plumbing defects, install and upgrade software on existing water meters.

Property details:

Township: _____ Old address: _____

New address: _____

Account Number: _____

ON PROPERTY WORK DESCRIPTION:

(a) Repair or replacement of faulty taps, cisterns, toilet pans, toilet fittings as per pre-survey.
(b) Installation of prepaid water meter (where prepaid water meter is not installed).
(c) Upgrading of water meter (where prepaid meter has been installed).
(d) Defective plumbing fixture such as geysers, sprinklers and swimming pools will not be attended to.

The work to be carried out on your property will be communicated to you by the contractor.

Consent by owner/occupant

I_____ of stand number _____ hereby give my consent for the contractor to enter the property for the purpose of fixing plumbing defects, installation and upgrading of water meter.

Signature: _____ ID Number: _____

Date: _____

Agent name: _____

Signature: _____

Directors:
Mr Gerald Dumas (Managing Director), Mr Manu Padiaychee (Financial Director), Ms Martie van Rensburg (Chairperson), Mr Graham Luden (Company Secretary), Mr Neil Macleod, Dr Nomonde Mabuya, Mr Nandha Govender, Ms Natalie Skeepers, Mr Tebogo Modipane, Ms Nompumelelo Msezane, Ms Lerato Ndoro, Mr Cassim Tilly
Johannesburg Water (Pty) Ltd Registration Number: 2000/029271/07

Annexe 5 – Notice explicative distribuée aux bénéficiaires du projet

City of Johannesburg
Johannesburg Water (Pty) Ltd

17 Harrison Street
Marshalltown
Johannesburg

Johannesburg Water
PO Box 61542
Marshalltown
2107

Tel +27(0) 11 688 1400
Fax +27(0) 11 688 1528

Johannesburg Water

www.johannesburgwater.co.za

NOTICE

Operation Gcin'amanzi was suspended on 7 May 2008 following the Mazibuko Court Judgment. The appeal was heard at the Supreme Court of Appeal (SCA) from 23 to 25 February 2009. The SCA judgment has been appealed and was heard at the Constitutional Court (CC) on 02 September 2009.

The CC judgment was passed on 8 October 2009, whereby the judgment of the High Court and Supreme Court of Appeal were set aside. On prepayment water meters, the CC held, contrary to the High Court and the Supreme Court of Appeal, that the national legislation and the City's by-laws authorise the latter to introduce pre-paid water meters as part of infrastructure upgrade or related projects. The CC further ruled that the installation of the meters was neither unfair nor discriminatory.

You are hereby notified that Johannesburg Water or its agents will be visiting your area from August 2010. This is to allow technicians/field staff and/or contractors to complete retrofitting (repair any plumbing fixtures on your property to ensure that your property has no leaks, install or upgrade prepaid meters and restore water connections. Johannesburg Water reserves the right to replace any leaking plumbing fixture with suitable product (material).

In ensuring that all required work is undertaken without hindrance, please ensure that:

- An adult person is available to take charge of all works required on your property and sign documents when required or necessary.
- Copy of identity document is available
- Copy of municipal services account is available.
- All defective geysers are repaired, as geysers will not be fixed or replaced via this project

Also note that there will be no costs charged to you as our valued customer and finally you will be able to realize all infrastructure upgrade related benefits after the work has been undertaken.

Thank you for your co-operation

Johannesburg Water

Directors:
Mr Gerald Dumas (Managing Director), Mr Manu Padiaychee (Financial Director), Ms Martie van Rensburg (Chairperson), Mr Graham Luden (Company Secretary), Mr Neil Macleod, Dr Nomonde Mabuya, Mr Nandha Govender, Ms Natalie Skeepers, Mr Tabogo Modiosane, Ms Nomoumelelo Msezane, Ms Lerato Ndoro, Mr Cassim Tilly

Annexe 6 – Notice informative sur la reprise du projet

City of Johannesburg
Johannesburg Water (Pty) Ltd

17 Harrison Street
Marshalltown
Johannesburg

Johannesburg Water
PO Box 61542
Marshalltown
2107

Tel +27(0) 11 688 1400
Fax +27(0) 11 688 1528

Johannesburg Water

www.johannesburgwater.co.za

PROJECT COMMENCEMENT NOTICE

This serves to inform the community that the infrastructure upgrading project resumed on 06 September 2010. Public meetings and door to door campaigns are underway as well as establishment of site camps by the contractors. This will be followed by the recruitment of local labour and sub contractors.

A preliminary assessment on all the properties will be conducted with the aim of determining the condition of the plumbing infrastructure on your property.

During the implementation of the project, all stands will be visited without any exception to execute the following work:

- Prior to any work being done on a property, a plumber will visit your property to assess the work to be done.
- Once the survey is completed, a plumber will visit your property for the purpose of fixing leaking plumbing fixtures only.
- All unmetered properties will be metered without exceptions.
- All existing meters on metered properties will be upgraded to enable automated meter reading (AMR).
- All yard stand pipes/LOS 2 connections will be upgraded to level of service 3/metered connection.
- All by-passed meters will be fixed at no cost to the customer.

You are required to provide access to your property during the implementation of the project in your area.

For enquiries please contact our Avalon Depot on the phone numbers (011) 946 0600 or visit us on the following address:

Avalon Depot
1 Calendula Street
Klipspruit West

Thanking you for your anticipated cooperation.

Johannesburg Water

Directors:
Mr Gerald Dumas (Managing Director), Mr Manu Padayachee (Financial Director), Ms Marlie van Rensburg (Chairperson), Mr Graham Luden (Company Secretary), Mr Neil Macleod, Dr Nomonde Mabuya, Mr Nandha Govender, Ms Natalie Skeepers, Mr Tebogo Modipane, Ms Nompumelelo Msezane, Ms Lerato Ndoro, Mr Cassim Tilly
Johannesburg Water (Pty) Ltd Registration Number, 2000/029271/07

Annexe 7 : Questionnaires distribués aux participants aux focus groups

Demographic and Socio-economic Profile of Residents

1. Number of persons by stand

Number of persons by stand	Tick the appropriate box
One	
Two	
Three to four	
Five to six	
Seven to eight	
Nine to ten	
More than ten	

2. Total household size

Total household size	**Number**
Total adults	
Total Children	
Total elderly	

3. Household profile of stand

Number of households linving in the stand	Tick the appropriate box
One	
Two	
Three	
Four	
Five to Six	
Seven or more	

4. Relationship among Multiple Households

	Tick the appropriate box
Family members	
Tenants	
Other	

5. Nature of dwelling unit

Type of dwelling	Tick the appropriate box
House or formal structure on a separate stand	
House or room, in backyard	
Informal dwelling or shack, in the backyard of a formal house	

6. Own/rent dwelling

Own the dwelling	
Rent the dwelling	
Neither own or rent	

7. Employment

Number of Employed Household Members .	
None	
One	
Two - Three	
More than three	

8. Type of employment

Full-time employment	
Part-time employment	
Employed in informal sector	
Unemployed, not seeking work	
Unemployed, seeking work	
Student	
Pensioner/retired/disabled	
Other	

9. Income of the household

No Income	
R1 - 200	
R201 - R500	
R501 - R800	
R801 - R1000	
R1001 - R1500	
R1501 - R2000	
R2001 - R2500	
R2501 - R3000	
R3001 - R3500	
R3500 - R4000	
R4001-R6000	
More than R6001	

10. Is there any other source of income beside the one received from formal employment?

Yes	
no	

11. Type of other source of income

Rentals/tenants	
Grants	
Other **(please specify)**	

12. Is your household/yourself registered as an indigent with the city of Johannesburg?

Yes	
no	

Accessing water and Perceptions of Prepaid water meters

1. **How do you access your drinking water?**

Piped – internal with normal meter	
Piped – internal Prepaid water meter	
Piped – yard stand pipe	
Communal standpipe	
Other (please specify)	

2. Did you remove/bypass your PPM?

Yes	
no	

3. Do you still pay for water services?

Yes	
no	

4. Do you pay through a PPM, a water bill, etc;?

	Yes/no	**Amount per month**
PPM		***On average, how much water do you buy (or did you if the prepaid has been removed) per month after consumption of the free basic water?***
Flate rate		
Bill every month		

5. If you still have a PPM or when you were used to have a PPM, money spent each month on purchasing additional water credits?

….

6. If you receive a water bill, how easy is it to understand your water bill?

Very easy	
Easy	
Not that easy	
Very difficult to understand	
Not applicable	

7. If you still have or had in the past a PPM, do you feel the free basic water (6KL) is/was sufficient to meet your daily household needs?

Yes	
no	

8. Why?

There are too many household members	
There are sick members in this household	
I cannot afford the water credits	
Other	

9. If you still have or had in the past a PPM, how often does/did your free basic water get finished before the end of the month?

Seldom now and then	
Often (every month)	
Never	

10. Satisfaction with Pipes Repairs after phase 1 of OGA

Satisfied, there are no more water leakages	
Neither satisfied nor dissatisfied	
Dissatisfied, there are still water leakages	
Other specify	
Not applicable	

11. How do you feel about your water supply since you became part of the OGA?

The water supply has got better	
The water supply has stayed the same	
The water supply has got worse	

Awareness of Operation gcin amanzi

1. Have you ever heard about the second phase of Operation Gcin' Amanzi?

Yes	
no	

2. Did you attend any public meetings?

Yes	
no	

3. Did JW came to your house to make you sign papers and explain about the project?

Yes	
no	

4. Did you agree for a PPM?

Yes	
no	

5. Would you agree for a PPM if JW would give you more than 10KL/month for free?

Yes	
no	

6. Did they start upgrading infrastructures in your house?

Yes	
no	

7. Did they start upgrading infrastructures in the streets (pipes)?

Yes	
no	

8. What Do You Think Operation Gcin'Amanzi is about?

The installation of prepaid water meters	
Water conservation	
The repair of leaking pipes	
Don't know	
Other	

9. Has your awareness of conservation changed since the initiation of OGA?

More Aware	
No Difference	
Don't Know	

10. Have you already participated to a March against the OGA ?

Yes	
no	

Annexe 8: Guide de discussion, focus groups

Group Introduction:

1. **What kind of access to water do you have on your property?** (i.e. normal meter, prepaid meter, communal standpipes, etc.) What are the main problems relating to that type of access (i.e. quality of services, quantity of water, distance, etc.)

2. **If a PPM on the property, did you remove it?** When did you remove it? Why? What is an affordability issue or a political resistance against ANC policies in terms of service delivery? Who did it (yourself? A social movement member?) Did you pay for that removal? If the PPM has been removed, do you pay bill/municipal taxes every month or you do not pay at all?

3. **If the PPM has not been removed or bypassed, how much do you pay per month after consumption of the Free Basic Water?** What do you think of this technology? Does it help you managing your budget? Does it restrict your water consumption (i.e. conservation of water)? Etc.

4. If PPM on the property, did you participle to **any kind of resistance against the PPM**? If you did so, how (i.e. marches, protests, etc.)? Why?

5. **If you do not have a PPM, what do you think of this technology?** Would you agree getting this kind of technology? Why?

6. If you have or do not have a PPM, according to you, **what are these advantages and disadvantages? According to you, what are the reasons for resistance against prepaid water meters in Soweto? Is it an affordability issue or more a political issue or both?**

7. **Are you involved in water struggles with social movements?** Why? What are your motivations? When you got involved, was it because you had problems regarding access to water at home?

8. **If you are not member of a social movement, what do you think of social movements' demand and positioning on service delivery?**

9. **Government/local authorities' interaction.** What is their experience with the City of Johannesburg? What do you think of ANC policies in terms of service delivery? Do you think that councillors defend properly interest of population in terms of service delivery?

10. **Phase 2 of the Operation Gcin Amanzi,** What do you know about it? What do you think about it? Are you going to protest against it? Is there any protestations/mobilisation on going in the area against the project?

"What if" questions :

- What would they advise for water policy? (Because of their experiences in Soweto)
- What would they change in the water policy?

Bibliographie

ABEL, R. (1998), “Speaking Law to Power: Occasion for Cause Lawyering” *in* SARAT (A.), SCHEINGOLD (S.), (eds.), (1998), “Cause Lawyering and Political Commitments and Professional Responsabilities”, Oxford, New York, Oxford University Press.

AFD (2009), Note de Présentation de Projet, Projet OGA, document interne, non publié.

AGRIKOLIANSKY, E. (2003), Usages choisis du droit : le service juridique de la ligue des droits de l'homme (1970-1990). Entre politique et raison humanitaire, Sociétés contemporaines, N° 52, pp. 61-84.

AGRIKOLIANSKY, E. et *al*. (2010), *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*. Paris, La Découverte « Recherches », 338 pages.

AGRIKOLIANSKY, E. (2010), *Les usages protestataires du droit*. In AGRIKOLIANSKY, E. (2010), Penser les mouvements sociaux. La découverte, Recherches, Paris, pp. 225-243.

ALENCE, R. (2002), *Sources of successful cost recovery for water: evidence from a national survey of South African municipalities*. Development Southern Africa, 19(5), Johannesburg, pp. 699–717.

ALEXANDER, P. (2003), *Anti-globalisation movements, identity and leadership: Trevor Ngwane and the Soweto Electricity Crisis Committee*. Paper for the South African Sociological Association, Durban 27 June to 1 July.

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, CAWP et PCRF (2004), *“Prepaid meters and the struggle for life in Phiri, Soweto”*, 2004.

APF et CAWP (2004), *“‘Nothing for Mahala’, the Forced Installation of Prepaid Water Meters in Stretford, Extension 4, Orange Farm, Johannesburg”*, Johannesburg.

APF, OFCC et CAWP (2004) *Destroy the meter, enjoy free water*.

ALLOU, S. (2010), *Droit à la ville et justice sociale : quels enjeux et stratégies d'action pour les ONG du Nord ?* Communication présentée au nom du Gret et de Coordination Sud à la table ronde ONG du Forum urbain mondial, Rio de Janeiro, 22-26 mars (non publié).

ANAND, P.B. (2007), *Right to water and access to water: an assessment*. Journal of International Development, vol. 19, n°4, p. 511–526

BACQUE, M.H. et REY, H. (2005), Gestion de proximité et démocratie participative, Paris, La Découverte « Recherches », 316 pages.

BACQUE, M.H. et GAUTHIER, M., « Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participiption » de S. R. Arnstein », Participations, 2011/1 n°1, p. 36-66.

BAKER J. et GROSH M. (1994), *Poverty reduction through geographic targeting: how well does it work?* World Development, n°22(7), pp. 983-995.

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

BALLARD, R., A. HABIB et I. VALODIA (2006b), *Conclusion. Making sense of post-apartheid South Africa's voices of protest, in* BALLARD, R., A. HABIB et I. VALODIA (2006a), *Voices of Protest: Social Movements in Post-Apartheid South Africa*, Pietermaritzburg, University of Kwazulu-Natal Press, Kwazulu-Natal, pp. 397-417.

BALLARD, R., A. HABIB et I. VALODIA et ZUERN E. (2006c), *Introduction. From Anti-Apartheid to post-apartheid social movements. in* BALLARD, R., A. HABIB et I. VALODIA (2006a), *Voices of Protest: Social Movements in Post-Apartheid South Africa*, Pietermaritzburg, University of Kwazulu-Natal Press, Kwazulu-Natal, pp. 1-22.

BANEGAS, R. (2010), *Lutter dans les Afriques*. Genèses, 4 n° 81, p. 2-4

BARCHIESI, F. (2004), *Classes, Multitudes and the Politics of Community Movements in Post-Apartheid South Africa.*

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

BARON, C. (2006), *Mutations institutionnelles et recompositions des territoires urbains en Afrique : une analyse à travers la problématique de l'accès à l'eau*. Développement durable et territoires [En ligne], Dossier 6 : Les territoires de l'eau, mis en ligne le 01 September 2006, consulté le 15 November 2011. URL: http://developpementdurable.revues.org/2940

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.

BEBBINGTON, A. (2008), *Social Movements and the Dynamics of Rural Development in Latin America, in* BEBBINGTON, A., ABRAMOVAY, R. et CHIRIBOGA, M. (Eds.) Special section of World Development, vol 36, n°12.

BEN NEFISSA, S. (2011), *Introduction. Mobilisations et révolutions dans les pays de la Méditerranée arabe à l'heure de « l'hybridation » du politique – Égypte, Liban, Maroc, Tunisie, in* BEN NEFISSA, S. et DESTREMEAU, B. (dir.) *Protestations sociales, récvolutions civiles, Transformations du politique dans la Méditerranée arabe*, Revue Tiers monde, hors série, pp. 5-26.

BENIT, C. (2005), *La difficile définition de la justice spatiale à Johannesburg. Un processus de démocratie participative*. Annales de la recherche urbaine, n°99.

BENIT-GBAFFOU, C. (2009), "Are Practices of Local Participation Sidelining 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.

BERENI, L. et CHAPPE, V.A. (2011), *La discrimination, de la qualification juridique à l'outil sociologique*. Politix 2 (n° 94). 228 pages.

BETTON, E. (2000), « Droits à » et sentiment de justice à l'épreuve des faits, Informations sociales n°81, pp. 20-25.

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. (2005), De l'eau gratuite : à quel prix ? Université Bordeaux 3, ADES/Dymset, Pessac.

BLANKENBURG, E. (1994), *La mobilisation du droit. Les conditions du recours et du non-recours à la justice*. Droit et société N°28, pp. 691-703.

BLICHLITZ, D. (2007), *Poverty and fundamental rights. The justification and enforcement of socio-economic rights*. Oxford university press.

BLUMER, H. (1946), "Collective Behavior" dans LEE, A.M (Ed.), Outline of Sociology, New York, Barnes and Noble.

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.

BOND, P. (2010), Fighting for the Right to the City: Discursive and Political Lessons from the Right to Water, paper presented to the Right to Water Conference 2010, Syracuse University, New York, 29 March 2010.

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, p. 21-32, Sage, Londres.

BORGETTO, M. (2000), L’irrésistible ascension des « droits à … ». Une démocratie en mouvement ? Informations sociales n°81, pp. 4-16.

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.

BRYANT, J. (2008) *Towards Delivery and Dignity: Community Struggle from Kennedy Road*, Journal of Asian and African Studies February, n°43, pp. 41-61.

BUHLUNGU, S. (2006), *The Anti-Privatisation Forum: A Profile of a Post-Apartheid Social Movement*, *in* BALLARD, R., A. HABIB et I. VALODIA (2006a), *Voices of Protest: Social Movements in Post-Apartheid South Africa*, Pietermaritzburg, University of Kwazulu-Natal Press, Kwazulu-Natal, pp. 67-87.

CEFAI, D. (2007), *Pourquoi se mobilise-t-on ? Théories de l’action collective*, Paris, La Découverte, Collection « Recherches », 730 p.

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

CHENWI, L. (2007), *Taking those with special housing needs from the doldrums of neglect: A call for a comprehensive and coherent policy on special needs housing*, Law, Democracy and Development 1.

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

COMMAILLE, J. (2010), Les vertus politiques du droit. Mythes et réalités. Droit et société n°76.

COMMAILLE, J. et KALUSZYNSKI, M. (dir.) (2007), La fonction politique de la justice, Paris, La découverte.

COMMAILLE, J. et DUMOULIN, L. (2009), Heurts et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines. Une sociologie politique de la « judiciarisation », L'année sociologique, Vol 59, p.63-107

COMMAILLE, J. et DUMOULIN, L. (2010), « Présentation », Droit et Société, n°76, pp. 513-521

CONSEIL D'ETAT (2009), Rapport public 2009 vol. 2, "Droit au logement, droit du logement", La Documentation française, Paris, 460 p.

COURTIS, C. (2008), "*Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights. Comparative experiences of justiciability*." International Commission of Jurists, Geneva.

DAWSON, M. (2008), *Social Movements in Contemporary South Africa: The Anti-Privatisation Forum and Struggles around Access to Water in Johannesburg*, D.Phil thesis, University of Oxford.

DAWSON, M. (2010a), *Phansi Privatisation! Phansi!': The Anti-Privatisation Forum and "Water Wars" in Post-Apartheid South Africa*.' In W. Beinart & M. C. Dawson (Eds). South African Popular Politics and Resistance Movements, 1970-2008.

DAWSON, M. (2010b), *Resistance and repression: policing protest in post-apartheid South Africa*, in Handmaker (J.) and Berkhout (R.) (eds) Mobilising Social Justice in South Africa: Perspectives from Researchers and Practitioners, pp. 101-136

DEBOUZY, M. (2003), *Droits et mouvements sociaux aux États-Unis*, Le Mouvement Social, n° 203, pp. 3-18.

DELLA PORTA, D. et DIANI, M. (2006), *Social Movements: an introduction*, John Wiley & Sons, 345 p.

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

DE WET, T., VAN ROOYEN, C., MARAIS I. et KORTH M. (2009), *The Water Dialogues, synthesis report 2009. Johannesburg case study*.

DOUTRELIGNE, P. (2000), Vers un droit au logement. Une évolution portée par les associations, Informations sociales n°81, pp. 62-71.

DOUTRELIGNE, P. (2001), « Genèse du droit au logement opposable », Informations sociales, n° 157, p. 104-112.

DONALD, A. et MOTTERSHAW, E. (2009), *Poverty, inequality and human rights. Do human rights make a difference?* Joseph Rowntree Fondation, pp. 28-33.

DERYFUS, 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.

DUGARD, J. et ROUX, T. (2006), *The record of the South African Constitutional Court in providing an institutional voice for the poor: 1995-2004*, in R Gargarella, P Domingo & T Roux (eds) Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor? pp. 107-125, London: Ashgate Press.

DUGARD, J. (2010a), *Can human rights transcend the commercialization of water in South Africa? Soweto's legal fight for an equitable water policy*, Review of Radical political economics, n°42, pp.175-194.

DUGARD, J. (2010b), *Civic action and the legal mobilisation: The Phiri water meters case*, in Handmaker (J.) and Berkhout (R.) (eds) Mobilising Social Justice in South Africa: Perspectives from Researchers and Practitioners, pp 71-99.

DUPRET, B. (2001), *Le droit en action et en contexte. Ethnométhodologie et analyse de conversation dans la recherche juridique*, Droit et société, 48.

DWYER, P. (2004), *The Contentious Politics of the Concerned Citizens Forum (CCF)*, Alternative Information Development Centre.

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

EALES, K. et SMITH L. (2011), *Water and Sanitation.* In. *Accountability in public services in South Africa*, The World Bank.

EGAN, A. et WAFER E. (2006), *Dynamics of a "mini-mass movement": origins, identity and ideological pluralism in the Soweto Electricity Crisis Committee*, in Ballard (R.) et *al.* Voices of Protest: social Movements in Post-Apartheid South Africa, Pietermaritzburg: University of Kwazulu-Natal Press, pp.

FILL-FLYNN, M. (2001), *The electricity crisis in Soweto*, Municipal Services Project Occasional Papers, Number 4.

FILLIEULE, O. (2005), « Requiem pour un concept. Vie et mort de la notion de structure des opportunités politiques » *in* DORRONSORO G. (dir.), La Turquie conteste : mobilisations sociales et régime sécuritaire, Paris, CNRS éditions, 2005, pp. 201-218.

FILLIEULE, O., MATHIEU, L. et PECHU, C. (dir.) (2009), Dictionnaire des mouvements sociaux, Paris, Les Presses de Sciences Po.

FILLIEULE, O. et PECHU, C. (1994), Lutter ensemble. Les théories de l'action collective. Revue française de science politique, vol. 44, n° 2, pp. 336-339.

FILLIEULE, O. (2009), « Tombeau pour Charles Tilly. Répertoires, performances et stratégies d'action ». *in* FILLIEULE, O., SOMMIER, I. et AGRIKOLIANSKY, E., Les mouvements sociaux, Paris, La Découverte, 2009.

GARGARELLA, R., DOMINGO, P. et ROUX T. (eds.) (2006), *Courts and social transformation in new democracies, An institutionnal voice for the Poor ?*, London, Ashgate.

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

GERVAIS LAMBONY, P., JAGLIN S. et MABIN, A. (1999), *La question urbaine en Afrique Australe : perspectives de recherche*, Paris, Karthala.

GLEICK, P. (2008), Mazibuko vs City of Johannesburg and others, Amicus curae

GLOPPEN, S. (2006), *Courts and Social Transformation: An Analytical Framework*, in GARGARELLA, R., DOMINGO, P. et ROUX, T. (Eds.), "Courts and Social Transformation in New Democracies. An Institutional Voice for the Poor?", Aldershot/Burlington: Ashgate, 2006, pp. 35-59.

GLOPPEN, S. (2008a), "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.

GLOPPEN, S. (2008b), *Litigation as a strategy to hold governments accountable for implementing the right to health*, Human Right to Health Journal, volume 10, n°2.

GLOPPEN, S. (2009), *Legal enforcement of social rights: Enabling conditions and impact assessment*, Erasmus Law Review vol. 2 no. 4, pp. 465-480.

GOIRAND, C. (2010), *Penser les mouvements sociaux d'Amérique latine. Les approches des mobilisations depuis les années 1970*, Revue française de science politique, volume 60, pp. 445-466.

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 he 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 PostApartheid South Africa*, recherche présentée au cours du séminaire WISER, 28 août 2003, 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.

HASAN, A., PATEL, S. et SATTERTHWAITE, D. (2005), *How to meet the MDGs in urban areas?* Environment and Urbanization, 17:3.

HENRY, E. (2005), “Le droit comme vecteur de publicisation des problèmes sociaux. Effets publics du recours au droit dans le cas de l’amiante” *in* ISRAËL, L., SACRISTE, G., VAUCHEZ, A. et WILLEMEZ, L. (dirs.), “Sur la portée sociale du droit. Usages et légitimité du registre juridique”, Paris, Puf, 2005, p. 187-200.

HENRY, E. (2003), « Intéresser les tribunaux à sa cause. Contournement de la difficile judiciarisation du problème de l’amiante », Presses de Sciences Po, Sociétés contemporaines, 2003/4 n°52, p. 39-59.

HEYWOOD, M. (2009), *South Africa’s Treatment Action Campaign: Combining Law and Social Mobilization to Realize the Right to Health*, Journal of Human Rights Practice Vol 1, Number 1, pp. 14–36.

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.

HUYGHEBAERT, P. et ALPHA, A. (2011), *Le droit est-il utile au développement ?* Collection Études et travaux, série en ligne n° 27, Éditions du Gret, www.gret;org, 55 p.

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.

ISRAËL, L. et GAÏTI, B. (2003), Sur l'engagement du droit dans la construction des causes, Politix, Volume 16, Numéro 62, p. 17 – 30.

ISRAËL, L. (2003), Quelques éclaircissements sur l’intervention du cause lawyering. Entretien avec Austin Sarat, Stuart Scheingold, Politix, volume 16, n°62.

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

ISRAËL, L. (2010), Mobiliser le droit au service de la révolte : une utopie ? Congrès Marx International VI, Nanterre, Septembre 2010, Plenum 3.

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

JAGLIN, S. (2001), *Villes disloquées ? Ségrégations et fragmentation urbaine en Afrique australe*, Annales de géographie N° 619, pp.243-265.

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, p. 433-445, E.N.A, Paris.

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

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

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

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

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

Jaglin, S. et Zérah, M.H. (2010), Eau des villes: repenser des services en mutation. Introduction, Revue Tiers Monde, n° 203, p. 7-22.

JEAN, J.P. (1997), La judiciarisation des questions de société, Après-demain, 398.

JEANNOT, G. (1998), Les usagers du service public, Paris, PUF (que sais-je ?).

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.

KECK, M. et SIKKINK K. (1998), *Activists beyond border, Advocacy networks in international politics*, London, Cornell University Press.

KRIESI, H., KOOPMANS, R., DUYVENDAK, J. W. et GIUGNI, M. (1995), New social movements in western Europe: a comparative analysis, Minneapolis, University of Minnesota Press.

LACHARME, B (2006), « Du droit du logement au droit au logement », Ceras - revue Projet n°294. URL : http://www.ceras-projet.com/index.php?id=2163.

LANGFORD, M. (Ed.) (2009), *Social rights jurisprudence: emerging trends in international and comparative law*, Cambridge, Cambridge University Press.

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.

LASCOUMES, P. (1990), « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », in L'Année Sociologique, n°40.

LE MARCIS, F. (2009), La revue des livres : Robins, S. (2008), « From Revolution to Rights in South Africa. Social Movements NGOs & Popular Politics after Apartheid", Woodbridge/Pietermaritzburg, James Currey/University of Kwazulu-Natal Press, Politique africaine n° 115, octobre 2009, pp. 230-231.

LEROY, E. et HESSELING, G. (1990), Avant-propos: le droit et ses pratiques. *Le droit et ses pratiques*, Politique Africaine n°40, décembre, pp. 2-11.

LEROY, Y. (2011), « La notion d'effectivité du droit », Droit et société, n°79, p. 715-732.

LEVITSKY, S. (2006), To Lead with Law : Reassessing the Influence of Legal Advocacy Organizations in Social Movements" in SARAT, A. et SCHEINGOLD, S. « cause lawyers and social movements», Stanford, California, Stanford University Press.

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, Witwatersrand Local Division, Case No 06/13865.

MADLINGOZI, T. (2006), *Legal academics and progressive politics in South Africa: Moving beyond the ivory tower*, in MARLE, K. (Ed.) Pulp Fictions, pp 5-24 (PULP, Pretoria): http://www.pulp.up.ac.za/cat_2006_06.html.

MADLINGOZI, T. (2007), Post-Apartheid social movements and the quest for the elusive 'new' South Africa, Journal of Law and Society, n°34, pp. 77-98.

MADLINGOZI, T. (2008), *"The Justiciability of Human Rights. A Comparative Analysis: India, Brasil, South Africa Social Movements and Apex Courts"*, non publié, disponible à: http://www.conectas.org.

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.

MAKOATSANE, J. (2006), Affidavit, High Court of South Africa, Witwatersrand Local Division, Case No 06/13865.

MALEKUTU, S. (2006) Affidavit, High Court of South Africa, Witwatersrand Local Division, Case No 06/13865.

MANNING, D. (1999), The role of legal services organization in attacking poverty, World Bank.

MANZO, K. (2003), Africa in the rise of rights-based development, Geoforum 34, pp. 437-456.

MARCUS , G. et BUDENDLER, S. (2008), A strategic evaluation of public interest litigation in South Africa, The Atlantic Philanthropies.

MAREK, A. (2002), Le droit au service des luttes, Plein Droit n° 53-54, disponible à : http://www.gisti.org/doc/plein-droit/53-54/droit.html.

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.

MATHIEU, L. (2002), *Mouvements sociaux et recours au droit: le cas de la double peine*, Recueil Alexandries, Collections Esquisses, url de référence: http://www.reseau-terra.eu/article339.html.

MATHIEU, L. (2004), *Comment lutter? Sociologie et mouvements sociaux*, Paris, Textuel, 206 p.

MATHIEU, L. (2005), *Savoir = pouvoir. Les enjeux de la science et de l'expertise dans les mouvements sociaux*, Revue critique d'écologie politique, N° 18, disponible à http://ecorev.org/spip.php?rubrique121.

MATLALA, B. (2009), *Against ourselves: party loyalty, participation and contradictions – the case of Phiri activists*, CORUS Workshop, The voices of the poor in urban governance: mobilisation, participation and politics in South African Cities - 23-25 Nov 2009, Cape Town, UCT.

MATLALA, B. (2010), *Going beyond access, paddling waters of socio-political mobilization, Women's resistance to prepaid water meters in Phiri*, Master of Science in Development Planning.

MAYER, A. et MAKOATSANE, J. (2005), The Corporate Scramble for Water in South Africa: Residents of Phiri, Soweto Struggle against Water Privatization, paper submitted to The School for International Training 40th Anniversary Conference, 27 May 2005.

Mazibuko vs City of Johannesburg and others, Amicus curae, Center on Housing Rights and Evictions, 2008

Mazibuko v City of Johannesburg and others, Head of arguments, Respondents' submissions, Supreme Court of Appeal, Case 489/2008, art 246.

MBAZIRA (C.), *Non-implementation of court orders in socioeconomic rights litigation in South Africa. Is the cancer here to stay?* ESR Review, vol 9, n°4, November 2008, pp. 2-7

MCADAM, D. (1982), Political process and the development of black insurgency. 1930-1970, Chicago, The University of Chicago Press.

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, 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.

MCCANN, M. et SILVERSTEIN, H. (1998), Rethinking Law's "Allurement": A Relational Analysis of Social Movement Lawyers in the United States." *In* SARAT, A. et SCHEINGOLD, S. (eds) (1998), Cause Lawyering: political commitments and professional responsibilities, New York: Oxford University Press.

MCCANN, M.W. (2006), Law and social movements, London, UK and Burlington, VT: Ashgate Publishing, 654pp.

MCCARTY, J. et ZALD, M.N. (1977), Resource Mobilization and social movements: a partial theory. American journal of sociology, 82, pp. 1212-1241.

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, pp. 17–37

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, pp. 13–42.

MCDONALD, D. et PAPE, J. (2002), *Cost Recovery and the crisis of Service Delivery in South Africa*, HSRC Publications.

MCDONALD, D. et RUITERS, G. (2005), *The age of commodity, water privatization in southern africa*, Londres: Earthscan, 303 p.

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.

MCKINLEY, D. (2003), Wa*ter is life: The Anti-Privatisation Forum and the struggle against water privatisation*, available at: http://www.sarpn.org/documents/d0000584/index.php.

MCKINLEY, D. (2004), *Democracy and social movements in South Africa*, Paper for UKZN School of Development Studies Conference: 'Reviewing the FirstDecade of Development and Democracy in South Africa': 22-24th October 2004, Durban.

MCKINLEY, D. (2008), *Water struggles from Johannesburg and beyond*, available at: http://links.org.au/node/473.

MCSWEEN, N. (2010), *Repenser l'étude des mouvements sociaux africains*, ARUC/ISDC, CRDC, Recherches, numéro 32.

MGENI, M. (2010), *In defense of the defensive social movements*. Paper presented at the conference "Decade of dissent: reflections on popular resistance in South Africa, 2000-2010, University of Johannesburg, 12-14 November 2010.

MIRAFTAB, F. (2004), *Invited and Invented Spaces of Participation: Neoliberal Citizenship and Feminists, Expanded Notion of Politics*, Wagadu, Vol. 1.

MIRAFTAB, 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.

MOTTA FERRAZ, O. L. (2009), *The right to health in the courts of Brazil: worsening health inequalities?*, Health and Human Rights journal, Vol. 11, N°2.

MOUCHARD, D. (2002), *Les mobilisations des « sans »dans la France contemporaine : l'émergence d'un « radicalisme autolimité » ?*, Revue française de science politique, Vol. 52, p. 425-447.

MOUCHARD, D. (2003), *Une ressource ambivalente: les usages du répertoire juridique par l*es mouvements de « sans », Mouvements, n°29, p. 55-59.

MOUCHARD, D. (2009), "Etre représenté. Mobilisations d'"exclus" dans la France des années 1990", Paris, Economica.

MUBANGIZI, J.C. et B.C. MUBANGIZI (2005), “Poverty, Human Rights Law and Socio-Economic Realities in South Africa”, *Development Southern Africa* Vol. 22, N°2, Routledge.

MULLER, M. (2006), *Sustaining the right to water in south Africa*, Human Development Report 2006, Occasional paper.

MULLER, M. (2008), “Free Basic Water – A Sustainable Instrument for a sustainable Future in South Africa”, *Environment and Urbanization*, Volume 20, N° 1, EAU Sage, Londres.

MUNAY, G. (2006), Affidavit, High Court of South Africa, Witwatersrand Local Division, Case No 06/13865.

MUSSELIN, C. (1994), Compte rendu de : FILLIEULE, O., PECHU, C., « Lutter ensemble. Les théories de l'action collective. » Revue française de science politique, vol. 44, n° 2, pp. 336-339.URL :http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1994_num_44_2_394831_t1_0336_0000_001, consulté le 21 janvier 2012.

NAIDOO, P. et VERIAVA, A. (2009), *From local to global (and back again?): Anti-commodification struggles of the Soweto Electricity Crisis Committee*, In. McDonald (A.), Ruiters (G.) Eds., Electric capitalism: recolonising Africa on the power grid, Cape Town, HSRC, pp 321-337.

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.

NEVEU, E. (2005), *Sociologie des mouvements* sociaux, Paris, La Découverte, Collection « Repères ».

NGWANE, T. (2003), *Sparks in the Township: Interview with Trevor Ngwane*, New Left Review 22, pp. 37-56.

NGWANE, T. (2008), *The water case victory, lessons to strengthen our struggle*, disponible en ligne à : http://lists.fahamu.org/pipermail/debate-list/2008-August/015898.html.

NYAMU-MUSEMBI, C. et CORNWALL, A. (2004), *What is the "rights-based approach" all about? Perspectives from international development agencies*, IDS Working Paper 234.

OFFERLE, M. (2008), *Retour critique sur les répertoires de l'action collective (XVIIIe - XXIe siècles)*, Politix, n° 81 , p. 181-202.

PAKI, V. (2006), Affidavit, High Court of South Africa, Witwatersrand Local Division, Case No 06/13865.

PAPE, J. (2002), *Looking for alternative to cost recovery*, In. McDonald (D.) Pape (J.) (Eds.), Cost Recovery and the Crisis of Service Delivery in South Africa. Zed Books, London, pp. 183-193.

PARK, R.E. et BURGESS, E.W. (1921), Introduction to the Science of Sociology, University of Chicago Press.

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. (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. 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 2007, Stellenbosch. (Disponible à l'adresse suivante : www.povertyfrontiers.org/ev02.php?ID=1932_208&ID2=DO_TOPIC)

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 BOULLE, J. (2008), *Utopie urbaine et gouvernement local. La stratégie de développement économique et humain au Cap*, in Dubresson (A.), Jaglin (S.) (eds). Le Cap après l'apartheid : Gouvernance, aménagement et gestion urbaine. Karthala, Paris, pp. 251-273.

PECHU, C. (1996), « Quand les exclus passent à l'action. La mobilisation des mal-logés. », Politix, n°34, pp 123-124.

PECHU, C. (2009), *Répertoires d'action*. In FILLIEULE, O., MATHIEU, L. et PECHU, C. (2009), Dictionnaire des mouvements sociaux, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 454-462.

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).

PHILIPPE, X. (2009), *La démocratie constitutionnelle sud-africaine : un modèle ?* Pouvoirs N°129, pp. 157-168.

PIETERSE, E. et OLDFIELD, S. (2002), P*olitical opportunity structures of urban social movements in South Africa*; Notes prepared for the Workshop on Social Movements in the South, Center for International Affairs, Harvard University.

PIETERSE, M. (2007), *Eating Socioeconomic Rights: The Usefulness of Rights Talk in Alleviating Social Hardship Revisited*, Human Rights Quarterly, Volume 29, Number 3, pp. 796-822.

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

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)

POLET, F. (2007), *Editorial, Mouvements sociaux du Sud : diversité et tendances de fond*, État des résistances dans le Sud 2008, Vol. XIV, Centre tricontinental et Syllepse, Louvain-la-Neuve / Paris.

PURCELL, M. (2009), *Le Droit à la ville et les mouvements urbains contemporains*, Rue Descartes, N° 63, pp. 40-50.

RAWLS, J. (1971), *Théorie de la justice*, Paris, Le seuil.

RIVERO, J. et MOUTOUH, H. (2003), *Les libertés publiques*, tome 1. Les droits de l'homme, Ed. PUF, Coll. Thémis, p. 8.

ROBERT, C. (2008), « Le droit au logement opposable : une avancée incontestable, des questions en suspens », Caisse nationale des allocations familiales, Paris, Recherches et prévisions, n°94, pp. 106-113.

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.

ROCA I ESCODA, M. (2011), *De la mobilisation du droit à la réalisation du droit. Les actions de l'association catalane « Familles lesbiennes et gays »*, Politix, n°94, pp. 59-80.

ROMAN, D. (2010a), *« 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.

ROMAN, D. (2010b) *Droits des pauvres, pauvres droits?*, Recherche sur la justiciabilité des droits sociaux, Contributions issues du séminaire ONPES - DREES-MiRe (2007).

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

ROITHMAYR, D. (2010), *What's Wrong with Rights? Rights, Race and Capital*. Paper presented at the CCS Colloquium on Water, Rights and Prices, 28 June 2010, Centre for Civil Society, University of KwaZulu-Natal.

ROITHMAYR, D. (2011), Lessons From Mazibuko: Persistent Inequality and the Commons, à paraître.

RUNCIMAN, C. (2010), Resisting privatization: repertoires of resistance within the Anti-Privatisaion Forum, paper presented at the conference "Decade of dissent: reflections on popular resistance in South Africa, 2000-2010, University of Johannesburg, 12-14 November 2010.

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, n1, Water Research Commision, Pretoria.

SARAT, A. et SCHEINGOLD, S. (eds) (1998), Cause lawyering: political commitments and professional responsibilities, New York, Oxford University Press.

SARAT, A. et SCHEINGOLD, S. (eds) (2001), Cause lawyering and the state in a global era New York, Oxford University Press.

SARAT, A. et SCHEINGOLD, S. (eds) (2005), The world cause lawyers make: structure and agency in legal practice, Stanford, California, Stanford University Press.

SARAT, A. et SCHEINGOLD, S. (eds) (2006), Cause lawyers and social movements, Stanford, California, Stanford University Press.

SARAT, A. et SCHEINGOLD, S. (eds) (2008), The cultural lives of cause lawyers, Cambridge, Cambridge University Press.

SATTHERTHWAITE, D. (2008), *Editorial: The social and political basis for citizen action on urban poverty reduction*, Environment and Urbanization, 20 (2), pp. 307-318.

SCHEINGOLD, S. (réédition 2004; première edition 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, n° 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.

SEEKINGS, J. (1996), *The decline of the civics*, Critical Sociology, n°22(3).

SEEKINGS, J. (2007), *Poverty and Inequality after Apartheid*. CSSR Working Paper No. 200, Centre for Social Science Research, University of Cape Town.

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.

SIMEANT, J. (2005), Des mouvements nouveaux et globaux ? Sur les mouvements sociaux « transnationaux » dans quelques ouvrages récents, communication présentée au 8e Congrès de l'Association Française de Science Politique (AFSP), table ronde « Où en est la sociologie des mouvements sociaux », 15-18 septembre 2005, 38 p.

SINGH, R. (2001), *Social movements, Old and New: a post-modernist critique*. London, Sage.

SINWELL, L. (2010a), *Defensive Social Movement Battles Need to Engage with Politics*, South African Labour Bulletin vol 34(1), pp.37 –39. Disponible à: http://www.indymedia.org.uk/en/2010/04/449463.html

SINWELL, L. (2010b), *Is « another world » really possible? Re-examining counter-hegemonic forces in post-apartheid South Africa*. Paper presented at the conference "Decade of dissent: reflections on popular resistance in South Africa, 2000-2010, University of Johannesburg, 12-14 November 2010.

SMETS, H. (2007), « *La reconnaissance officielle du droit à l'eau en France et à l'International* », AFD, Paris.

SMETS, H. (2006), « *Le droit à l'eau dans les législations nationales* », AFD, Paris.

SMITH, J.A. (2010), "How Much Water is Enough? Domestic Metered Water Consumption and Free Basic Water Volumes; the Case of Eastwood, Pietermaritsburg", *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. 5 504-517, 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. (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, n°3, pp. 375-93, Elsevier.

SMITH, L. et K. EALES (2011), “Water and Sanitation” *in Accountability in Public Services in South Africa*, Banque mondiale, Washington, D.C.

SOHN, C. (2005), *De l’urbanité post-apartheid à Windhoek (Namibie*), Socio-anthropologie [En ligne] , N°16, mis en ligne le 24 novembre 2006, Consulté le 16 novembre 2011. URL: http://socio-anthropologie.revues.org/index431.html

SPANOU, C. (1989), *Le droit instrument de la contestation sociale ? Les nouveaux mouvements sociaux face au droit*, in. Les usages sociaux du droit, Publications du CURRAP, Paris, PUF, 1989, pp. 32-43

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.

SWILLING, M. (1997), *Governing Africa's cities*. Wits University Press, Johannesburg.

TAPSCOTT, C. et THOMPSON, L. (2010), *Where are the Democratic Mediators? Making Sense of State Complacency and Popular Frustration in South African State-Society Relation*, South African Country Paper written for IBSA comparative Synthesis project.

TARROW, S. (1994), *Power in movement. Social movements, collective action and politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

TERREBLANCHE, S. (2003), A *History of Inequality in South Africa 1652-2002*, University of Natal Press, Pietermaritzburg.

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

THEDE, N. et BEAUDET, P. (1992), *De la lutte anti-apartheid aux mutations de la culture politique*, Politique Africaine, n°48, pp 22-32.

THOMASSIAN, M. (2009), *Pratiques de la négociation dans les projets urbains ou la « fabrique » de décisions concertées en vue de réduire le risque d'inacceptabilité sociale*, Négociations (n° 11), pp. 185-198

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

TILLY, C. (1986), *La France conteste. De 1600 à nos jours*, Paris, Fayard.

TILLY, C. (1995), *Contentious Repertoires in Great Britain, 1758-1834*. In Traugott (M.) (ed), Repertoires and Cycles of Collective action, Durham (N.C), Duke University Press, pp. 15-42.

TILLY, C. et TARROW, S. (2008), *Politiques du conflit*, Paris, Presses de sciences Po.

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

TISSINGTON, K. (2010a), *Between praxis and paralysis: Exploring the relationships and roles between legal NGOs and social movements*. Paper submitted to 'A Decade of Dissent: Reflections on Popular Resistance in South Africa, 2000-2010', University of Johannesburg, 12-14 November 2010.

TISSINGTON, K. (2010b), *Making rights work: Towards a broader role for rights mobilisation in challenging poverty and inequality in South Africa*. Paper presented to the

Overcoming inequality and structural poverty in South Africa: Towards inclusive growth and development conference (20-22 September 2010).

TOMLINSON, R., BEAUREGARD, R., BREMNER, L. et MANGCU, X. (eds.) (2003) *Emerging Johannesburg: Perspectives on the post-apartheid city*, Routledge, London andNew York.

TOURAINE, A. (1978), *La voix et le regard*, Paris, Seuil.

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

TOURNADRE-PLANCQ, J. (2009), *Définitions et usages des frontières de l'espace des mouvements sociaux en Afrique du Sud post-apartheid*, communication présentée au colloque « Lutter dans les Afriques », Paris, 26 – 27 novembre 2009.

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

VAUCHEZ, A. (2001), *Entre droit et sciences sociales. Retour sur l'histoire du mouvement Law and Society*, Genèses, no45, p. 134-149.

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.

WAFER, A. (2005), *Urban identity in post-apartheid Soweto. A case study of the Soweto Electricity Crisis Committee*. Research report submitted to the Faculty of Humanities at the University of the Witwatersrand in partial fulfillment of the requirements for a degree of MA.

WAFER, A. (2008), *Scale and identity in post-apartheid Soweto.* Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa ,Number 66/67, pp. 98-115.

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. Syllepses, Paris.

WILSON, S. (2010), *Litigating housing rights in Johannesburg's inner city*. Paper submitted to the South African Journal of Human Rights (SAJHR).

ZIKODE, S. (2006), *The third force*, Journal of Asian and African Studies, n°41.

ZIKODE, S. (2008), *Sekwanel! Sekwanele! (Enough Is Enough!)*, Journal of Asian and African Studies, n° 43.

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

Littérature grise:

Constitution of the Republic of South Africa, Act108 of 1996

Department of Water Affairs and Forestry, "Water Supply and Sanitation Policy White Paper" (November 1994)

Department of Water Affairs and Forestry, "White Paper on a National Water Policy for South Africa" (April 1997)

Department of Water Affairs and Forestry, Guide to the National Water Act. South Africa, 1998

Department of Water Affairs and Forestry, Free Basic Water Implementation Strategy Document. South Africa, 2001

Department of Water Affairs and Forestry. 2003. Strategic Framework for Water Services. South Africa.

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 Afrocan 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, 27th August 2008
Expanded social package: lessons learned from initial rollout challenges and resolution strategies put in place, COJ Mayoral Committee, 2010/14/01 (non publié).

General Comment 15: The right to water, United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, UN document E/C.12/2002/11, 2002

Integrated Development Plan, Area-based Initiatives and Projects, 2009/10, Volume 2

Leading Cases on Economic, Social and Cultural Rights: Summaries, Working Paper No. 7, ESC Rights Litigation Programme, CENTRE ON HOUSING RIGHTS AND EVICTIONS, (COHRE), 2009

Local Government: Municipal Structures Act117 of 1998 (Municipal Structures Act)

Local Government: Municipal Systems Act 32 of 2000 (Municipal Systems Act)

Norms and Standards in Respect of Tariffs for Water Services (20 July 2001) (Norms and Standards)

Droits de l'homme et développement humain, Rapport sur le développement humain, PNUD, 2000

Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau, Rapport sur le développement humain, PNUD, 2006

Realising Human Rights for Poor People, Department for International Development (DfID), London, 2000

Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation, Compilation of good practices, A/HRC/18/33/Add.1, juin 2011

State of Local government in South Africa, Overview Report, National State of Local Government Assessments, Working document, COGTA 2009

State of the World's Cities 2010/2011 - Cities for All: Bridging the Urban Divide, UN-Habitat 2010

The National Water and Sanitation Programme in South Africa: Turning the 'Right to Water' into Reality, Field Note N°8, 2002

Urban Policies and the Right to the City. Rights, responsibilities and citizenship, UNESCO, 2009

UN-HABITAT, « Harmonious cities », States of the world's cities 2008/2009, 2008

Water services fault lines, CALS, COHRE, NCHR, Octobre 2008

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).

Table des matières

REMERCIEMENTS **5**
LISTE DES PUBLICATIONS ET COMMUNICATIONS LIEES A CE TRAVAIL **9**
TABLE DES ENCADRES **17**
TABLE DES TABLEAUX **18**
TABLE DES FIGURES **18**
TABLE DES CARTES **18**
LISTE DES ACRONYMES **19**

INTRODUCTION 23

DE LA COMMANDE DE L'ONG A LA CONSTRUCTION DU PROJET DE THESE 25
ANGLE D'APPROCHE PRIVILEGIE: LES MOUVEMENTS SOCIAUX URBAINS 27
DES DROITS SOCIAUX AU DROIT A L'EAU 29
Les droits sociaux 30
Émergence du droit à l'eau 32
Utilisation des droits sociaux pour la défense de causes sociales 35
CHOIX DU TERRAIN DE RECHERCHE : L'AFRIQUE DU SUD 37
LES USAGES MILITANTS DU DROIT DANS LA LITTERATURE SCIENTIFIQUE 40
Au-delà des théories de l'action collective 40
De l'effectivité du droit. La mobilisation du droit peut-elle contribuer au changement social ? 42
Les dynamiques contestataires aux prises avec le droit 44
Les risques du recours au droit sur les dynamiques protestataires 48
Conditions du recours au droit : le « cause lawyering » 49
Un regain d'intérêt dans la littérature francophone 50
Questions de recherche et hypothèses 52
EN QUOI CETTE THESE APPORTE-T-ELLE UN ECLAIRAGE NOUVEAU ? 53
METHODOLOGIE 56
ARCHITECTURE DE LA THESE 60

PARTIE 1 - L'EMERGENCE DU PROJET « GCIN'AMANZI » DANS UN SECTEUR DE L'EAU SOUMIS A D'INTENSES CONTROVERSES 65

INTRODUCTION **69**

CHAPITRE 1 – REFORMES NATIONALES ET MUNICIPALES DANS LE SECTEUR DE L'EAU **75**

1. UN SECTEUR DE L'EAU PRIORITAIRE SUR L'AGENDA POLITIQUE NATIONAL DEPUIS L'AVENEMENT DEMOCRATIQUE 76
1.1. Une Constitution progressiste qui reconnaît le droit à l'eau 76
1.2. Réformes du secteur de l'eau à l'échelle nationale 77
1.3. Mise en place de la politique de l'eau gratuite ou comment tenter de réaliser le droit à l'eau pour tous. 78
1.4. Les grands programmes de développement de l'Afrique du Sud démocratique 80
2. LE DEFI DES ANNEES POSTAPARTHEID : UNIFORMISER DES SERVICES HETEROGENES 82
2.1. Des services inégalitaires en héritage 82

2.2. Du mythe de la « non volonté de paiement » aux compteurs à prépaiement 85
3. DE LA MUTATION DU POUVOIR LOCAL A LA CREATION DE *JOHANNESBURG WATER* 88
3.1. Unification des structures du gouvernement local 89
3.2. Plan Igoli 2002 : transformation de la gestion des services et création de Johannesburg Water 92
3.3. L'intervention controversée mais efficace d'un opérateur privé : contrat de management entre JW et JOWAM 94

CHAPITRE 2 – MISE EN ŒUVRE DU PROJET OGA **99**

1. L'IMPERATIF D'ECONOMISER LA RESSOURCE 100
1.1. Soweto, un choix stratégique? 100
1.2. Descriptif technique du projet 102
2. UN BILAN EN DEMI-TEINTE 109
2.1. Un bilan technique et financer discutable 109
2.2. Quel bilan social ? 113

CONCLUSION. LE PROJET OGA, UN « BON » PROJET ? **115**

PLANCHE N°1 – PROMOTION DU PROJET OGA A SOWETO **117**
PLANCHE N°2 - ASPECTS TECHNIQUES – PHASE 1 DU PROJET OGA **118**

PARTIE 2 - REMISE EN CAUSE DU PROJET OGA : LES MOUVEMENTS SOCIAUX AUX PRISES AVEC LES SERVICES ESSENTIELS **121**

INTRODUCTION **123**

CHAPITRE 3 - THEORIE DES MOUVEMENTS SOCIAUX **125**

1. REVUE DE LA LITTERATURE INTERNATIONALE SUR LES MOUVEMENTS SOCIAUX 126
2. ÉTUDE DES MOUVEMENTS SOCIAUX AU SUD OU LA REDECOUVERTE RECENTE DES MOUVEMENTS SOCIAUX EN AFRIQUE 129
3. DE LA DECOUVERTE DES « NOUVEAUX MOUVEMENTS SOCIAUX » DANS L'AFRIQUE DU SUD POST-APARTHEID 131
3.1. Les « anciens mouvements sociaux » mobilisés contre le régime d'apartheid 132
3.2. Contexte socio-économique de l'émergence des « nouveaux mouvements sociaux » 134
3.3. Qui sont les « nouveaux mouvements sociaux » sud-africains ? 137
3.4. Nouveaux et anciens mouvements sociaux, une véritable dichotomie ? 143

CHAPITRE 4 - « LA GUERRE DE L'EAU DE SOWETO ». ACTE 1, LE RECOURS A LA RUE **145**

1. L'EMERGENCE DE LA CONTESTATION COLLECTIVE 146
1.1. Formation du PCRF à Phiri ou les prémices de l'action collective 146
1.2. Les mouvements sociaux, des acteurs catalyseurs 149
1.3. Des revendications procédurales avant d'être techniques 161
2. DES MODES D'ACTION EN MARGE DE LA LEGALITE 162
2.1. Opération « Vul'amanzi » ou le recyclage d'un modèle couronné de succès 163
2.2. De la désobéissance civile : entre illégalisme et « droits à » 169
2.3. Construire une image négative de l'État : de la dénonciation de la répression 172
3. QUELLE VISION DES SERVICES D'EAU ? 175
3.1. Une idéologie « anti néolibérale » comme mot d'ordre 175
3.2. Des arguments idéologiques qui affaiblissent le propos des militants ordinaires 179
3.3. Une relation contrariée à l'ANC 184

CONCLUSION **191**

PLANCHE N°3 – MOBILISATION DES MOUVEMENTS SOCIAUX **195**
PLANCHE N°4 – MARCHE DE PROTESTATION **196**
PLANCHE N°5 – SABOTAGE D'UN COMPTEUR A PREPAIEMENT, SENOANE, SOWETO **197**

PARTIE 3 - LE DROIT, UN OBJET AMBIVALENT POUR LES DYNAMIQUES PROTESTATAIRES **201**

INTRODUCTION. « LA GUERRE DE L'EAU DE SOWETO ». ACTE 2 : LE RECOURS AU DROIT. **203**

CHAPITRE 5 – POURQUOI ET COMMENT RECOURIR AU DROIT ? **213**

1. UN CONTEXTE SUD-AFRICAIN FAVORABLE AUX USAGES MILITANTS DU DROIT 215
2. DES CONTESTATIONS CONTRE LE PROJET GCIN'AMANZI AU RECOURS AU DROIT, UNE CRISE DE LA CULTURE DE L'ACTION DIRECTE? 221
2.1. Le recours au droit : réponse à l'essoufflement des mobilisations sociales ? 221
2.2. Le recours militant au droit en débat: entre méfiance et demande d'État 226
2.3. Stratégie « dialectique » : recours à des actions légales et illégales 230
2.4. De la mobilisation du droit symbolique au droit objectif 234
3. ROLE DE L'EXPERTISE DANS LA CONSTRUCTION DE L'AFFAIRE 235
3.1. De l'importance de l'accès à des organisations légales pour franchir le cap du contentieux 236
3.2. Choisir des plaignants « représentatifs » 239
3.3. Des professionnels du droit engagés 242
3.4. La mobilisation de l'expertise internationale pour défendre la cause des pauvres 246
3.5. L'affaire Mazibuko, un « bon » cas à porter devant la justice ? 251

CHAPITRE 6 – L'ILLUSION DU DROIT ? **255**

1. UNE PUBLICISATION DE LA CAUSE PERMISE PAR LA MOBILISATION DU DROIT 257
1.1. Emergence de la figure de « victimes » et légitimité 258
1.2. Mise en accusation de la municipalité 261
2. LES DYNAMIQUES PROTESTATAIRES DANS LA TOURMENTE DU DROIT 264
2.1. Démobilisation des militants durant le processus juridique 265
2.2. De la dépossession des militants ordinaires 272
2.3. Coût financier et humain du procès 279
3. COMMENT SE REMOBILISER APRES LA DEFAITE DEVANT LES TRIBUNAUX ? **280**
3.1. Le procès, une complète défaite ? 281
3.2. Démobilisation? 282
3.3. Relancer « l'action directe » 282
3.4. Le droit, un outil contestataire à écarter ? 284

CONCLUSION. LE DROIT, OBJET AMBIVALENT AU-DELA DE L'AFFAIRE MAZIBUKO. 287

PLANCHE N°6 – AUDIENCE DEVANT LA HIGH COURT **291**

PARTIE 4 - LES « PETITES VICTOIRES » EN QUESTION 293

INTRODUCTION **295**

CHAPITRE 7 - DES AMELIORATIONS TECHNIQUES ET SOCIALES MALGRE LA DEFAITE DES PLAIGNANTS **299**

1. LE CARACTERE DISCRIMINATOIRE DE LA POLITIQUE MUNICIPALE EN QUESTION 301
2. EVOLUTION DE L'OUTIL SOCIOTECHNIQUE : VERS DES COMPTEURS A PREPAIEMENT PLUS « SOCIAUX » ? 304
3. EVOLUTION DES AIDES SOCIALES POUR L'EAU SOUS L'INFLUENCE DU PROCES MAZIBUKO 307
3.1. *Adoption d'une mesure intérimaire (2006) : plus d'eau pour les ménages pauvres* 309
3.2. *Expanded Social Package (2009) : vers une meilleure prise en compte des niveaux de pauvreté* 311
4. REFORME DU CIBLAGE DES AIDES SOCIALES OU COMMENT TENTER D'INCLURE LES « INVISIBLE POORS » 313
4.1. *Ciblage individuel plutôt que ciblage des propriétés* 315
4.2. *Des limites de mise en œuvre importantes* 318
4.3. *Perspective : de la gratuité universelle au ciblage par zones géographiques ?* 320
4.4. *La construction de l'État modernisateur, un préalable nécessaire* 321
5. LE PROCES, UNE ARENE DE MISE EN DEBAT ET DE CONTROVERSES ANCIENNES 323
5.1. *Un débat ancien réactivé sur la quantité minimum d'eau* 324
5.2. *La capacité de paiement des ménages pauvres remise en question* 325

PLANCHE N°7 – MISE EN ŒUVRE DE LA PHASE 2 DU PROJET OGA **329**

CHAPITRE 8 - DEVELOPPEMENT D'UNE INGENIERIE PARTICIPATIVE RENOUVELEE FACE A UN ACTEUR DEVENU INCONTOURNABLE : L'USAGER URBAIN PAUVRE **331**

1. SENSIBILISER : DE L'IMPORTANCE DE LA PRESERVATION DE LA RESSOURCE 333
2. L'INGENIERIE PARTICIPATIVE EN QUESTION : BONNE GOUVERNANCE URBAINE OU ILLUSION ? 335
2.1. Problème de procédures ou… 335
2.2. … problème de séquençage ? 339
2.3. La place des usagers du service public en question 341
Source : journal de terrain, 10/11/2010. 344
3. LES ELUS LOCAUX AU CŒUR DU PROJET, UN CHOIX PARADOXAL COMPTE TENU DE FORTS DYSFONCTIONNEMENTS INSTITUTIONNELS DANS L'APPAREIL SOCIOPOLITIQUE SUD-AFRICAIN 344
3.1. Des acteurs peu légitimes 346
3.2. Quelle capacité de relai de l'information? 350
3.3. Des élus parfois opposés au projet OGA. 351
4. UN CHANGEMENT D'ATTITUDE DE LA MUNICIPALITE AMORCE ? 353

CONCLUSION. DE L'EFFECTIVITE PARADOXALE DES STRATEGIES JURIDIQUES. **357**

PLANCHE N° 9 - MANIFESTATION CONTRE LA PHASE 2 PROJET OGA (17/11/2010) **364**

CONCLUSION GENERALE 369

ANNEXES 389

ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES INTERROGEES ET OBSERVATIONS REALISEES **391**
ANNEXE 2 – LES DROITS SOCIAUX DANS LE SYSTEME ONUSIEN DES DROITS DE L'HOMME **395**
ANNEXE 3 - SYSTEME DE CALCUL DES AIDES SOCIALES POUR L'EAU **398**

ANNEXE 4 – FORMULAIRE A SIGNER PAR LES BENEFICIAIRES DU PROJET 399
ANNEXE 5 – NOTICE EXPLICATIVE DISTRIBUEE AUX BENEFICIAIRES DU PROJET 400
ANNEXE 6 – NOTICE INFORMATIVE SUR LA REPRISE DU PROJET 401
ANNEXE 7 : QUESTIONNAIRES DISTRIBUES AUX PARTICIPANTS AUX FOCUS GROUPS 402
ANNEXE 8: GUIDE DE DISCUSSION, FOCUS GROUPS 407

BIBLIOGRAPHIE 411

TABLE DES MATIERES 445