

Développement d'une ingénierie participative renouvelée face à un acteur devenu incontournable l'utilisateur 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 people²⁶⁴. »

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'utilisateur 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'utilisateur 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 adhéreront 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 résidents 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 résidents²⁶⁶ 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 Senoane, 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 juridique²⁶⁸».

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 éloquentes, 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 où 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'élanche, 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 assistent²⁷¹. 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. »

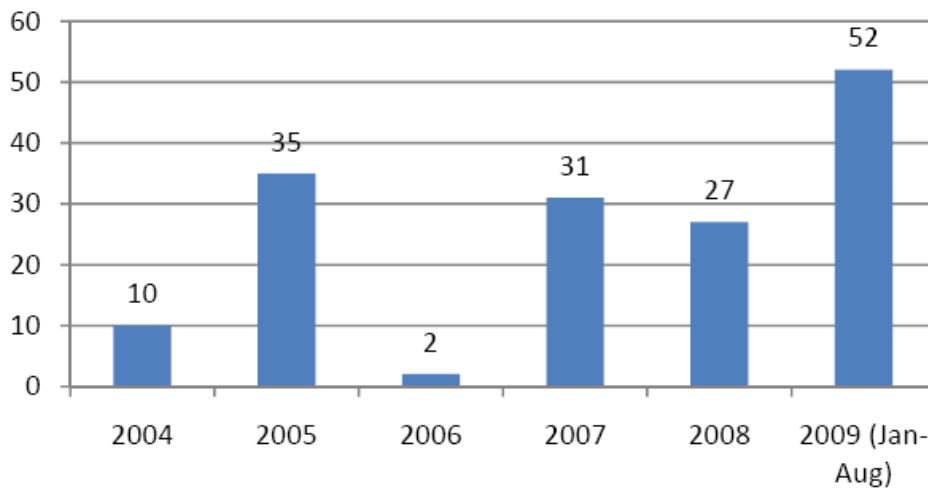
« *Quand on a cherché à rencontrer notre conseiller, il n'était jamais disponible. On peut toujours attendre ; même si on lui dit que quelqu'un est en train de mourir, qu'il a besoin d'aide, on attendra. »*

« *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 savent même pas comment déposer une requête, ni quoi que ce soit. Il y a trop de corruption, le problème, c'est les élus locaux. »*

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 reconnections illégales. Deuxièmement, cette situation favorise la naissance d'un sentiment de frustration chez les usagers dans l'incapacité d'accéder aux canaux formels afin de faire part de leur mécontentement, ce qui les amène à s'exprimer 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 (Béni, 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 (Bénil, 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 citoyens 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 Bénil (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'écoutes 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.* »

Enfin, 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' voice* », 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 (Bénil, 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. Bénil (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 (Bénil, 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 trahies²⁷⁴».

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 concluons 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'utilisateur 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'utilisateur 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 citoyens 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



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

