

"GESTION DURABLE DE L'EAU AU CAP (AFRIQUE DU SUD) : RETOUR SUR LA DIFFICILE CONCILIATION DES DURABILITES ENVIRONNEMENTALE, FINANCIERE ET SOCIALE (2001-2004)"

MARIE PLANCQ-TOURNADRE*

Depuis la fin de l'apartheid, la municipalité du Cap, sous l'impulsion de l'Etat, s'est lancée dans une politique de gestion de l'eau visant, officiellement, à concilier durabilités environnementale, financière et sociale. Le point de départ de l'engagement dans cette politique de contrôle de la consommation d'eau a été environnemental : le ministère de l'Eau et des Forêts sud-africain a refusé de valider le projet de nouveau barrage que voulait initier la municipalité pour faire face à une demande croissante en eau potable. Les autorités centrales ont alors imposé au Cap la mise au point d'une gestion plus durable de la consommation d'eau, avant de reconsidérer, éventuellement, l'opportunité de construire un nouveau barrage. Cette origine souligne les contradictions de priorités entre le ministère national "sectoriel" et la municipalité. La décision ministérielle semble s'appuyer sur des arguments essentiellement environnementaux, alors que la politique de la municipalité semble reposer sur des arguments financiers : vendre plus d'eau afin de s'assurer des revenus plus importants dans le cadre d'un service en régie.

Toutefois, le cadre national légal post-apartheid implique de chercher à concilier les trois dimensions d'un développement durable : la dimension environnementale de préservation de la ressource, la dimension sociale de distribution d'eau potable à tous les ménages et la dimension financière de maintien d'un équilibre comptable du service. Pour répondre à ce triple impératif, l'outil mis en place par la municipalité du Cap est d'abord un outil tarifaire associant distribution universelle et gratuite d'une quantité minimale d'eau potable (le *lifeline tariff*) et tarification progressive du m³ d'eau. Or, si cet outil tarifaire prétend permettre la conciliation des trois durabilités, il semble qu'il a conditionné, entre 2001 et 2004, la recherche de la durabilité environnementale à la réalisation de la durabilité financière. Par ailleurs, les outils techniques mis au service de la distribution d'eau et du tarif peuvent être, quant à eux, accusés de mettre en danger la durabilité sociale de la gestion de l'eau au Cap.

1 CONCILIER DURABILITES ENVIRONNEMENTALE, FINANCIERE ET SOCIALE

Le ministère de l'Eau et des Forêts sud-africain impose une gestion de la ressource reposant sur trois principes de durabilité. Le *slogan* post-apartheid dans le domaine de la gestion de l'eau est en effet "*Some, for all, for ever*" ce qui suggère les impératifs de durabilité sociale, "*for all*", et environnementale "*for ever*", (Blanchon, 2003). L'impératif financier semble, quant à lui, moins directement évoqué. Il reste toutefois fort et incite toutes les municipalités à parvenir à un équilibre financier de leurs services publics.

1.1 Durabilité environnementale : limiter la consommation

Les disponibilités en eau sont limitées en Afrique du Sud. L'index de rareté de l'eau (*water scarcity index*) (Blanchon, 2001) était ainsi, en 2000, de 3, ce qui correspond à une situation de stress hydrique¹. Au Cap, l'essentiel de l'approvisionnement repose sur des barrages qui, pendant la saison hivernale, se rechargent pour assurer, en été, l'approvisionnement de cette agglomération forte de plus de 3 millions d'habitants. L'approvisionnement est donc plus que dépendant de la pluviométrie et, chaque fois que l'hiver est moins pluvieux que nécessaire pour recharger les barrages, une situation de pénurie est à prévoir au cours de l'été suivant. La population du Cap vit donc constamment dans la hantise de manquer d'eau : la presse locale quotidienne fait d'ailleurs quotidiennement état du niveau de remplissage des barrages.

La culture de la durabilité environnementale semble donc relativement bien répandue au Cap. Toutefois, paradoxalement, la ville du Cap est marquée par l'existence de gros consommateurs individuels d'eau. La richesse d'un nombre conséquent de ménages², associée au *life style* capetonien, explique l'existence de cette frange de gros consommateurs qui, en été,

* Doctorante de Géographie (au sein du laboratoire Gecko - Université de Paris X - Nanterre).
marieplancq@laposte.net

¹ Soit 200 à 1 000 habitants par million de m³ d'eau disponible. Cf. Blanchon, 2001.

² Le recensement sud-africain de 2001 permet de comptabiliser 13% de ménages capetoniens disposant de revenus mensuels supérieurs à 10 000 Rand. Le cours du Rand était approximativement en mai-juin 2005 de 1 Euro ≈ 8 Rand.

utilisent des quantités considérables d'eau pour arroser leurs immenses jardins et remplir leurs piscines³. Ainsi, les consommations mensuelles moyennes d'eau (lissées sur l'année)⁴ de certains quartiers riches du Cap sont souvent supérieures à 55 m³, et peuvent même atteindre 80 m³.

La politique municipale en matière d'eau potable a longtemps été de courir sans cesse après la ressource pour satisfaire une demande toujours plus grande du fait de la croissance démographique locale, du développement de l'activité économique et de l'enrichissement d'une partie de la population. Cette politique de gestion du service par l'offre consistait à multiplier les retenues d'eau. Or, en 2000, le ministère de l'Eau et des Forêts refuse à la municipalité du Cap la réalisation d'un nouveau barrage. Le ministère reproche à la ville de ne pas avoir mis en place une politique de gestion de la demande d'eau, donc une politique environnementalement durable, et conditionne l'autorisation de la construction de ce nouveau barrage au changement de paradigme de la gestion du service de la municipalité.

Il est donc doublement impératif de parvenir à limiter la consommation d'eau de l'agglomération : et pour sauvegarder une ressource précieuse et rare, et pour répondre aux injonctions gouvernementales.

1.2 Durabilité sociale : assurer l'accès des pauvres à l'eau potable

Le recensement de la population de 2001, révèle que plus de 50% des ménages du Cap sont considérés comme pauvres au regard de la politique de subvention au logement⁵, et plus de 25% comme très pauvres ou "indigents" au regard de la politique municipale de traitement de la pauvreté⁶. Ces populations ne peuvent évidemment pas être privées d'un service aussi vital que l'eau courante bien qu'elles n'aient que rarement les moyens de le payer. Il va de soi qu'une politique qui exclurait de l'accès à l'eau 25 à 50% de la population serait non seulement socialement insoutenable mais également préjudiciable⁷ du point de vue sanitaire.

Par ailleurs, dans le contexte politique très particulier de la sortie de l'apartheid, l'accès des plus défavorisés aux services est considéré comme un dû au titre d'une réparation des préjudices subis pendant près de cinquante ans de régime raciste. Les droits constitutionnels accordés en 1996 aux Sud-Africains sont d'ailleurs, dans ce domaine, particulièrement progressistes puisqu'un droit à l'eau est accordé à tous dans la Charte des Droits de la Constitution⁸.

Il est donc indispensable d'assurer aux plus pauvres un accès à l'eau qui leur soit financièrement accessible.

1.3 Durabilité financière : assurer l'équilibre financier du secteur

Outre ces durabilités environnementales et sociales imposées sur l'agenda politique, soit par le cadre physique sud-africain, soit par un contexte politique singulier, la troisième dimension de la durabilité de la gestion de l'eau en Afrique du Sud est une durabilité financière. Ce nouvel impératif s'inscrit dans un contexte international marqué par les impératifs financiers du marché tels que véhiculés par les grands bailleurs internationaux. L'heure, dans le "système monde", est à la fin des déficits publics, laquelle, dans le domaine des services en régie, passe par le recouvrement des coûts et, si possible, *via* l'application du principe "consommateur-payeur". Ce nouveau dogme est repris en Afrique du Sud, dès 1996, dans le programme de politique macro-économique, *Growth Employment and Redistribution (GEAR)*. Il affirme, sous prétexte d'attirer les capitaux étrangers, qu'il faut parvenir à un équilibre budgétaire afin de convaincre les investisseurs potentiels de la bonne situation financière sud-africaine (Smith, 2000 : 12).

Or, en Afrique du Sud, les prestataires de service dans le domaine de l'eau courante sont souvent les municipalités. Celles-ci disposent, pour la plupart, d'un service d'eau en régie qui est très souvent en déficit et pour lequel l'équilibre était trouvé par le recours aux subventions croisées dans le cadre de régies multiservices. C'est de ce système, jugé "opaque" et

³ Au début des années 1990, on estimait pour le Cap que 35% de l'eau consommée par les usagers domestiques était utilisée pour arroser les jardins et 20% pour les piscines et les bains (Smith, 2000 : 11).

⁴ Consommations estimées par la municipalité en 2001, dans ATWELL, RAMSAY, 20 mars 2001, *Water tariff policy and tariff implementation*, Trading services, City of Cape Town, 14 p.

⁵ Seuil fixé à 3 500 R/mois.

⁶ Seuil fixé à 800 R/mois.

⁷ Le gouvernement d'apartheid l'avait d'ailleurs bien compris puisque, en totale contradiction avec les discours officiels sur le développement séparé et la nécessaire autonomie financière des populations "non-blanches" considérées comme ressortissantes d'autres entités politico-administratives, il distribuait *de facto* l'eau gratuitement dans les *townships* (Vircoulon, 2003).

⁸ Le paragraphe 27 de la Constitution affirme :

"1. Everyone has the right to have access to :

[...]

b. sufficient food and water

2. The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of each of these rights."

RSA, Constitution, 1996.

<http://www.info.gov.za/documents/constitution>

accusé surtout de ne pas permettre au consommateur de prendre conscience du prix réel de l'eau qu'il consomme, que l'on cherche désormais à sortir.

Pour parvenir à cet équilibre financier, il faut, tout à la fois, limiter la consommation de ceux qui ne peuvent pas payer l'eau qu'ils consomment (pour éviter les impayés) et tirer des revenus conséquents des consommations des ménages qui, eux, peuvent payer, sans toutefois risquer de voir se réduire leur consommation sous le poids de factures trop lourdes.

2 L'OUTIL TARIFAIRE AU RISQUE DE LA DURABILITE ENVIRONNEMENTALE

La solution adoptée au Cap pour concilier ces trois impératifs de développement durable est l'outil tarifaire. Il s'agit, grâce à un tarif adapté, de garantir un service aux pauvres en leur assurant l'accès à un coût réduit, voire nul, à une quantité minimale d'eau censée couvrir leurs besoins vitaux ; de limiter les consommations d'agrément grâce à un tarif progressif, et d'assurer l'équilibre financier du service par l'intermédiaire de péréquations tarifaires.

Toutefois, la forme même de ce tarif implique cependant que les consommations des plus gros consommateurs, c'est-à-dire essentiellement les consommations d'agrément, perdurent, sous peine de ne plus parvenir à l'équilibre financier recherché. Il semble donc que la durabilité environnementale a un rôle de justification au profit de la garantie d'une durabilité financière sans cesse réaffirmée comme véritable enjeu de la gestion du service municipal.

2.1 Le tarif : une illusion de conciliation

Le lifeline tariff

La municipalité du Cap a adopté, en 2000, en matière d'eau, une politique de distribution gratuite et universelle d'une quantité minimale (le *lifeline tariff*). Elle répond ainsi aux vifs encouragements du ministère de l'Eau et des Forêts. Cette quantité gratuite a été fixée au Cap à 6 m³ par ménage et par mois. Ce volume a été fixé de manière à répondre aux normes minimales fixées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à 25 l/jour/personne, la taille du "ménage pauvre" type étant évalué à 8 personnes. Ces 6 premiers m³ d'eau sont ainsi facturés, dans la grille de tarification, à 0 R/m³.

Une tarification progressive en cinq, puis six paliers

Le principe d'un tarif progressif de l'eau en cinq paliers a été adopté par la municipalité du Cap en 1998 et remplacé, en 2003, par un tarif en six paliers. Ce tarif progressif répond à deux impératifs fixés par la municipalité en ce domaine. Le premier est celui de la réduction de la facture pour les ménages les plus pauvres, c'est-à-dire l'impératif de durabilité sociale. Le second renvoie à la réduction de la consommation d'eau à l'échelle de la ville afin de préserver une richesse naturelle sans cesse présentée comme rare dans la péninsule ; il renvoie donc à la durabilité environnementale. L'ensemble du système doit assurer la viabilité financière autonome du secteur, c'est-à-dire sa durabilité financière.

Le principe de ce tarif est "*The more you use, the more you pay*", plus la consommation est importante plus le prix du m³ l'est également. L'ambiguïté de ce système repose sur le présupposé en vertu duquel les ménages pauvres auraient des besoins en eau moins importants que ceux des ménages les plus aisés. Bien entendu, d'une manière générale, cet axiome est sans doute vrai puisque les ménages pauvres ne pratiquent vraisemblablement pas l'arrosage d'immenses pelouses et le remplissage de piscines. Toutefois, il ne tient en rien compte du nombre de personnes résidentes dans un logement, lequel est plus important dans les *townships* que dans les vastes maisons des banlieues aisées.

Tableau 1 Le tarif de l'eau au Cap entre 2001/2002 et 2004/2005.

Tranches de consommation	Tarif du m ³ en 2001/2002	Tarif du m ³ en 2002/2003	Tarif du m ³ en 2003/2004	Tarif du m ³ en 2004/2005
0 à 6 m ³	0 R	0 R	0 R	0 R
7 à 12 m ³	2,60 R	2,73 R	2 R	2,15 R
13 à 20 m ³	2,60 R	2,73 R	4 R	4,30 R
21 à 40 m ³	4,10 R	4,30 R	5,10 R	5,48 R
41 à 60 m ³	5,20 R	5,46 R	6,20 R	6,67 R
+ de 60 m ³	7 R	7,35 R	8 R	8,60 R

Source : Tarifs publiés sur le site internet de la municipalité (www.capetown.gov.za).

La deuxième tranche de consommation, introduite en 2003, vient compléter le *lifeline tariff* pour assurer aux ménages les plus pauvres l'accès à une quantité d'eau financièrement accessible leur offrant des conditions de vie décentes, conformément à leurs droits constitutionnels. Ces 12 m³ représentent, en effet, une quantité d'eau de 50 l/jour/personne pour un ménage de 8 personnes, ce qui correspond à la norme recommandée par l'OMS. Ces 12 premiers m³ sont fournis moyennant une facture de 12,9 R et sont donc en partie subventionnés. Par ailleurs, à l'autre extrémité de la structure tarifaire, la tarification progressive entend limiter les grosses consommations d'agrément grâce à un prix du m³ d'eau élevé. Les factures des gros consommateurs domestiques sont donc relativement lourdes mais restent abordables au regard des revenus des ménages les plus aisés. Au tarif en vigueur en 2004-2005, une consommation de 40 m³ se traduit par une facture de 156,9 R, pour 60 m³ la facture mensuelle est de 290,3 R, et pour 80 m³ elle atteint 462,3 R.

Le financement de la mesure : les péréquations tarifaires

L'ensemble du système tarifaire est conçu de façon à permettre de réaliser un équilibre financier. Les factures des gros consommateurs, à condition que ceux-ci ne soient pas amenés à réduire leur consommation, subventionnent celles des petits consommateurs du fait d'un prix du m³ d'eau qui dans le premier cas est largement supérieur au coût moyen de production et, dans le second, inférieur ou égal au coût moyen de production⁹. Par ailleurs, le *lifeline tariff* est subventionné par l'intermédiaire d'une surtaxe de 7% sur le tarif de l'eau pour les abonnés "économiques".

Le système est censé parvenir ainsi à un budget interne équilibré en dehors de toute subvention entre services.

2.2 Une priorisation de la durabilité financière aux dépens de la durabilité financière

Toutefois, le principe même de la tarification progressive associé à l'impératif d'équilibre économique laisse transparaître une domination importante de l'impératif de durabilité financière. En effet, les autorités municipales répètent à l'encan qu'il leur faut réaliser un équilibre financier indispensable à leur survie, donc à la préservation des droits des plus démunis. Cet équilibre ne doit cependant pas se faire au détriment du bien-être des populations les plus aisées afin d'éviter les impacts économiques éventuels d'une fuite massive de cette population ou d'une réduction de leur consommation d'eau. Il semble donc, qu'à défaut d'une politique de durabilité à la fois environnementale, sociale et financière, les deux premières ont servi, au cours de cette période, à légitimer la réalisation d'une durabilité financière difficile à garantir dans le contexte de grande pauvreté sud-africain.

Les ambiguïtés de la tarification progressive : le lourd problème de l'élasticité de la demande

Si l'effet de barrière est fort au-delà de 12 m³, puisque le prix du m³ double, il est bien moindre dans les tranches supérieures et ceci de façon à préserver également la durabilité financière du service d'eau. De crainte de voir diminuer de façon conséquente la consommation des gros consommateurs domestiques, ce qui réduirait d'autant les revenus du service, la municipalité ne peut imposer un tarif trop élevé des derniers m³. L'ambiguïté fondamentale du tarif progressif permettant les péréquations tarifaires repose sur le fait que certains doivent consommer beaucoup pour assurer une consommation subventionnée à ceux qui consomment peu. Dans ce cadre, il est clair que les durabilités financière et sociale sont assurées aux dépens de la durabilité environnementale. Celle-ci est finalement essentiellement assumée par les ménages pauvres qui ne peuvent augmenter leur consommation au-delà d'un seuil situé finalement assez bas au regard des habitudes locales de consommation.

⁹ Le coût moyen de production du m³ d'eau potable est, en 2005, de 4,08 R (Entretien avec K. D.A. du service Eau de la municipalité, juillet 2005).

L'éclairante proposition de nouvelle Indigent policy de 2003

L'intitulé même de cette nouvelle politique municipale de lutte contre la pauvreté est révélateur : *Indigent policy : including the poor in the city in Cape Town's income strategy*¹⁰. La motivation centrale est explicite : il faut d'abord inclure "financièrement" les pauvres, autrement dit, parvenir à leur faire payer leurs factures et interdire qu'ils ne consomment plus qu'ils ne peuvent payer. Le texte revient d'ailleurs à plusieurs reprises sur l'idée qu'il faut parvenir à la rentabilité financière pour préserver le droit d'accès des plus démunis à l'eau.

3 LES OUTILS TECHNIQUES AU RISQUE DE LA DURABILITE SOCIALE

La durabilité sociale de la gestion municipale actuelle de la ressource aquatique peut être interrogée. En effet, à l'outil tarifaire qui préserve, en principe, les enjeux environnementaux, sociaux et financiers, sont adjoints des outils techniques : la coupure et la saisie aujourd'hui, le réducteur de débit, demain, et, peut-être à terme, le compteur à pré-paiement. Or, ces outils ont principalement pour vocation la préservation d'une durabilité financière dans un contexte de non-paiement très marqué des factures municipales d'eau. S'ils préservent également la gestion de la ressource en empêchant les plus démunis de consommer de grandes quantités d'eau, ils contiennent les ferments d'une désagrégation sociale et, en cela, mettent en question la durabilité sociale de la gestion de la ressource. En effet, ces mesures sont jugées inacceptables par une grande partie de la population qui est prête à se mobiliser pour lutter contre leur introduction.

3.1 Les problèmes du *lifeline tariff* : une mesure qui rate sa cible ?

L'efficacité du *lifeline tariff* est contestée. Pour certains, cette eau gratuite a plus d'impact auprès des ménages de deux personnes ayant fait le choix de vivre en appartement, tels que les retraités des classes moyennes ou supérieures, qu'auprès des ménages pauvres. Cet argument peut être étayé par les informations concernant les consommations moyennes mensuelles. Ces consommations moyennes mensuelles dans les quartiers pauvres¹¹ sont très largement supérieures à 6 m³, et même à 12 m³, puisqu'elles varient entre 15 et 23 m³. Les 6 m³ gratuits couvriraient donc, à l'heure actuelle, de 26 à 40% de la consommation moyenne d'eau des ménages de ces quartiers. Même en considérant, comme la municipalité, que ces consommations ne correspondent pas aux besoins réels des ménages puisqu'elles sont "gonflées" par un gaspillage important¹², les 6 m³ d'eau gratuits ne semblent pas être en mesure de couvrir les consommations réelles actuelles de ces ménages. Si l'on estime que les pertes sont de l'ordre de 30% de la consommation moyenne, après leur suppression et la déduction de la quantité gratuite d'eau, il resterait encore de 4 à 9 m³ d'eau à la charge des ménages soit de 9 à 26 R par mois, selon, le tarif en vigueur en 2004-2005.

De plus, l'argument du gaspillage de l'eau par des consommateurs restés trop longtemps non-payeurs pour avoir conscience de la valeur du "bien" peut sembler spécieux. En effet, d'une part, nos enquêtes montrent que l'argument de la rareté de la ressource semble, à défaut de toute compréhension du système de facturation, motiver des stratégies d'économie d'eau chez les ménages. D'autre part, il est des pertes d'eau que la mise en place d'un système de facturation et de recouvrement des factures, aussi strict soit-il, ne permettra pas de réduire. En effet, une partie de ce gaspillage peut être attribuée à l'existence de fuites au sein du réseau privé des ménages, or ces derniers n'ont souvent pas les moyens de faire les réparations nécessaires.

3.2 Des outils techniques de gestion de la demande difficilement acceptés

Les déconnexions et les saisies et expulsions

Face aux pratiques de non-paiement, la municipalité du Cap a développé un arsenal de mesures dites "éducatives", puisque, faute de mettre clairement en cause l'incapacité à payer des ménages, c'est l'argument de leur "mauvaise volonté" à payer qui l'emporte. Face à cette "mauvaise volonté" ou "mauvaise habitude" issue de la lutte contre l'apartheid qui reposait en grande partie sur le *boycott* du paiement des services urbains, le remède est la sanction (déconnexion puis saisie ou expulsion) qui, dans l'esprit des fonctionnaires municipaux (ou, à défaut, dans leur discours), n'a pas une dimension punitive mais une dimension éducative.

¹⁰ *Indigent policy : inclure les pauvres dans la stratégie de revenu de la ville du Cap.*

Philip VAN RYNEVELD, Sue PARNELL, Donovan MULLER, *Indigent policy : including the poor in the city of Cape Town's income strategy*, City of Cape Town, mai 2003, 150 p.

¹¹ ATWELL, RAMSAY, 20 mars 2001, *Water tariff policy and tariff implementation*, Trading services, City of Cape Town, 14 p.

¹² Entretien avec G. V.S., du service Revenu de la municipalité, octobre 2002. "Les ménages pauvres gâchent beaucoup d'eau, ils ne ferment pas leur robinet".

Par conséquent, les déconnexions se sont rapidement multipliées dans l'agglomération du Cap¹³. Plus de 90 000 ménages ont connu une déconnexion d'eau entre 1996 et 2001, soit près de 16% des ménages connectés (Smith, 2002). Or, dans la plupart des cas, ces déconnexions signifient également la perte, à plus ou moins long terme de l'accès aux 6 m³ en principe gratuits et universels.

Les évictions ont, elles aussi, tendu à se multiplier : au cours du mois de juin 2002, 812 évictions étaient imminentes¹⁴. Les chiffres sont semblables pour les saisies immobilières¹⁵. L'importance des demandes de procédure par rapport au nombre d'évictions et de saisies immobilières finalement effectuées souligne le caractère fortement persuasif de cette menace mais aussi son caractère irréalisable.

La durabilité sociale de tels recours est fortement en question compte tenu, notamment, de l'ampleur de la population touchée et, encore plus, de l'ampleur de la population menacée.

Vers l'introduction du réducteur de débit et du pré-paiement

La déconnexion et la saisie étant à la fois politiquement dangereuses et peu respectueuses des droits constitutionnels, les pouvoirs publics ont tenté de trouver des solutions complétant l'outil tarifaire et permettant à la fois d'éviter la multiplication des consommations impayées et de garantir un accès social à l'eau. Les solutions retenues sont, encore une fois, des solutions techniques.

La première solution envisagée a été la mise en place d'un système de pré-paiement. Ce système est depuis longtemps utilisé en Afrique du Sud et au Cap en particulier pour l'électricité¹⁶. Ses conséquences en terme de durabilité financière et environnementale seraient sans ambiguïté. Les ménages pauvres seraient en effet contraints de payer 100% de leur consommation, assurant par là même un recouvrement presque parfait des coûts et limitant ainsi leur consommation aux seules quantités qu'ils seraient capables de payer. De même, les conséquences de l'introduction du pré-paiement, du point de vue de la durabilité sociale, seraient également sans ambiguïté : les ménages, faute de ressources financières, seraient soumis à des auto-déconnexions multiples. En dehors même de ces supposées conséquences, cette possibilité est catégoriquement rejetée par nombre d'acteurs de la société civile, de sorte que sa seule introduction susciterait des protestations multiples et des oppositions fortes.

Le second outil technique étudié au Cap est le réducteur de débit. Paradoxalement, celui-ci semble susciter moins d'opposition que le pré-paiement¹⁷ alors même que la contrainte qu'il imposerait aux ménages serait sans doute plus lourde. Cette technique consiste à introduire dans le réseau d'eau du ménage, un système qui, en limitant la pression à partir du compteur, permet de limiter la consommation mensuelle aux 6 m³ d'eau gratuits. Ce système, à la différence du pré-paiement, évite les périodes de déconnexion au cours desquelles le ménage n'a plus d'eau courante. Mais, en contrepartie, il empêche le ménage de consommer plus que ces 6 m³, et cela même s'il en a, temporairement, les moyens. Il est donc peu adapté à la forte instabilité des situations tant familiales que financières des ménages pauvres.

La délégation de la gestion de la relation client : la perte d'un ciment social éventuel

De manière générale, on observe une distension du lien entre prestataire et usager. La municipalité et son service Eau délèguent une part de plus en plus grande de la relation avec leurs clients. Ce sont d'abord les coupures qui sont externalisées, pour éviter la confrontation entre employés municipaux et usagers mécontents. Ce processus entamé de rupture des relations directes entre prestataire et usager serait accru par l'introduction du compteur à pré-paiement. En effet, cette technologie est un moyen simple d'externaliser toute la relation client. L'usager n'est plus en contact qu'avec son revendeur agréé, ce dernier étant souvent un commerçant local.

Or, le lien entre l'usager et le prestataire est doré et déjà ténu. Nos enquêtes montrent, en effet, que les usagers pauvres cherchent autant que faire se peut à éviter tout contact avec les employés municipaux par peur et incompréhension.

Ainsi en voulant normaliser le "comportement économique" des ménages pauvres, la municipalité s'interdit toute normalisation de la relation prestataire-usager, pourtant centrale pour parvenir à une acceptation sociale des conditions du service.

3.3 L'opposition aux politiques publiques du service d'eau : la société mise à l'épreuve

Les tensions semblent se cristalliser entre le prestataire de service municipal et les usagers du réseau d'eau. Ces derniers développent un large répertoire d'actions en réponse, essentiellement, aux déconnexions, mais aussi pour tenter de prévenir

¹³ Voir au sujet de la multiplication des "débranchés" : Plancq-Tournadre M. (2004).

¹⁴ *Final demand notices sent out and evictions carried out in the city of Cape Town*, juin 2002, Municipalité de Cape Town.

¹⁵ Entretien avec G. V.S., octobre 2002.

¹⁶ Pour plus de détail sur les avantages que pourrait présenter le pré-paiement pour les ménages pauvres voir Plancq-Tournadre M. (2004).

¹⁷ Sans doute, parce que ce système est moins bien connu et moins bien compris que celui du pré-paiement, lequel a déjà été expérimenté pour l'eau à Johannesburg, et jouit d'un retour d'expérience très négatif.

la mise en place des réducteurs de débit et, surtout, du compteur à pré-paiement. Ces réactions sont soit d'ordre individuel, soit d'ordre collectif ; soit spontanées, soit organisées ; soit légales, soit illégales.

La reconnexion illégale

En l'absence de solutions intermédiaires telles qu'elles existent dans de nombreux pays en développement¹⁸, les reconnections illégales sont très nombreuses. Dans certaines parties les plus pauvres de l'agglomération, ce sont près de 60% des ménages dont l'eau a été coupée qui se sont reconnectés illégalement au réseau (Smith, 2002).

Ce faisant ces ménages qui se reconnectent à l'eau en toute illégalité entrent dans le domaine de l'interdit et, partant, rompent en quelque sorte l'ordre social.

Les manifestations

La première forme de protestation contre les sanctions pour non-paiement est la manifestation. Dans les rues du quartier, mais souvent aussi, sous les fenêtres de la municipalité, voire sous celles du Parlement, ces manifestations sont pacifiques et, sinon autorisées, la plupart du temps tolérées. Toutefois, les manifestations, lorsqu'elles sont spontanées et qu'elles interviennent non pas *a posteriori* mais avant la déconnexion ou la saisie et dans le but explicite de l'empêcher, peuvent prendre un caractère tragique. Ainsi, à Tafelsig¹⁹, en septembre 2001, les résidents en voulant s'opposer physiquement aux déconnexions ont dû faire face à la police qui a ouvert le feu (avec des balles en caoutchouc) sur la foule et blessé plusieurs personnes.

Anti-Eviction Campaign

Face à la multiplication des déconnexions, voire des saisies ou expulsions, et dans un contexte de mécontentement grandissant lié aux espoirs déçus de l'après apartheid, des organisations sont nées, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, pour porter de nouvelles revendications. La plus importante au Cap est *Anti-eviction campaign*, (*AEC*)²⁰. Ces nouveaux mouvements sociaux²¹ s'articulent autour d'une véritable revendication : l'opposition aux politiques, accusées de "néo-libéralisme", menées aux échelles nationale et locale. Ces revendications sont portées par une structure "formelle" certes, mais s'appuyant sur une multitude d'organisations locales (*Community based organisations*, *CBOs*) (Oldfield, 2003).

Pour l'heure, le rôle d'*AEC* sur le ciment social urbain sud-africain est difficile à apprécier. Représentante auto-proclamée de la société civile, elle constitue un vecteur d'interaction avec les pouvoirs locaux et de solidarité, au moins d'intérêts, entre les ménages défavorisés et, peut être, par là même, considérée comme un outil de la construction de la nouvelle "Nation-Arc en ciel". Organisation nébuleuse, sans attache politique et agissant essentiellement comme une force d'opposition ayant du mal à affirmer une force de proposition, elle peut être considérée comme un danger pesant sur cette nouvelle "Nation-Arc en ciel". Partant, elle remettrait en cause la durabilité sociale des politiques de services de l'Afrique du Sud post-apartheid.

4 CONCLUSION

Ainsi, il semble que les impératifs de durabilités environnementale, sociale et économique que la municipalité a cherché à prendre en charge, à travers l'élaboration de ses tarifs domestiques et de la mise en place d'instrument techniques, soient en fait l'objet d'une hiérarchisation. Cette dernière semble accorder la primauté à la durabilité financière en la présentant comme la condition *sine qua non* de la réalisation des durabilités environnementale et sociale. Toutefois, la politique de distribution d'eau du Cap a récemment connu deux tournants importants.

L'arrivée de l'*ANC* à la tête de la municipalité en 2002 a, en effet, été suivie par la mise en place d'un moratoire sur les déconnexions, saisies et expulsions qui au-delà des six mois prévus initialement n'a jamais été levé. Ce revirement illustre le danger que faisait peser sur la cohésion sociale la politique stricte de recouvrement des coûts pratiquée jusqu'alors.

Par ailleurs, un changement important dans le *design* des tarifs a été imposé à la ville par une conjoncture climatique exceptionnelle en 2004. L'hiver austral 2004 a en effet été très peu pluvieux, ce qui s'est traduit, à la fin de la saison pluvieuse, en octobre 2004, par un niveau de remplissage des barrages extrêmement faible qui a forcé la ville à mettre en place un nouveau tarif. Ce tarif, destiné à permettre une diminution des consommations de 20%, fait plus clairement passer l'enjeu environnemental avant l'enjeu financier en imposant aux gros consommateurs un tarif beaucoup plus élevé dans les derniè-

¹⁸ Revente d'eau par des porteurs ou dans des boutiques, recours aux puits privés, etc.

¹⁹ Tafelsig est l'un des quartiers de Mitchell's Plain, la grande *township coloured* du Cap, établie au début des années 1980 et accueillant approximativement 250 000 personnes.

²⁰ La branche du Western Cape d'*AEC* est née en novembre 2000.

²¹ Sur la spécificité des "nouveaux" mouvements sociaux, voir Erik Neveu, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2005, 126 p.

res tranches de consommation. La mise en place d'un second jeu de tarif en période de sécheresse prouve assez clairement que les tarifs ordinaires, jusque là appliqués, ne suffisent pas à eux seuls pour contenir la consommation d'eau. De plus, la ville a également transformé la structure même du tarif en 2005, en abaissant le seuil de la dernière tranche de consommation de 60 m³ à 50 m³.

Sans abandonner l'enjeu financier qui reste au cœur des préoccupations municipales, il semble donc que les enjeux de durabilité sociale et environnementale se sont davantage imposés sur l'agenda politique local au cours des dernières années, ouvrant peut-être la voie à une meilleure intégration des trois durabilités dans la politique du Cap.

5 BIBLIOGRAPHIE

- BLANCHON D. (2001), " Les nouveaux enjeux géopolitiques de l'eau en Afrique australe ", *Hérodote*, n°102, pp. 113-137.
- BLANCHON D. (2003), " La nouvelle politique de l'eau en Afrique du Sud : vers une gestion environnementale des ressources ? ", *L'espace géographique*, pp. 21-30.
- MORANGE M., PLANCQ-TOURNADRE M. (2003), "Logement et services domiciliaires en réseau au Cap et à Port Elizabeth : fragmentation des solidarités locales ou recomposition et revendication d'intégration métropolitaine ?", communication aux Rencontres Géographiques de Paris 13, "Aux marges de la ville : expériences et histoires africaines et sud-américaines d'intégration urbaine".
- OLDFIELD S. (2003), "Polemical politics and the practice of community organising in Cape Town", Rapport scientifique présenté dans le cadre du programme MAE "Gestion urbaine et politiques de développement local en Afrique australe (Le Cap, Durban, Lusaka)", dirigé par Sylvie JAGLIN.
- PLANCQ-TOURNADRE M. (2004), " Services d'eau et d'électricité au Cap, ou comment la sortie d'apartheid fabrique des débranchés ", *Flux*, numéro spécial "Services en réseaux, services sans réseaux dans les villes du Sud", n°56/57, pp. 13-26.
- SMITH L. (2000), *The urban political ecology of water in Cape Town, South Africa*, Municipal services project, Background research series. (www.queensu.ca/msp/)
- 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, pp. 135-150.