

« PAROLES À GAUCHE ACTIONS À DROITE » : LES POLITIQUES SOCIALES EN AFRIQUE DU SUD ¹



PATRICK BOND *

L'Afrique du Sud est le pays le plus inégalitaire au monde, à en juger par son coefficient de Gini. Une situation qui, sans nul doute, explique les quelque 10 000 manifestations enregistrées chaque année par la police dans le pays. Et pourtant, la plupart de ses leaders politiques actuels étaient autrefois considérés comme de grandes figures révolutionnaires, entraînés à l'Institut Lénine durant leur exil moscovite ou dans le feu des luttes intérieures, où la question de la reproduction sociale apparaissait comme un élément tout aussi important que la liberté.

Ironie du sort, on constate aujourd'hui une compatibilité de fait entre les politiques adoptées par les leaders de l'ANC (African National Congress), visant à élargir et à étendre les politiques sociales héritées de la période de l'apartheid, et le régime néolibéral qui a pris forme au moment même où ces hommes et femmes sont arrivés au pouvoir. Parce qu'elles s'appuient notamment sur le concept de recouvrement des coûts – qui s'étend maintenant aux autoroutes des mégapoles utilisant un système controversé de péage –, ces politiques sociales peuvent être aujourd'hui qualifiées de superficielles ou de « tokénistes »².

* PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DU KWAZULU-NATAL ET ANCIEN DIRECTEUR DU CENTRE FOR CIVIL SOCIETY, DURBAN, AFRIQUE DU SUD

¹ Cet article constitue une version réduite et actualisée d'une contribution initialement publiée par la revue *Alternatives sud*.

² Le « tokénisme », de l'anglais *tokenism*, traduit généralement en français par « formel » ou « symbolique », est ici compris comme une pratique qui consiste à intégrer des individus à un groupe, un programme, etc., mais de manière limitée ou trompeuse (NdT).

Cette approche « tokéniste » associe le dogme néolibéral du « recouvrement des coûts » au concept de subvention publique, en octroyant des allocations en espèces aux pauvres, tout en insistant sur le paiement au comptant des coûts opérationnels et de maintenance des services publics. Aussi, la politique des services essentiels gratuits, « *Free Basic Services policy* », adoptée en 2001 a-t-elle été réduite au strict minimum (cinquante kilowatts/heure d'électricité et six mètres cubes d'eau par ménage/mois) et permet ensuite aux fournisseurs de ces services de réclamer un prix exorbitant pour toute consommation supplémentaire (Bond, 2006). « Parler à gauche tout en marchant à droite », ou plus précisément « en tournant le robinet à droite », c'est-à-dire en déconnectant ceux qui ne sont pas capables de payer, voilà comment peut être caractérisée cette stratégie.

54

Cet article s'intéresse à quelques expériences phares mises en œuvre dans le cadre de l'extension de l'État social sud-africain après 1994 – dont la célèbre allocation sociale « *Old Age Grant* » destinée aux personnes âgées –, lesquelles se démarquent fortement, comme nous le montrerons dans nos conclusions, des initiatives mises en place par les activistes sociaux dans le domaine des luttes pour la gratuité du traitement contre le sida et de l'eau, toutes motivées par une logique non marchande. Ces luttes ont remporté jusqu'à présent un succès inattendu, en permettant de rallonger l'espérance de vie et d'assurer un meilleur approvisionnement en eau (y compris par le biais de reconnections illégales). Ces exemples s'inscrivent dans l'esprit des stratégies promues par André Gorz, lequel revendiquait la mise en place de politiques sociales alternatives, rejetant le « réformisme » au profit d'une stratégie (non réformiste) du « bien commun », tant au niveau des politiques qu'au niveau des pratiques sur le terrain.

Les politiques sociales « tokénistes » : philosophie et pratiques

Selon Alan Hirsh (2005), chercheur influent proche de la présidence sud-africaine et l'un des plus ardents et tenaces défenseurs des politiques de l'après-apartheid : « L'approche centrale privilégiée est une approche sociale-démocrate de la réforme sociale. Il appartient à l'État d'améliorer la qualité de vie des pauvres et de réduire les inégalités, mais en prenant bien soin d'éviter de générer de nouvelles dépendances personnelles par rapport à l'État ou de faire émerger des attitudes d'« ayant droit ». L'approche

de l'ANC peut être présentée comme la combinaison d'éléments de développement social propres à l'Europe du Nord, avec des éléments de l'approche asiatique de la croissance économique, à l'intérieur de paramètres macroéconomiques conservateurs. Ceci reste le paradigme intellectuel à l'intérieur duquel opère l'ANC. »

En fait, la politique « macro-économique conservatrice » se rapproche des paramètres du microdéveloppementisme néolibéral. Selon Franco Barchiesi (2005), le *Livre blanc* du gouvernement de 1997 réaffirme l'importance de la notion d'« État social développementaliste », entendu comme un État capable de donner à tout citoyen l'« opportunité de jouer un rôle actif dans la promotion de son propre bien-être ». La priorité donnée à l'autoprise en charge, promue par un discours centré sur l'« empowerment », s'est ainsi articulée à une conception particulière de la sécurité sociale et des services sociaux, envisagés comme « un investissement supposé engendrer des gains économiques tangibles ».

Dans cette perspective, la protection sociale doit répondre aux besoins de l'économie et non pas à ceux de la société, et elle n'accorde pas de place aux programmes de bien-être social, si ce n'est une allocation de chômage durant une brève période de six mois, aux 35 à 40 % de la population active qui ne peuvent trouver d'emploi formel ni s'engager dans une activité informelle. En 2002, une commission officielle sur la réforme de l'État social – le comité Taylor – affirmait encore que les allocations sociales devaient être « un incitant pour une activité économique productive et non pas une alternative au marché du travail », ce qui a amené Barchiesi (2009) à faire remarquer que « le système sud-africain d'allocations sociales a pour effet de généraliser, d'institutionnaliser et de perpétuer la précarité sociale ». À propos de ce discours qui soutient que l'appui de l'État détourne de la recherche d'emploi, Leibbrandt et al. (2010) ajoutent : « On se préoccupe des effets négatifs de ces transferts sur l'offre de main-d'œuvre. Cependant les données empiriques ne permettent pas de valider ce point de vue. »

Un même type d'« effet pervers » est aussi régulièrement mis en avant concernant l'allocation familiale « *Child Support Grant* ». Cette allocation inciterait les adolescentes à tomber enceintes pour bénéficier de cette aide d'à peine vingt-neuf dollars par mois. Or, le taux de grossesse était plus élevé avant 1998, lorsque l'allocation fut introduite. En outre, selon l'équipe du Human Sciences Research Council (HSRC), à peine un cinquième des mères adolescentes

bénéficient de cette allocation (Makiwane *et al.*, 2006). L'allocation de 123 dollars par mois accordée par l'État aux malades du sida au stade avancé fait occasionnellement l'objet de critiques similaires.

Ainsi Steven Robins (2006) note que « certains pauvres et citoyens chômeurs n'hésitent pas à s'infecter eux-mêmes ou menacent d'arrêter leur traitement pour avoir accès à l'allocation maladie ». S'il est impossible de prouver qu'il s'agit là d'une rumeur urbaine ou non, ces allégations sont bien utiles aux défenseurs des coupes budgétaires, tel le ministre des Finances lui-même qui, lors d'une conférence de presse au FMI, déclara : « Nous avons un problème particulier en Afrique du Sud. Les gens y bénéficient d'une allocation maladie quand ils suivent un traitement contre la tuberculose. Une fois guéris, ils ne reçoivent plus cette somme de près de 150 dollars. Aussi, les gens n'ont aucune incitation à se sentir mieux. Ils ont donc tendance à abandonner le traitement. »

Pourtant, trois études menées par le HSRC affirmaient au même moment : « Aucune preuve ne permet de dire que ces allocations, en particulier l'allocation invalidité, agissent comme des incitants pervers en poussant les individus à négliger délibérément leur santé pour y avoir accès. Bien que notre recherche n'exclue pas la possibilité que de tels abus puissent avoir lieu, elle indique aussi que ces cas sont rares et que comme tels, ils ne peuvent servir d'argument contre l'introduction d'un service social nécessaire et garanti par la Constitution. » (Makiwane et Hamnca, 2010)

Pour James Ferguson (2013), la crainte exprimée par l'ANC d'une dépendance des plus pauvres vis-à-vis de l'État n'est pas seulement une « manifestation lamentable d'un paternalisme réactionnaire, rétrograde et inégalitaire », mais aussi « une réponse parfaitement contemporaine à l'émergence historique d'un monde social dans lequel les gens, longtemps considérés (à la fois sous les systèmes sociaux précapitalistes et du début du capitalisme) comme rares et valorisables, sont aujourd'hui perçus comme sans valeur, autrement dit comme un surplus ». Selon lui, le problème essentiel est donc le caractère précaire des membres d'un prolétariat désormais surnuméraire eu égard aux moyens de production : « Depuis plus d'un siècle, en Afrique du Sud, le travail a constitué le socle sur lequel s'est construite l'identité sociale des classes subalternes (spécialement dans les domaines considérés comme urbains et modernes). Voilà pourquoi, aujourd'hui, avec la décentration du travail et la montée d'un sous-emploi de masse

durable, nous devons repenser le socle de cette identité sociale tout comme la signification du travail. »

Dans cette perspective, la fourniture d'une allocation sociale de base peut être pensée comme une composante logique du répertoire néolibéral en matière de protection sociale. Comme l'affirme encore Susan Booysen, ces politiques ont à voir avec la régénération politique du parti au pouvoir... « L'ANC au gouvernement est le dispensateur, le patron qui assure la distribution des allocations sociales et de bien d'autres avantages. Il est ainsi reconnu que "l'ANC fait le bien". » Plus encore qu'un patronage, il y a donc aussi tout le bénéfice politique d'apparaître comme un État social généreux, en particulier lorsque l'expansion de ces politiques sociales superficielles est mise en parallèle avec les approches beaucoup plus profondes des pays d'Europe du Nord, basées sur la démarchandisation et la déstratification.

En somme, d'après Barchiesi (2009), la politique sociale sud-africaine « se caractérise par un fort degré de marchandisation tendant à faire dépendre, comme le montre Esping-Andersen, les prestations sociales et les standards de vie de la position individuelle sur le marché du travail. On est donc loin d'un subventionnement de la part de l'employeur ou de l'État. » Dans leur description de « l'art du néolibéralisme » en Afrique du Sud, Nicolas Pons-Vignon et Aurelia Segatti (2013) s'accordent d'ailleurs pour dire que « si les transferts directs peuvent réduire la pauvreté, ils n'ont que peu d'effets sur les inégalités ; de plus, ils agissent comme des "ressorts" du néolibéralisme s'ils sont associés, comme c'est le cas en Afrique du Sud, à l'encouragement à des formes privées de fourniture de services pour les pauvres ». En outre, l'offre privée de services a régulièrement donné lieu à des scandales, dont une vaste affaire de corruption de près d'un milliard de dollars liée à la sous-traitance du paiement de prestations.

Comme le rappelle Jane Duncan (2014) : « L'acte même de placer des fonctions publiques, telles que la sécurité sociale, dans les mains du privé se traduit inévitablement par la recherche du profit par ces secteurs. Les pauvres dépendant du système de sécurité sociale sud-africain constituent un énorme marché captif pour ces entreprises à but lucratif. Au nom de l'efficacité, l'Agence sud-africaine de la sécurité sociale a confié au secteur privé, bien plus intéressé à remplir ses poches qu'à servir les populations les plus vulnérables, le soin d'administrer les moyens de subsistance de millions de Sud-Africains. »

Il y a certes quelques réserves à appliquer à l'Afrique du Sud l'idée d'Esping-Andersen des trois régimes de sécurité sociale. D'autant que ces catégories conceptuelles de « marchandisation » et de « stratification » tendent à minimiser des problématiques aussi importantes que la question du genre dans les processus de reproduction sociale et la fourniture des services. Voilà pourquoi Ben Fine (2011) plaide pour que l'attention porte sur « la culture matérielle liée au "bien-être" dans des programmes et pays spécifiques ».

La culture du système de protection sociale hérité de l'apartheid était raciste, patriarcale, paternaliste et entrepreneuriale, et déjà en 1975, s'inscrivait dans des termes « néolibéraux » : « le gouvernement s'oppose à l'idée que la République se transforme en État-providence comme cela a été le cas dans d'autres parties du monde, mais est engagé dans une politique visant l'indépendance de l'individu et de la communauté » (Barchiesi, 2011). Selon Barchiesi, c'est notamment cet héritage qui explique que les syndicats noirs des années 1980 ont de plus en plus défendu l'idée d'un « système de pension public et national permettant de dépasser la fragmentation et le caractère inadéquat du Fonds d'assurance chômage existant et du système traditionnel des retraites ».

Dans ce conflit, Barchiesi poursuit en ces termes (en s'appuyant sur un document politique adopté en 1992 avant l'arrivée au pouvoir) : « L'ANC craignait que la protection sociale généralisée dégénère en une "approche distributive" pouvant être mise à mal par "l'importance de la famille telle qu'elle est comprise à l'intérieur des normes sociales et culturelles". L'universalisme et la démarchandisation ont finalement été explicitement écartés au profit d'une stratification des prestations sociales selon l'emploi. Le salariat et les prestations liées devaient donc répondre aux besoins de l'employé, tandis que des filets de sécurité financés par l'État seraient destinés aux pauvres, dont la capacité à contribuer à la société via le travail ou par d'autres voies est hors de leur contrôle. » (*Ibid.*)

Mandela avait lui-même mis en garde contre ce risque à l'ouverture du Parlement, début 1995 : « le gouvernement n'a littéralement pas l'argent pour satisfaire toutes les demandes qui sont avancées » – même si, au même moment, près de 6 milliards de dollars étaient débloqués pour un contrat d'armement qui donnera lieu à une spectaculaire affaire de corruption touchant son parti. « Nous devons nous libérer de cette culture de la dépendance qui

alimente chez les gens l'idée que le gouvernement peut leur fournir tout à tout moment » (cité par Bond et Ruiters, 1996). Une approche minimaliste de la démocratie sociale a donc caractérisé les politiques publiques de Mandela. Nombre de ses stratégies concrètes ont alors intégré pleinement les principes néolibéraux du marché, quand elles n'ont pas tout simplement prolongé les politiques héritées de l'apartheid (Bond, 2005).

La Constitution de 1996 a d'ailleurs verrouillé le principe de condition de ressources comme critère d'éligibilité : « toute personne a droit à la sécurité sociale, compris à l'assistance sociale, si elle est incapable de subvenir à ses besoins et à ceux de ses dépendants ». Jimi Adesina (2007) a ainsi dénoncé le fait qu'en 2004, 42 % des personnes ayant droit à l'allocation familiale « *Child Support Grant* » ne la recevaient pas : « Les procédures coûteuses pour accéder à cette allocation (documents à présenter, dossiers à remplir, contrôle socio-administratif) dans les zones rurales, et la difficulté pour certains de trouver leur chemin dans la bureaucratie, sont sans doute la première cause du taux relativement faible de souscription. »

59

En fait, le problème qui préoccupait le plus les concepteurs des politiques de l'après-apartheid était le suivant : « le gouvernement sud-africain pouvait-il se permettre d'être plus généreux vis-à-vis des citoyens, en fournissant des allocations plus élevées et un accès universel alimenté par des hausses d'impôts ? » L'histoire du budget nous en dit un peu plus. Comme pour l'engagement de 2001 vis-à-vis des services essentiels gratuits, le diable s'est ici aussi niché dans les détails. Il est vrai par exemple qu'à partir de 1994, les budgets nationaux destinés aux investissements dans les services essentiels ont augmenté sensiblement, notamment dans le domaine des branchements aux réseaux de distribution d'eau et d'électricité dans la plupart des lieux. Mais on a assisté parallèlement à une brusque diminution des budgets opérationnels et de maintenance des municipalités (85 % en termes réels entre 1991 et 1997), comme l'a montré la commission fiscale et financière (Bond, 2000).

Nous percevons bien ici une des principales caractéristiques de cette fameuse approche « tokéniste » de la politique sociale, laquelle n'a rien prévu pour financer la décentralisation des services publics : le gouvernement central a demandé aux municipalités de faire davantage avec moins de moyens financiers. Beaucoup de municipalités étaient incapables de dépenser leurs subventions en

capital dans les temps alors que, dans le même temps, les subventions opérationnelles nécessaires pour assurer l'accès des résidents aux services se révélaient être très largement insuffisantes, ce qui a joué le rôle de catalyseur pour les très nombreuses protestations autour de la fourniture des services.

Le premier programme « tokéniste » à avoir été mis en place sur cette base fut l'opération Masakhane, « *Let's Build Together* » (« Construisons ensemble »), une campagne lancée par Pretoria en 1994 consistant à récompenser le remboursement des services par les résidents par des améliorations de ces mêmes services. Ce programme a été un échec cuisant, car il n'a pas prévu, en dépit des mises en garde répétées de l'archevêque Desmond Tutu et du représentant syndical radical Moses Mayekiso, la rapide augmentation du prix de l'eau et de l'électricité, suite à la réduction dévastatrice des subventions opérationnelles liée au processus de décentralisation.

60

Ces coupes dans les ressources ont mené nombre de municipalités tout droit à la banqueroute, au moment même où elles devaient prendre en charge de très nombreux nouveaux résidents. Parallèlement, le processus de démarcation des municipalités lancé en 2000 avait réduit le nombre d'autorités locales de 843 à 284, ce qui a eu pour effet d'accroître la demande pour ces services dans les bantoustans et d'autres zones pauvres, et de renforcer la distance (évaluée souvent en kilomètres) entre l'élite municipale et les gouvernés. Ceci a fortement entamé la possibilité d'une démocratie locale digne de ce nom (Bond, 2006).

En 2002, ce transfert de responsabilités non financé a amené les autorités locales à augmenter le prix de l'eau et de l'électricité pour financer d'autres fonctions municipales. Ces frais en sont venus à représenter 30 % du revenu des ménages gagnant moins de 70 dollars par mois. Avec l'augmentation du chômage à la fin des années 1990, on a ainsi assisté à une augmentation des débranchements : près de 10 millions de familles ont ainsi été exclues du service entre 1994 et 2001 (McDonald et Pape, 2002). Et près de 60 % de ces familles n'ont pas été reconnectées dans les six semaines suivantes, ce qui montre bien que ce qu'il faut blâmer c'est bel et bien la pauvreté et non pas la soi-disant « culture du non-remboursement » considérée par la plupart des dirigeants comme un héritage négatif de l'époque d'activisme anti-apartheid (Bond, 2002). Les pires taux de coupure concernent toutefois les lignes téléphoniques fixes. Ainsi, sur les

13 millions de personnes connectées pour la première fois, près de 10 millions ont été débranchées dès que les prix à l'unité ont commencé à augmenter, suite à la privatisation partielle de la compagnie Telkom.

Le « Programme pour la reconstruction et le développement » de 1994 (la plateforme de campagne de l'ANC) se situait pourtant aux antipodes de cette approche. Reconnaisant le caractère vital d'un approvisionnement en électricité et en eau à bas prix, il avait fait sien le principe des tarifs progressifs qui aurait considérablement augmenté les charges pour les gros consommateurs d'eau. Les pauvres auraient ainsi été informés qu'ils pouvaient consommer plus d'eau (au nom de l'égalité de genre, sur le plan de la santé ou des bénéfices économiques), tandis que les riches et les grandes entreprises auraient été invités à diminuer leur niveau de consommation hédoniste, du fait de prix plus élevés (d'où un plus grand souci pour l'environnement).

Mais les critiques néolibérales de la tarification progressive ne l'entendaient pas de cette oreille. Il a ainsi été considéré que cette approche redistributive aurait eu pour effet de briser la relation entre le prix et les coûts et aurait envoyé des informations économiquement inefficaces aux consommateurs. De telles distorsions dans la logique du marché n'auraient soi-disant pas incité à réduire les volumes fournis aux utilisateurs. D'après les néolibéraux, tout service public devait forcément dégager des bénéfices, ou du moins recouvrer ses coûts.

S'opposant à la proposition d'un forfait gratuit et d'une structure tarifaire progressive, un expert influent de la Banque mondiale avait d'ailleurs averti que les contrats de privatisation « seraient plus difficiles à établir » si les consommateurs pauvres s'attendaient à bénéficier de la gratuité du service. Pour ce conseiller, les autorités sud-africaines devaient faire peser sur ces utilisateurs « des menaces crédibles de débranchement du service » en cas de non-paiement (Roome, 1995). De nouvelles technologies visant à discipliner les pauvres ont d'ailleurs été mises en place durant cette période. Comme Greg Ruiters (2007) l'affirme, « le téléphone, l'électricité et – de plus en plus – l'eau prépayés sont clairement devenus des outils de management politique des “pauvres ingouvernables” ».

Ces approches ont contrecarré toute visée réellement redistributive. Pas même le ministre suivant en charge de l'eau,

le virulent communiste révolutionnaire Ronnie Kasrils, n'a pu concrétiser sa promesse de mettre en œuvre une politique de gratuité. Les déclarations de Kasrils en 2000 à ce propos ont en effet amené les auteurs du *Sourcebook on Community Driven Development in the Africa Region* de la Banque mondiale à présenter aussitôt une politique néolibérale en matière de prix de l'eau : « Convaincre les leaders politiques de certains gouvernements de la nécessité d'abandonner le concept de gratuité de l'eau demandera encore beaucoup de travail. » (2000) En 1999, la Banque avoua d'ailleurs que les recommandations de 1995 du conseiller en matière d'eau « avaient sciemment pour but une modification radicale de la politique de gestion de l'eau » (Banque mondiale, 1999), mais également un retrait du *Free Basic Water Service* (accès gratuit au service essentiel de distribution d'eau) prévu dans le « Programme pour la reconstruction et le développement » (Bond et Khosa, 1999).

62

Vers la fin du mandat de Kasrils, l'instinct commercial avait déjà pleinement touché les municipalités. Le droit à l'eau n'était plus respecté. Il a été tantôt saboté, tantôt relégué au second plan par la mise en place de politiques « tokénistes » : les six premiers mètres cubes d'eau gratuits par ménage et par mois. Ainsi, dans la ville de Durban où avait été mené à partir de 1998 un projet pilote en matière de gratuité de l'eau, le coût total de l'eau pour les ménages pauvres a été multiplié par deux suite à la hausse soudaine du prix du second bloc tarifaire (bientôt Durban aura la réputation d'être la seconde ville du pays où le prix par personne pour ce second bloc – 6-10 mètres cubes d'eau par ménage/mois – est le plus élevé d'Afrique du Sud). Près d'un tiers de ses pauvres ont ainsi vu leur consommation réduite dans les six années suivantes de vingt-deux à quinze mètres cubes par ménage/mois (Bond, 2010). Mais la situation a été bien pire encore dans le monde rural, où les systèmes communautaires de distribution ont rencontré d'énormes difficultés du fait essentiellement de ces contraintes financières (Hemson, 2003).

L'une des raisons pour lesquelles le souci du détail dans l'analyse est si important réside dans le battage médiatique qui a entouré les discussions autour de cette politique d'approvisionnement conçue par l'ANC. Juste avant les élections de 2004, le porte-parole du gouvernement, Joel Netshitenzhe, déclara dans l'influent journal *Sunday* : « Quelques ménages occasionnellement privés d'eau

ne peuvent être mis en balance avec dix millions de personnes connectées à l'eau entre 1994 et 2004. » Quelques mois plus tard, dans le *Mail & Guardian*, le haut fonctionnaire chargé de l'eau concédait néanmoins que « près de 275 000 de ces ménages avaient connu des interruptions pour non-paiement », ce qui représentait près de 1,5 million de personnes sur cette seule année (Muller, 2004).

En dépit des négations permanentes dans la pratique de la politique d'accès gratuit à l'eau, l'Institut sud-africain des relations raciales, qui se présente comme l'une des organisations à la pointe de la recherche sur les politiques publiques, pouvait encore affirmer en 2012 : « L'idée que la fourniture de services en Afrique du Sud serait un échec est un mythe. Les recherches que nous avons publiées ces dernières années suggèrent en effet tout le contraire... Le nombre de ménages raccordés a augmenté de 7,2 millions à 12,7 millions, soit de 76,6 % [entre 1996 et 2010]. En termes de couverture, on constate une augmentation de 80 à 89 %. Des augmentations d'une même ampleur peuvent aussi être constatées pour les quinze autres indicateurs de fourniture de services suivis par l'Institut. » (Cronje, 2012)

63

Une protection sociale inégale

Une pression similaire existe en matière d'allocations sociales. Depuis 1994, l'équivalent des débranchements dans le secteur social touche les enfants (de toutes races) qui recevaient durant l'apartheid une forme d'allocation appelée « *State Maintenance Grant* ». La mère ou le tuteur devaient d'abord montrer qu'ils étaient des pauvres « méritants », en réclamant dans un premier temps un soutien financier au tribunal en cas de divorce ou de décès. En août 1996, le comité Lund, dirigé par des experts progressistes en matière de politiques sociales, a supprimé cette bourse, en partie parce qu'elle comportait un fort biais racial, mais aussi parce qu'elle avait pour base la structure familiale nucléaire, alors que l'apartheid avait détruit les familles.

Pour la remplacer, le comité adopta l'allocation familiale « *Child Support Grant* ». Supposée s'inscrire dans une approche plus globale, elle prévoyait d'emblée un montant inférieur de près de 44 % à l'ancienne allocation (38 dollars par mois à la fin de l'apartheid), montant revu par la suite à la hausse (réduction de 26 %, soit 28 dollars) après la protestation des églises. Les conditions

d'éligibilité avaient elles aussi changé. Ces allocations n'ont été accordées qu'aux seuls responsables d'enfants de moins de neuf ans, au motif que la couverture des enfants jusqu'à dix-huit ans aurait coûté jusqu'à 5 milliards de dollars par an, un fardeau que le gouvernement considérait beaucoup trop lourd pour le budget à l'époque. Finalement, l'âge a bien été relevé à 18 ans. Mais début 2014, la subvention mensuelle par enfant n'était toujours que de 29 dollars.

Le comité Lund (1997) s'était lui-même plaint que « la discipline fiscale imposée par la stratégie macro-économique de croissance du gouvernement ne permettait pas d'atteindre tous les enfants » et « de distribuer plus d'argent aux femmes rurales africaines et à leur famille qui étaient les plus sérieusement désavantagées dans le système existant (et) ainsi d'atteindre une plus grande équité avec des ressources limitées. »

La discipline fiscale a constitué la contrainte principale, la stratégie macro-économique de 1996-2000 ayant imposé des coupes drastiques dans le budget des services publics. La capacité de Pretoria à servir ses propres citoyens n'a en effet cessé de diminuer en termes relatifs par rapport à la taille de l'économie. Dans le domaine des politiques sociales et publiques, la place des « services généraux » du gouvernement dans le PIB n'a augmenté que de 16,2 à 17,3 % de 1994 à 1998, pour diminuer ensuite tout aussi rapidement à 15,8 % en 2002 puis à 13,7 % en 2012.

Reflétant l'approche du « recouvrement des coûts » en matière de fourniture de services et partant, l'incapacité de l'État à remplir ses fonctions, le poids de la rubrique « électricité, gaz et eau » par rapport au PIB est passé de 3,5 % en 1994 à 2,4 % en 2002, puis 1,8 % en 2012. Et cette diminution est bien moins imputable à l'élimination de la fraude et à la maîtrise du gaspillage qu'à un sous-financement de la part de l'État en comparaison avec ses pairs. La banque Barclays confirme en effet qu'en 2010, la dette publique interne de l'Afrique du Sud était inférieure à 40 % de son PIB, bien en deçà de pays très performants comme la Malaisie, le Brésil, l'Argentine et la Thaïlande (Barclays Capital, 2012).

D'ailleurs, quand une réelle volonté politique s'est manifestée, l'appui fiscal de l'État aux allocations sociales n'a pas été trop difficile à obtenir, en termes absolus comme en termes relatifs. Cela a été réalisé, bien que sur un mode « tokéniste », via l'élargissement à l'ensemble des Sud-Africains de programmes sociaux hérités, conçus

au départ sur une base raciale, comme l'allocation familiale. Mais cet élargissement s'est accompagné d'un engagement fiscal bien trop limité. Comme la commission financière et fiscale l'a noté (2011), les transferts sociaux n'ont augmenté que de 1,8 % à 4,5 % du PIB de 1983 à 2007. De fait, « *l'expansion du système d'allocation n'a jamais menacé la durabilité fiscale* ». À partir d'un déficit budgétaire hérité de 7,3 % en 1993, le Trésor a pourtant pu dégager un surplus budgétaire de plus de 1 % en 2008, avant que la crise économique de 2008-2010 ne le force à renouer avec les dépenses et le déficit (modéré).

Les sommes croissantes que Pretoria a engagées dans la protection sociale en 2014 en comparaison avec celles engagées en 1994 ont en réalité été quantité négligeable par rapport aux besoins sociaux et à la montée des inégalités. Le nombre de bénéficiaires a augmenté de trois à seize millions, soit près d'un tiers de l'ensemble de la population, principalement parce que l'âge maximal ouvrant le droit à l'allocation familiale est passé de neuf à dix-huit ans.

Des allocations « tokénistes » pour les personnes âgées

65

L'allocation vieillesse « *Older Person's Grant* (OPG) » fusionne deux tendances : elle est à la fois « généreuse » (elle s'élève à 150 % du revenu moyen pour cette tranche d'âge) et superficielle. L'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'OPG au cours des dernières années a été en grande partie due à l'allongement de l'espérance de vie et à la baisse de 65 à 60 ans de l'âge ouvrant le droit à cette allocation. Reste que les implications raciales sont encore importantes, car plus de 20 % des personnes les plus âgées sont blanches, soit plus du double de leur proportion dans la société, du fait d'une espérance de vie généralement plus longue.

S'il n'y a pas de doute que l'OPG est un système de transfert de revenu relativement généreux, c'est pour une bonne part parce qu'il a été défini, dans ses grandes lignes, durant la phase de pré-libération. L'expansion de ce régime à l'ensemble de la société – une tâche accomplie principalement en 1994 – était en fait le minimum que l'on pouvait espérer. Ce système de pension a été initié en 1928, se limitant dans un premier temps aux Blancs et aux personnes de couleur (« *coloured* »), pour s'étendre à partir du milieu des années 1940 à certains Indiens et Africains. Les pensionnés blancs urbains pouvaient recevoir jusqu'à dix fois le montant accordé aux Africains

ruraux à la fin des années 1960. Vu le caractère extrême du système des travailleurs migrants de l'apartheid et la relocalisation de ceux qui n'étaient pas en âge de travailler dans les bantoustans, le grand défi était alors d'atteindre le grand nombre d'Africains noirs dans les zones rurales, beaucoup ayant été exclus du système avant 1994.

Et pourtant, selon l'organisme de sécurité sociale sud-africain (2009), le taux de couverture de l'OPG n'a cessé de diminuer après l'arrivée au pouvoir de l'ANC, passant de 72,2 % de la population cible à 66,5 % entre 1995 et 2007. La raison de cette réduction visible – et flagrante – du nombre de bénéficiaires de l'OPG était la persistance du mode de ciblage « sous condition de ressources ». En 2014, seuls les citoyens et les résidents permanents ayant un revenu inférieur à 400 dollars par mois et un patrimoine de moins de 80 425 dollars (ou le double de ces montants dans le cas de bénéficiaires mariés) étaient éligibles à l'OPG. Cette allocation excluait également ceux qui recevaient d'autres bourses, tout comme ceux qui étaient déjà pris en charge par des institutions publiques.

66

À la différence de la plupart des systèmes universels développés ailleurs, l'OPG a dès le départ été conditionné au niveau des revenus. Raison pour laquelle il ne bénéficie pas du même niveau d'adhésion. Dans les très néolibéraux États-Unis, par exemple, il a fallu plusieurs décennies d'hostilité acharnée vis-à-vis de l'État-providence, à partir de la présidence de Reagan, avant d'entamer le processus de démantèlement du système des pensions. Les retraites y sont effectivement considérées comme la troisième voie – utilisant la métaphore du métro – de la politique américaine : si tu y touches, tu es électrocuté. Le soutien massif dont bénéficie le système tient au caractère universel des contributions et des prestations. En 2013, le ministre des Finances sud-africain, Pravin Gordhan, a promis de mettre fin au ciblage fondé sur des critères de revenus. Reste à voir si cette promesse sera tenue (une préoccupation similaire concerne l'engagement de Gordhan à propos d'une assurance santé nationale, approuvée par l'ANC, mais d'ores et déjà sous-budgétée [Forslund 2013]).

Un autre trait de l'OPG sud-africain est son caractère non contributif, qui fait que sa charge pèse sur les contribuables actuels : il ne tient pas compte de la durée de travail formelle du bénéficiaire. Dans de nombreux pays, à l'inverse, les charges sur le travail donnent l'opportunité d'une plus grande redistribution, dès lors que les travailleurs les mieux payés cotisent davantage

(une situation qui concerne vingt des vingt-huit pays de l'OCDE) (Steenekamp, 2012). Le déclin général de la progressivité fiscale en Afrique du Sud a démarré juste avant la fin de l'apartheid, en raison principalement d'une diminution des charges sur les entreprises, des avantages fiscaux croissants qu'elles sont accordés et de l'augmentation parallèle de la TVA.

Qui plus est, sans base contributive qui, comme dans les systèmes de retraite privés, aurait assuré une épargne forcée et des prestations à la hausse, l'OPG est exposé à des diminutions réelles (postinflation) : ses augmentations annuelles sont parfois annulées par l'inflation, suivant la capacité des défenseurs de l'OPG à mettre la pression sur le ministère des Finances. Sous Trevor Manuel, le ministre des Finances le plus ouvertement néolibéral, l'OPG n'a d'ailleurs cessé de diminuer année après année entre 1997 et 2003 du fait de l'inflation. Certes, l'accroissement des recettes par la suite a permis une hausse réelle de 20 % en 2006, mais la situation est redevenue problématique en 2009, ramenant la prestation à son niveau réel de 1994.

En 2013, par exemple, l'augmentation de l'allocation a été de 1,5 % inférieure au taux moyen de l'inflation. Mais ce taux est lui-même souvent biaisé, car lorsqu'on le compare au taux d'inflation du panier de consommation des bas revenus, le déclin de l'OPG est encore plus élevé. Arden Finn, Murray Leibbrandt et Morne Oosthuizen (2013) ont d'ailleurs apporté de nouvelles preuves de l'impact délétère de l'inflation sur les pauvres en Afrique du Sud : « l'inflation au cours de la deuxième moitié des années 2000 a surtout touché les pauvres... certaines augmentations des dépenses des ménages pauvres ne signalent pas une hausse de la consommation (à savoir du bien-être réel), mais bien plus une augmentation du coût de la vie ».

En somme, l'OPG s'inscrit dans la poursuite du système de l'apartheid, avec ce désavantage supplémentaire qu'il est plus dépendant de l'inflation qu'en 1994, que sa couverture est plus faible et que sa progressivité est moindre. Son expansion n'a guère été importante par rapport à ce que l'on aurait pu espérer après 1994 d'un réel État-providence non racial. L'OPG et les autres allocations ne sont tout au plus que des politiques « tokénistes ».

Conclusion : l'alternative de la « mise en commun »

L'État-providence d'Afrique du Sud est terriblement insatisfaisant du fait des profondes inégalités existantes en termes de

distribution du bien-être et des très nombreuses mobilisations contre l'injustice enregistrées chaque année dans le pays. L'affirmation répétée selon laquelle le système d'allocations sociales sud-africain a permis à de nombreuses personnes de sortir de la pauvreté mérite en effet d'être réinterrogée de manière critique. Ainsi, Barchiesi (2009) estime qu'« il aurait été bien plus utile de considérer ces allocations comme une forme spécifique d'intervention en termes de biopolitique. Prises individuellement, ces allocations sont en réalité si maigres que même pour des ménages qui reçoivent davantage encore que ce revenu, la sortie de la pauvreté n'est absolument pas garantie ».

La taille comme l'orientation de ces allocations sociales sont inadéquates. Résumant bien l'orientation privilégiée en Afrique du Sud depuis une décennie, Nina Hunter, Julian May et Vishnu Padayachee (2003) ajoutent que « ces allocations ne sont pas suffisantes pour ceux qui se trouvent dans le besoin. À moins qu'ils aient accès à la pension d'invalidité, les adultes prépensionnés ne bénéficient d'aucune forme d'assistance sociale ». Les autres problèmes sont légion : le ciblage, notamment, qui a inévitablement conduit à la stigmatisation des personnes, obligées de fournir la preuve de leur état de pauvreté ; l'imposition de stratégies de recouvrement des coûts, à la charge bien sûr des bénéficiaires du service ; la sous-utilisation de la capacité de l'État à créer davantage d'emplois, en dehors d'une poignée d'emplois à court terme, et enfin, le fait que la terre et le logement n'ont pas été fournis à une échelle appropriée.

L'idée que l'Afrique du Sud est une social-démocratie en construction, sur le point de mettre en place un État-providence « extrêmement généreux » est d'ailleurs démentie par le ministre de l'Intérieur lui-même, Nathi Mthethwa (2013), quand il explique qu'« entre 2012 et 2013, la police a enregistré près de 12 399 incidents publics. Près de 10 517 de ces mobilisations étaient pacifiques, 1 882 violentes... Ces quatre dernières années, près de 46 180 incidents ont été "stabilisés" avec succès, notamment par l'arrestation de 14 843 personnes » (à noter que ces statistiques intègrent aussi les mobilisations des mineurs de Marakana, « stabilisées » par un massacre prémédité par la police) (*Alternatives Sud*, 2013).

Que peut-on conclure de la manière dont le gouvernement ANC répond à la colère croissante de la majorité de pauvres ? Alors que Barchiesi met l'accent sur la connexion entre politiques et pratiques étatiques d'un côté et nature changeante du marché du

travail de l'autre, évoquant une « libération précaire » (insistant donc sur l'impérieuse nécessité de fournir un travail salarié à la majorité des gens), je préfère parler de « politiques sociales tokénistes » pour décrire la manière dont le nationalisme néolibéral traite ses citoyens les plus pauvres. Reste que ces derniers ont voté en 2014 pour ce même parti dont les politiques et les pratiques sont la source d'un niveau de protestation parmi les plus hauts du monde.

En Afrique du Sud, l'alternative pratique à l'État-providence « tokéniste » pourrait être une politique de mise en commun (*commoning*) des ressources sociales, financée par une fiscalité et une politique tarifaire plus progressives, et obtenue au travers de luttes populaires au sein desquelles ces politiques seraient forgées. Illustrons cette orientation par deux exemples : l'accès aux traitements antirétroviraux et l'accès à l'eau. La première problématique – celle du sida – est l'une des plus intéressantes sur le plan du militantisme populaire. C'est en s'attaquant aux droits de propriété intellectuelle entre 1999 et 2004, dans le cadre de la *Treatment Action Campaign* (TAC) constituée principalement d'activistes et de malades sud-africains noirs, que la société civile sud-africaine a engrangé en effet sa victoire la plus importante de ces dernières années.

69

L'accès individuel aux médicaments « antirétroviraux » coûtait près de 15 000 dollars par an et par personne début 2000. Autrement dit, ce traitement à vie n'était accessible qu'à une petite minorité (et principalement blanche). Grâce aux pressions de nouveaux fonctionnaires progressistes et du courageux ministre de la Santé, Nkosazama Dlamini-Zuma, le gouvernement sud-africain a adopté en 1997 le « *Medicines Act* » qui prévoit des droits de licence obligatoires sur les médicaments brevetés, et plus spécialement sur les « antirétroviraux », dans un pays comptant plus de cinq millions de séropositifs. Cette loi a immédiatement été attaquée par le département d'État des États-Unis, lequel a utilisé la grosse artillerie pour protéger les droits de propriété intellectuelle en général et plus spécifiquement pour prévenir l'émergence d'une offre parallèle de traitements moins coûteux, ce qui aurait miné les marchés occidentaux particulièrement lucratifs (Bond, 1999 ; Natrass, 2003).

Le vice-président états-unien lui-même, Al Gore, est intervenu directement auprès des dirigeants sud-africains en 1998-1999 pour que ces derniers révoquent la loi. En juillet 1999, la campagne d'Al Gore en vue des élections présidentielles fut généreusement financée par les grosses transnationales pharmaceutiques (elles ont déboursé

Dossier

au premier tour près de 2,3 millions de dollars en faveur du Parti démocrate). La réponse explicite des alliés de la TAC, au sein de la « *AIDS Coalition to Unleash Power* » (ACTUP), a été d'organiser des actions de protestation dans les meetings de campagne. Dès lors que ces actions risquaient de coûter plus cher en mauvaise presse que les gains obtenus grâce à Big Pharma, Al Gore fit soudainement volte-face et retira son opposition au *Medicines Act*, tout comme Bill Clinton quelques semaines plus tard lors du sommet de l'OMC de Seattle. Et en 2001, à Doha, ont alors été adoptées des procédures spécifiques permettant la violation des « *Trade Related Intellectual Property Rights* » de l'OMC en cas d'urgence médicale (Bond, 2003).

Le gouvernement sud-africain a pourtant lui-même rechigné à délivrer gratuitement ces traitements pour toute une série de fausses raisons, dont le déni par le président Mbeki du lien entre le virus HIV et le sida (Geffen, 2010). Aussi la TAC a-t-elle été obligée de porter l'affaire devant la Cour constitutionnelle, avec succès, du moins en ce qui concernait l'accès à la « nevirapine » dans les hôpitaux publics pour les femmes séropositives ou atteintes du sida. La TAC a ensuite mené une rude bataille au sein du gouvernement de l'ANC et réussit, fin 2003, à obliger le comité exécutif de l'ANC à revoir sa politique en matière de traitement du sida. Les usines pharmaceutiques locales Aspen et Adcock ont quant à elles pu baisser substantiellement leurs coûts grâce aux licences volontaires des principales entreprises pharmaceutiques.

Comme le montre cet exemple, la stratégie de démarchandisation – mais aussi de déglobalisation du capital – est une condition *sine qua non* pour étendre l'accès aux soins de santé, tout comme la globalisation de la solidarité est un passage obligé pour affaiblir le pouvoir du capital mondial. Le gain qui en a résulté en termes de prolongement de l'espérance de vie a été considérable, celle-ci passant de 52 à 60 ans entre 2004 et 2012. Deux millions de personnes bénéficient désormais de médicaments fournis par l'État, qu'elles n'auraient autrefois pas eu la moindre chance de se procurer.

Un programme de « démarchandisation » similaire a été mis en œuvre par les mouvements sociaux et les groupes à la base qui savaient comment effectuer des reconnections aux réseaux d'eau et d'électricité durant la période des luttes anti-apartheid. Ces groupes ont mobilisé à nouveau ces techniques durant la période de la commercialisation de l'eau, des années 1990 jusqu'à aujourd'hui. Au départ, certains se sont inspirés de la promesse de la Constitution

sud-africaine, qui veut que « chacun ait le droit à un accès suffisant à la nourriture et à l'eau... [et] à un environnement qui ne porte pas atteinte à sa santé et son bien-être ». Les militants pour le droit à l'eau ont réclamé un « droit » social pour garantir la fourniture d'une quantité acceptable d'eau potable – cinquante litres par personne par jour –, dans le cadre d'un système basé sur le crédit et non sur le prépaiement. Comme nous l'avons noté plus haut, le système qui été privilégié à la place par les experts « tokénistes » est la fourniture de vingt-cinq litres par jour par personne maximum, sur le mode du prépaiement. Quant à la distribution, elle a été confiée à la compagnie parisienne Suez, qui distribuait déjà l'eau à Johannesburg.

Tandis qu'ils plaidaient leur cause devant la Cour, les activistes de Soweto se sont tactiquement engagés dans une résistance populaire : reconnections illégales aux circuits de distribution officiels et destruction de compteurs à prépaiement dans le cadre d'actions publiques. Des équipes d'électriciens et de plombiers ont été créées qui se sont engagées auprès de ces communautés, à l'instar du Soweto Electricity Crisis Committee, lequel non seulement dénonce vigoureusement la marchandisation du service, mais prend aussi des initiatives concrètes pour résoudre les problèmes sur le terrain. L'orientation n'a donc pas été de privilégier la pratique au jour le jour, mais de fonder l'action sur une puissante base idéologique, en vue de renforcer ces communautés dans un sens socialiste et de fournir aux résidents ce dont ils ont besoin à la base, tout en utilisant la capacité de mobilisation des populations (Bond et Ngwane, 2010).

Le recours lancé par les activistes devant la Cour constitutionnelle contre les services de distribution d'eau a échoué fin 2009, mais une conception plus large des droits a entre-temps émergé, faisant de l'eau un bien « écosocial » et non pas une marchandise. Inclure les processus écosystémiques dans les discussions sur le droit à l'eau permet en effet de relier les processus de consommation (y compris la surconsommation par les entreprises, les terrains de golf, l'agriculture commerciale et les logements de luxe) à la durabilité environnementale. En d'autres mots, ce que les militants réclament, c'est la mise en place de systèmes hydropolitiques beaucoup plus larges, susceptibles d'apporter des réponses aux problèmes liés à l'extraction, à la production, à la distribution, au financement, à la consommation et à la disponibilité de eau. Cela conduit nécessairement à une vision du bien commun bien différente de celle que les politiques sociales permettent généralement.

Nous avons donc vu, trop brièvement, que les forces progressistes sud-africaines font bien la différence entre une « réforme réformiste » et une réforme basée sur un agenda « non réformiste », pour reprendre la terminologie d'André Gorz. Cette réforme non réformiste cherche à obtenir des bénéfices qui renforcent non pas la logique interne du système, mais les opposent au système. Voilà pourquoi, à l'inverse d'une réforme réformiste, elle n'a pas un caractère cooptatif, pas plus qu'elle n'a pour dessein de soigner l'image du réformateur (contrairement à la première).

De fait, elle tend plutôt à accroître la portée et la signification des luttes, en ouvrant de nouveaux espaces de conflit. Les luttes pour l'accès au traitement antirétroviraux, tout comme les luttes pour l'accès à l'eau en Afrique du Sud représentent à la fois des cas d'école et une source d'inspiration. Mais, dans le même temps, l'exemple de l'Afrique du Sud doit mettre en garde, dans le domaine des politiques sociales, contre tous ces discours sur l'« empowerment » qui masquent en réalité un agenda de droite, reléguant au second plan l'urgence et la nécessité de mettre en place une politique de libération plus large, dans tous les autres domaines de la politique sociale.

Traduction de l'anglais : Laurent Delcourt

Références

- *Alternatives Sud* (2013), « Industries minières. Extraire à tout prix », Paris/Louvain-la-Neuve, Syllepse/Cetri, vol. 20, n° 2.
- Barchiesi F. (2005), *Social citizenship and the transformations of wage labour in the making of post-apartheid South Africa, 1994-2001*, thèse de doctorat, University of the Witwatersrand Department of Sociology, Johannesburg.
- Barchiesi F. (2009), *That melancholic object of desire*, University of the Witwatersrand Johannesburg Workshop on Theory and Criticism, Johannesburg, <http://jwtc.org.za/the_salon/volume_1/franco_barchiesi.htm>.
- Barchiesi F. (2011), *Precarious Liberation*, Albany, State University of New York Press.
- Barclays Capital (2012), *Global portfolio manager's digest*, Londres, 4 mars, <<http://www.docstoc.com/docs/117095425/Barclays-Capital---Emerging-Themes-Investors-Should-Watch>>.
- *Africa : What are the drivers and possible policy interventions ?*, Cape Town, University of Cape Town, <http://www.researchgate.net/publication/228269383_Income_and_Non-Income_Inequality_in_Post-Apartheid_South_Africa_What_are_the_Drivers_and_Possible_Policy_Interventions>.
- Bond P. (2002), *Unsustainable South Africa*, Londres, Merlin Press.
- Bond P. (2003), *Against Global Apartheid*, Londres, Zed Books.

LES POLITIQUES SOCIALES EN AFRIQUE DU SUD

- Bond P. (2006), *Talk Left, Walk Right*, Pietermaritzburg, University of KwaZulu-Natal Press.
- Bond P. (2010), « Water, Health and the Commodification Debate », *Review of Radical Political Economics*, 42, 3, septembre, p. 445-464.
- Bond P. et Khosa T. (1999), *An RDP Policy Audit*, Pretoria, Human Sciences Research Council Press.
- Bond P. et Ruiters, G. (1996), « The development bottleneck », *Southern Africa Report*, avril-mai.
- Bond P. et Ngwane T. (2010), « Community resistance to energy privatization in South Africa », K. Abramsky (Ed), *Sparking a Worldwide Energy Revolution : Social Struggles in the Transition to a Post-Petrol World*, Oakland, AK Press, p. 197-208.
- Booysen S. (2011), « The ANC and the regeneration of political power, 1994-2011 », Paper presented at the conference, One Hundred Years of the ANC : Debating Liberation Histories and Democracy Today, Johannesburg, 20-24 septembre.
- Cronje F. (2012), « SA service delivery 'no failure': SAIRR », Press Statement, Johannesburg, 11 septembre, <<http://nepadwatercoe.org/south-africa-sa-service-delivery-no-failure-sairr/>>.
- Duncan J. (2014), « Social security debased by the profit motive », *Mail&Guardian*, 3 janvier, <<http://mg.co.za/article/2014-01-02-social-security-debased-by-the-profit-motive>>.
- Ferguson J. (2013), « Declarations of dependence : Labour, personhood, and welfare in southern Africa », *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 19, 2, p. 223-242.
- Fine B. (2011), « The developmental state ? », in B. Maharaj, A. Desai and P. Bond (Edits), *Zuma's Own Goal*, Trenton, Africa World Press, p. 101-124.
- Finn A. Leibbrandt M. Oosthuizen M. (2013), *Poverty, inequality and prices in post-apartheid South Africa*, SA Labour and Development Research Unit, Cape Town, University of Cape Town, 19 septembre.
- Forslund D. (2013), « Sound the alarm : there is no NHI in SA's budget plans », *Business Report*, 27 novembre, http://www.iol.co.za/business/opinion/sound-the-alarm-there-is-no-nhi-in-sa-s-budget-plans-1.1612783#.Us4sKbT_ins.
- Geffen N. (2010), *Debunking Delusions*, Johannesburg, Jacana Media.
- Gorz A. (1967), *Strategy for Labor*, Boston, Beacon Press.
- Hemson D. (2003), « Rural poor play a role in water projects », *Business Day*, 1er juillet.
- Hirsch A. (2005), *Season of Hope : Economic Reform under Mbeki and Mandela*, Ottawa, International Development Research Centre.
- Hunter N ; May J ; Padayachee V. (2003), *Lessons for PRSP from poverty reduction strategies in South Africa*, Durban, University of KwaZulu-Natal School of Development Studies, <<http://sds.ukzn.ac.za/files/wp39.pdf>>.
- Kasrils R. (2013), « How the ANC's Faustian Pact sold out South African's poorest », *The Guardian*, 24 juin.
- Lund Committee (1997), *Report of the Lund Committee on Child and Family Support*, Pretoria, <<http://www.healthlink.org.za/pphc/Phila/lundsum.htm>>.
- McDonald D. et Pape J. (dirs) (2002), *Cost Recovery and the Crisis of Service Delivery in South Africa*, Londres, Zed Books.
- Madywabe L. (2005), *A compelling need for African innovation*, Johannesburg, The Helen Suzman Foundation, 2 mars.
- Makiwane M ; Hamnca, M. (2010), *A proposal for the establishment of a chronic diseases grant*, Pretoria, Human Sciences Research Council.
- Makiwane M. et al. (2006), *Is the Child Support Grant associated with an increase in teenage fertility in South Africa ? Evidence from national surveys and administrative data*, Pretoria, Human Sciences Research Council.

- Mthethwa N. (2013), *Remarks by the Minister of Police at the release of the SA Police Services 2012/2013 National Crime Statistics*, Pretoria, <<http://politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71656?oid=405740&sn=Detail&pid=71656>>.
- Muller M. (2004), « Turning on the taps », *Mail and Guardian*, 25 juin.
- Nattrass N. et Seekings J. (1997), « Citizenship and welfare in South Africa : Deracialisation and inequality in a labour-surplus economy », *Canadian Journal of African Studies*, 31, 3.
- Nattrass N. (2003), *The moral economy of AIDS*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Nyamongo M. et Schoeman N. (2007), « Tax reform and the progressivity of personal income tax in South Africa », *South African Journal of Economics*, 75, 3, p. 478–495.
- Pons-Vignon N. et Segatti A. (2013), « The art of neoliberalism : accumulation, institutional change and social order since the end of apartheid », *Review of African Political Economy*, 40, 138.
- Robins S. (2006), « From rights to ritual : AIDS activism in South Africa », *American Anthropologist*, 108, 2, p. 312-323.
- Roome J. (1995), *Water pricing and management : World Bank presentation to the SA Water Conservation Conference*, non publié, Johannesburg, 2 octobre.
- Ruiters G. (2007), « Disciplinary commodification and self-disconnections : Contradictions in municipal services in contemporary South Africa », *Critical Social Policy*, 27.
- Steenekamp T. (2012), « The progressivity of personal income tax in South Africa since 1994 and directions for tax reform », *Southern African Business Review*, 16, 1, pp.39-57.
- World Bank (2000), *Sourcebook on Community Driven Development in the Africa Region : Community Action Programs*, Washington, DC, 17 mars.
- World Bank (1999), *Country Assistance Strategy : South Africa*, Washington DC.

Résumé :

Les politiques sociales sud-africaines sont souvent présentées comme l'une des réalisations démocratiques les plus abouties de l'après-apartheid. Elles restent cependant superficielles, dans un contexte néolibéral marqué par un approfondissement des inégalités et la marchandisation des services essentiels. Les alternatives sont à chercher du côté des initiatives lancées par les militants sociaux en matière d'accès aux antirétroviraux et à l'eau.