

# Transactions collusives autour d'un service public de l'eau : une approche ethnographique

## *Collusive Transactions around a Public Water Service: An Ethnographic Approach*

Narcisse Mideso

Centre de droit public et social, Université libre de Bruxelles, Centre de droit public et administratif, Université catholique de Bukavu.

Orcid : 0009-0000-1059-2327, mideso.narcisse[at]ucbukavu.ac.cd, vincent.de.paul.narcisse.mideso[at]ulb.be

■ **Résumé** Une abondante littérature juridique propose des études particulièrement fouillées sur les principes gouvernant les services publics à partir de matériaux strictement juridiques : la loi, la jurisprudence, la doctrine. Mais ces matériaux de type dogmatico-doctrinal sont-ils le seul horizon d'identification et d'analyse de ces principes ? Ou alors, au regard des valeurs qui sous-tendent la nature des prestations érigées en service public, est-il possible de les identifier et les analyser autrement qu'à travers la symbolique textuelle ? C'est cette dernière perspective que propose cette contribution à partir des pratiques issues d'interactions entre acteurs locaux à l'interface de la délivrance du service public de l'eau. Cet article repose moins sur la dichotomie entre textes et pratiques, mais davantage sur la relation particulière entre les deux qu'il se propose de documenter. Les principes du droit de service public de l'eau sont alors identifiés et analysés *dans* l'expérience quotidienne des acteurs et non en *surplomb* de celle-ci.

*Action publique – Administration – Capitalisation – Corruption – Droit public – Gestion de l'eau – Intermédiaires du droit – République démocratique du Congo*

■ **Summary** An abundance of legal literature offers particularly detailed studies of the principles governing public services, based on strictly legal material: law, case law, and doctrine. But are these dogmatical and doctrinal materials the only means of identifying and analyzing these principles? Or is it possible to identify and analyse them in ways other than through textual symbolism, in terms of the values that underlie the nature of the services that have been established as a public service? It is this latter perspective that this contribution proposes, based on practices arising from interactions between local actors at the interface of the delivery of the public water service. This article is based less on the dichotomy between texts and practices and more on the particular relationship between the two that it sets out to document. In this way, the principles of public water service law are identified and analysed *in* the day-to-day experience of the players involved, rather than in *isolation* from it.

*Administration – Capitalization – Corruption – Legal intermediaries – Public action – Public law – Water management – Democratic Republic of the Congo*

Je tiens à remercier Julien Pieret, Carla Nagels, Wenceslas Busane et Pacifique Magadju pour la qualité de leurs commentaires et discussions qui ont nourri la réflexion à la base de cet article. Je remercie également les lecteurs de la revue *Droit et Société* pour la qualité de leurs commentaires et suggestions ainsi que Lison Burlat pour son énième relecture.

Certaines activités, parce qu'elles visent à satisfaire des besoins jugés d'intérêt général, sont érigées en « activités de service public ». La doctrine juridique développée sur la notion de service public est pleine des théorisations, toutes sophistiquées, polarisées par l'épineuse question du critère d'identification du service public. Sans entrer dans ces considérations, j'entends par service public « toute tâche qui vise à satisfaire un besoin d'intérêt général et dont l'accomplissement régulier apparaît nécessaire aux yeux du législateur », selon la définition donnée par Patrick Goffaux<sup>1</sup>. En République démocratique du Congo (RDC), l'accès à l'eau potable étant un droit fondamental reconnu par l'article 48 de la Constitution, les activités garantissant cet accès forment un service public au sens de l'article 3 (§36) de la loi congolaise relative à l'eau de 2015. À cet égard, bien que ces activités relèvent du secteur marchand, elles n'échappent pas pour autant à un encadrement juridique « fondé sur les principes d'égalité (de traitement des usagers), de mutabilité (adaptation systématique à l'évolution de normes [et de conditions factuelles de fourniture]) et de continuité (de fourniture ininterrompue)<sup>2</sup> ». Il est alors possible de saisir l'ordre juridique relatif à ce service public à partir d'une analyse englobante de type *top down*. Telle n'est pas l'orientation exclusivement adoptée par la présente contribution, laquelle privilégie une analyse des règles juridiques à l'œuvre dans l'expérience des acteurs et non en *surplomb*<sup>3</sup> de celle-ci. Une telle approche relève des questionnements contemporains de la sociologie du droit qui, à travers « un ensemble des travaux, cherche à saisir non plus seulement le rapport entre droit et société, mais le droit dans la société, notamment en dehors des arènes qu'on associe généralement à sa production [et à son application]<sup>4</sup> ». Cela implique alors un déplacement du regard, des règles et acteurs institutionnels formels vers les

---

1. Patrick GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles : Larcier, troisième édition, 2022, p. 760.

2. Marine COLON, *Les contrats de performance dans le secteur de l'eau urbaine ougandais, structures de la matérialisation de la logique de marché et supports du travail institutionnel*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Paris : AgroParisTech, 2014, p. 120.

3. Baudouin DUPRET et Ayang UTRIZA, « La praxéologie du droit. Mise en perspective et mise en pratique », Julie COLEMANS et Baudouin DUPRET (dir.), *Ethnographies du raisonnement juridique*, Paris : LGDJ, 2018, p. 223-242.

4. Charles REVEILLERE, *Demain c'est loin, et aujourd'hui c'est trop tard. Vivre et gouverner le délogement dans deux espaces populaires en attente de rénovation urbaine*, thèse de doctorat en sociologie, Paris : Institut d'études politiques de Paris, 2022, p. 37.

destinataires finaux des normes, permettant ainsi « d'inscrire la vie, l'existence, la subjectivité et la réalité même de l'individu dans la pratique du droit<sup>5</sup> ».

Vue d'en bas, la délivrance du service public de l'eau en RDC révèle une pluralité des registres normatifs. Le registre officiel, formé des règles d'édiction officielle, constamment mobilisé et servant d'étalon de mesure au recours à d'autres logiques normatives. Le registre inofficiel, celui des règles de fait développées à partir des savoir-faire des acteurs, est mobilisé soit pour contourner le paramètre d'une règle officielle, soit pour l'écarter, tout en assurant paradoxalement le respect des principes qui en découlent. Une approche *bottom up* permet dès lors l'accès aux discours et pratiques ainsi que la compréhension de la production des normes au sein de cet espace censé être régulé par les seules normes instituées<sup>6</sup>. Si ces pratiques sont celles des règles officielles relatives à l'accès à l'eau, relevant *a priori* du même registre normatif, les acteurs ne s'empêchent pas de les assortir d'autres registres justificatifs toutes les fois où ces pratiques écartent ou contournent les règles officielles. On accède ainsi à la conscience juridique des acteurs telle que théorisée par les *Legal Consciousness Studies*, approche qui, dans cet article, reçoit une application nuancée. Il ne s'agit pas ici de simplement identifier une conscience du droit étatique dans le quotidien des acteurs – c'est-à-dire sa formulation plus ou moins précise par les acteurs. Les conduites des acteurs sont ramenées non pas à des représentations types issues de ce courant – la *conformité au droit*, l'*arrangement avec le droit* et la *résistance au droit* – mais, aux « contextes qui les rendent possibles, et donc normales<sup>7</sup> ». Il s'agit ici des contextes dans lesquels sont pris à la fois le *groupe professionnel* – avec ses usages et habitudes matérielles répétés – et l'*institution* – avec ses guichets, ses intermédiaires du droit, ses règles d'application et ses jurisprudences locales. Ces contextes étant constitués des faits normatifs et des pratiques juridiques plurielles<sup>8</sup>, il importe alors d'analyser la conscience juridique dans une perspective de *conscience internormative* c'est-à-dire, comme l'ensemble « des perceptions, des interprétations et des images des normes qu'ont les individus, lesquelles permettent la mise en œuvre concrète d'articulations internormatives quotidiennes<sup>9</sup> ». Le service public de l'eau est alors envisagé comme un espace où l'ordre juridique officiel est dédoublé des pratiques réelles, tout aussi normées, qui s'en distancient plus ou moins grandement<sup>10</sup>.

5. Michel FOUCAULT, *Dits et écrits. I. 1954-1975*, Paris : Gallimard, 1997, p. 79.

6. Aymar NYENYEZI, « La négociation de l'État dans le Rwanda rural post-génocide », *Politique africaine*, 160 (4), p. 63-85. DOI : 10.3917/polaf.160.0063.

7. Daniela PIANA, Emilia SCHIJMAN et Noé WAGENER, « Où chercher le droit ? Juridicité et méthodes d'enquête dans les travaux de Susan Silbey », *Droit et Société*, 100 (3), 2018, p. 645-655. DOI : 10.3917/drs1.100.0645.

8. Baudouin DUPRET, « Legal pluralism, Plurality of Laws, and Legal Practices: Theories, Critiques and Praxiological Re-specification », *European Journal of Legal Studies*, 1 (1), 2007, p. 296-318.

9. Bertrand LAVOIE, « Avoir conscience de l'internormativité : contribution à l'étude de la conscience du droit en contexte pluraliste », *Revue de droit de McGill*, 64 (3), p. 431. DOI : 10.7202/1071746ar.

10. Kristof TETICA et Tom DE HERDT, « Death to the State, Long Life of the State? Public services beyond the Failed State in the Democratic Republic of Congo », ID. (eds.), *Negotiating Public in Congo: State,*

Pour saisir la plurinormativité qui se joue dans cet espace, je mobilise une perspective empirique fondée sur une approche ethnographique, laquelle me permet de mieux appréhender la place du droit dans la délivrance de l'eau à Bukavu<sup>11</sup>. Ma recherche a ainsi consisté à documenter les interactions quotidiennes entre les agents et les usagers du plus grand opérateur de la région<sup>12</sup>, auquel ils sont liés juridiquement par une police d'abonnement écrite. Cette police d'abonnement, qui dans les faits requiert « un traitement plus procédural, temporalisé et coopératif de la relation [et] davantage détaché du consentement originaire des parties<sup>13</sup> » revêt les caractères d'un contrat relationnel au sens de Macneil<sup>14</sup>. À cet égard, l'attention est alors portée sur une catégorie d'agents d'interface qui gèrent chacun un nombre déterminé d'usagers pour les opérations quotidiennes de relevés mensuels d'index, la gestion de facturation, les dépannages et réparations, le recouvrement, etc., tâches à propos desquelles les interactions permanentes avec les usagers sont émaillées de diverses transactions informelles. Le regard est alors plongé dans un ensemble élargi des pratiques de ces acteurs qui vivent et expérimentent ce droit du service public de l'eau au quotidien.

Deux séjours de recherche prolongés ont permis de documenter les pratiques étudiées au moyen de deux techniques. D'abord, une immersion par observation participante m'a permis de suivre, en qualité de stagiaire à temps plein durant une période de six mois, les interactions entre les agents d'interface de l'opérateur<sup>15</sup> et les usagers dans l'exécution des différentes tâches relatives à l'approvisionnement quotidien de l'eau potable. Vingt-trois entretiens ethnographiques formels et non directifs d'une durée moyenne d'une heure et demie chacun ont ensuite complété le matériau empirique constitué.

Si les pratiques ainsi documentées relèvent pour l'essentiel de la catégorie juridique pénale de corruption, je propose de les analyser comme des formes de capitalisation des prérogatives à partir d'une catégorie empirique de *collaboration informelle capitalisée* entre acteurs (I.). On constatera que cette capitalisation n'a de raison d'être que si, d'une part, elle vise à pallier un dysfonctionnement présent ou imminent de la délivrance de l'eau, et si, d'autre part, elle s'envisage comme

---

*Society and Governance*, Londres : Zed Book, 2019, p. 190-211.

11. Bukavu, chef-lieu de la Province du Sud-Kivu est une ville située à l'est de la RDC, avec une démographie en pleine expansion due en partie à une urbanisation précaire caractérisée par l'exode rural consécutif à la crise sécuritaire que connaissent les localités rurales environnantes depuis plus de deux décennies.

12. Emmanuelle BERNHEIM, Dalia GESUALDI-FECTEAU, Pierre NOREAU et Véronique FORTIN, « L'approche empirique en droit : prolégomènes », in Dalia GESUALDI-FECTEAU et Emmanuelle BERNHEIM (dir.), *La recherche empirique en droit : méthodes et pratiques*, Montréal : Éditions Thémis, 2021, p. 1-28.

13. Catherine DELFORGE, « Le contrat à long terme entre firmes, un contrat relationnel exemplaire ? », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 76 (1), 2016, p. 57-95. DOI : 10.3917/riej.076.0057.

14. Corinne BOISMAIN, « Présentation des travaux du Professeur Ian R. Macneil », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 76 (1), 2016, p. 51-55. DOI : 10.3917/riej.076.0051.

15. L'opérateur concerné est une société commerciale à capital public entièrement détenu par l'État congolais.

une forme de compassion ou d'indulgence vis-à-vis d'une situation personnelle de l'utilisateur nécessitant un assouplissement de la rigueur des règles juridiques applicables. On observera qu'à chacun de ces deux moments, une articulation entre cet ordre informel et l'ordre officiel s'agissant des principes du service public est possible. Ainsi, les collaborations informelles capitalisées aux dimensions palliatives vont, *de facto*, donner un effet utile au principe de continuité. Celles aux dimensions compassionnelles vont traduire dans les faits le principe d'égalité des usagers face au service public, alors que les deux dimensions combinées vont concourir au respect du principe de mutabilité du service public. À l'instar d'autres pays africains, les défis courants que connaît le service public de l'eau en RDC ont trait « à l'inégalité dans la qualité du service basée sur la capacité de paiement, les interruptions, etc.<sup>16</sup> ». La prégnance et la régularité de la collaboration informelle capitalisée dans les pratiques quotidiennes des acteurs en font une norme pratique de référence qui, loin d'être invalidée, se confirme dans certains cas exceptionnels qui laissent voir que la logique collaborative ne fonctionne pas, sans pour autant que la délivrance de l'eau se réalise aussi aisément (II.).

## I. Les collaborations informelles capitalisées comme fabrique d'un ordre négocié articulant règles officielles et règles informelles

La délivrance quotidienne de l'eau par l'opérateur, loin d'évacuer les règles officielles, s'y réfère et les articule aux micro-manœuvres pratiques des acteurs inscrites dans un processus social des arrangements permanents, des négociations et transactions diverses autour des services relatifs à l'approvisionnement en eau. Il en résulte des mises en œuvre arrangées ou négociées des règles officielles, dont l'économie morale se cristallise dans une collaboration informelle, négociée ou imposée. Il s'agit des rapports dans lesquels agents et usagers se comportent en véritables « chercheurs de rente ». L'un transforme les prérogatives de service dont il est investi en un capital qu'il génère comme tel, alors que l'autre opère par-là, selon le cas, soit une économie d'argent, soit une prise en charge des services qu'il ne saurait ou ne voudrait assurer autrement financièrement. La capitalisation permet alors de saisir les collaborations à travers lesquelles les agents transforment l'exécution des différentes tâches mensuelles – relevés d'index, recouvrements, etc. – en une opportunité de complément de revenu par l'agrément des offres pécuniaires des usagers ou par l'imposition de certains paiements informels soit pour procéder, soit pour s'abstenir de procéder à leurs devoirs. Inscrites dans un processus social, ces prérogatives sont envisagées alors comme des biens, des marchandises générant un capital, c'est-à-dire des prérogatives quantifiées par un prix déterminé à travers un processus social de négociation entre acteurs. Pour que

---

16. Kenneth O. NYANGENA, « Privatization of Water and Sanitation Services in Kenya: Challenges and Prospects », *Africa Development*, 33 (4), 2008, p. 117-131. DOI : 10.4314/ad.v33i4.57347.

les pratiques puissent prospérer, elles s'accompagnent d'une certaine familiarité entre les deux parties qui collaborent, c'est-à-dire, ainsi que le souligne un agent, qu'« il faut [que l'utilisateur] s'habitue à l'agent progressivement pour commencer à lui faire ces propositions [de collaboration informelle]. »

Une relation plus ou moins stable facilitant l'anticipation des actions des acteurs l'un vis-à-vis de l'autre est donc nécessaire. Chacun choisit alors les moyens adaptés aux circonstances de sa situation. Pour les agents, il s'agit d'un processus complémentaire de revenu. Ils s'engagent alors à « sur-monnayer leurs compétences ou à réserver l'accès du service public à ceux qui peuvent l'acheter<sup>17</sup> ». Alors que pour l'utilisateur, il s'agit d'un processus d'accès à l'eau au sens de Ribot et Peluso<sup>18</sup>. Cette capitalisation n'est valable et ne se justifie que pour autant qu'elle vise soit à pallier une carence de service ou son dysfonctionnement (I. 1.), soit à compatir à une situation personnelle de l'utilisateur qui nécessite un certain ajustement des règles (I. 2.).

### I. 1. La capitalisation palliative des collaborations informelles

Le concept de collaboration palliative renvoie aux pratiques des acteurs remédiant aux dysfonctionnements de la délivrance de l'eau aux moyens des standards arrangés qui s'éloignent plus ou moins des standards officiels. Car, « face aux contraintes négatives de nombreux contextes qui compromettent la délivrance de biens ou services publics, les agents [...] tentent parfois, seuls ou avec d'autres acteurs extérieurs, de trouver des solutions, souvent pas très conformes aux normes officielles, relevant du bricolage, de l'improvisation, des arrangements, mais qui ont le mérite de permettre un minimum de délivrance du service. C'est ce [qu'on appelle] la délivrance palliative de biens ou services publics<sup>19</sup> ». Il importe alors d'envisager cette dimension palliative dans son principe avant de souligner la mesure dans laquelle elle assure *de facto* une mise en œuvre informelle du principe de continuité du service public.

#### *Le principe de la collaboration informelle palliative*

Les acteurs distinguent quotidiennement le « bureau de l'opérateur » du « terrain de l'agent ». Le terrain de l'agent renvoie alors aux divers espaces de négociation de la règle formelle grâce auxquels les utilisateurs peuvent échapper, soit à l'application de la loi, soit aux complications et lourdeurs administratives du bureau de

---

17. Thierry MÉNISSIER, *Philosophie de la corruption*, Paris : Hermann, 2018, p. 33.

18. Jesse C. RIBOT et Nancy L. PELUSO, « A theory of access », *Rural Sociology*, 68 (2), p. 153-181. DOI : 10.1111/j.1549-0831.2003.tb00133.x.

19. Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, « La routine des comportements non-observants au sein des services publics nigériens. Connaître la culture bureaucratique pour mieux la réformer de l'intérieur », *Études et travaux du Lasdel*, 119, p. 128.

l'opérateur. La distinction apparaît clairement lorsque agent et usager ont ce type d'interaction collaborative informelle :

Agent : « Si tu ne veux pas de cet arrangement, on va alors t'amener au bureau où tu vas être soumis à une autre convention que tu ne pourras pas supporter facilement notamment parce qu'on ne te laissera pas sans facturation pour plus de trois mois ».

Usager : « Non, pas question d'amener ces choses au bureau, tu sais bien que nous nous entendons bien avec vous qui vivez nos réalités au terrain. Moi en tout cas, je souhaite traiter uniquement avec les agents de terrain ».

*La logique est la même dans l'entrevue ci-après entre un agent et un usager au sujet du paiement des frais de réouverture d'eau.*

Agent : « On ne peut pas rétablir l'eau sans paiement d'amende. Si tu ne veux pas le faire auprès de nous, va au bureau demander la réouverture. »

Usager : « Comment ça aller au bureau ! Moi je préfère traiter avec vous les agents de terrain. D'accord, je vais payer cette amende, mais pas à 10 \$, mais à 5 \$ ».

Le terrain de l'agent présente l'avantage de couvrir les dysfonctionnements du système bureaucratique : lourdeur, lenteur et solutions corruptrices plus chères, etc. À cet égard, on note dans la littérature que les dysfonctionnements de la bureaucratie « sont souvent présentés comme des nécessités pratiques pour obtenir des résultats légitimement attendus, en contournant les failles d'un système bureaucratique inefficace ou en se résignant de jouer le jeu de ses perversions<sup>20</sup> ». Les acteurs en ont conscience. L'interpellation suivante d'un usager par un agent est éclairante :

Qu'est-ce que vous les abonnés vous partez chercher au bureau ? Parlez avec nous, nous sommes le bureau mobile et nous pouvons vous donner une solution plus rapidement que là.

Cette préférence du terrain de l'agent est porteuse de l'idée d'une délivrance alternative du service face aux dysfonctionnements de ce dernier. À ce titre, la collaboration informelle se révèle être le « moment où l'individu réapparaît dans toute sa complexité et sa souveraineté face aux règles<sup>21</sup> ». Ainsi, tous les agents de l'opérateur, peu importe leur affectation, s'aménagent la possibilité de développer « un terrain » chaque fois que l'occasion s'offre à eux. C'est le cas notamment du facturier d'une agence dont la position de service le place au cœur du processus de facturation sans qu'il soit physiquement affecté au terrain. À propos de l'aptitude qu'ont les agents à faire intégrer un compteur obtenu au marché noir dans le système de facturation, l'un d'eux indique que :

À notre niveau si on veut faire cela, il nous faut nous associer avec le facturier. D'ailleurs nous nous associons toujours avec le facturier pour la majorité de nos opérations de terrain. C'est lui l'aéroport pour tous nos *deals*.

L'informalisation se révèle être un processus continu qui marche parallèlement et concomitamment avec le processus officiel. Elle peut partir d'une opération administrative au bureau pour se terminer par une opération technique au terrain

---

20. Ivon THOMI, « L'articulation de la petite corruption à la grande dans les discours populaires grecs », *Champ pénal / Penal Field*, 10, 2013, p. 13. DOI : 10.4000/champpenal.8472.

21. Gaspard KOENIG, « Quelle morale pour la corruption ? », *Revue internationale et stratégique*, 101 (1), 2016, p. 57. DOI : 10.3917/ris.101.0055.

et inversement. À chaque étape, le processus officiel fait l'objet de négociations. Les règlements sont ainsi constamment manipulés par les agents grâce à un double pouvoir dont ils disposent à l'égard des usagers : celui de décider en conformité avec leur mandat et celui de décider de monnayer cette décision. Les acteurs s'engagent ainsi dans un travail d'ajustement par lequel le cadre légal est travaillé pour s'accorder aux actions de leur monde<sup>22</sup>. De la sorte, ils « façonnent le contenu du droit lorsqu'ils déploient, invoquent et interprètent le droit dans leur vie quotidienne<sup>23</sup> ». Véritable espace de flexibilisation des règles officielles, le terrain de l'agent ouvre ainsi à une application à la carte desdites règles. Cette préférence du terrain de l'agent favorise le déploiement des normes pratiques dans un rapport légalement organisé. En ce sens, « les normes pratiques sont le terrain<sup>24</sup> » et la préférence du terrain de l'agent est pour les acteurs une alternative efficace, apte à pallier les complications administratives officielles. Sa prégnance, sa régularité et son accommodement des règles officielles font de cette préférence pour le terrain une véritable norme pratique à la maîtrise des acteurs. Ainsi, justifiant un arrangement monnayant au rabais l'étalonnage d'un compteur d'eau devenu illisible, un agent explique que :

Dans ce cas, il est généralement conseillé d'envoyer un tel compteur à l'étalonnage au niveau de notre atelier compteur. Or, lorsqu'on enlève le compteur comme ça, on place un bouchon et vous allez trouver qu'il y a beaucoup d'abonnés qui sont concernés par ces cas, est-ce qu'on va prendre tous ces compteurs et les amener à la direction ? C'est un peu compliqué. Le technicien est certes là, mais, [seul affecté à ce poste], il a beaucoup à faire et se retrouve ainsi coincé. Alors vous allez laisser le compteur de l'abonné là-bas pendant tout ce temps ? Il me semble que non et *cela n'est ni dans l'intérêt de l'abonné qui risque de perdre son compteur qui se volatilise souvent là-bas, ni pour l'opérateur puisque pendant tout ce temps l'abonné ne sera pas en train de consommer l'eau et ne pourra donc pas être facturé.* [Je souligne]

En contrepartie du versement d'une somme d'argent inférieure au coût officiel de l'opération d'étalonnage de compteur, l'agent va alors procéder ou faire procéder au nettoyage d'un tel compteur. C'est aussi le cas des réparations relatives aux pannes affectant le réseau de distribution de l'eau qui sont légalement à charge de l'opérateur. Les propos suivants d'un agent sont très éclairants à ce sujet :

Un abonné qui est dans l'urgence, est-ce qu'il peut attendre une intervention qui peut traîner un mois, voire deux mois ? Vous voyez tout ça ! C'est souvent ce qui nous pousse à dire à l'abonné d'autofinancer.

De même que ceux d'un autre agent qui indique à un usager en rupture d'approvisionnement :

---

22. Dan KAMINSKI, *Condamner. Une analyse des pratiques pénales*, Toulouse : Érès, 2015, p. 194.

23. Susan SILBEY et Patricia EWICK, « Devant la loi : la construction sociale du juridique », traduit de l'anglais par Chantal Kourilsky et Marie-Josèphe Foy, in Chantal KOURILSKY-AUGEVEN (dir.), *Socialisation juridique et contexte du droit : attitudes individuelles, modèles culturels et changement social*, Paris : LGD, coll. « Droit et Société – Recherches et Travaux », 1997, p. 33-34.

24. Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, *La revanche des contextes. Des mésaventures en ingénierie sociale en Afrique et au-delà*, Paris : Karthala, 2021, p. 379. DOI : 10.3917/kart.olivi.2021.01.

Si tu vas au bureau ça sera long, on va te demander l'argent là-bas ou alors tu vas commencer à payer l'argent de changement de piquage, c'est beaucoup d'argent, à peu près le coût d'un nouveau raccordement.

Face à la carence – réelle ou supposée, voire organisée – des compteurs d'eau et le risque subséquent d'une facturation forfaitaire, les usagers, pour pallier ce dysfonctionnement, s'arrangent avec les agents pour obtenir un compteur autrement que par la voie officielle. En effet, chaque usager est censé obtenir à son raccordement un compteur d'eau, obligation que l'opérateur ne satisfait pas dans la pratique, préférant une facturation forfaitaire pour des raisons de maximisation budgétaire. Les usagers sont invités à introduire une demande officielle de compteur dont le traitement peut prendre des mois entiers sans résultat. Un abonné indique à ce sujet, que dans son cas,

Ils ont tellement pris du temps qu'un malin [un agent] a fini par me proposer l'achat d'un compteur et je l'ai acheté à 20 \$, or les compteurs ne se vendent pas. Mais moi j'étais dans le besoin, au lieu de continuer à recevoir des grosses factures au forfait, j'ai juste décidé de le prendre [le compteur].

La réaction de cet usager montre effectivement « ce qu'il se passe quand il ne se passe (apparemment) rien dans ces lieux et ces temps où des individus font l'expérience de l'attente [face à une administration]<sup>25</sup> ». On le voit, l'attente n'est pas un temps mort car il est activement investi par les acteurs qui, à son égard, remodelent leurs rapports au service public suivant des savoir-faire locaux certes intéressés, mais qui participent à limiter toute rupture d'approvisionnement en eau.

#### *Une mise en œuvre inofficielle du principe de continuité du service public de l'eau*

Règle de nature indirectement constitutionnelle,<sup>26</sup> mais certainement législative<sup>27</sup>, le principe de continuité du service public implique, pour les pouvoirs publics, « le droit et l'obligation d'assurer le fonctionnement régulier du service<sup>28</sup> ». On le sait, le droit d'accès à l'eau vise la satisfaction des besoins essentiels et permanents tels que l'alimentation, l'hygiène corporelle, etc. Au regard de la permanence de ces besoins, la garantie d'un droit à l'eau ne va pas sans celle de la continuité du service qui en assure la mise en œuvre. C'est dans ce double caractère permanent qu'il convient de situer le principe de continuité du service public appliqué au secteur de l'eau.

---

25. Charles REVEILLERE et Pierre-Antoine CHAUVIN, « Politiques de l'attente. Patient-es et impuissant-es face à la domination temporelle », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 250 (5), 2023, p. 7. DOI : 10.3917/arss.250.0006.

26. Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour, Kinshasa, *JORDC*, numéro spécial du 5 février 2011, article 48.

27. Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau, Kinshasa, *JORDC*, numéro spécial du 13 janvier 2016, article 71 alinéa 2 ; voir aussi Loi organique n° 16-001 du 3 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées, Kinshasa, *JORDC*, numéro spécial du 1<sup>er</sup> juin 2016, articles 6 (§4) et 10.

28. Patrick GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., p. 237.

L'examen de continuité de la délivrance de l'eau se pose ici doublement : en cas d'interruption pour impayés, et en cas d'interruption du fait des pannes techniques affectant le réseau de distribution. Sur l'interdiction d'interruption de l'eau pour impayés, on remarquera que celle-ci varie selon les États. Certains disposent d'un régime juridique très précis à ce sujet où la législation et la jurisprudence utilisent le principe de continuité comme base d'appréciation de l'illégalité de l'interruption de l'eau pour impayés. C'est le cas de l'Afrique du Sud<sup>29</sup>, du Brésil<sup>30</sup>, de la Belgique<sup>31</sup>, ou encore de la France<sup>32</sup>. En RDC, sans aucune autre précision, l'article 117 de la loi relative à l'eau incrimine toute interruption de l'eau sans motif valable. Il inclut donc toutes formes d'interruption, quels qu'en soient les motifs, à condition qu'ils soient jugés valables. Il revient alors aux opérateurs, à l'autorité de régulation, et en dernière instance, au juge saisi d'un différend, d'apprécier la validité ou non d'un motif pouvant justifier l'interruption. Toutefois, le règlement d'exploitation qu'utilise l'opérateur privilégie un rapport contractuel plutôt que réglementaire concernant les coupures d'eau. Le défaut de paiement de l'utilisateur entraîne l'application de l'exception d'inexécution par l'opérateur. Autour de cela s'organise une série de transactions informelles entre acteurs. Ces transactions se rapportent aussi bien aux interruptions pour non-paiement des factures qu'à toute autre forme d'interruption relative aux défauts techniques du réseau de distribution. En conséquence, le refus de l'opérateur d'intervenir pour réparer les pannes affectant le réseau et pénalisant les usagers constitue une violation du principe de continuité. Ainsi, la continuité du service public de l'eau rompue par les dysfonctionnements et carences administratives de l'opérateur se trouve paradoxalement rétablie dans les collaborations informelles entre acteurs comme nous l'avons montré précédemment.

## I. 2. La capitalisation compassionnelle ou indulgente des collaborations informelles

Les rapports de service qui se tissent en marge des règles officielles sont capitalisés par les acteurs. Mais dès lors qu'ils échappent au droit officiel, se pose alors la question de savoir ce qui trace la frontière entre le légitime et l'illégitime aux yeux des acteurs engagés dans ces collaborations informelles. Ainsi, outre la dimension palliative adjointe à la capitalisation de ces collaborations, celles-ci se justifient

---

29. Supreme Court of Appeal, *City of Cape Town v. Strumpher*, 2012, 104/2011.

30. Superior tribunal de justiça, *Ademar Manoel Pereira c. Companhia Catarinense de Agua e Saneamento*, première chambre, 20 avril 1999.

31. Sur cette législation et cette jurisprudence voir notamment Bernard NICOLAS et Adriana MACHADO, « Du droit à l'eau et de la précarité hydrique », *Aménagement, environnement : urbanisme et droit foncier*, 2021 (3), p. 156-158.

32. Sur cette législation et cette jurisprudence voir Valérie BERNAUD, « La consécration d'un droit fondamental à l'eau est possible. Étude de droit comparé le démontrant », *Revue française de droit constitutionnel*, 110 (2), 2017, p. 317-342. DOI : 10.3917/rfdc.110.0317 ; Frank DUHAUTOY et Henri SMETS, « La reconnaissance judiciaire de l'illégalité des coupures d'eau. Droit à l'eau », *Revue des droits de l'homme*, 2016. DOI : 10.4000/revdh.2742.

également, dans les pratiques et discours des acteurs étudiés, par leur dimension compassionnelle qui fait *de facto* œuvre de justice et concours au rétablissement du principe d'égalité des usagers devant le service public.

*Le principe de collaboration informelle compassionnelle ou indulgente*

Le concept d'indulgence est utilisé ici dans son sens généralement répandu, renvoyant à une facilité à excuser, à pardonner, ou encore comme synonyme de magnanimité, de bonté, de facilité ou de compréhension dont fait montre un agent face à un constat d'irrégularité ou une situation dans laquelle l'application stricte des règles formelles compromettrait l'approvisionnement en eau de l'utilisateur. Il va ainsi aider, être clément ou encore fermer les yeux, etc. Les arrangements ainsi conclus sont justifiés par la nécessité de compatir à la souffrance née de l'incapacité de l'utilisateur de couvrir réglementairement les charges relatives à son approvisionnement en eau ou l'injustice naissant de l'application impersonnelle des règles.

La littérature propose quelques réflexions sur la notion d'indulgence en tant que pratique. Claudine Pérez-Diaz essaie d'approcher théoriquement le concept d'indulgence dans une étude qui, sans offrir une assise théorique suffisante à la perspective dans laquelle la notion d'indulgence est ici mobilisée, souligne que la pratique de l'indulgence repose sur « une décision négociée à des fins instrumentales »<sup>33</sup>. L'approche de Jacques Ricot qui l'envisage comme « une réaction mécanique contre une morale purement rationnelle, froide et désincarnée et ne sachant parler que le langage peu enthousiasmant de l'interdit, du devoir et de l'obligation<sup>34</sup> » est intéressante. Les acteurs inscrivent ainsi leurs collaborations informelles dans un registre compassionnel visant à se distancier le plus possible d'un registre légal-rationnel. La compassion supposant « une conscience du juste et de l'injuste<sup>35</sup> », ils la mobilisent pour naviguer entre les règles officielles et les nécessités pratiques selon qu'ils jugent juste ou injuste l'application formelle des procédures officielles aux circonstances contextuelles. En ce sens, « l'application stricte des règlements se présente comme une alternative possible à la conduite opposée qui consiste à se montrer compréhensif, humain, etc.<sup>36</sup> »

Ainsi sera alors légitimé un étalonnage informel des compteurs au motif de la sollicitude de l'agent à l'égard de l'état d'infortune de l'utilisateur. Ici donc, renvoyer un utilisateur à l'étalonnage officiel alors qu'il a déjà des difficultés à honorer sa facture s'apparente à une application trop mécanique des règles officielles qui ne tient pas compte des situations personnelles des utilisateurs. L'agent va en conséquence

---

33. Claudine PÉREZ-DIAZ, « L'indulgence, pratique discrétionnaire et arrangement administratif », *Déviance et Société*, 18 (4), 1994, p. 397-430. DOI : 10.3406/ds.1994.1357.

34. Jacques RICOT, « Les mécomptes de la morale de la compassion », *Les Cahiers francophones de soins palliatifs*, 9 (1), 2009.

35. Emmanuel HOUSSET, *L'intelligence de la pitié. Phénoménologie de la communauté*, Paris : Éditions du Cerf, 2003p. 26.

36. Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, *La revanche des contextes*, *op. cit.*, p. 122.

se montrer clément à l'égard de l'utilisateur et l'aider à nettoyer ou à faire nettoyer le compteur pour lui éviter de passer par la procédure réglementaire coûteuse d'étalonnage. L'interrogation suivante d'un agent est illustratrice de cela :

Quelqu'un qui est déjà incapable de payer sa facture, comment expliquer que tu vas commencer à l'envoyer à l'étalonnage ?

En effet, l'opérateur dispose d'un atelier compteur chargé des réparations techniques des compteurs au coût de 20 \$. C'est ce coût fixe de réparation qui amène l'utilisateur à éviter toute procédure officielle d'étalonnage. Les acteurs mettent ceci en évidence en insistant sur la précarité socioéconomique, l'un pour solliciter une bienveillance à l'endroit de sa situation et l'autre pour se prévaloir d'une certaine sollicitude à l'égard de la même situation. Le concept de « cas social » est alors utilisé, soulignant la nécessité de ne pas rester formel dans l'application des règles officielles, mais de les adapter aux situations personnelles des utilisateurs. Les propos ci-après d'un agent justifiant l'arrangement à passer avec un utilisateur en témoignent :

« Un collègue peut me demander par exemple d'aider une telle dame en réduisant son index. Cette dame souffre vraiment, cette eau elle ne va pas la supporter à hauteur de cet index ». Il poursuit au sujet des revendeurs d'eau pour lesquels il s'abstient de rapporter les cas au bureau : « pour certains abonnés, quand tu regardes l'état de la personne concernée, tu te dis que même si elle se livre à cette activité interdite... tu fermes les yeux... c'est peut-être cette activité qui l'aide à survivre ».

Les arrangements prennent alors la forme d'aide, de compassion ou d'indulgence. Les agents en viennent ainsi à accorder des dispenses de délai de paiement des factures qui doivent normalement être payées dans les huit jours suivant leur réception, faute de quoi l'interruption est sans préavis. Un agent explique à ce sujet que les utilisateurs ne cessent parfois, lors du recouvrement, de leur dire :

Oh, mon cher, l'argent est difficile en ce moment. On a chassé les enfants de l'école faute de paiement, j'ai eu des difficultés.

Bien souvent, pour s'attirer la pitié ou la compassion des agents, les utilisateurs invoquent leur situation personnelle difficile :

Abonnée : « Ayez pitié de moi s'il vous plaît. Tel que tu me vois ici je suis veuve et figure-toi que même l'argent que je viens de payer pour solder ma facture, c'est quelqu'un qui vient de me le donner. Adoucis un peu ton cœur à mon égard ».

Agent : « Toi tu es en train de demander seulement l'adoucissement du cœur à ton endroit sans faire un geste ? Écoute-moi, lorsqu'on demande une telle faveur, il faut dire d'abord, oui certes je n'ai pas les 27 \$ de réouverture, mais je peux quand même trouver tel montant à la place pour qu'on adoucisse alors le cœur comme tu le demandes ».

Abonnée : [Après avoir passé un long appel au téléphone, l'abonnée revient et dit alors] « d'accord je vous comprends. Je peux faire un effort pour vous trouver alors un 10 \$ et c'est tout ce que je peux faire ».

Agent : « Non, 10 \$ c'est très peu, je peux à la limite accepter que tu donnes 15 \$ alors ».

Abonnée : [Tout en pleurs] « je vous dis que je suis veuve, je prends tout en charge seule sans aucune aide, je n'ai pas 15 \$ à vous donner tout de suite. Regardez, même pour les 10 \$, je viens d'envoyer un message à quelqu'un qui va me les prêter ».

Agent : [Autorisant son collègue à procéder au rétablissement, l'agent lui dit] « fait cela pour moi, j'ai pitié d'elle, je n'aime pas voir les gens faire pleurer les femmes comme ça, surtout pas les veuves ».

Le statut de veuve convoqué ici est, dans la culture locale, un état de vulnérabilité impliquant de la part de la communauté une compassion ou une tolérance protectrice pour la veuve et l'orphelin<sup>37</sup>. L'agent lui fait comprendre qu'un tel argument doit s'accompagner d'un geste et que la prise en compte d'un argument n'emporte pas la gratuité de l'intervention, mais la flexibilisation de la règle officielle, amoindissant ainsi les frais à payer. C'est au sujet de cette flexibilisation des règles que le responsable de la politique commerciale de l'opérateur souligne que « souvent on est un peu large... avec ce que nous vivons ici [référence à la conjoncture économique] ».

Dès l'instant où l'usager coupé solde ses impayés, l'objectif officiel est atteint, et l'exigence de frais de rétablissement devient un accessoire sur lequel les agents vont capitaliser. Cette compassion est entretenue par une illusion qui « consiste à croire savoir ce qui est juste<sup>38</sup> ». Elle porte sur la non-application stricte des règles qui organisent l'exécution des tâches réglementaires, mais en contrepartie du versement d'un paiement. L'usager a conscience de se faire aider, mais moyennant un prix à payer. Mais quoiqu'intéressée, cette application personnalisée des règles officielles concourt à rétablir une certaine égalité et à redresser certaines formes de discrimination des usagers qui ne sont pas tous placés dans les mêmes conditions.

*La mise en œuvre officieuse du principe d'égalité des usagers devant le service public de l'eau*

Longtemps élevé au rang de principe général du droit par la jurisprudence administrative française<sup>39</sup>, le principe d'égalité entre usagers du service public revêt en droit congolais une valeur constitutionnelle<sup>40</sup>. Il est consacré par l'alinéa 2 de l'article 71 de la loi relative à l'eau comme un des principes directeurs du service public de l'eau. Ainsi énoncé, le principe de l'égalité est au fondement de l'idéologie juridique du service public et postule l'idée que « le statut du service public est le même pour tous<sup>41</sup> ». Les pouvoirs publics sont ainsi tenus de veiller à ce que les prestations de service public de l'eau puissent se réaliser sans qu'aucun traitement différencié ne puisse intervenir sans base objective et raisonnable.

Toutefois, le principe d'égalité ne suppose pas un traitement identique. Il implique plutôt la nécessité de ne traiter différemment les usagers que lorsqu'ils se trouvent dans des situations objectivement et raisonnablement différentes, et

---

37. Nathalie VUMILIA NAKABANDA, *La protection de la veuve en République Démocratique du Congo : Quelle effectivité ?*, Paris : L'Harmattan, 2017.

38. Emmanuel HOUSSET, *L'intelligence de la pitié*, op. cit., p. 23.

39. Jean-Paul VALETTE, *Droit des services publics*, troisième édition, Paris : Ellipses, 2020, p. 157.

40. Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011, Kinshasa, JORDC, numéro spécial du 5 février 2011, articles 12 et 13.

41. Gilles GUGLIELMI, Geniève KOUBI et Martine LONG, *Droit du service public*, quatrième édition, Paris : LGDJ, 2016, p. 222.

de ne les traiter de manière identique que lorsqu'ils se trouvent dans une situation objectivement et raisonnablement identique. Un traitement différencié est légalement valide en matière de l'eau s'il repose sur une base objective. C'est le cas notamment en matière de prix et des tarifs applicables<sup>42</sup>. À ce titre, « dès qu'un usager se trouve dans les conditions fixées de manière impersonnelle et générale par la loi ou le règlement du service, il peut exiger de bénéficier des avantages de celui-ci et doit en supporter les charges sans discrimination<sup>43</sup> ». Cela autorise ainsi des nuances et dérogations, pas forcément contraires au principe lui-même. À cet égard, il répond à l'impératif de justice et d'équité. Or, c'est justement pour éviter une solution injuste puisque jugée non adaptée à la situation personnelle d'un usager que les acteurs justifient leur engagement dans les collaborations inofficielles capitalisées.

Les pratiques développées par les acteurs tournent, pour l'essentiel, autour de la question de l'accessibilité financière de différents services en jeu. L'indisponibilité des compteurs et la facturation forfaitaire qu'applique l'opérateur posent avec acuité la question de l'égalité d'accès au service par les usagers. Face à l'injustice d'une facturation forfaitaire, les collaborations inofficielles vont faciliter l'achat d'un compteur ou encore le rapportage et le plaidoyer pour une réduction du volume d'eau à facturer au forfait. C'est aussi le cas lorsqu'il est question de tenir compte de la situation personnelle de l'usager pour négocier au rabais le paiement des différents services. Les acteurs conjuguent, pour ce faire, des normes pratiques avec des normes officielles régissant le service. Ces normes pratiques qui s'agrippent aux normes officielles revêtent une certaine vertu pratique de redressement de la rupture d'égalité dans le rapport au service. Se légitiment ainsi aux yeux des acteurs, les pratiques auxquelles ils s'adonnent et leurs normes d'opérationnalisation inscrites dans un registre compassionnel fondé sur une logique de la charité, de la pitié ou de l'indulgence<sup>44</sup>.

### I. 3. Une mise en œuvre inofficielle du principe d'adaptabilité du service public de l'eau par une collaboration palliative et compassionnelle

L'alinéa 2 de l'article 71 de la loi relative à l'eau dispose notamment qu'en matière de service public de l'eau, la « politique se conforme au principe d'adaptation des services à l'évolution des besoins ». Sur ce principe, le droit congolais indique que « le service public est tenu de s'adapter aux circonstances, changements et évolutions notamment techniques pouvant affecter son organisation et son fonctionnement

---

42. Felix VUNDUJWE TE PEMAKO et Jean-Marie MBOKO Dj'ADIMA, *Traité de droit administratif de la RDC*, deuxième édition, Bruxelles : Bruylant, 2021, p. 561.

43. Patrick GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., p. 342.

44. Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, « Développement, modes de gouvernance et normes pratiques (une approche socio anthropologique) », *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 31 (1-2), 2010, p. 5-20. DOI : 10.1080/02255189.2010.9669327.

face aux besoins d'intérêt général<sup>45</sup> ». Il entretient des liens avec d'autres principes du service public comme celui de continuité et d'égalité, avec comme implication le fait que le défaut d'adaptation peut entraîner ou résulter d'une discontinuité du service<sup>46</sup> ou d'un traitement inégalitaire et discriminatoire. À cet égard, les collaborations inofficielles capitalisées, qu'elles soient palliatives ou compassionnelles, ou les deux à la fois, traduisent, dans les pratiques des acteurs, un souci permanent d'adaptation des moyens de mise en œuvre de la délivrance quotidienne de l'eau. L'adaptation peut être technique ou contextuel, tenant compte notamment de la capacité de paiement des usagers au niveau local<sup>47</sup>. Cela étant souligné, il n'est dès lors pas nécessaire ici d'insister sur l'articulation des pratiques des acteurs au principe juridique d'adaptabilité du service public de l'eau.

Les acteurs se fabriquent ainsi des moyens pour accéder à la ressource en eau autrement que par les règles officielles. Guidés par un certain réalisme, ce qui compte à leurs yeux, c'est le résultat. Cela aboutit à des relectures des règles applicables qui, en réalité, est « une façon de contourner les règles, mais aussi une façon d'en inventer, d'en bricoler de nouvelles<sup>48</sup> ». Il en résulte que le processus de collaboration inofficielle révèle que le rapport des acteurs aux règles n'est pas figé et prédéterminé, mais s'inscrit dans une relation dynamique. Dans certaines configurations cependant, la logique collaborative ne fonctionne pas sans que cela n'invalide le potentiel normatif de la collaboration inofficielle.

## II. L'exception confirmatoire de non-collaboration

Malgré l'impressionnante régularité avec laquelle se déploient les collaborations inofficielles décrites ci-dessus et leur prégnance sur les pratiques quotidiennes de la délivrance de l'eau, il est des cas, d'une particularité tout aussi saisissante, qui révèlent un fonctionnement différent. L'exceptionnel de ces cas tient au fait qu'ils mettent en évidence des interactions au cours desquelles l'un des acteurs se refuse d'agréer l'offre de collaboration inofficielle de l'autre. Loin de remettre en cause la normalité des collaborations inofficielles, ces cas exceptionnels la confirment en ce qu'ils révèlent une quasi-impossibilité d'accéder aux différents services ou d'obtenir les différentes rétributions en dehors des schémas tracés par lesdites

---

45. Loi organique n° 16-001 du 3 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées, Kinshasa, *JORDC*, numéro spécial du 1<sup>er</sup> juin 2016, article 12.

46. Paul MOULIN, *Le principe de mutabilité en droit administratif*, thèse de doctorat en droit public, Paris : Université Paris-Panthéon-Assas, 2023.

47. Yves-Jean MANZANZA LUMINGU et Dieu-Merci Ngusu MASUTA, « La mise en œuvre du droit d'accès à l'eau potable en République Démocratique du Congo », *Law and politics in Africa, Asia and Latin America*, 53 (3), 2020, p. 286-308.

48. Zekeria Ould Ahmed SALEM, « "Tcheb-tchib" et compagnie. Lexique de la survie et figures de la réussite en Mauritanie », *Politique africaine*, 82 (2), p. 83. DOI : 10.3917/polaf.082.0078.

collaborations. Les valeurs morales et religieuses sont au nombre des ressources mobilisées pour s'opposer à une offre de collaboration ou la réfuter. Pour étayer mon propos, il me semble alors nécessaire de reproduire ici – sans grave entorse aux règles de citation du matériel empirique admises dans la littérature<sup>49</sup> – des extraits reconstruits d'une entrevue avec un usager au profil tout à fait atypique :

Il introduit une demande de raccordement et après s'être acquitté de tous les frais exigés, il doit devoir faire preuve de patience. Oui, la patience, une vertu requise des usagers au contact d'une administration de l'attente. Les techniciens ne se pressent pas à descendre au terrain pour procéder aux mesurages et autres opérations nécessaires et préalables au raccordement proprement dit. Il faut les motiver, le plus souvent en graissant leurs équipements techniques de quelques billets, faute de quoi, pas de motivation. Pas d'intérêt, pas d'action, dit-on. Plusieurs semaines après et à la suite de plusieurs rappels qu'il effectue, il finit par être raccordé. Mais à sa surprise, aucun compteur n'est installé, sauf un tube d'attente qui l'alimente en eau. L'abonné doit encore attendre, mais trop longtemps pour avoir un compteur. On lui explique que les compteurs ne sont pas disponibles, mais que c'est une question de conjoncture en train d'être réglée. Pendant ce temps, il est placé dans un régime de facturation forfaitaire. Il reçoit également des explications sur la procédure de demande de compteur : faites-vous enregistrer et selon l'ordre d'enregistrement, vous serez contacté dès que le stock des compteurs sera provisionné expliquent les deux agents avec qui il est en contact. Il se souvient du coup avoir reçu la même explication du chef d'agence quelques semaines plus tôt. L'usager, tout enthousiaste, s'empresse à se faire enregistrer comme demandeur de compteur, et à l'occasion, il lui est confirmé que les compteurs sont gratuits. Mais quelques jours après, il s'étonne de voir que les agents se baladent avec des compteurs dans son quartier et le sollicite pour lui proposer d'en acheter. Il rejette l'offre expliquant : moi j'ai trouvé cela injuste et j'ai dit que je ne peux pas acheter ce compteur, j'attends que l'opérateur m'en donne un gratuitement affirme-t-il à l'occasion. C'est mon droit ! Face à ce refus malgré l'insistance des agents, ces derniers décident de le sanctionner d'après lui. Dès que j'ai décidé cela, le mois suivant, ma facture forfaitaire qui était de 18 000 francs est montée à 60 000 francs explique-t-il. C'est insupportable et pas du tout normal ! Il s'engage alors dans un processus officiel de correspondance avec la direction dénonçant selon lui la pratique et rappelant sa demande d'un compteur. Huit correspondances en tout sont adressées à la direction et à l'agence. L'invitation à patienter est l'unique retour qu'il reçoit chaque fois. Finalement, il se résout, malgré lui, à persévérer dans l'attente, car dit-il, je ne voudrais pas acheter un compteur dans ce sens... Je pense que faire cela c'est encourager le mal, car en arrivant dans les locaux de l'opérateur, j'ai vu qu'il était écrit que les compteurs ne sont pas à vendre et en posant la question tout le monde là-bas y compris le chef d'agence me l'a confirmé. Je préfère rester dans les normes de l'opérateur que de passer par des mains intermédiaires comme ça. Voilà ma conviction et sans oublier que mes valeurs de chrétien ne m'autorisent pas cela puisqu'en le faisant je vais les encourager à refaire la même chose avec un autre abonné. J'accepte de souffrir encore avec les forfaits.

Le discours très atypique de cet usager se démarque d'autres situations du même genre dans lesquelles les usagers jouent le jeu et justifient leur agir par pur réalisme. Tout en admettant l'injustice des facturations forfaitaires, pour cet enquêté, s'écarter des normes officielles est autant inenvisageable qu'agir à l'encontre de ses convictions morales et religieuses. La rationalité du discours qu'il développe est une rationalité en valeur et donc plus axiologique qu'instrumentale<sup>50</sup>. La force de ses

---

49. Daniel BIZEUL, « La citation comme technique de persuasion et comme preuve. Comment nous utilisons le matériel documentaire dans les textes ethnographiques », *Cambouis*, 2021. DOI : 10.52983/crev.vi0.97.

50. Max WEBER, *Économie et Société*, traduit de l'allemand par Julien Freund, Paris : Pocket, 1995.

valeurs et convictions relativise l'impact de l'injustice des facturations forfaitaires et ses implications financières<sup>51</sup>.

Le discours de cet enquêté repose par ailleurs sur une double justification inscrite, selon la grammaire pragmatique, à la fois dans la *cité inspirée* que dans la *cité civique*. En effet, les travaux de sociologie pragmatique offrent un cadre d'explication des dynamiques au cœur de l'action pratico-discursive de cet usager. Ce dernier met en évidence son attachement aux valeurs morales et religieuses grâce auxquelles les offres qui lui sont faites apparaissent relever du « mal », tout en soulignant également son attachement aux normes officielles portées par l'opérateur. Considérant que cet usager est un chrétien témoin de Jéhovah, il me semble nécessaire de souligner que dans la tradition religieuse chrétienne, le bien et le mal d'un acte humain r f rent à son aptitude à être tourné vers le divin – symbole de perfection – ou non – c'est-à-dire tourné vers les passions mondaines. Accepter ainsi une telle offre devient pour lui une manière de se mettre en situation de péché. Mais il est en même temps conscient que l'accès gratuit au compteur est un droit qui découle des normes portées par l'opérateur.   cet effet, toute transaction en vue de l'obtenir autrement que par la voie officielle relève de l'illicite et encouragerait la perpétuation de tels actes chez d'autres usagers. D'où son sentiment d'injustice. Or, on sait que, d'une part, la grandeur dans la cité civique s'établit par la capacité de l'individu «   dépasser l'homme concret engagé dans des relations sociales de personne à personne et dominé par sa propre volonté, pour lui substituer un autre homme, le citoyen, défini par sa relation non médiatisée à la totalité du corps politique en lequel s'incarne la volonté souveraine distincte de volontés particulières égoïstes ». D'autre part, « c'est le don de soi et le renoncement qui, dans la cité inspirée, constituent le rapport privilégié de l'individuel au collectif et permettent de hiérarchiser les êtres aussi selon leur grandeur<sup>52</sup> ».

Toutefois, l'attitude adoptée par l'enquêté ne suffit pas pour autant à lui garantir un accès gratuit au compteur, ni lui éviter l'injustice de la facturation forfaitaire. Ceci renforce la portée normative des collaborations informelles, leur solide ancrage dans les pratiques du quotidien, et explique pourquoi ceux qui se laissent orienter par d'autres référentiels accordent une préférence aux arrangements informels avec les agents. Un des revers significatifs d'une attitude comme celle de cet enquêté est la paralysie dans laquelle se retrouvent plongés les personnes et les groupes d'individus qui se refusent à ces transactions collusives<sup>53</sup>. La littérature sur le fonctionnement quotidien des administrations en Afrique a longtemps insisté sur une

51. Raymond BOUDON, « La rationalité axiologique : une notion essentielle pour l'analyse des phénomènes normatifs », *Sociologie et Société*, 31 (1), 1999, p. 103-117. DOI : 10.7202/001082ar.

52. Michel PITEAU, « Luc Boltanski et Laurent Thévenot. *De la justification, les économies de la grandeur* (1991) », compte rendu, *Revue française de science politique*, 1, 2021, p. 242-260. DOI : 10.3917/rfsp.hs1.0242.

53. Patrice MEYER-BISCH, « La corruption des ordres et des acteurs politiques : la lutte contre le gris », in Giorgio BLUNDO (dir), *Monnayer les pouvoirs : espaces, mécanismes et représentation de la corruption*, Paris : Presses universitaires de France, 2000, p. 68. DOI : 10.4000/books.iheid.2621.

forme de pression sociale que génère la réaction sociale située face aux attitudes réfractaires aux logiques transactionnelles de ce genre<sup>54</sup>.

\*\*\*

Les développements ci-haut donnent à voir la manière dont les interactions quotidiennes des acteurs d'en bas peuvent être constitutives des mises en œuvre personnalisées de l'ordre juridique officiel aboutissant paradoxalement à un certain respect de celui-ci. À noter que la capitalisation inofficielle de ces interactions relève de la catégorie pénale de corruption. En effet, au regard du Code pénal congolais, relèvent de la corruption les pratiques qui consistent dans « le fait soit d'offrir ou d'octroyer directement ou indirectement à un agent public ou toute autre personne, ou le fait pour cette personne de solliciter ou d'accepter des sommes d'argent pour lui-même ou pour autrui en vue soit de l'accomplissement ou l'omission d'un acte dans l'exercice de ses fonctions, soit pour qu'elle agisse en contradiction de ses devoirs ou qu'elle s'abstienne d'agir ». Mais comme on peut le voir, ce qui apparaît *en surface* comme de la corruption renvoie *en profondeur* à des pratiques juridiques, au sens praxéologique, opérant une relecture des règles officielles. Cette approche fondée sur « la conscience internormative du droit » – c'est-à-dire « la signification, la perception, l'interprétation que les individus ont du droit dans leur vie [et activité] quotidiennes<sup>55</sup> » – permet de renouveler le regard porté sur ces pratiques *a priori* de corruption. Concrètement, de « comprendre la manière dont les personnes orientent leurs activités par rapport aux règles de droit auxquelles elles se sentent liées à divers degrés<sup>56</sup> ». Il en ressort que « la dichotomie entre normes officielles et normes officieuses gagnerait à être davantage nuancée, en mettant l'accent sur les imbrications multiples, qui invitent par ailleurs à reconsidérer la manière de qualifier le droit<sup>57</sup> ». Ainsi, le droit à l'eau se trouve être, en ce qui concerne ses principes généraux, « constitutif de la réalité sociale et non pas séparé de celle-ci en étant en surplomb et déconnecté des situations quotidiennes<sup>58</sup> ».

---

54. Claudia BAEZ-CAMARGO, Paul BUKULUKI, Richard SAMBAIGA, Tharcisse GATWA, Saba KASSA et Cosimo STAHL, « Petty corruption in the public sector: A comparative study of three East African countries through a behavioral lens », *African studies*, 79 (2), 2020, p. 232-249. DOI : 10.1080/00020184.2020.1803729.

55. Austin SARAT et Thomas KEARNS, « Beyond the Great Divide: Formes of Legal Scholarship and Everyday Life », in Id. (dir.), *Law in Everyday Life*, cités par Bertrand LAVOIE, « Avoir conscience de l'internormativité », art. cité, p. 424.

56. Danny TROM, « Weber et Hart : de l'ordre juridique à l'ordre normatif », in Jean-Philippe HEURTIN et Nicolas MOLFESSIS (dir.), *La sociologie du droit de Max Weber*, Paris : Dalloz, 2006, p. 198, cité par Bertrand LAVOIE, « Avoir conscience de l'internormativité », *op. cit.*, p. 424.

57. Sophie ANDRETTA et Marième N'DIAYE, « Prendre le droit au sérieux. Pour un autre regard sur l'État, l'action publique (et le développement) en Afrique », *Anthropologie & développement*, hors-série, 2021, p. 305. DOI : 10.4000/anthropodev.1309.

58. Jacques COMMAILLE et Patrice DURAN, « Pour une sociologie politique du droit : présentation », *L'Année sociologique*, 59 (1), 2009, p. 15, DOI : 10.3917/anso.091.0011, cités par Bertrand LAVOIE, « Avoir conscience de l'internormativité », art. cité, p. 424.

### ■ L'auteur

Doctorant et chercheur au Centre de droit public et social de l'Université libre de Bruxelles (Belgique), **Narcisse Mideso** réalise une thèse de doctorat en sciences juridiques proposant une relecture de la notion de la « petite » corruption à partir du service public de l'eau dans une démarche de socio-anthropologie du droit. Il est également membre du Centre de droit public et administratif de l'Université Catholique de Bukavu (République démocratique du Congo), où il enseigne. Parmi ses publications :

— « Penser la (petite) corruption dans certains pays d'Afrique Subsaharienne : l'apport de l'approche compréhensive », *Déviance et Société*, 47 (3), 2023, 477-505. DOI : 10.3917/ds.473.0477 ;

— « Corruption et développement économique et sociale. Esquisse d'un droit de l'homme à l'interdiction de la corruption », *Revue québécoise de droit international*, 34 (2), 2021, 1-22. DOI : 10.7202/1098437ar.

