

Accès à l'eau et usages militants du droit

Etude de cas à Soweto

Date : Mercredi 2 mai, 19h au café Voltigeur (11°).

Lieu : Café Voltigeur - 59 rue du Faubourg Saint- Antoine, Paris 11ème

Animatrice : Julie Aubriot, Chargée de mission au Conseil Mondial de l'eau et doctorante au LATTS/ENPC

1. Problématique

Le Droit à l'eau n'est devenu un objet de débats que depuis le début des années 2000. Aujourd'hui, il est reconnu par l'Assemblée générale des Nations unies (juillet 2010) et le Conseil des droits de l'Homme (septembre 2010).

Plusieurs interrogations restent néanmoins en suspend. Quelle est l'effectivité du droit à l'eau? A quoi peut servir le droit à l'eau quand, pour une majorité d'acteurs, les préoccupations se posent en termes de gouvernance et de régulation, ou constituent des défis techniques et financiers ?

Le but de cette étude est de vérifier l'hypothèse selon laquelle la justiciabilité des droits sociaux, *i.e.* la possibilité de les invoquer devant les tribunaux, améliore leur effectivité. Le recours aux tribunaux est-il une manière efficace de faire évoluer les politiques dans un sens plus « *pro-poor* »?

Le terrain d'étude est l'Afrique du sud, dont la constitution reconnaît le droit à l'eau. Ce fut en outre le théâtre du premier procès emblématique basé sur ce droit.

2. Etude de cas

Contexte national

En 1994, date de l'abolition de l'apartheid et de l'établissement d'un régime démocratique, 13 millions de personnes étaient privées d'eau potable et 21 millions de solutions d'assainissement. Face à ce constat, l'Etat a imposé le respect d'une triple durabilité par les missions des autorités locales dans le secteur de l'eau : environnementale (préservation de la ressource), financière (équilibre financier et recouvrement des coûts) et social (accès pour tous /droit à l'eau). Dans cette optique, une constitution progressiste, reconnaissant le droit à l'eau, a été votée. Le secteur de l'eau a été profondément réformé. L'accès à une eau gratuite dont la mise en œuvre a été déléguée aux municipalités dès 2001 en est un exemple concret.

Deux programmes de développement contrastés ont vu le jour consécutivement à la révolution sud-africaine :

- Le RDP, *Reconstruction and Development Program*, en 1994, destiné à gommer les inégalités, redistribuer les richesses, et développer l'accès aux services

- Le GEAR, *Growth Employment And Reconstruction*, en 1996, avec pour but de réduire le déficit budgétaire, et de mettre en place une politique systématique de recouvrement des coûts et d'autofinancement dans le secteur des services essentiels.

Le résultat obtenu a été une augmentation brutale des prix accompagnée de déconnexions massives.

- **Le défi des années post apartheid en milieu urbain**

Les chiffres de 1995 relatifs à la différenciation de l'accès aux services selon les races révèlent un service inégalitaire et hétérogène à l'échelle des municipalités :

- 67 % des africains avaient accès à l'eau via une connexion domiciliaire au réseau contre 97 % pour les blancs (100 % des *coloured* et indiens) ;
- 29 % des noirs avaient accès à l'eau via une connexion extérieure (3 % des blancs, 0 % pour les autres groupes), et
- 4 % des noirs accédaient à l'eau *via* une borne-fontaine, un kiosque ou un puits, contre 0 % pour l'ensemble des autres groupes.
- S'ajoute à cela un problème de non paiement massif dans les townships. A titre d'exemple, seulement 10% de l'eau produite et distribuée était payée à Soweto en 2000, ceci étant dû plus à une culture du non paiement qu'aux capacités limitées des personnes concernées.

- **Accès à l'eau à Johannesburg à la fin des années 1990**

En 2000, sur les trois millions de personnes vivant à Johannesburg:

- un tiers, aux revenus moyens ou élevés, bénéficiait de connexions individuelles et de compteurs classiques. Le paiement de l'eau d'effectuait au prorata de la consommation réelle. Le taux de paiement était évalué à 85 %;
- un deuxième tiers, aux revenus faibles, vivant principalement à Soweto, ne disposait pas de compteurs. Jusqu'en 2004, la tarification était établie au forfait sur une base de consommation estimée à 20 m³/mois pour montant de 125 ZAR. Le taux de paiement était de 10%
- le dernier tiers, les plus pauvres, vivant dans des quartiers informels, bénéficiaient d'un service minimum gratuit, *via* des camions ou des bornes-fontaines communales.

Le service était donc très hétérogène et inégalitaire à l'échelle de la ville, et représentait un défi technique et économique important.

La réponse au défi urbain à l'échelle de JHB : Projet Gcin'Amanzi

En 2000, le gouvernement sud-africain a créé une société publique de gestion des eaux à Johannesburg, *Johannesburg Water* (JW). Un contrat de gestion a été signé avec Suez pour une durée de cinq ans.

Deux préoccupations majeures étaient liées à cette initiative. La première était environnementale, la ressource devant être préservée. La seconde, d'ordre économique, consistait à réduire les pertes physiques en améliorant les infrastructures, et les pertes commerciales en installant des compteurs à prépaiement (CPP).

En 2003, une vaste opération de rénovation des réseaux visant à homogénéiser les services d'eau à l'échelle de la municipalité fut lancée : l'*Opération Gcin'Amanzi'* (OGA), signifiant en zoulou « économiser l'eau ».

170 000 compteurs à prépaiement ont été installés, soit environ 32 % des connexions de la ville et 67,5 % des connexions dénombrées dans les townships. Il s'agit du plus important projet d'utilisation massive de compteurs à prépaiement dans le monde, dont le coût initial était estimé à 700 millions de ZAR, soit 7 millions d'euros.

- **Contenu du projet OGA**

La priorité était la rénovation du réseau public d'eau et réduction des fuites dans les réseaux vétustes. En contrepartie de leur adhésion au projet, les ménages ont obtenu une réparation des fuites, un effacement des dettes d'eau, la pose d'un compteur à prépaiement, et une tarification avantageuse. En revanche, les ménages récalcitrants ont subi un maintien de la dette, une installation d'un point d'eau unique gratuit dans la parcelle, avec un débit réduit, entre 6 m³ et 10 m³, afin de maîtriser la consommation.

Les foyers refusant l'installation d'un compteur à prépaiement et la rétrogradation au deuxième niveau de services étaient déconnectés du réseau d'eau. Des points de vente et des cartes prépayées ont été mis en place.

Ce projet avait deux composantes essentielles : technique (rénovation des réseaux) et sociale (changement comportemental des citoyens pauvres).

Bilan technique vs bilan social

Dès les prémices du projet, les contestations furent nombreuses. Un procès a été intenté en 2006 et le projet a été suspendu en 2008.

Le principal point de discordance concernait les compteurs à prépaiement problématique. Entre 40 et 60 % des 98 000 compteurs installés ont été rendus hors d'usage par les résidents, plus de 40 000 connexions illégales, ou *bypass*, ont été dénombrées, soit 41 % des compteurs installés, et plus de 4 000 compteurs ont été vandalisés ou arrachés.

C'était un échec en termes de « changement de comportement », la municipalité n'étant pas parvenue à rendre les citoyens « responsables ». La différenciation du niveau de services était mal acceptée dans le contexte sud africain, et le manque de considération des réalités socio-économiques de la zone ciblée et de l'équité sociale et territoriale dénoncé.

- **« La guerre de l'eau de Soweto »: de la rue ...**

Les contestations ont émergé dès 2004 contre l'installation des CPP et le volume d'eau gratuite.

Les mouvements sociaux se sont succédés, avec notamment la création du *Phiri Concerned Residents Forum* (PCRF) et de la *Coalition Against Water Privatisation* (CAWP) avec le soutien de l'*Anti Privatisation Forum* (APF).

Une seconde opération, Opération Vul'Amanzi (reconnexion) a également été perturbée : manifestations, distribution de pétitions, organisation de réunions hebdomadaires d'information et de mobilisation, rebouchage des tranchées creusées pendant les travaux de rénovation des réseaux, coupure des conduites installées par JW, sabotage des compteurs à prépaiement, etc.

L'ampleur de la contestation est difficile à mesurer, mais 40 à 60 % des compteurs ont été déconnectés illégalement à Soweto. En réponse, une répression vigoureuse a été orchestrée par la

municipalité et la compagnie d'eau : compagnies de sécurité privées, arrestations, affrontements avec la police, etc.

L'affaiblissement de la contestation, du fait des arrestations, des intimidations, des menaces émanant des autorités ou des coupures d'eau pour les foyers refusant de coopérer avec le projet, a mené à un changement de stratégie.

- ... aux tribunaux

Cinq plaignants, originaires de Phiri, ont déposé une plainte, avec l'aide de mouvements sociaux et d'un organisme de défense des droits de l'homme, débouchant sur la naissance de l'affaire Mazibuko.

L'objet de la plainte était dirigé contre l'installation des CPP et la violation du droit à l'eau constitutionnel, l'insuffisance du volume d'eau gratuite (6 m³/mois/ménage), et le caractère discriminatoire de la politique de l'eau. Elle remettait également en cause la méthode de ciblage des aides sociales.

Les requérants ont demandé au tribunal d'ordonner à JW et à la municipalité de Johannesburg d'offrir deux options techniques aux résidents, à savoir un compteur classique ou un compteur à prépaiement, d'augmenter le volume d'eau gratuite de 25 l/personne/jour à 50 l/personne/jour en se basant sur des recommandations émises par certains experts internationaux, et de réformer le système d'aides sociales.

- Un processus juridique long et complexe

Avril 2008	<p>Décision:</p> <ul style="list-style-type: none"> - compteurs à prépaiement sont illégaux car non reconnus par les règlements municipaux régulant le service d'eau à Johannesburg ; - compteurs sont illégaux et inconstitutionnels car les résidents sont forcés de les accepter - la quantité d'eau gratuite fournie par la municipalité est trop faible compte tenu de la taille des ménages pauvres. - augmenter le volume de 25 l à 50 l/pers/jour et proposer systématiquement aux usagers le choix entre des compteurs classiques et des compteurs à prépaiement.
Mai 2008	Suspension du projet
Septembre 2008	La municipalité et JW font appel de la décision de la High Court.
Février 2009	Le cas est entendu devant la <i>Supreme Court of Appeal</i> .
Mars 2009	volume d'eau gratuite minimum: 42 l/jour/pers illégalité des compteurs (et non inconstitutionnalité). choix entre des compteurs à prépaiement ou à post paiement. deux ans sont donnés à la municipalité pour réviser ses règlements municipaux relatifs aux compteurs à prépaiement et corriger leur « illégalité ».
Septembre 2009	Appel par les deux parties prenantes, objectifs différents: <ul style="list-style-type: none"> • plaignants, (i) restituer la première décision, (ii) demander une réhabilitation de la norme de 50 l/pers/jour en termes de volume d'eau gratuite minimum. • partie adverse, faire annuler le volume exigé par la Supreme Court et montrer que les compteurs à prépaiement ne sont pas illégaux.
Septembre 2009	Audition devant la Cour Constitutionnelle

Octobre 2009	Décision: rejet de l'ensemble des arguments des requérants Arguments avancés: <ul style="list-style-type: none"> • Jurisprudence/ concept de raisonabilité • Séparation des pouvoirs
--------------	---

- **Des améliorations techniques et sociales malgré la défaite juridique**

Éléments soulevés par le procès	Réponse apportée par la municipalité
Discrimination	Projet d'installation de CPP dans toute la ville = politique plus inclusive riches/pauvres
CPP	<p>CPP restent la pierre angulaire du projet mais son « plus sociaux »:</p> <ul style="list-style-type: none"> - en cas de coupure d'eau, débit minimum de 40 l/h avec une pression faible/ résolution des problèmes liés aux déconnexions automatiques ; - volume de sécurité de 1 000 litres peut être déclenché 4 fois par an pour exceptionnelles. /incendies - 2 000 litres d'eau supplémentaires peuvent être exceptionnellement alloués en cas de besoins spéciaux /efficacité? - points de vente démultipliés/ obj = faciliter l'achat d'eau et de diminuer la contrainte du déplacement physique ; - CPP plus performants: lecture des données à distance afin d'améliorer le niveau de réponse en cas de problèmes, détecter des fuites, produire des statistiques, etc.
Éléments soulevés par le procès	Réponse apportée par la municipalité
Ciblage des aides sociales (Expanded Social Package/2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Permet de bénéficier de plus d'eau gratuite en fonction du niveau de pauvreté (10, 12 ou 15m³ d'eau en fonction du niveau de pauvreté) • Tarification avantageuse au-delà du volume d'eau gratuite • Ciblage plus inclusif en offrant un système de ciblage supposé plus performant (ciblage des personnes et non des unités d'habitation): régler le problème des « invisible poors »/ « backyard shacks » (en moyenne, 2,5 ménages par unité d'habitation à Soweto)
Ingénierie participative/ consultation des usagers	<ul style="list-style-type: none"> • Communication, participation des usagers est un élément central de la mise en œuvre de projets urbains • Réflexion sur la procédure et le séquençage

Conclusion

De nouveaux arrangements techniques et sociaux ont été réalisés en réponse au procès, malgré la défaite en justice. On assiste alors à l'émergence de la figure de l'utilisateur urbain pauvre. Il est établi que l'un des principaux problèmes dans la construction des services essentiels est politique : la place des pauvres dans la ville.

Ce cas particulier démontre que l'usage militant du droit peut infléchir le débat politique et donner du pouvoir à des groupes citoyens pauvres. Il s'agit d'un exemple concret d'utilisation et d'effectivité du droit à l'eau. Le processus juridique a contraint les agents de la municipalité, de la compagnie d'eau et les décideurs politiques à poser un regard critique sur leur manière de « faire » la ville.

3. Débat

Pourquoi une contestation si forte face à une politique de l'eau qui est assez « sociale » puisqu'elle propose un volume d'eau gratuite ? La contestation et les mouvements sociaux semblent particulièrement dynamiques en Afrique du sud, est-ce spécifique au pays ? On ne retrouve pas cela dans beaucoup d'autres pays du continent.

La société civile est très dynamique en Afrique du Sud, sans doute un héritage vivant de l'apartheid. Il y a eu une recomposition des mouvements sociaux au début des années 2000, les mouvements sociaux urbains mobilisés sur les questions d'accès aux services essentiels au sens large sont très nombreux. Le projet OGA a cristallisé beaucoup de tensions politiques mais a aussi été vu comme la matérialisation du projet néolibéral du gouvernement décrié par un certain nombre d'intellectuels. Le projet GEAR adopté en 1996 a créé une déception très importante au sein de la société civile.

Question relative à la cristallisation des tensions autour de la présence d'un opérateur privé.

L'opérateur privé s'est désengagé dès 2006, à la fin du contrat de gestion qui a été considéré comme un « succès ». Si le privé est très souvent accusé dans ce projet, c'est à tort. Il existe une très forte idéologie anti néolibérale et anti secteur privé dans le domaine des services en Afrique du Sud. Le projet OGA a été vu comme la matérialisation de ces deux dynamiques : l'intervention du privé et le néolibéralisme.

Quels autres procès sur le droit à l'eau ?

On dénombre quelques autres procès en Inde et en Amérique du sud notamment mais aucun n'était jamais allé aussi loin sur le droit à l'eau qu'en Afrique du Sud.

Avant la mise en place du procès, quel dialogue y avait-il entre les mouvements sociaux et la municipalité ?

Pratiquement aucun, ils étaient déjà dans une forme de conflit et dialoguaient peu. Avant le procès, les mouvements sociaux, très peu institutionnalisés, descendaient dans la rue, pour organiser des manifestations et mobiliser les habitants. Ce qui constituait pour eux un essai de dialogue avec le pouvoir municipal. Mais en l'absence de réaction positive de la municipalité, il a été décidé de changer de stratégie et de passer par les tribunaux.

Quelle répliquabilité du procès ?

La question de l'accès à la justice pour les populations marginalisées est primordiale quand on parle de procès relatifs aux droits sociaux. En Afrique du Sud, il y a un certain nombre d'organisations de défense des droits de l'homme qui bénéficient de crédits de grandes fondations ou de bailleurs étrangers et qui peuvent donc défendre les droits sociaux, s'engager dans des procès, etc. Mais dans beaucoup d'autres pays, ces structures n'existent pas. Plus généralement, le procès est un processus long, coûteux en temps et en argent qui ne s'improvise pas.

Est-ce qu'un droit opposable est un outil efficace finalement?

C'est un outil, mais ça ne résout pas tout. On crée un processus juridique, mais créer un droit opposable en soi ne sert à rien si le gouvernement derrière n'a pas les moyens de mettre en œuvre ce droit. On voit bien ce qui se passe en France avec le droit opposable au logement. Afficher un droit opposable ne dit rien sur « la boîte noire » qui doit permettre la mise en œuvre des droits sociaux.

La revendication pour l'eau gratuite ne se heurte pas uniquement à la question du recouvrement des factures mais aussi à la question du comportement de l'utilisateur, du gaspillage de l'eau, quelle équation ?

Il existait au sein de la municipalité un débat entre « Culture du non paiement » et « volonté de non paiement ». (Voir publication AFD)

Profil des requérants, 4 femmes sur 5 personnes : *gender power* ?

Le taux de chômage à Soweto est énorme, ce sont souvent les personnes âgées, et surtout des femmes, qui soutiennent l'économie familiale grâce à leurs pensions de retraite. Ce sont elles qui paient les factures, etc. Elles sont en première ligne quand il s'agit de services essentiels. La proportion hommes/femmes parmi les requérants reflète une réalité de terrain.

Pour aller plus loin

Julie Aubriot, [Accès à l'eau et usages militants du droit, Etude de cas à Soweto](#) (Focales, Février 2012)