

Géraldine Pflieger

L'usager et l'insoluble équation de la distribution d'eau. La privatisation du service à Santiago du Chili

La performance environnementale des services de distribution d'eau et d'assainissement peut être très profitable aux grandes entreprises à haute technologie du secteur comme le montre le cas du Chili. Mais elle ne suffit pas à traiter les inégalités sociales dans l'accès, bien au contraire : la ségrégation spatiale peut ainsi être favorisée par les modes de gestion performants lorsque le consommateur et le citoyen sont de fait exclus des processus de décision.

Une série de recherches portant sur la gestion urbaine de l'eau (Barraqué, 2005; Coutard, 2005; Swyngedouw, 2004) nous montre que la distribution de cette ressource, transformée et devenue service, met en tension des objectifs socio-politiques contradictoires et fait figure d'équation insoluble. La croissance urbaine, en particulier au Sud, appelle des transferts d'eau à longue distance qui pèsent plus que jamais sur la vie rurale; la protection de l'environnement implique des coûts que les usagers sont parfois incapables de payer; et la nouvelle orthodoxie en matière de gestion incite à une tarification au

coût complet et à la suppression des subventions publiques qui pèsent sur les prix. Les autorités publiques font face à des dilemmes croissants entre l'équilibre économique du service, l'intégration des coûts environnementaux et la capacité d'accéder au réseau et de payer le service. Face à ces problèmes, le changement de mode de gestion a pu apparaître au cours des années 1990 comme *la* solution à tous les maux ; des systèmes de délégation ou des privatisations partielles devaient renforcer la performance et encourager l'accès à des capitaux.

Au centre des contradictions, il est pourtant un acteur, peu évoqué dans les réflexions sur l'insoutenabilité de la gestion urbaine de l'eau : l'utilisateur. Comme nous avons eu l'occasion de le montrer avec le cas de la France (Pflieger, 2006 ; Pflieger, 2007), l'étude des revendications des consommateurs nous révèle non seulement l'ampleur des contradictions mais donne des clés pour la résolution de l'équation. Les modélisations économiques ou institutionnelles qui sous-tendent les réformes ignorent souvent le consommateur : son niveau d'acceptabilité politique et social des changements de prix, sa sensibilité aux problématiques d'équité tarifaire, sa capacité à payer, sa conscience des enjeux environnementaux, son exigence de transparence dans la gestion d'un service commun, local et de responsabilité collective. Les débats sur la gestion de l'eau en Bretagne, qui ont associé pour la première fois des enjeux consuméristes et environnementaux, ont montré que le consommateur ne s'intéresse pas seulement aux prix mais également à la qualité de la ressource ; en Ardèche une association d'utilisateurs a refusé de payer pour financer les installations d'assainissement nécessaires à l'activité touristique ; à Grenoble, ou récemment en Ile-de-France et à Bordeaux, d'autres groupements défendent que la gestion déléguée à des groupes privés est coûteuse en comparant les prix bruts et demandent le retour en régie. Les critiques sur la légitimité de ces groupes d'utilisateurs fusent de toute part, chez les économistes ou les politologues, qui dénoncent les arrière-plans idéologiques, les raccourcis argumentatifs et l'absence d'expertise. Il n'empêche que ces associations soulèvent des contradictions qui se situent au centre du rapport de consommation qu'entretiennent les usagers avec le duo collectivité locale-distributeur.

En effet, l'étude des thèmes de mobilisations dans divers contextes, en France, en Suisse, au Chili mais également en Californie, a fait apparaître cinq sujets de controverses récurrents qui délimitent le rapport de consommation et les tensions qu'il soulève. En lien avec (1) le paiement

d'un service et d'une ressource, le rapport de consommation dans le domaine de l'eau implique une mise en tension de divers objectifs liés à (2) l'accès élargi à un réseau, à (3) l'accessibilité sociale et la capacité de paiement, (4) à l'internalisation des coûts externes liés à la consommation d'eau et à son assainissement et (5) au rapport sociopolitique d'*accountability* entre des usagers, une autorité organisatrice publique et un distributeur. Le rapport de consommation entre un distributeur d'eau et ses usagers révèle la façon dont les modèles gestionnaires des distributeurs se projettent sur l'environnement et la sphère sociale.

Les cinq controverses liées aux rapports entre des usagers et des distributeurs d'eau se manifestent selon des intensités variables en fonction des contextes urbains, du niveau de développement économique des pays, du pouvoir d'achat des ménages, des standards environnementaux promus et des cultures politiques nationales valorisant différemment la gestion publique ou privée. Par exemple, si l'accès aux réseaux de tout-à-l'égout ne fait plus débat dans les villes européennes, la question de la desserte se pose néanmoins avec acuité dans la relation entre le développement des réseaux d'assainissement et la périurbanisation¹. Les débats actuels en France sur le refus croissants des usagers ruraux ou périurbains de faire contrôler leur assainissement individuel et les demandes corrélées de généralisation du tout-à-l'égout en lointaine périphérie des villes montrent que la question de la desserte reste d'actualité en Europe occidentale. Les cinq sujets de controverses portant sur le prix, l'accès physique à l'infrastructure, l'accès social au service, l'internalisation des externalités spatiales et environnementales et le rapport public-privé peuvent être généralisés à d'autres secteurs de service public et de multiples contextes; ils illustrent la façon dont les enjeux de consommation d'un bien, d'un service ou d'une ressource collective dépassent le cadre consumériste strict et provoquent une profonde diversification des registres de mobilisation, au plan social, politique et environnemental.

Afin d'exposer la portée des tensions liées à la consommation d'eau, nous avons choisi le cas de Santiago du Chili. La capitale chilienne est tout d'abord connue pour l'universalisation précoce et durable de ses réseaux d'eau, de tout-à-l'égout et d'électricité, dès le milieu des années 1980 contrastant avec les autres métropoles latino-américaines. Le Chili est par

1 Au laboratoire techniques territoires sociétés (ENPC), une équipe interuniversitaire dirigée par Sylvie Jaglin étudie actuellement pour le compte du PUCA les implications économiques et politiques de l'étalement urbain pour les réseaux et d'assainissement à Bordeaux, Nantes, Stockholm et Lausanne.

ailleurs marqué par la précocité des réformes de gestion des services, et parfois de libéralisation, dès la seconde moitié des années 1980. Enfin, au Chili, sous un régime dictatorial, des politiques parfois violentes de résorption de l'habitat illégal et de subvention à l'accèsion à la propriété ont soutenu l'universalisation du service, ce qui permet de comprendre l'interaction entre politiques urbaines et politiques de réseaux à l'échelle métropolitaine. Conçu à distance des usagers – les mouvements sociaux ont été réprimés jusqu'à la fin des années 1980 – le modèle de gestion de l'eau atteint aujourd'hui ses limites en termes de capacité de paiement et d'endettement. Il suscite des revendications sur les droits d'accès et devient l'objet de mobilisation d'un mouvement consommateur en plein essor. En présentant de façon successive et systémique les cinq enjeux identifiés précédemment à Santiago du Chili, nous nous interrogerons sur la place accordée aux consommateurs dans la transformation de la distribution d'eau du début des années 1980 aux années 2000. Nous montrerons que les citoyens apparaissent comme la variable manquante de l'équation de la distribution d'eau. Les enjeux de consommation n'ont pas été intégrés à la réforme et en représentent à ce jour la principale limite.

1- L'accès au réseau d'eau courante, un enjeu social et foncier

Le thème de l'universalisation de l'accès à l'eau et à l'assainissement apparaît dans les métropoles des pays en développement comme un problème sanitaire et social pour lequel les collectivités publiques, les organisations non-gouvernementales et les entreprises peinent à trouver des solutions. Au Chili, l'étude des conditions d'universalisation de l'accès aux infrastructures de base met en exergue le rôle des politiques de logements et de planification urbaine. Elle montre que la desserte en infrastructures représente non seulement un enjeu social mais foncier. Au cours des années 1970, les problèmes d'accès à l'eau et à l'assainissement des habitants de Santiago sont avant tout la conséquence des difficultés de logement des ménages pauvres et du développement des quartiers informels. Le coup d'État et l'arrivée au pouvoir du gouvernement militaire en 1973 se traduit par deux conséquences radicales : d'un côté, la création de nouveaux bidonvilles est stoppée, arrêtant la production de nouveaux logements précaires ; d'un autre côté, la politique publique de logement social lancée par Allende en 1971 est profondément révisée à la fin de la décennie. En 1979, la politique nationale de développement urbain prévoit des mesures visant la résorption de l'habitat précaire. La destruction des bidonvilles permet de résorber par la violence les aires qui ne bénéficiaient pas de connexion aux réseaux

domiciliaires. Entre 1979 et 1986, 246 bidonvilles sur 296 ont été rasés et 150 000 personnes déplacées et relogées. Si l'objectif affiché par le Gouvernement était de prévenir les risques d'inondation pour les camps situés près des cours d'eau et de rendre à leurs propriétaires les terrains occupés illégalement, le relogement des habitants des quartiers a surtout permis de débarrasser les communes riches des bidonvilles. Les communes d'accueil pour les familles relogées se situaient quasiment toutes dans le sud-ouest de l'agglomération où les terrains étaient les moins chers. Des logements bon marché ont été proposés aux habitants grâce à un système d'accession sociale à la propriété subventionné par l'État. Comme pour la promotion immobilière privée, la réglementation urbaine stipulait, dès le début des années 1970, que les constructeurs prennent à leur charge le raccordement de tout nouveau logement construit aux réseaux de distribution d'eau, d'électricité et de tout-à-l'égout. Le coût de raccordement était donc partiellement intégré au coût de construction des logements, les distributeurs d'eau ayant la charge de produire une ressource suffisante et de mettre à niveau le réseau. Par ailleurs, une partie des bidonvilles a bénéficié d'un programme d'assainissement soutenu par la Banque interaméricaine de développement. Dans ce cas, un titre de propriété a été octroyé aux familles (Larrain, 1994, 109), ainsi que la construction d'une pièce avec raccordement au tout-à-l'égout, à l'eau courante et à l'électricité.

La politique d'accession sociale à la propriété et de raccordement des quartiers populaires disposait d'une dimension ségrégative. L'objectif affiché était de créer des territoires politiques homogènes aux plans social et économique. L'amélioration de la qualité sanitaire des logements et de leur fourniture en services essentiels a été un argument central utilisé par le régime militaire pour justifier la destruction de certains bidonvilles, tentant de masquer le caractère purement autoritaire et ségrégationniste de ce type d'intervention. Les logements construits par l'État, avant d'être revendus aux ménages précaires ou modestes, étaient tous situés dans les communes les plus pauvres de l'agglomération. Malgré une politique urbaine et sociale fortement discriminatoire, les réseaux urbains se sont développés de façon égalitaire à l'échelle de l'agglomération, au cours des années 1980. Si l'on ajoute les 48 800 points d'accès créés dans les logements informels aux quelque 28 000 nouveaux logements d'accession sociale construits pour les familles déplacées, plus de 68 000 nouvelles connexions aux réseaux domiciliaires proviennent directement de la politique de logement social.

À Santiago du Chili, l'accès universel à l'eau potable n'a pas été mis en œuvre en réponse aux attentes des mouvements sociaux de quartiers qui militaient en faveur de l'amélioration des conditions de vie dans les bidonvilles. À l'inverse, cet engagement a été mis au service d'une politique de démantèlement des quartiers populaires qui représentaient pour le pouvoir militaire des foyers de révolte. Elle a donc eu des effets fort paradoxaux pour les usagers qui disposaient de meilleures conditions d'accès tout en voyant leur capacité de participation à la vie publique anéantie.

En parallèle, à partir de 1981, l'entreprise publique de distribution d'eau à Santiago, EMOS, a lancé avec l'appui de la Banque Mondiale un programme d'investissement destiné à étendre et améliorer l'accessibilité au réseau d'eau potable. Les objectifs principaux de ce programme visaient à améliorer la desserte de la population du Grand Santiago, aux plans qualitatif et quantitatif. Cette ambition générale passait par l'augmentation de la capacité de production – nouvelles ressources, renforcement de la capacité de traitement des eaux de surface, développement du réseau de transport et de distribution –, l'amélioration de l'efficacité de gestion du réseau et du service – réduction des pertes, du niveau de dette, des coûts d'opération – et l'amélioration de la qualité du réseau existant – remplacement des conduites en mauvais état et adaptation de la capacité des réseaux à la demande des nouvelles zones urbanisées. L'augmentation de la capacité d'investissement et le soutien de la Banque Mondiale ont donc permis à EMOS d'accompagner la politique de logement social, de fournir une ressource suffisante et d'étendre son réseau de distribution au même rythme que l'urbanisation.

Toutefois, le développement des investissements par la compagnie n'a pas permis de desservir les nouvelles aires urbaines aisées construites sur les contreforts de la Cordillère des Andes. Les promoteurs ont rendu possible la localisation des ménages aisés en périphérie nord-est de l'agglomération en créant des distributeurs d'eau privés. Ce faisant, ils ont créé les conditions favorables à une sécession spatiale et fonctionnelle de nouveaux quartiers, hors du réseau public de l'agglomération. Exclus de la limite urbaine légale de 1960 à 1979, ces nouvelles urbanisations excentrées disposaient de par leur localisation d'un fort capital symbolique et paysager. Les nouveaux services d'eau privés ont accompagné le phénomène de ségrégation à l'échelle de l'agglomération et ont rendu possible l'embourgeoisement du nord-est de

l'agglomération. Les distributeurs privés, structurellement déficitaires (car asphyxiés par les prix plafonnés par l'État) ont évité la faillite avec le soutien du budget de l'eau par les promoteurs immobiliers eux-mêmes, grâce au revenu provenant de la viabilisation puis de la vente de terrains. Cet exemple, nous pouvons souligner que l'accès aux réseaux d'eau peut être promu en faveur d'objectifs sociaux et sanitaires pour les usagers les plus modestes mais peut également être mis au service d'une politique de sécession urbaine des usagers les plus aisés.

La proximité entre les distributeurs privés d'eau potable et les promoteurs ne permettaient toutefois pas à ces derniers d'envisager le développement urbain de Santiago à grande échelle et la création de nouveaux quartiers périphériques pour les classes moyennes. Dans un contexte de limitation de l'expansion urbaine par la capacité de croissance des réseaux d'eau, les investisseurs et les promoteurs immobiliers craignaient que la détérioration de la situation financière du distributeur public ne freine un peu plus l'expansion de l'urbanisation. Par ailleurs, par contraste avec l'eau potable, l'accessibilité au réseau de tout-à-l'égout demeurait limitée au milieu des années 1980, et de nombreux quartiers, au centre comme en périphérie, ne bénéficiaient pas de service d'assainissement collectif.

Entre 1980 et 1987, le lobby immobilier a joué un rôle déterminant en faveur de la mise à l'agenda de la profonde réforme du secteur sanitaire préparée en 1988 et validée en 1989, peu de temps avant la chute du Gouvernement militaire. La Banque Mondiale, première institution à faire pression en faveur de la réforme, soulignait les difficultés financières de la société EMOS en 1986 (cité *in* Shirley *et al.*, 2000) : le budget de la société était faiblement bénéficiaire entre le début des années 1980 et 1987, les tarifs d'autofinancement se situaient en dessous du coût marginal de long terme, le taux de rentabilité des actifs n'était que de 2,7 %.

L'exemple de l'universalisation de l'accès à l'eau potable montre que la question de l'accès à une ressource met en scène des enjeux politiques de citoyenneté en fixant les conditions d'appartenance à la cité et en accordant ou non, le bénéficiaire de services collectifs. Nous savions par exemple que le problème d'inaccessibilité aux services essentiels illustre souvent la volonté de l'État de ne pas régulariser des urbanisations illégales; en accordant l'eau et l'électricité, les collectivités publiques reconnaîtraient de fait la légalité des bidonvilles. Dans ces situations, l'accès au service devient une priorité seconde qui suit plus qu'elle

n'anticipe la résolution politique des problèmes d'accès au logement et de salubrité. L'eau devient une ressource symbolique qui dessine les contours de la cité et distingue la ville légale de ses marges. La dimension territoriale des réseaux d'eau – qui délimitent des aires d'appartenance à une collectivité – est également visible pour les quartiers les plus aisés. Le défaillance de la desserte publique justifie des stratégies alternatives des promoteurs immobiliers qui ont équipé avec un service d'eau privé les premiers quartiers riches lotis en lointaine périphérie. Le lobby immobilier peut par ailleurs exercer une pression intense pour l'extension de l'aire de service à des zones moins denses ou plus éloignées, afin de bénéficier d'un service équivalent et peu coûteux pour les nouveaux usagers. L'accès au réseau d'eau et de tout-à-l'égout, dans les pays en développement comme en Europe, est donc avant tout affaire de citoyenneté : où place-t-on les limites de la ville et du service ? Comment ces délimitations s'accommodent-elles des périmètres politiques ou naturels (des bassins versants par exemple) ? Quels espaces de solidarité entre catégories d'usagers sont ainsi formés ? Quelle différenciation de la desserte applique-t-on (ou accepte-t-on) au sein de l'aire et entre l'aire de service et l'extérieur ?

Ces questions qui concernent l'accès des usagers à un réseau dépassent la seule dimension économique auxquelles elles sont généralement réduites.

2-Gestion publique/gestion privée : l'instrumentalisation des critères de performance

Mis à part l'universalisation précoce de son réseau d'eau, la ville de Santiago du Chili est également marquée par les premières réformes du mode de gestion de ses services et l'application poussée de critères de performance. Selon l'ancienne directrice du distributeur public, sous l'ère Pinochet, à partir de 1986, la Banque Mondiale a conditionné l'attribution d'un nouvel emprunt à la mise en place d'une réforme structurelle du service. Grâce à la réforme, dès 1989 et surtout entre 1990 et 1994, l'entreprise a bénéficié d'un prêt de la Banque Mondiale de 60 millions de dollars US (US\$ 1986), alors que le premier emprunt de 1980 se limitait à une enveloppe de \$26 millions (US\$ 1980). Cet emprunt a été directement dédié au plan de développement du réseau de tout-à-l'égout.

La réforme de 1989 devait permettre de lancer le processus de privatisation en fixant à l'entreprise des contraintes de financement, de

rentabilité et d'efficacité identiques à celles de distributeurs privés. Cependant le Gouvernement Pinochet ne jugeait pas urgent le besoin de privatisation du capital. En effet, la privatisation du secteur de l'eau potable aurait été moins rentable que les privatisations du secteur des télécommunications et de l'électricité qui avaient rapporté respectivement US\$ 540 millions et US\$ 220 millions à l'État au début des années 1980. Lors de la réforme de 1989, la valeur de l'entreprise était estimée à environ US\$150 millions et le Gouvernement Pinochet envisageait de privatiser l'entreprise seulement quelques années plus tard, convaincu de sa victoire lors du référendum de 1989. Avant le vote du 14 décembre 1989 qui destitua le régime avec 55 % des voix, le Gouvernement militaire était déjà en pourparlers avec divers investisseurs potentiels, en particulier espagnols (Shirley *et al.*, 2000, 20). Les vainqueurs et opposants à Pinochet, rassemblés autour d'une coalition de 17 partis, dénommée *concertación*, étaient menés par le Président Aylwin qui prit le pouvoir officiellement le 11 mars 1990. Avant les élections Aylwin avait affirmé que les entreprises de service public ne devaient plus être privatisées et tout projet de privatisation du secteur sanitaire fut enterré jusqu'aux nouvelles réformes lancées par Eduardo Frei (1994-2000). Malgré l'abandon du projet de privatisation, la réforme comptable et gestionnaire n'a pas été révisée par le nouveau gouvernement. Le contenu de la réforme repose sur deux transformations principales : la création d'une autorité de régulation nationale dissociée des interventions de l'État-actionnaire ; le renforcement des critères de performances et la refonte du modèle tarifaire. Ce dernier a été révisé pour accroître les recettes et la capacité de financement de l'entreprise publique. L'adoption définitive du nouveau cadre de régulation, début 1990, quelques mois avant la chute du Gouvernement Pinochet, représentait une aubaine pour le nouveau gouvernement démocratique : ce dernier pouvait imputer cette réforme impopulaire – impliquant d'importantes hausses de prix – au régime antérieur, tout en bénéficiant des effets favorables en termes de performance et d'efficacité économique. Bénéficiant des effets des hausses de tarifs et du renforcement de la performance de l'entreprise, l'État-actionnaire a ainsi tiré bénéfice de près de US\$ 75 millions de dividendes entre 1990 et 1994 (Shirley *et al.*, 2000).

Les usagers de catégories moyennes et aisées ont tiré un bénéfice direct de la réforme. À partir de 1989, la relance de la croissance économique et le renforcement de la capacité d'investissement du distributeur d'eau ont autorisé un mouvement d'accélération sans précédent de

l'étalement urbain et la création d'immenses quartiers d'habitat individuel au nord et à l'est de l'agglomération. Les consommateurs les plus modestes ont quant à eux été confrontés aux hausses de prix. Les revendications sur le prix de l'eau ont marqué la relance des mouvements de quartiers qui se sont impliqués activement dans la promotion des conditions de vie en habitat social. Pour cette catégorie d'utilisateurs, l'État a mis en œuvre un système de subventions à la consommation (présenté dans la section 5) qui a permis de soutenir progressivement près de 5 % des utilisateurs; en solvabilisant près de 30 000 utilisateurs modestes, il a partiellement résolu les problèmes d'impayés du distributeur. Toutefois, comme nous le verrons, les subventions n'ont pas résolu l'ensemble des difficultés d'accessibilité.

Dans la suite de la première réforme des critères de performance économique et financière, entre 1990 et 1999, l'État chilien privatise partiellement les cinq principales entreprises de distribution d'eau chiliennes. Il a rassemblé la somme de US\$1,6 milliard. La seule privatisation de 51 % des actions du distributeur d'eau de Santiago, vendues à un consortium composé d'Agua de Barcelona (Espagne) et de Suez (France), a rapporté US\$964 millions à l'État.

Du point de vue des utilisateurs, la réforme du service d'eau a eu des effets ambivalents entraînant des hausses de prix partiellement compensées par les nouvelles subventions à l'eau potable. Cette réforme jette les bases d'une partition claire, et jamais remise en cause, entre la sphère marchande d'une part et la sphère de la solidarité, d'autre part. La première lie des consommateurs solvables et une entreprise fournissant un service de qualité, performant mais extrêmement coûteux; la seconde lie des ayants droits de statut modestes à un État qui les aide à payer l'eau et à se maintenir dans la sphère marchande. Les subventions accordées par l'État aux utilisateurs permettent en retour d'assurer la rentabilité de l'entreprise et la soutenabilité économique de la sphère marchande. Toutefois, malgré les subventions, le bilan des réformes pour le consommateur est négatif. Alors qu'en Europe et aux États-Unis les autorités de régulation sectorielles agissent pour encadrer les prix pratiqués, au bénéfice des consommateurs, la régulation chilienne s'appuie quant à elle sur un modèle de tarification qui privilégie la performance économique et environnementale. De plus, à l'inverse des États-Unis et de l'Europe, la création d'une autorité de régulation n'a pas été l'occasion de renforcer les voies de prises de parole des

mouvements de consommateurs; ces derniers sont restés jusqu'à ce jour exclus de l'activité de régulation.

3-L'augmentation des tarifs : un modèle apolitique

Le système tarifaire appliqué jusqu'en 1989 ne permettait pas d'intégrer les coûts de développement à moyen terme, en particulier les investissements nécessaires à la collecte et au traitement des eaux usées. En effet, parallèlement à une mise à niveau rapide de la desserte en eau courante, l'accès au tout-à-l'égout stagne et se détériore en valeur relative entre 1982 et 1992.

Le processus de définition des prix a été profondément révisé en 1989. Il s'agit depuis d'un modèle d'autofinancement tenant compte des projets de développement de l'entreprise, avec un tarif linéaire, quel que soit le volume consommé. La définition des tarifs se fonde sur l'élaboration par des experts indépendants d'une entreprise fictive, incorporant l'ensemble des coûts théoriques de fonctionnement et d'investissement en eau et assainissement dans la région du Grand Santiago. Cette entreprise modèle est dans un second temps mise en concurrence avec les structures de coûts présentées par le distributeur, en tenant compte de son plan de développement. Le régulateur arbitre en dernière instance sur une structure de coûts se situant en général entre celle de l'entreprise-modèle des experts et celle proposée par le distributeur. Le modèle tarifaire est théoriquement incitatif car si le distributeur est plus efficace que l'entreprise modèle il bénéficiera de marges financières plus élevées. De plus, cette formule tarifaire encourage les investissements, car tout nouvel actif – tel qu'une usine de traitement des eaux usées ou de nouveaux collecteurs – est intégré à l'entreprise modèle, ce qui signifie que les tarifs suivent les investissements effectivement réalisés par l'entreprise.

La capacité d'investissement du distributeur s'est améliorée grâce aux fortes hausses de prix de 1990 à 1995. Entre 1989 et 1990, le prix moyen de l'eau à Santiago a augmenté de 50 % en un an, et à la fin 1998 le prix moyen avait quasiment doublé (Gomez-Lobo, 2003). En déduisant les emprunts de la Banque Mondiale, les investissements engagés par le distributeur sur fonds propres sont passés de US\$6 millions par an, entre les années 1987 et 1989, à près de 20 millions en 1990, 32 millions en 1991 et à 40 millions en moyenne par an entre 1992 et 1996 (US\$ constants 1996) (Shirley *et al.*, 2000). La réforme tarifaire a permis à EMOS de couvrir ses coûts de fonctionnement et d'invest-

tissement et d'accélérer le raccordement des zones non couvertes au réseau de tout-à-l'égout.

En 2000, le processus quinquennal de définition des tarifs du distributeur a engendré une nouvelle hausse de l'ordre de 6,19 % pour les usagers consommant plus de 10 m³ de 13,37 % pour les usagers consommant plus de 15 m³ et de 17,6 % pour les usagers consommant plus de 20 m³. Selon le régulateur de l'eau potable (SISS *in* Oxman et Oxer, 2000, p. 47), cette hausse s'explique par l'élévation des critères de renouvellement des réseaux d'eau et de tout-à-l'égout, par l'augmentation des investissements en vue de l'augmentation de la pression dans le réseau et par les investissements nécessaires au respect des nouvelles normes de qualité de l'eau. Par ailleurs, 50 % de cette hausse s'explique par l'élévation du taux maximum de rémunération du capital autorisé par la loi, passant de 9,16 à 9,96 %.

Le nouveau cadre tarifaire résulte de l'application d'une formule économique qui tient compte des structures de coûts de l'entreprise, y compris les coûts futurs engendrés par l'amélioration du service, ainsi que d'une rémunération du capital garantie par la loi. Il s'agit donc d'un modèle technico-économique qui, sous sa dimension apolitique, masque des arbitrages qui pénalisent les usagers les plus pauvres. L'ajustement automatique des tarifs sur les coûts reflète la puissante marchandisation des services d'eau à Santiago, avec des tarifs satisfaisant simultanément la performance économique et l'efficacité environnementale. Mais, à l'inverse de la plupart des pays européens, cette marchandisation n'est nullement assortie d'obligations de service public ou d'un fonds de service universel financé par les distributeurs. Dans le cas chilien, on pourrait par exemple imaginer que des critères de performance sociale soient intégrés au calcul des coûts de l'entreprise modèle et donc au schéma tarifaire, mais cette option n'a pas été choisie par le législateur.

4-Le traitement des eaux usées : le rapport entre consommation et écologie

Mis à part le niveau de desserte en eau potable et en assainissement, le deuxième indicateur de développement d'un réseau d'eau potable est le taux de traitement des eaux usées. Suite à une phase d'investissements massifs dans l'universalisation du réseau d'eau puis du réseau de tout-à-l'égout, la priorité du secteur eau et assainissement chilien, au tournant des années 2000, restait l'investissement dans des stations d'épuration. En 1998, au plan national, le taux de traitement des eaux

usées représentait seulement 16,7 %, pour un objectif de 100 % des eaux usées traitées fixé par le Gouvernement à l'échéance 2010 (Oxman et Oxe, 2000, 40). L'absence de traitement des eaux usées génère d'importants coûts induits au plan environnemental et en termes de santé publique. Ces coûts sanitaires sont liés à la prolifération et à la transmission de maladies : maladies d'origines hydriques (typhoïde, choléra), conséquence de l'arrosage de maraîchages avec une eau polluée ; diffusion d'infections et de virus, tout particulièrement chez les jeunes enfants. En 1994, suite à l'achèvement de la généralisation du réseau de tout-à-l'égout, l'aire du Grand Santiago rejetait près de 310 millions m³ d'eaux usées par an dans les trois cours d'eau traversant l'aire urbaine. Ces cours d'eau représentaient les principales sources d'irrigation des terres agricoles à proximité de l'aire urbaine – 22 % de cette zone, soit 13'000 hectares, produisant des crudités (salades, tomates, etc.). Entre novembre et mai, l'absence de pluie induisait une irrigation seulement par des eaux polluées de la majorité des zones de maraîchage (Danieri et Gomez-Ibanez, 5).

Dans ce contexte de forte dégradation sanitaire et environnementale, la privatisation partielle, en 1999, des deux principales entreprises de distribution d'eau, EMOS, dans la région métropolitaine et ESVAL dans la région de Valparaíso, devait permettre de générer des capacités d'investissement suffisantes en vue de la réalisation de ces infrastructures. Selon Oxman et Oxe (2000, 42) le traitement de 100 % des eaux usées d'ici 2010 nécessitait l'investissement de US\$ 1,7 milliards entre 2000 et 2010.

À partir de 2000, le plan d'investissement du distributeur privé de Santiago (Aguas Andinas) pour la période 2001-2005 prévoyait d'engager US\$ 832 millions, dont 563 (67 %) consacrés au traitement des eaux usées. Le modèle tarifaire encourage les investissements et la réalisation rapide d'équipements à forte intensité capitalistique. Les deux premières stations d'épurations ont été ouvertes avec respectivement 3 et 4 mois d'avance ; la formule tarifaire pour 2000-2005 prévoyait que les hausses de prix entreraient en vigueur dès l'entrée en fonction des usines. Après une première hausse de 6 % liée au nouveau cadre tarifaire en 2000, les prix ont augmenté de 10 % avec l'inauguration de la première usine en 2001, puis de 15 %, avec la deuxième en 2003. Ces deux usines ont permis d'élever, en 4 ans seulement, le taux de traitement des eaux usées de 3 à 72 % (sources : Aguas Andinas, 2003). Le plan d'investissement dans le traitement des eaux usées s'achèvera

en 2009 avec la mise en service de l'usine de Los Nogales au nord de l'agglomération qui, pour un coût de US\$210 millions, permettra d'atteindre le taux de 100 % de traitement.

Mis en avant par le marketing environnemental de l'entreprise Aguas Andinas, afin de justifier les hausses de prix consécutives, ces investissements ne sont pas seulement rentables au plan de l'image. Au plan financier, depuis le décret tarifaire de 2000, l'entreprise bénéficie d'un taux de rémunération du capital de 9,96 % (correspondant au plafond autorisé par la loi) dont la couverture est garantie par des tarifs fixés quinquennalement. De plus, le modèle tarifaire stimule ce type d'investissement et leur rapidité d'exécution : dès la mise en service d'une nouvelle station d'épuration, les tarifs sont adaptés et augmentés afin de couvrir les coûts de développements actualisés (dont la part de capital investi et le taux de rémunération du capital). Mis à part le problème des impayés et de l'endettement des ménages qu'engendrent les hausses de tarifs (discuté ci-après), le risque commercial est nul et la rentabilité des investissements assurée à long terme.

À Santiago, l'augmentation des prix a entraîné une levée de bouclier des organisations de consommateurs et des industriels. Cette hausse n'est cependant pas du ressort du régulateur, mais la conséquence du changement de modèle tarifaire appliqué par l'État. Le système de définition des tarifs permet une prise en compte optimale des objectifs d'efficacité environnementale puisque les investissements nécessaires en termes de traitement des eaux usées sont inclus dans la formule tarifaire et dans le budget réel de l'entreprise. Pour les grands groupes de l'eau, la préservation de l'environnement grâce à des dispositifs de haute technicité est souvent synonyme d'investissements à forte intensité capitalistique et à forte valeur ajoutée. Comme en Europe, le marché des usines de traitement des eaux usées devient très dynamique; il est stimulé par le perpétuel renforcement des normes de qualité des eaux résiduaires. En Europe, l'application des normes d'assainissement de la directive-cadre sur l'eau implique d'ores et déjà une hausse des prix de l'eau et suscite la suspicion des usagers à l'égard des producteurs. À Santiago, les effets sont plus problématiques encore puisque l'écart entre les hausses de prix et la capacité de paiement des consommateurs est plus important. Dans ce contexte, ni les pays européens, ni le Chili n'ont accepté de financer ces investissements grâce à des subventions publiques; la même directive européenne sur l'eau

l'interdit désormais et la philosophie libérale chilienne l'exclut depuis la première moitié des années 1980.

5-L'inaccessibilité sociale et la capacité de paiement

Accorder l'universalité d'accès aux réseaux d'eau potable et d'assainissement ne signifie par pour autant que les problèmes d'accessibilité au service soient solutionnés. En effet, si les réformes ont permis de rompre la fracture physique entre le nord-est de l'agglomération, largement desservi, et le reste de l'agglomération, partiellement couvert, elles n'ont pas permis de résoudre les problèmes d'accessibilité sociale au service. En juin 2003, le taux de clients endettés depuis plus de trois mois auprès de la compagnie était de 4 % (soit environ 30 000 consommateurs). Entre juin 2002 et juin 2003, le montant cumulé des impayés d'eau a augmenté de 20 %, avant de se stabiliser entre juin 2003 et juin 2004. Le montant de l'endettement moyen par habitant a augmenté de 10 % (données : Aguas Andinas, traitement : Pflieger). Le taux de clients endettés de plus de trois mois reste par contre relativement stable (4,5 % en 2002, 4,15 % en 2003 et 4,4 % en 2004). Plus que la part d'usagers endettés, c'est donc le montant de la dette qui s'est accru.

Au plan géographique, l'augmentation de l'ancienneté et du montant moyens de la dette par client reflète en miroir la morphologie des inégalités de revenu de la métropole chilienne. En juin 2002, aucune commune de l'agglomération ne connaissait une ancienneté de la dette supérieure à 20 mois. En 2004, elles étaient 11 sur 34. Cette situation est imputable à au moins deux facteurs :

- l'enchaînement des accords d'échelonnement de la dette qui ne permettent pas de la résorber mais augmente son montant du fait de l'accumulation des factures mensuelles – l'eau n'est pas coupée si un accord de paiement est en vigueur.
- l'augmentation du prix de l'eau qui se traduit dans les montants facturés.

Il résulte de ces deux processus une nette augmentation du montant moyen de la dette dans les communes les plus modestes, passant, à titre d'exemple, pour une des communes les plus pauvres, La Pintana, de 257 € à 388 € entre juin 2002 et juin 2004 – le revenu mensuel moyen des ménages de la commune était en 2000 de 394 € (sources enquête

CASEN). Parallèlement aux impayés, la problématique des inégalités d'accès au service se pose également en terme de coupures. Les coupures interviennent lorsque les accords de paiement ne sont plus respectés ou lorsqu'aucun accord n'a été mis en œuvre. La mise en application de la coupure est de fait plus forte dans les communes où le recouvrement est peu efficace. Des communes de catégories aisées par rapport à des communes plus pauvres, disposant d'un taux d'endettement équivalent de 3 à 4 %, présentent de taux de coupures effectives moins élevés : les taux de clients endettés dont l'accès à l'eau est coupé oscillent entre 30 et 39 % dans les communes aisées, telles Vitacura ou Nunoa, alors que les taux de coupures varient entre 74 et 59 % dans les communes plus modestes de La Granja ou la Cisterna. Enfin, le type de coupure effectué est différencié : alors que pour les communes riches les coupures sont des coupures simples, les coupures réalisées dans les communes pauvres sont pour un tiers des coupures plus radicales (suppression du compteur et verrouillage de la conduite – *corte especial*, voire suppression de la conduite raccordant le domicile au réseau de distribution – *corte matriz especial*).

Pourtant le modèle chilien de gestion de l'eau prévoit dès 1990 un dispositif de subvention des ménages pauvres afin de limiter les effets sociaux des hausses de prix. Pour répondre aux objectifs politiques d'accès à l'eau des plus démunis, le budget de l'État a été mobilisé, et non celui de l'entreprise de distribution. Les subventions sont financées par l'État, tout en étant administrées conjointement par les municipalités et par le distributeur.

Les subventions à la consommation d'eau sont des *output-based aids* : leur attribution et leur montant sont fixés en fonction du statut social du ménage. La principale difficulté réside dans la définition des consommateurs éligibles. Ainsi seuls 27 % des ménages du premier décile de revenu bénéficient de la subvention (Gomez-Lobo, 2003). Pour les trois premiers déciles, une large majorité des ménages – entre 73 et 79 % – ne perçoivent pas la subvention.

Ces biais sont la conséquence des critères fixés pour l'attribution de la subvention. Tout d'abord, les ménages doivent faire acte de candidature. Ainsi, pendant les dix premières années, les municipalités ont dû aller informer les ménages dans les quartiers pauvres pour qu'ils postulent à la subvention. De plus, les ménages doivent être à jour de leurs paiements avec la compagnie de distribution, EMOS ; or, une part

importante des ménages pauvres ou indigents sont endettés vis-à-vis des entreprises d'eau. On observe ainsi que, parmi les communes les plus pauvres, certaines disposant de taux de subventionnement plus bas que d'autres, ce taux s'expliquant en général par un niveau élevé d'endettement. La persistance d'une forte inaccessibilité sociale au service, conséquence d'une réforme de type libéral, n'a pas été réduite par les politiques d'aide publique à la consommation d'eau. L'exemple chilien atteint ici ses limites, avec des subventions dont le principal critère d'éligibilité est l'absence de dette vis-à-vis du distributeur. On voit s'enclencher des spirales d'inaccessibilité, des cercles vicieux du type : dette > suppression des subventions > dettes > accords de paiements > croissance de la dette > insolvabilité définitive (où tout accord de paiement ne permet plus aux ménages de recouvrer le montant exorbitant des impayés).

Conclusion

Les conditions d'universalisation précoce des réseaux d'eau et d'assainissement à Santiago du Chili au cours des années 1970 et 1980 nous invitent à souligner le rôle prégnant des politiques de logement social. Ces politiques ont conduit parallèlement à l'intégration d'un vaste territoire par les réseaux domiciliaires et au renforcement de la fragmentation sociale et politique de la capitale chilienne. L'accès renforcé aux services urbains a permis la légitimation des politiques d'éradication violente des bidonvilles. Mais, dans les villes en développement, la question de la desserte ne se pose pas seulement en termes d'accessibilité physique, de connexion au réseau, mais aussi en termes d'accessibilité sociale. Les nouvelles politiques de tarification et d'investissements sont pertinentes à condition de disposer d'une clientèle solvable à l'échelle de l'aire de service. Plus que la privatisation du capital ou la libéralisation, l'application stricte d'une tarification au coût complet de long terme peut générer des inégalités d'accès équivalentes aux anciennes inégalités de desserte. Le nouveau cadre de régulation et de tarification reposant sur le duo [régulateur – distributeur privé] a favorisé le renforcement rapide des performances économique et environnementale, au détriment de l'équité sociale. Cet arbitrage ne résulte pas d'une décision politique mais de la stricte application d'un cadre normatif et réglementaire apparemment neutre qui, par son modèle tarifaire, encourage les investissements visant la dépollution et la limitation des rejets. La gestion de l'eau tend ainsi à être plus intégrée entre l'aire urbaine et l'écosystème environnant : les externalités sanitaires et environnementales de la gestion urbaine de

l'eau sont considérablement réduites. Cependant, la performance du nouveau cadre de régulation n'est pas accompagnée d'un engagement équivalent des autorités publiques en faveur d'une accessibilité sociale universelle à l'eau potable.

Entre les problèmes de desserte des années 1980, les hausses de prix des années 1990 et 2000, les difficultés de paiement et l'absence de prise en compte des implications environnementales et sanitaires des eaux usées jusqu'à la fin de la décennie 1990, les usagers se sont situés au cœur d'une équation sociale, économique et environnementale dont la résolution s'est opérée sans eux. En démantelant les quartiers populaires précaires, la promotion de l'accès à l'eau a été obtenue grâce à la démolition de quartiers qui représentaient les ultimes vecteurs de citoyenneté locale. Il est troublant de constater que le modèle tarifaire actuel est élaboré à huis clos, loin des revendications des mouvements de consommateurs qui demandent la mise en œuvre d'un droit à l'eau. De nouveau, l'efficacité environnementale et la qualité sanitaire sont obtenues en limitant les conditions d'accessibilité sociale au service et d'accessibilité politique à la prise de décision. Les modèles technico-économiques qui assurent la soutenabilité financière et désormais environnementale de la gestion urbaine de l'eau excluent une part des usagers les plus modestes du marché et de la décision.

À Santiago du Chili, l'équation de la distribution d'eau ne paraît pas insoluble. L'intégration des usagers comme variable et comme acteurs de la décision – à l'image des commissions de régulation américaines – permettrait d'envisager un mode de gestion plus soucieux des enjeux d'équité sociale et de s'acheminer vers une politique de l'usage et de la demande. En recroisant notre regard avec la France, la gestion urbaine de l'eau au Chili est de toute évidence plus transparente et plus encadrée que ne l'est le modèle français de gestion délégué. Les coûts et les fondements des prix sont transparents et publics; ce qui offre théoriquement plus de prise à l'engagement des usagers. Toutefois, à l'inverse de la France, l'eau n'est pas perçue comme un service essentiel et les conséquences sociales de la marchandisation du service ne font pas l'objet de mesures réglementaires et financières suffisantes. Par conséquent, en France, le problème de la transparence du mode de gestion et de la responsabilité des acteurs publics et privés dans la maîtrise du service représente l'enjeu prioritaire de la consommation d'eau. Cet enjeu de consommation et de citoyenneté cristallise autour de lui les problèmes de prix, de traitement des eaux usées, de desserte.

Au Chili, dans un pays où plus de 20 ans de libéralisme ont rendu tabou tout renforcement de l'Etat-providence, le rapport de consommation se structure désormais autour de l'accessibilité sociale. Le cadre de régulation actuel ne tient pas compte du budget extrêmement modeste des ménages de la capitale chilienne. Tout se passe comme si Santiago du Chili disposait désormais du service et des équipements d'un pays du nord, avec des usagers disposant du pouvoir d'achat d'un pays en développement.

Bibliographie

Barraqué B., 2005, « Eau et gaz à tous les étages, comment les Européens l'ont eu et comment le tiers-monde pourrait l'avoir? » Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) séminaire : L'accès aux services essentiels dans les pays en développement. disponible sur internet : < www.iddri.org >.

Coutard O., Hanley R., Zimmerman R. (eds.), 2005, *Sustaining Urban Networks : The Social Diffusion of Large Technical Systems*, Londres et New York, Routledge.

Daniere A. G., Gomez-Ibanez J. A., 1994, *Infrastructure Services in Chile : A Spatial Analysis*, Irvine, University of California Irvine, Harvard University.

Gómez-Lobo A., Contreras D., 2003, « Water Subsidy Policies : A Comparison of the Chilean and Colombian Schemes », *The World Bank Economic Review* 17 (3), 391-407.

Hidalgo Dattwyler, R., 2004, « La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX : actores relevantes y tendencias espaciales », in De Mattos, C., Ducci, M. E., Rodriguez, A., Yanez Warner, G. (eds.), *Santiago en la globalización : una nueva ciudad?*, Santiago, SUR Corporacion, 219-241.

Larrain P., 1994, « Néolibéralisme et ségrégation socio-spatiale à Santiago du Chili ». *Cahiers des Amériques Latines* (18).

Oxman S., Oxeer, J. P., (eds.) 2000, *Privatización del sector sanitario chileno. Análisis de un proceso inconcluso*, Santiago de Chile, Ediciones Cesoc.

Pfieger G., 2007, « Gestion urbaine de l'eau : de l'utilisateur au consommateur, vers une primauté des normes sur le politique. » *Politiques et Management Public*, n° 1/2007, vol.25, mars, 43-63.

Pfieger G., 2006, « The French Model of Water Supply Management Challenged by the User's Empowerment. » *Water Policy*, vol.8, n° 8/2006, 211-229.

Shirley M. M., Xu L. C., Zuluaga A. M., 2000, *Reforming the Urban Water System in Santiago*, Chile, Washington DC, The World Bank.

Swyngedouw E., 2004, *Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power*, Oxford, Oxford University Press.