



LaSUR – Laboratoire de sociologie urbaine
Bâtiment Polyvalent – Station 16 - Ecublens / CH - 1015 LAUSANNE
Suisse

Dr Géraldine PFLIEGER
Chargée de recherche
Geraldine.Pflieger@epfl.ch
Téléphone: 0041 21 693 62 38 Fax: 0041 21 693 38 40

Intervention au séminaire de l'IDDRI
(Institut du développement durable et des relations internationales)

L'ACCÈS AUX SERVICES ESSENTIELS EN MILIEU URBAIN DANS LES PVD

Session 3 : Collectivités, réseaux et fragmentation urbaine

Le 18 mars 2005

PRIVATISATION DES SERVICES D'EAU ET SÉGRÉGATION SOCIALE À SANTIAGO DU CHILI

par Géraldine Pflieger

Introduction

La privatisation des services urbains touche en premier lieu les services domiciliaires tels que l'eau potable, l'électricité ou le téléphone. Ces services longtemps gérés par des entreprises publiques sont restructurés, modernisés et parfois privatisés pour répondre à des exigences d'efficacité économique et de performances. Dans ce contexte de réformes, un débat s'est noué tant au sein de la sphère académique que politique : quels sont les effets territoriaux et sociaux de ces réformes ? A l'instar de Stephen Graham et Simon Marvin (2001), plusieurs chercheurs se sont attachés à démontrer que la privatisation et le démantèlement des services urbains conduit à un accroissement de la fragmentation urbaine et des inégalités socio-spatiales (*splintering urbanism*). La privatisation des services urbains s'illustrerait par l'abandon des objectifs politiques d'intégration et de desserte égalitaire des quartiers. La difficulté de cette thèse est de ne pas expliquer les processus dans leur diversité. Dans les pays en développement par exemple, la privatisation est intervenue pour pallier l'échec de la gestion publique, en particulier son incapacité à satisfaire les exigences de desserte en eau potable de l'ensemble de la population (Coutard, 2002). La seconde critique qui peut être adressée à la thèse du *splintering urbanism* est de ne pas prendre en compte les enjeux de régulation des industries privatisées, c'est-à-dire la façon dont les autorités publiques fixent des obligations de performances

et de service public. L'évaluation rigoureuse des effets sociaux et territoriaux des services urbains est un problème complexe (Offner, 1995, 2001), mais l'expérience montre qu'un tel exercice suppose de prendre en compte au moins trois variables clés : les modalités de gestion des systèmes techniques, les techniques de régulation publique des services urbains et les politiques urbaines et sociales.

L'objet de cet article est d'étudier les effets des réformes des services d'eau sur les inégalités territoriales et la fragmentation urbaine à Santiago du Chili. Par effets territoriaux, nous entendons essentiellement les effets en terme d'accessibilité spatiale au service (desserte en eau potable et en tout-à-l'égout des différents quartiers de l'aire métropolitaine), d'une part, et en termes de prix et d'accessibilité sociale (dette, impayés, coupures), d'autre part. Ces deux indicateurs principaux seront croisés avec les analyses des inégalités sociales et des niveaux de ségrégation intercommunale dans le Gran Santiago (Sabatini, 2001). Le cas de Santiago du Chili présente quatre particularités. Premièrement, le secteur de l'eau a connu une réforme profonde en 1989 qui s'est illustrée par l'adoption précoce d'une gestion de type privé. Cette réforme s'est traduite par le renforcement de l'autonomie financière des entreprises de distribution d'eau, dont la *Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (EMOS)* qui dessert le Gran Santiago. En parallèle, une autorité de régulation chargée de contrôler les performances économiques et techniques des distributeurs d'eau a été créée. Cette réforme a permis de renforcer la rentabilité d'EMOS et a autorisé le gouvernement chilien à privatiser partiellement l'entreprise en juin 1999. Deuxièmement, depuis la fin des années 1970, la métropole chilienne connaît un taux relativement élevé de desserte en eau potable et en tout-à-l'égout, et ce malgré une croissance démographique de 37.5% au cours de la période 1982-2002 (sources : recensements INE 1982,2002). Troisièmement, ce niveau élevé de raccordement contraste avec une forte ségrégation socio-spatiale à l'échelle intercommunale. En effet, depuis la réforme communale engagée par le Gouvernement Militaire au cours des années 1980, les écarts entre les communes riches du nord-est de l'agglomération et le reste de la métropole ne cessent de s'accroître. Enfin, depuis le milieu des années 1990, les hausses de prix ont entraîné un renforcement de l'inaccessibilité sociale au service et une augmentation des impayés d'eau. Ces quatre caractéristiques – privatisation précoce, taux de couverture élevés, fortes inégalités socio-spatiales, accroissement de l'inaccessibilité sociale au service – font de l'exemple chilien un cas tout à fait pertinent pour l'analyse des relations entre gestion des réseaux, privatisation et inégalités territoriales.

Dans quelle mesure les réformes des services de distribution d'eau ont-elles renforcé le niveau de desserte des communes en réseaux d'eau et de tout-à-l'égout ? Quelle est l'influence des politiques urbaines sur le processus d'universalisation des réseaux domiciliaires ? Dans quelle mesure la forte déconnexion actuelle entre gestion des services et politiques sociales ne renforce-t-elle pas l'inaccessibilité sociale au service ?

En analysant l'histoire du développement des réseaux d'eau depuis la fin des années 1970 à Santiago, nous défendrons les deux thèses suivantes, de portée plus générale :

- Les modalités de gestion des services (publiques ou privées) n'expliquent pas à elles seules le niveau de raccordement au service, qu'il soit élevé ou non. Le processus d'universalisation des réseaux domiciliaires est avant tout lié à une articulation efficace entre les politiques de logement et d'aménagement et les politiques sectorielles. Ainsi, à Santiago, le processus de privatisation engagé depuis la fin des années 1980 a permis d'augmenter le niveau de desserte car il a été adossé à des politiques de logement et des politiques foncières incitatives.

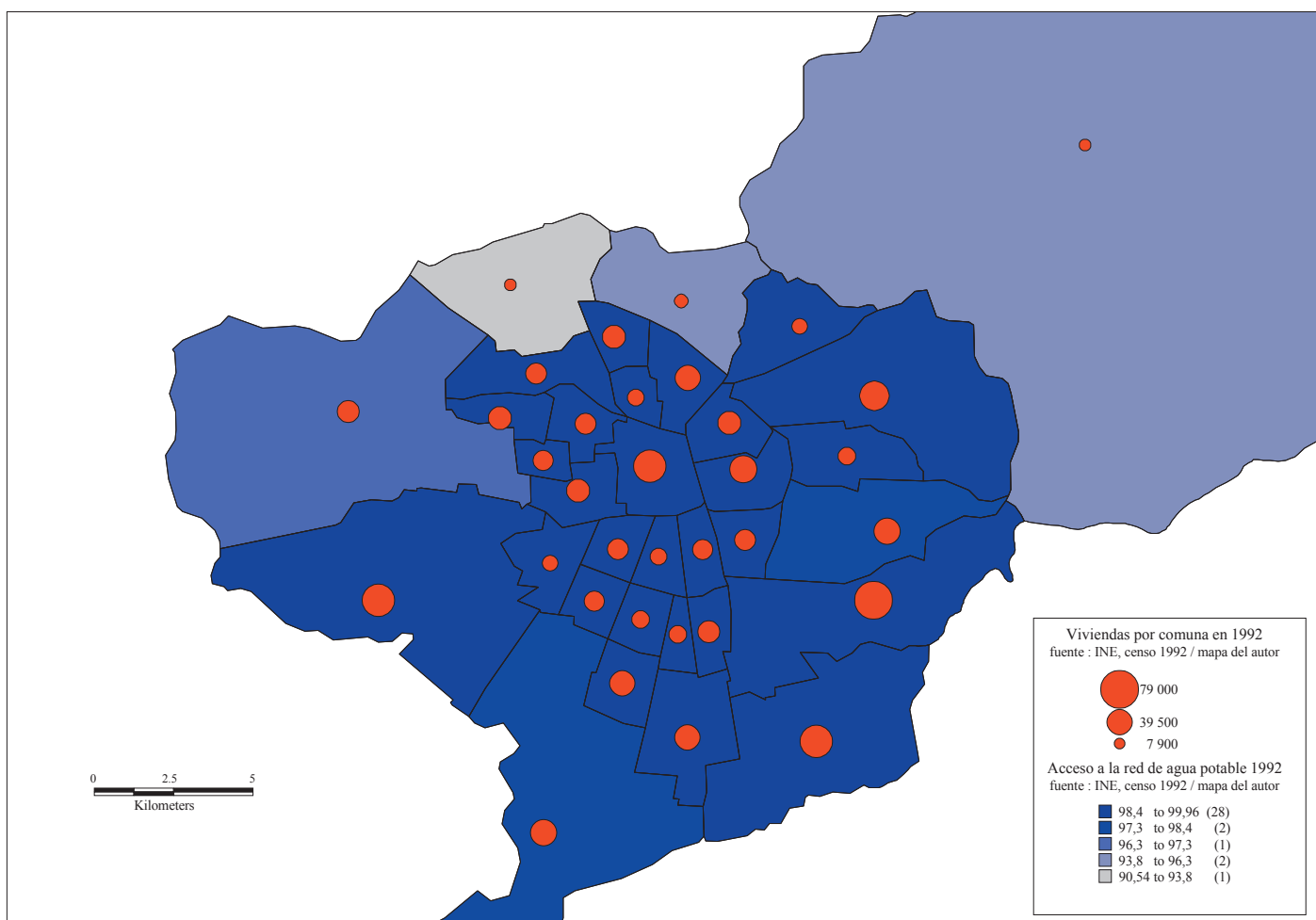
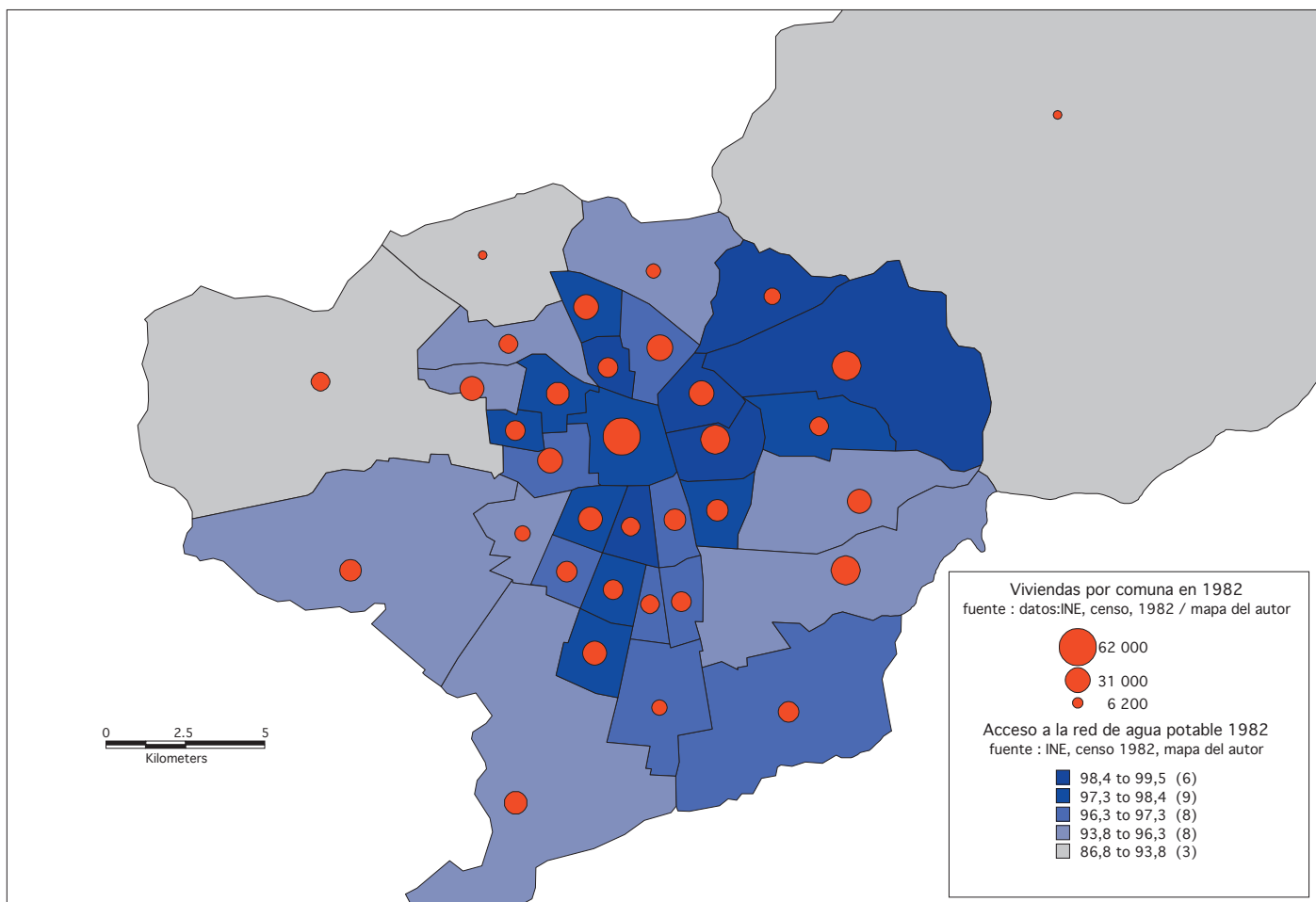
- En renversant cette thèse, nous pouvons expliquer que la désarticulation entre politiques de réseaux et politiques sociales est aujourd'hui responsable d'un accroissement de l'inaccessibilité sociale au service (impayés, endettement, coupures). La résolution des problèmes d'accès à l'eau passe une coordination forte entre les politiques de solidarité des distributeurs, les politiques sociales de l'Etat et la capacité de gestion et d'assistance sociale des municipalités. Une telle coordination fait aujourd'hui défaut au Chili.

Nous présenterons cette thèse, en analysant les trois principales phases contemporaines de développement des services d'eau et d'assainissement :

- Premièrement, au cours des années 1980, l'universalisation des réseaux d'eau potable a été atteinte grâce à la politique urbaine autoritaire du Gouvernement Militaire, visant à éradiquer l'habitat illégal et informel et à favoriser l'accession à la propriété des ménages modestes. Cette politique a permis d'atteindre rapidement les 100% de connexion à l'eau potable, sans que le distributeur n'investisse dans le développement du réseau.
- Deuxièmement, depuis le début des années 1990, la structure du système de régulation de l'eau au Chili limite fortement la place des pouvoirs publics et confère un rôle central aux entreprises et aux objectifs de performance économique. Ce système a eu des effets positifs. Il a laissé de larges marges de manœuvre à l'entreprise EMOS, lui donnant les moyens financiers d'investir et de généraliser l'accès au service d'eau et d'assainissement ;
- toutefois, ce modèle atteint ses limites lorsqu'il s'agit de prendre en charge des missions d'intérêt général, telles que la réduction du nombre de coupures pour non paiements ou la prise en charge des mesures de solidarité.

1-Politiques de logement et universalisation des réseaux d'eau potable

Comme le montrent les quatre cartes suivantes, en moins de quinze ans, l'aire métropolitaine du Gran Santiago est sortie d'une géographie fortement inégale de ses réseaux d'eau et d'assainissement. Le taux de 100% de la population et des logements desservis en réseaux d'eau potable a été atteint en 1987 ; il faut attendre 1998 pour que ce taux se rapproche de 97% pour les réseaux de tout-à-l'égout. Cette situation fait de Santiago un exemple tout à fait exceptionnel au vu du paysage latino-américain¹. Néanmoins, on pourra noter que la géographie du réseau de 1982 se calque assez nettement sur la géographie sociale du Gran Santiago, avec un quadrant nord-est aux revenus élevés qui se distingue largement par son accessibilité généralisée au service.



Comme nous l'avons mentionné, le développement des réseaux d'eau potable au cours des années 1980 doit être évalué au regard de la croissance de la population et du nombre de logements. En effet, après une longue période de développement entre 1950 et 1980, le rythme de la croissance démographique de la métropole chilienne se stabilise au cours des années 1980. Les taux annuels de croissance démographique s'élevaient à 5% durant les années 1950, 4.6% dans les années 1960, 3.5% dans les années 1970 et seulement 1.8% sur la période 1982-1992. Toutefois, si la croissance démographique se stabilise, la croissance urbaine et du nombre de logement s'accélère au cours des années 1980. En 1979, avec le lancement de la politique nationale de développement urbain (PNDU) par le Gouvernement Pinochet, tout principe de planification urbaine est exclu. L'Etat libéral souhaite laisser de larges marges de manoeuvre au marché immobilier et favoriser un développement urbain extensif de l'agglomération. Ainsi, le Gouvernement Militaire révisé le *Plan Regulador Intercomunal para Santiago (PRIS)* de 1960 avec trois mesures phares : la suppression des anciennes limites de l'urbanisation, le doublement de la superficie ouverte à l'urbanisation passant de 35 000 à 60 000 ha et la création d'allègements fiscaux pour les transactions foncières et immobilières. Ces mesures ont pour conséquence directe l'accélération du processus d'urbanisation : en moyenne le développement annuel du Gran Santiago passe à un rythme de 1200 ha par an entre 1980 et 1985 alors qu'il était stabilisé à 1000 ha par an entre 1950 et 1980 (Paquette, 1998). Alors que la superficie totale du Gran Santiago était de 35 000 ha en 1980, elle couvre en 1995 pas moins de 65 000 ha, avec une densité moyenne de 100 habitants par hectares. Entre 1982 et 1992, le nombre de logements augmente de 35.6% (source : INE, Censos 1982 y 1992).

Ce développement urbain s'est accompagné d'une élévation du niveau de ségrégation résidentielle. En 1981, la réforme communale initiée par le Gouvernement Militaire visait à créer de nouvelles communes et à redéfinir le périmètre des communes existantes. L'objectif affiché était de créer territoires politiques homogènes aux plans social et économique. Cette réforme discriminatoire avait pour objectif de dissocier clairement communes riches et communes pauvres. Au cours des années 1980, les logements qui sont construits par l'Etat, avant d'être revendus aux ménages précaires ou modestes, étaient tous situés dans les communes les plus pauvres de l'agglomération. Les vertus théoriques de cette politique ségrégative était de mieux cibler les aides sociales en fonction des communes et de renforcer l'efficacité des politiques sociales. La réforme municipale et la nouvelle politique de logement d'inspiration libérale ont entraîné une homogénéisation sociale et accru les écarts de niveaux de vie, de développement économique et de revenus fiscaux entre communes.

Toutefois, malgré une politique urbaine et sociale fortement discriminatoire, les réseaux urbains se sont développés de façon égalitaire à l'échelle de l'agglomération. Infrastructures de bases, satisfaisant les standards minimaux du développement social et sanitaire, les réseaux d'eau et d'assainissement ont été conçus comme les seuls liens entre des territoires fortement différenciés. Quels ont été les facteurs d'universalisation des réseaux d'eau et d'assainissement ?

Les années 1982-1995 sont donc des années de rattrapage en particulier pour les secteurs marginalisés au plan social, au sud et au nord ouest de l'agglomération. A la fin de la période, l'ensemble de l'aire urbaine est desservie, sans distinction entre quartiers riches ou quartiers pauvres, quartiers centraux ou quartiers périphériques, parties hautes ou parties basses de la ville. Les réseaux structurent désormais un espace intégré à l'échelle métropolitaine. Or, tel est l'intérêt de l'étude de Santiago : malgré une géographie sociale fragmentée, les services de sanitaires jouent depuis le milieu des années 1980 un rôle d'intégrateur territorial.

Nous ne détaillerons pas l'ensemble des facteurs propices à l'universalisation, mais la liste suivante permet de voir l'éventail des instruments qui ont permis d'atteindre puis de maintenir l'universalisation du service.

Tout d'abord, il convient de constater que la situation de départ est déjà d'un bon niveau : en 1982 le taux de raccordement à l'eau est de 95% et le taux d'accès à l'assainissement de 80% (source : censo INE, 1982);

Deuxième facteur, la politique de logement a favorisé le raccordement aux réseaux. En effet, la mise en place d'une politique sociale d'accession à la propriété (grâce au subsidio habitacional) a permis, malgré la forte croissance urbaine, de stabiliser les taux élevés de raccordement pour deux raisons :

- la Loi sur l'urbanisme oblige les urbanisadores à raccorder les constructions nouvelles aux réseaux d'électricité, d'eau et d'assainissement ;
- le coût du raccordement est compris dans le coût de la construction, cette partie du réseau ne devant pas être financé par l'entreprise.

L'Etat a joué un rôle central dans le financement du logement, en soutenant l'accession à la propriété. Les constructions de logements sociaux destinés aux couches modestes ont représenté 45 % de la production de nouveaux logements entre 1985 et 1990. De plus, 15% des logements neufs construits étaient soutenus par le programme des *subsídios habitacionales* qui permettaient de financer 20 à 25% du prix d'achat d'un logement (Paquette, 1998). Cette politique de construction et de financement de logement a eu un effet direct sur les taux de raccordement, puisque tous les logements construits ou subventionnés par l'Etat devaient respecter la Loi sur l'urbanisme.

Troisième facteur, l'interdiction puis l'éradication par la violence des quartiers illégaux et informels (*campamentos*) a réduit sensiblement les poches de pauvreté au sein des communes riches et centrales, en réduisant par la même occasion les taux de non-raccordements. Ainsi, entre 1979 et 1985, la Politique nationale de développement urbain (PNDU) a servi de cadre politique à l'éradication des *campamentos* par le Gouvernement Militaire (Larrain, 1994). Avant le lancement de ce programme, la capitale chilienne comptait 294 *campamentos*, soit près de 45 000 familles et 225 000 personnes. Entre 1979 et 1986, 246 bidonvilles 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 *campamentos* 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 (La Pintana, Renca, Puente Alto, La Granja, Cerro Navia et San Bernardo). En concentrant les ménages précaires dans les communes pauvres du sud et en permettant de fortes plus-values foncières dans les communes riches, cette politique d'éradication des bidonvilles a eu pour effet de renforcer le niveau de ségrégation déjà élevé de l'agglomération. La contrepartie de cette politique ségrégative est d'avoir sensiblement amélioré les taux d'accès aux réseaux domiciliaires. En effet, les ménages déplacés se sont tous vu proposés des logements bâtis en dur d'une superficie de 30 m² raccordés aux réseaux d'eau, de tout-à-l'égout et d'électricité. En sept ans, 22 400 logements de ce type ont été proposés, permettant de reloger 112 000 personnes.

Enfin, il apparaît, au vu des entretiens réalisés, que l'entreprise EMOS, et en particulier sa direction, ont fortement pesé en faveur de la généralisation des services d'assainissement aux quartiers d'urbanisation informelle, en périphérie de l'agglomération. En effet, mis à part la situation

spécifique des campamentos, de nombreux logements informels ont été construits en périphéries de l'agglomération, sans connexion aux réseaux de bases, tels que l'eau, l'assainissement, ou l'électricité. Ces logements souvent construits par les habitants eux-mêmes ne respectaient pas les obligations de raccordements aux réseaux de bases, fixées par la *ley de urbanismo*. Dans ce cas, la loi prévoit que les municipalités doivent pallier l'absence de réseaux de distribution en réalisant les travaux nécessaires. Toutefois, la structure fortement centralisé de l'Etat chilien laisse peu de marges de manoeuvre fiscales aux municipalités. Les communes pauvres, où été localisées ces logements informels, ne disposaient pas des moyens financiers suffisants pour réaliser les raccordements aux réseaux d'eau potable et d'assainissement. Pour résoudre ces problèmes, EMOS a créé une équipe spéciale pour concevoir les maillons manquants du réseau et rechercher avec les municipalités les financements nécessaires. Cette politique a été accompagnée par l'engagement de fonds publics issus du Fondo Nacional de Desarrollo Regional, attribués aux municipalités, ainsi que par les prêts de la Banque Mondiale.

EMOS a ainsi aidé plusieurs communes à monter des dossiers de candidature au FNDR. Dans ce cas la municipalité et EMOS finançaient chacun un tiers des travaux, le dernier tiers étant payé par les consommateurs concernés. EMOS estime que près 10 000 familles (soit environ 50 000 personnes) ont bénéficié d'un accès à l'eau potable et à l'assainissement, grâce à ces démarches. Ces dernières mesures ont permis de résorber les derniers 1% de raccordement manquants et de couvrir l'intégralité de la population, dès 1994 (Alfaro, 1996).

Pour conclure, nous pouvons souligner que le développement des réseaux d'eau et d'assainissement n'a jamais constitué une priorité politique de l'Etat. En effet, le cœur de la politique urbaine a été une politique de logement d'inspiration libérale, fondée sur l'accession à la propriété. Dans ce contexte, le renforcement de l'accès aux services n'a été qu'une conséquence, certes positive, de la politique de logement. Par contre, les réformes du secteur sanitaire ont sans nul doute permis à EMOS de prendre en charge le problème de l'accès à l'eau et à l'assainissement, en générant une capacité d'investissement substantielle.

2. Adoption du modèle de gestion privée et universalisation des réseaux d'assainissement

Pour schématiser, le système de régulation du secteur de l'eau au Chili se rapproche sensiblement du cadre mis en œuvre par le gouvernement de Margaret Thatcher en Grande Bretagne : des compagnies d'échelle régionale voient leurs activités encadrées par une autorité de régulation nationale. Nous verrons que cette option a des effets directs sur les modalités de gouvernance de ces réseaux, en particulier sur le degré d'investissement du pouvoir politique.

La réforme de 1988 qui instaure ce cadre de régulation fait suite à une première étape de réformes marquée par la concentration des services d'eau entre les mains d'une entreprise publique autonome nationale : le SENDOS, créé en 1977. Le SENDOS était alors en charge de la distribution d'eau pour l'ensemble du territoire, à l'exception de la région métropolitaine où une entreprise publique autonome fut créée à la même époque sous le nom d'EMOS. Cette première étape de concentration fut nécessaire pour conférer une plus grande autonomie aux services de distribution d'eau et pour générer les investissements nécessaires à la résolution des problèmes de qualité de l'eau et de couverture des zones périphériques (Corrales, 1998).

Pour rompre avec le système de gestion publique concentrée, les réformes du secteur sanitaire, engagées en 1988 par le Gouvernement militaire, visaient à imiter les modèles de régulation mis en œuvre pour les autres *utilities* de l'électricité et des télécommunications. Le schéma conçu par le Gouvernement visait en particulier à appliquer deux principes :

- Passer d'un Etat gestionnaire de service à un Etat régulateur, dont l'intervention serait cantonnée à l'encadrement de l'activité d'entreprises commerciales, grâce à la création de la Superintendencia de servicios sanitarios (SISS). Au milieu des années 1980, ce type de réformes se référait directement aux nouveaux modèles de régulation néo-libérale appliqués aux Etats-Unis et en Europe (Majone, 1996).
- Créer des entreprises indépendantes, disposant d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière et dont la rentabilité pourrait autoriser une privatisation plus ou moins progressive de ses capitaux.

Grâce à cette réforme, qui s'inscrit clairement dans le credo néo-libéral, l'objectif du gouvernement était en réalité double : engager la libéralisation du secteur et moderniser la gestion des services.

Arrêtons-nous un moment sur le premier objectif de renforcement de la libéralisation. Il convient sur ce point de souligner une caractéristique forte de l'option prise par le Gouvernement de l'époque : celle d'un néo-libéralisme centralisé plutôt que celle d'un partenariat public-privé d'échelle locale. Or, à l'échelle mondiale deux modèles de privatisation des services d'eau sont en compétition :

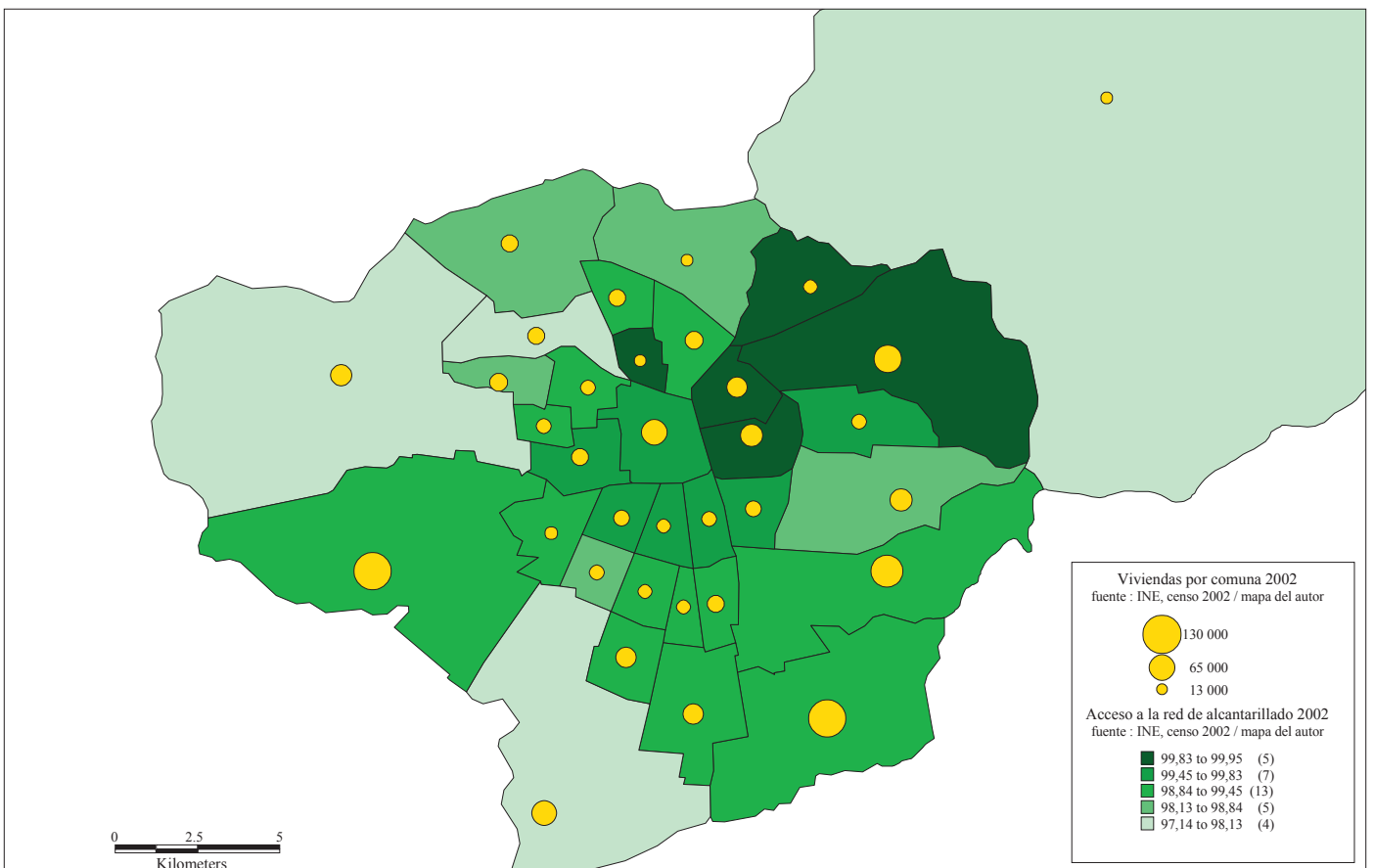
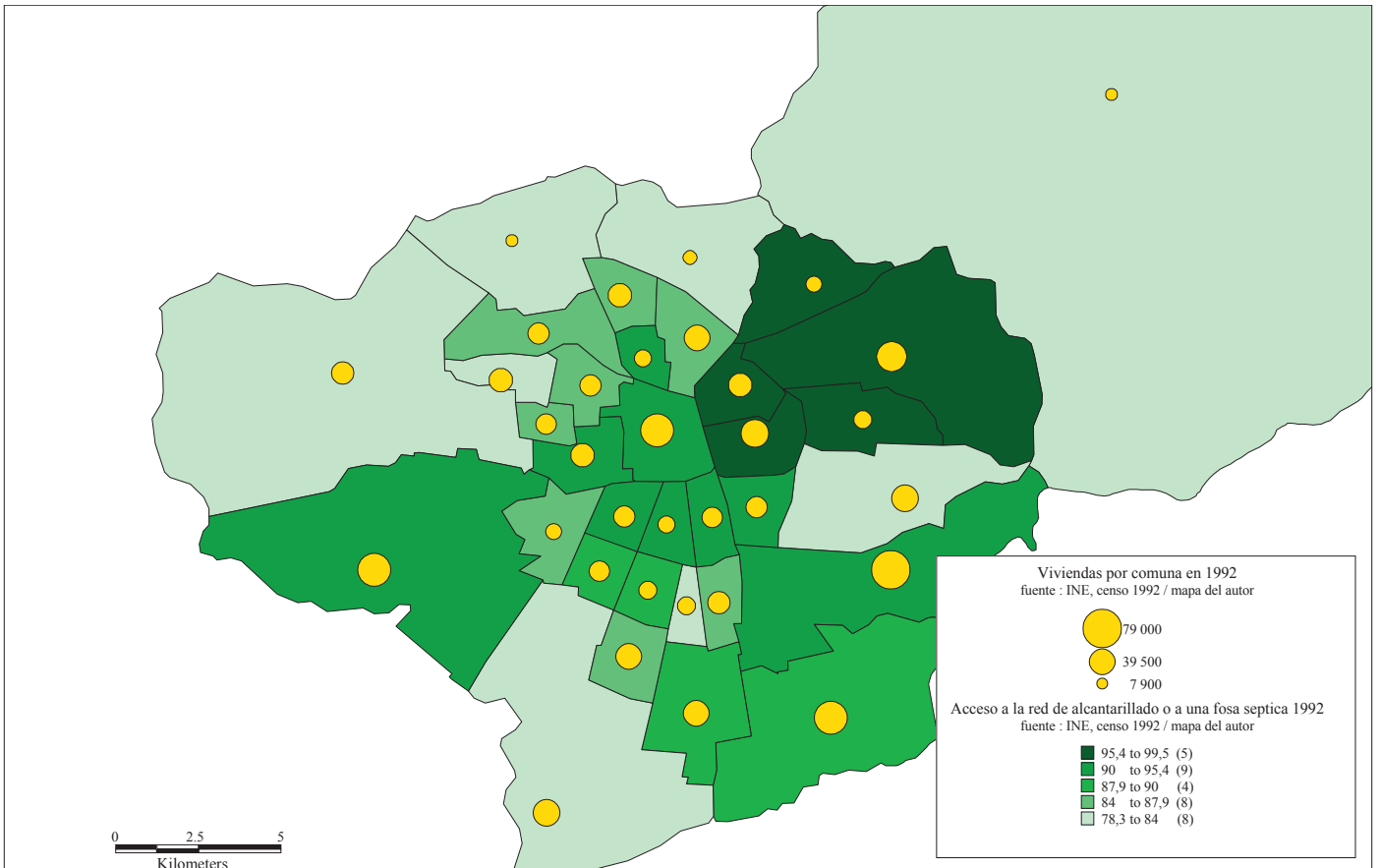
- le modèle français fondé sur une régulation locale, globale et politique de l'activité des firmes, grâce à divers instruments contractuels liant les firmes aux municipalités, tels que la concession ou la délégation de service public ;
- le modèle anglais, ou devrait-on dire chilien, ancré dans une régulation centralisée assumée par une autorité indépendante nationale utilisant des outils (plafonnement des prix, études des coûts) permettant d'inciter les firmes bénéficiant d'un monopole à accroître leurs performances économiques.

Nous ne reviendrons pas sur les avantages et inconvénients respectifs de ces modèles, d'autant qu'ils sont le plus souvent impurs, comme le souligne clairement Henri Coing à travers l'idée de métissage institutionnel. Toutefois, il convient de souligner que l'adoption d'un modèle centralisé produit des effets directs sur la gouvernance des services urbains. Dans le cadre d'une régulation économique centralisée, les services sanitaires se trouvent de fait exclus de tout arbitrage politique, laissant l'entière responsabilité de la prise de décision aux entreprises et aux autorités indépendantes.

L'absence d'engagement des pouvoirs publics ne signifie pas pour autant que les services sanitaires ne jouent, et n'ont joué, aucun rôle à l'échelle métropolitaine. Bien au contraire, les réformes de modernisation d'EMOS ont eu des effets directs sur au moins deux aspects :

- l'amélioration de la performance économique et de la rentabilité de l'entreprise métropolitaine, qui a autorisé l'Etat à privatiser l'entreprise en 1999² ;
- l'universalisation de l'accès à l'eau et surtout à l'assainissement – 100% de couverture de la population et des logements -, et ce malgré une croissance démographique de 37.5 % au cours de la période 1982-2002 (source : censos INE 1982 y 2002).

Pour comprendre les facteurs propices à l'universalisation du réseau de tout-à-l'égout, il convient



de revenir sur les motivations politiques de la réforme de 1988 et sur sa philosophie générale. Quand EMOS devient en 1988 une société publique de droit privé, avec autonomie financière et personnalité morale, le Gouvernement Militaire souhaite en réalité aller plus loin et privatiser entièrement l'entreprise. Pour atteindre cet objectif, l'Etat applique dans un premier temps toutes les contraintes de la gestion privée à l'entreprise publique. Cette réforme était soutenue par le lobby puissant des promoteurs fonciers et immobiliers qui voyait un intérêt direct dans la réforme. En effet, dans le cadre du nouveau plan d'urbanisme libéralisant le marché foncier, les promoteurs immobiliers craignaient qu'EMOS ne puissent investir suffisamment dans le développement de ses infrastructures de production et de distribution d'eau potable ainsi que dans la collecte et le traitement des eaux usées. Dans le contexte contrasté de développement urbain soutenu et de ralentissement de la croissance économique, la détérioration de la situation financière et de la capacité d'investissement d'EMOS, faisait peser des risques importants sur les investissements immobiliers.

Mis à part les promoteurs immobiliers, la réforme bénéficiait d'un second supporter de choix : la Banque Mondiale. Selon l'ancienne directrice d'EMOS sous l'aire Pinochet, au cours des années 1980, la Banque Mondiale conditionnait l'attribution de prêts à la mise en place d'une réforme structurelle d'EMOS. Ainsi, dès 1989 et surtout entre 1990 et 1994, l'entreprise a bénéficié d'un prêt de la Banque Mondiale de près de 60 millions de dollars US, alors que les aides ne dépassaient pas plus de 8 millions de dollars par an entre 1985 et 1988.

La capacité d'investissement d'EMOS s'est surtout améliorée grâce aux fortes hausses de prix. L'adoption définitive de la réforme quelques mois avant la chute du Gouvernement Pinochet représentait une aubaine pour le nouveau gouvernement démocratique : ce dernier pouvait imputer cette réforme impopulaire au régime antérieur tout en bénéficiant des effets favorables en termes de performance et d'efficacité économique. Ainsi entre 1989 et 1990, le prix moyen de l'eau à Santiago avait déjà augmenté de 50% en un an, 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 EMOS sur fonds propres sont passés de 6 millions de dollars US 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 (dollars constants 1996) (Shirley et al., 2000). Cette réforme tarifaire permet à EMOS de couvrir ces coûts de fonctionnement et d'investissement et d'accélérer le raccordement des zones non couvertes au réseau de tout-à-l'égout. Ainsi, entre 1992 et 1982, le taux de raccordement au réseau de tout-à-l'égout passe de 88.9 à 99%. EMOS se consacre aussi dès 1995 à la mise à l'étude de trois projets de traitements des eaux usées. En effet, seul 1% des eaux usées était traité et la plus grande part de ces eaux était rejetée directement dans les trois rivières qui traversent la métropole. Les eaux polluées étaient utilisées pour l'irrigation des zones maraîchères du sud-ouest de l'agglomération et générant le taux le plus élevé de maladies hydriques du pays. Après six ans d'études et de travaux, la première station d'épuration est mise en service au sud de l'agglomération en 2000, la deuxième en octobre 2003 et la troisième est actuellement en cours de réalisation.

La réforme de 1989 a donc eu des effets positifs directs sur la capacité d'investissement d'EMOS. Les investissements réalisés ont permis d'améliorer la desserte de la population des quartiers pauvres en assainissement, de réduire les inégalités d'accès au service et de résoudre progressivement les problèmes de justice environnementale. Cependant, les effets en termes de prix et de capacité de paiement sont souvent sous-estimés dans l'analyse de « l'exemple chilien ». L'inaccessibilité sociale au service tend à se substituer à l'ancienne inaccessibilité physique aux réseaux. La difficile résolution des problèmes d'impayés et de coupures souligne les limites d'un système uniquement orienté vers

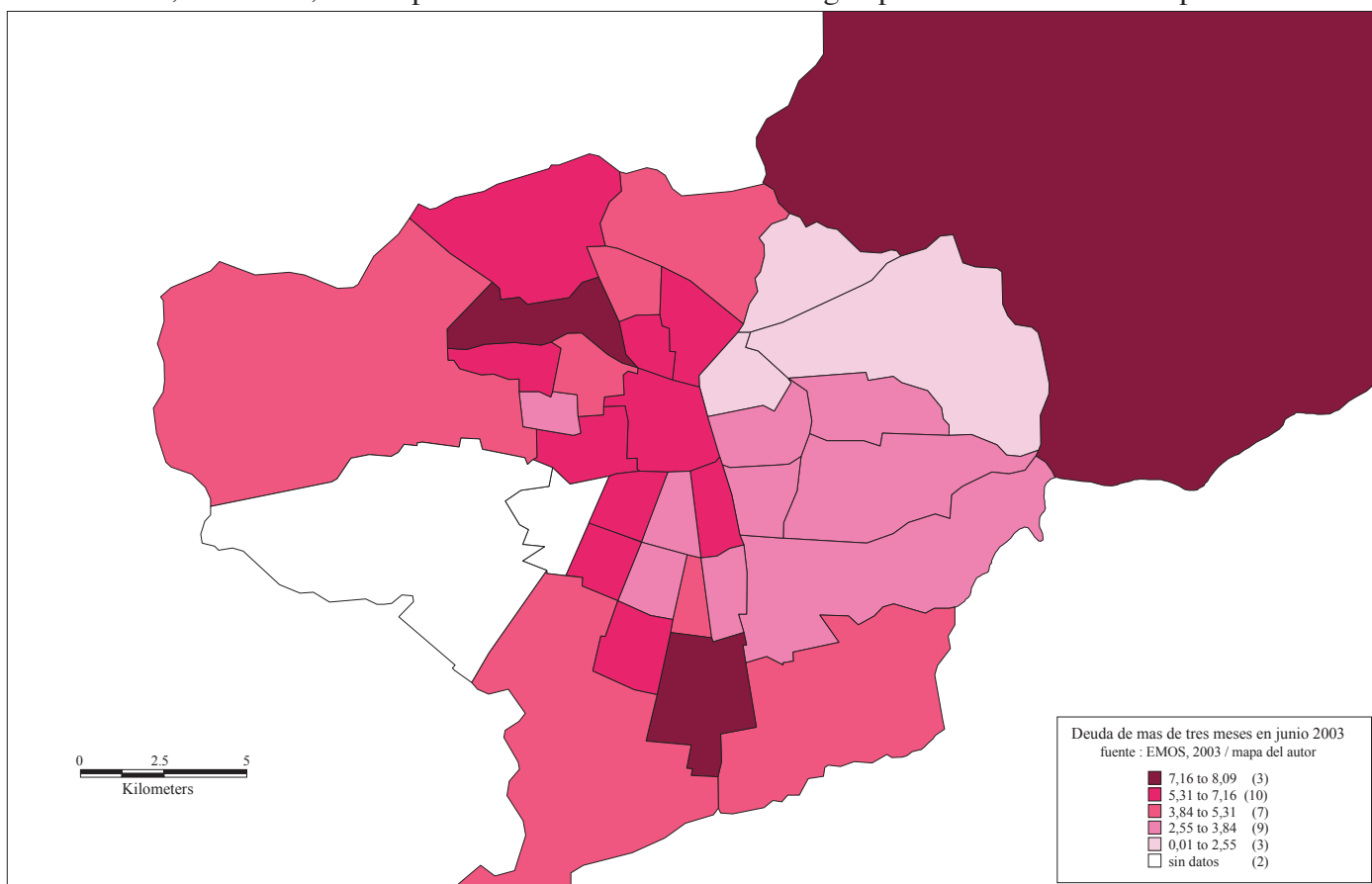
le marché et la performance économique, laissant à la marge les enjeux de solidarité.

3. L'inaccessibilité sociale : aux limites du système, le besoin d'un nouveau compromis político-économique

Accorder l'universalité d'accès aux réseaux d'eau potable et d'assainissement ne signifie par pour autant que les problèmes d'accessibilité sont 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.

Les hausses de prix liés aux nouvelles contraintes d'autofinancement ont certes permis d'élever le niveau d'accessibilité spatiale au service (taux de raccordement) mais ont dans un même temps entraîné une baisse de l'accessibilité sociale : augmentation des impayés et des coupures. 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). Accentuée par une ségrégation sociale forte à l'échelle de l'agglomération, la géographie des coupures d'eau se cumule avec celle des inégalités sociales, comme le caractérise la carte suivante :

Pourtant, dès 1990, un dispositif de subvention des ménages pauvres a été instauré pour limiter



les effets sociaux des hausses de prix. Le Chili est souvent cité en exemple pour son dispositif de subventions à la consommation d'eau potable. Cependant, ce système présente de nombreuses limites, en particulier une incapacité à résoudre les problèmes croissants d'inaccessibilité sociale au service. Le dispositif de subventions à la consommation d'eau potable a été mis en place en 1989, avec la

réforme du secteur sanitaire. Comme nous l'avons montré, suite à la mise en œuvre du principe de tarification au coût complet, le prix de l'eau a quasiment doublé. Les risques d'inaccessibilité sociale liés aux hausses de prix appelaient la création d'un système d'aide. Dans ce contexte, une claire séparation a été fixée entre ce qui relève de la relation marchande (le paiement d'un service à son coût) et des politiques de solidarité. Pour répondre aux objectifs politiques d'accès à l'eau des plus démunis, c'est le budget de l'Etat qui a été mobilisé, et non celui de l'entreprise de distribution. Les subventions sont donc financées par l'Etat, tout en étant administrées conjointement par les municipalités et par le distributeur. Il convient de noter que la subvention à la consommation d'eau est la seule aide sociale dont l'usage soit ciblé ; les autres aides sont globalisées dans un dispositif unique de minimum social. Cette particularité de la distribution d'eau s'explique politiquement par la volonté du Gouvernement Militaire, puis du nouveau Gouvernement démocratique, de satisfaire les exigences d'hygiène et d'accès à l'eau de la plus grande part de la population³.

Les subventions à la consommation d'eau peuvent être qualifiées d'*output-based aids* : leur attribution et leur montant sont fixés en fonction du statut social du ménage. Cette volonté de cibler *a priori* les bénéficiaires de l'aide induit une certaine complexité de gestion des subventions. La gestion globale du dispositif est placée sous l'égide du ministère de la planification (Mideplan), qui définit chaque année le nombre d'aides allouées à chacune des régions, dont la région métropolitaine de Santiago. Ensuite, les services régionaux du Mideplan répartissent les subventions entre les communes. Cette répartition est réalisée en fonction du revenu moyen des résidents de la commune, défini à partir d'une enquête ménage quadriennale : l'enquête CASEN. Les municipalités quant à elle fixent la liste des consommateurs éligibles puis l'envoient au distributeur d'eau. Ce dernier se voit versé directement le montant de la subvention par l'Etat, qu'il déduit directement du montant de la facture envoyée au client.

La principale difficulté réside dans la définition des consommateurs éligibles. Pour être éligible, un consommateur doit respecter plusieurs conditions : postuler auprès de sa commune, être à jour de paiement de ses factures d'eau, et disposer d'un nombre de points CAS relativement bas. Les points CAS sont un système de classification sociale, défini tous les deux ans après une enquête au domicile des ménages. Ils servent plus largement à l'attribution des aides sociales : aides familiales, allocations retraites, aides au logement. Ils tiennent compte du revenu mais aussi des conditions de vie du ménage : qualité de l'habitat, nombre de personnes vivant dans le logement, raccordement à l'eau, à l'électricité, au gaz, disposition d'un réfrigérateur, d'une télévision ou d'une voiture, niveau d'éducation, situation sanitaire. Les communes attribuent en priorité les subventions aux ménages disposant des points CAS les plus bas. Mais s'il n'y a pas suffisamment de candidats parmi les ménages pauvres, elles peuvent attribuer les aides à des ménages de niveau social moyen ou supérieur. Si de nouveaux candidats se présentent et que le nombre de subventions n'est plus suffisant, l'aide ira en priorité au ménage disposant des points CAS les moins élevés ; ce qui signifie que les consommateurs disposant des points CAS les plus élevés voient dans ce cas leurs subventions supprimées. Cette situation mise à part, l'aide est attribuée pour trois ans, à condition que l'utilisateur paie régulièrement ses factures.

Le montant des subventions respecte deux conditions : selon les recommandations de l'Organisation mondiale de la santé, il doit permettre que les ménages ne dépensent pas plus que 5% de leurs revenus pour le paiement de leurs factures d'eau ; de plus, il ne doit pas représenter plus de 20 m³ de consommation (15 m³ jusqu'en 1999). Le montant de la subvention est fixé à l'échelle communale en fonction des tarifs appliqués et du revenu communal moyen des ménages ; il ne varie pas selon les publics et les points CAS. Le Mideplan fixe le niveau de consommation à subventionner (20 m³ par exemple), calcule le prix de cette consommation en fonction des tarifs du distributeur régional, puis en utilisant les données de l'enquête CASEN, i.e. le revenu moyen des ménages de la commune, il

fixe le nombre et surtout le montant de la subvention. En moyenne, au plan national, les subventions couvrent 60% du montant de la facture des ménages aidés.

La critique la plus forte adressée au système de subventions s'appuie sur des défaillances importantes du ciblage de l'aide, malgré toute l'attention qui semble être portée au soutien prioritaire des ménages pauvres. Ces *targeting failures* ont été longuement étudiées par les économistes Andrés Gómez-Lobo et Dante Contreras (2003). Le système de subventions présente d'importants biais d'exclusion et d'inclusion, il n'atteint pas l'ensemble des bénéficiaires théoriques du dispositif et touche des consommateurs qui n'en ont pas besoin.

Les données disponibles pour analyser la distribution des subventions sont les enquêtes CASEN, réalisées tous les quatre ans auprès des ménages chiliens. Toutefois le traitement de ces données nécessitent des corrections statistiques car elle ne permettent de saisir la situation de seulement 221 821 ménages aidés au plan national, alors que le nombre de subventions distribuées s'élevait cette même année à 443 953. Pour contrôler ce biais, les subventions manquantes ont été réparties par déciles, en proportion de la distribution empiriquement observée dans l'enquête CASEN.

Pourcentage de ménages recevant la subvention à la consommation d'eau potable par déciles de revenus per capita

Déciles	Taux bruts	Taux ajustés
1	14%	27%
2	12%	23%
3	10%	21%
4	9%	19%
5	7%	14%
6	7%	14%
7	4%	7%
8	3%	5%
9	1%	2%
10	0%	0%

Source: CASEN 1998 ; Traitement : Andrés Gomez-Lóbo (2003)

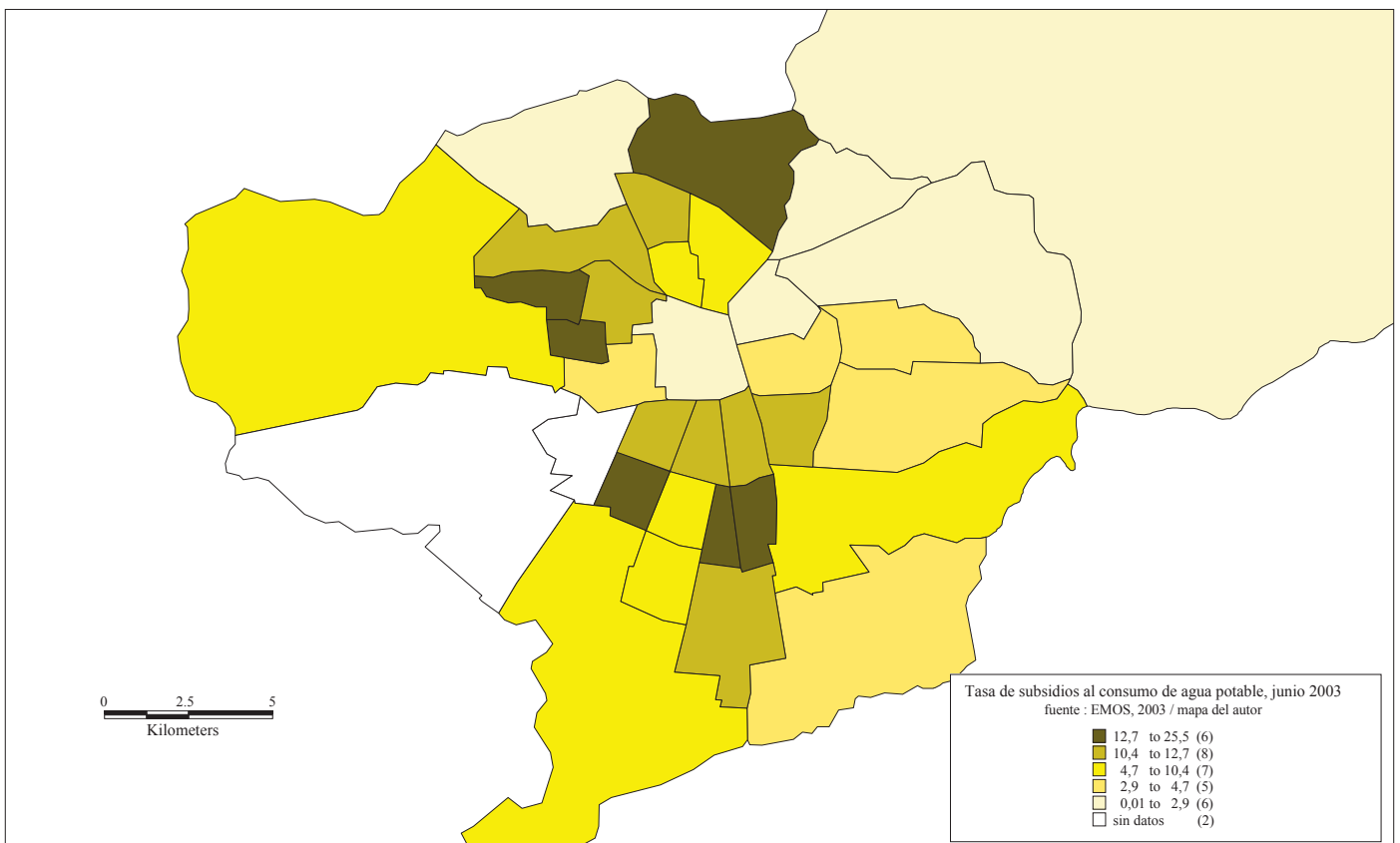
Les résultats montrent que le système de subventions présente d'importantes erreurs d'inclusion et d'exclusion. Ainsi seuls 14% des ménages du premier décile bénéficient de la subvention pour les données brutes et 27% pour les données corrigées. Pour les trois premiers déciles, tant les taux bruts que les taux estimés montrent qu'une large majorité des ménages aux revenus les plus bas ne perçoivent pas la subvention.

Des données brutes du Mideplan soulignaient déjà en 1997 que les *subsídios* n'atteignaient par leurs cibles. A partir de l'enquête CASEN, le Mideplan notait que seulement un tiers des bénéficiaires de l'aide se situaient dans le premier quartile de revenu et 30% dans le second (Shirley et al., 2000). Les données corrigées par A. Gómez-Lobo et D. Contreras offrent des résultats relativement proches : seul 40% des bénéficiaires se situent dans le quartile inférieur.

Or, ce système présente de nombreuses limites qui justifient en particulier le maintien de taux élevés

d'impayés et de coupures :

- les ménages doivent faire acte de candidatures, ainsi pendant les dix premières années les municipalités ont dues aller informer les ménages dans les quartiers pauvres pour qu'ils postulent à la subvention ;
- 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 ;
- cette aide génère des coûts d'administration qui pèsent en particulier sur les municipalités pauvres.



Le problème des impayés d'eau est tout à fait symptomatique de la situation dans laquelle se trouvent les services urbains au Chili. L'absence d'un droit à l'eau et à l'électricité, d'une part, et le rôle central conféré aux critères de performance économique des entreprises, d'autre part, entraînent une relégation des actions de solidarité à l'échelon communal. Ce système conduit à dessiner une limite des plus nettes entre la sphère du marché et la sphère de l'action sociale. Une fragmentation institutionnelle d'autant plus problématique que les municipalités chiliennes ne disposent pas des outils suffisants à la résolution des enjeux de solidarité urbaine (en termes de fiscalité, de compétences et de capacité d'administration).

Conclusion

L'exemple de la privatisation du distributeur d'eau de Santiago, EMOS, montre que les réformes

néolibérales n'induisent pas automatiquement une aggravation des processus de ségrégation sociale et de fragmentation par les réseaux. Le cas de Santiago nous invite tout d'abord à souligner l'importance des politiques de logement et de planification urbaine, indispensables à toute politique d'universalisation des services de bases. Il permet aussi d'expliquer les échecs qu'ont connu d'autres métropoles latino-américaines, telle que Buenos Aires où l'absence de coordination entre politiques de réseaux et de planification urbaine a réduit à néant toute perspective d'universalisation du réseau (Faudry in Lorrain, 2001). Bien sûr l'exemple chilien n'est pas reproductible. La violence avec laquelle les politiques d'éradication de l'habitat illégal ont été menées, les conséquences désastreuses de la politique de logement et la dualisation socio-économique de la capitale nuancent fortement le bilan positif en terme d'accès à l'eau.

Le processus de privatisation lancé à la fin des années 1980 a de son côté permis d'élever sensiblement le niveau d'accès au réseau de tout-à-l'égout, grâce au renforcement de la capacité d'investissement de l'entreprise. Une fois encore ce bilan positif doit être nuancé. Les réformes engagées ont induit une hausse des prix substantielle pour le consommateur. L'application du principe économique de vérité des prix pose aux pays du sud d'importants problèmes de capacité de paiement, en particulier pour les ménages pauvres. A ce jour aucune solution satisfaisante n'a été mise en œuvre pour résoudre les difficultés d'inaccessibilité sociale au service. Les subventions à la consommation d'eau chiliennes, longtemps citées en exemple, restent perfectibles et ne permettent pas de réduire les taux d'impayés et de coupures. Cette situation est aggravée par la déconnexion croissante entre la sphère de gestion du service et la sphère des politiques urbaines et sociales. Ce constat nous invite à rappeler que l'eau potable, l'assainissement ou l'électricité restent des services urbains et des services d'intérêt général. Ils ne peuvent être gérés sans une coordination forte avec les politiques publiques de développement urbain et de solidarité.

Bibliographie

ALFARO, RAQUEL. *Institutional Development of the Urban Water and Sanitation Sector in Chile*. UNDP-World Bank. Urban Environmental Sanitation Working Papers, 1997.

ALFARO, RAQUEL. *Linkages Between Municipalities and Utilities: An Experience in Overcoming Urban Urban Poverty*. Santiago de Chile : The World Bank, 1996. 12 p.

COING, HENRI. Changing the ground rules. Caracas, chronicle of a missed privatization opportunity in Lorrain, D (Ed.), *Urban Water Management. French Experience Around the World*. Paris : Hydrocom Editions, 1997. First published 1995, *Gestions urbaines de l'eau*. Paris : Economica.

COING, HENRI. Redes Urbanas : Regulaciones, gobernabilidades y mestizaje institucional. *II seminario internacional, Red de investigación sobre áreas metropolitanas de Europa y América Latina (RIDEAL), Nuevas Tecnologías, Redes, Competitividad : Reestructuración Metropolitana y Gobernabilidad.*, 2-4 diciembre 2003. Santiago de Chile : 2003.

COING, HENRI. Services urbains et ville : nouveaux enjeux. *Sociétés Contemporaines*, octobre 1998, n° 32, p. 57-71.

CORRALES, MARIA ELENA. Chile : un modelo eficiente de regulacion de empresas publicas. *El reto del agua, cambios institucionales en los servicios publicos en redes*. Corrales, M. E. (Ed.) Caracas : Galac, 1998.

COUTARD, OLIVIER. The Generalization of Networks in Everyday Life and its Effects on Space : a Comment on Stephen Graham's Reflections on Premium Network Spaces. *The Social Sustainability of Technical Networks*. New-York : 2001. p. 15.

- FAUDRY, D. The Concession of Buenos Aires' water supply and wastewater services in Lorrain, D. (Ed.), *Urban Water Management. French Experience Around the World*. Paris : Hydrocom Editions, 1997. First published 1995, *Gestions urbaines de l'eau*. Economica, Paris.
- GÓMEZ-LOBO, ANDRÉS et CONTRERAS, DANTE. Water Subsidy Policies : A Comparison of the Chilean and Colombian Schemes. *The World Bank Economic Review*, october 2003, vol. 17, n° 3, p. 391-407.
- GRAHAM, STEPHEN et MARVIN, SIMON. *Splintering Urbanism*. London : Routledge, 2001. 479 p.
- LARRAIN, PATRICIO. Néolibéralisme et ségrégation socio-spatiale à Santiago du Chili. *Cahiers des Amériques Latines*, n° 18.
- LORRAIN, D. (Ed.). *Urban Water Management. French Experience Around the World.*, Paris : Hydrocom Editions, 1997. First published 1995, *Gestions urbaines de l'eau*. Economica, Paris.
- MAJONE, GIANDOMENICO. *La Communauté européenne : un Etat régulateur*. Paris : Montchrestien, 1996. 158 p.
- MATTHIEUSSENT, SARAH. *Mutations urbaines et service électrique à Santiago du Chili*. Mémoire de DEA Mutations urbaines et gouvernances territoriales: Institut Français d'Urbanisme - Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Marne-la-Vallée, 2003. 76 p.
- MIDEPLAN. *Antecedentes Administrativos, Operativos y Legales del Susbsidio al Pago del Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas*. Santiago de Chile : Ministerio de planificación y cooperación - División Social, 1999. 70 p.
- OFFNER, JEAN-MARC et PUMAIN, DENISE (Eds.). *Réseaux et territoires. Significations croisées*. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube, 1996. 280 p.
- OFFNER, JEAN-MARC. 'Territorial deregulation' : local authorities at risk from technical networks. *International Journal of Urban and Regional Research*. 2000, 24.1, p. 165-181.
- OXMAN, SERGIO et OXER, J. PAUL (Eds.). *Privatización del sector sanitario chileno. Análisis de un proceso inconcluso*. Santiago de Chile : Ediciones Cesoc, 2000. 387 p.
- PAQUETTE-VASSALI, CATHERINE. Grille de presentation de la métropole de Santiago du Chili In *Atelier international métropoles en mouvement*. IRD, PUCA, IUED, 1998.
- SABATINI, FRANCISCO, CÁCERES, GONZALO et CERDA, JORGE. Segregación residencial en las principales ciudades chilenas : tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, diciembre 2001, vol. 27, n° 82, p. 21-42.
- SHIRLEY, MARY M., XU, L.COLIN y ZULUAGA, ANA MARIA. *Reforming the Urban Water System in Santiago, Chile*. Washington DC : The World Bank, 2000. 76 p.
- SWYNGEDOUW, ERIK. *Social Power and the Urbanization of Water. Flows of Power*. Oxford : Oxford University Press, 2004. 209 p.
- VELASCO, BLANCA y PFLIEGER, GÉRALDINE. Governance y gestión de redes en áreas metropolitanas: Desafíos para las políticas públicas urbanas en Santiago de Chile. *II seminario internacional, Red de investigación sobre áreas metropolitanas de Europa y América Latina (RIDEAL), Nuevas Tecnologías, Redes, Competitividad : Reestructuración Metropolitana y Gobernabilidad.*, 2-4 diciembre 2003. Santiago de Chile : 2003.

Notes

¹ Les contre-exemples les plus emblématiques sont Buenos Aires où le taux de couverture des réseaux d'eau était de 55% en 1995, ainsi que la ville de Mexico où l'on peut observer des taux équivalents de non-connexion.

² En 1999, 42% des actions d'EMOS ont été vendues à un consortium composé de Aguas de Barcelona et de Suz-Lyonnaise des eaux, pour un montant de près de 1 millions de dollars US.

³ Entretiens avec Raquel Alfaro et Andrés Gómez-Lobo.