

Services publics à Bogotá

Impact des réformes sur la solidarité territoriale et sociale

Henri Coing

ESA Caracas – IRD Paris¹

Séminaire Accès aux services essentiels dans les PED, vendredi 3 juin 2005.

Document publié en espagnol dans : Lulle Th., Gouesset V., Cuervo L. M., Coing H. (comp.,) 2005.
Hacer Metropoli, La Región Urbana de Bogotá de cara al siglo XXI.
Bogotá (Colombie), Ed. Univ. Externado de Colombia, 135-168.

En 1997 la revue *Foro Económico, Regional y Urbano* publiait un numéro spécial sur les services publics à Bogotá, dont l'éditorial disait ce qui suit: « La crise chronique des entreprises (de service public) était de telle nature que ce n'est qu'avec les nouvelles normes constitutionnelles promulguées par l'Assemblée nationale constituante qu'a commencé à apparaître un début de solution. Des mesures comme l'élimination du monopole dans la fourniture du service, l'ouverture au secteur privé, la création d'organismes de surveillance et de contrôle (...), la consécration des droits des usagers, ont doté sans nul doute la société et les administrations de puissants instruments pour initier des réformes profondes dans la prestation des services publics (...). La restructuration tarifaire et la révision des systèmes de "stratification sociale", l'élimination des subventions inéquitables, constituent des avancées importantes » (Foro, 1997).

Ces réformes ont une double face: aussi bien la nouvelle Constitution, que la loi 142 de 1994 qui l'a développée pour ce qui concerne les services publics, soulignent avec insistance la responsabilité de l'État dans la fourniture des services de base, dans l'accroissement de leur couverture sociale et géographique, et dans la satisfaction prioritaire des « besoins non satisfaits »²; mais en même temps elles introduisent deux changements radicaux: la concurrence au lieu du monopole³, et un régime économique basé sur l'autosuffisance financière des entreprises.

On prétend à la fois faire confiance aux mécanismes du marché, et assurer l'universalisation des services. Est-il possible de créer une combinaison soutenable de ces deux objectifs? Quel a été l'impact de ces réformes en termes de solidarité territoriale et sociale? C'est sur la base de ces deux questions que nous allons observer ce qui s'est passé à Bogotá ces dernières années.

¹ Recherche financée par le programme ECOS Nord, et réalisée en étroite collaboration avec le CIDER (Univ. de Los Andes). Ce travail a bénéficié notamment de l'appui de María Mercedes Maldonado, qui a apporté des informations, des commentaires, des suggestions. Mais les opinions et interprétations présentées ici sont de ma seule responsabilité.

² La Constitution de 1991 affirme la responsabilité de l'État dans la fourniture des services sur tout le territoire national, et sur l'augmentation permanente de leur couverture moyennant des systèmes qui compensent l'insuffisante capacité de paiement des usagers.

³ « Toute personne a le droit d'organiser et de gérer les entreprises de service public (...). Les autorités municipales ne pourront en aucun cas refuser, ou poser des conditions à l'octroi des licences ou permis (...) pour favoriser des monopoles ou limiter la concurrence. » (Loi 142 de 1994 art. 10 y 26)

Les changements survenus

Bogotá a une longue histoire de services publics gérés par des entreprises publiques municipales⁴, qui, avec Medellín (et de Cali jusqu'à une date récente) représentent une tradition unique en Amérique Latine d'entreprises municipales consolidées et puissantes.

Mais la Constitution de 1991 et la Loi 142 de 1994 modifièrent radicalement le schéma de prestation des services de base (ceux qui sont définis, en Colombie comme des services « à domicile », par réseaux desservant chaque immeuble) : élimination des monopoles, ouverture au secteur privé, changement du régime économique (tarifs, subventions), création de Commissions de régulation sectorielles, et de la Superintendance des services publics, et par voie de conséquence réduction drastique de la compétence municipale dans ce domaine, etc.

Quel est l'état actuel des services et des entreprises à Bogotá, huit années plus tard ? Le tableau n° 1 qui résume les changements survenus, nous permet de découvrir un panorama passablement nouveau.

Tableau n° 1. Changements dans les entreprises de services publics à Bogotá

	Eau	Electricité	Gaz	Propreté	Télécommu- nications	Transport public
Situation initiale	EAAB EntrepriseP ublique Municipale	EEB Entreprise Publique Municipale	Entreprise Publique Mixte (Ecopetrol-EEB)	EDIS Entreprise publique municipale +2 entr. privées	ETB Entreprise Publique Municipale	« entrepri- ses » privées
Privatisa-tion	EAAB: non BOT pour l'usine d' épuration Tibitoc	1998 vente (49 %) de des actifs de production et distribution. 1999 Réduction du capital	Ventes des parts de Ecopetrol à une entreprise privée (72 %) EEB garde ses 28 %	1994 : Eliminación de EDIS. 4 entreprises privées pour 7 zones	No (projet de vente d'actions)	Reestruc- turation. Transmi- lenio
Séparation verticale des anciens monopoles intégrés	non	Oui 3 entreprises: Général. Emgesa Transm. EEB Distr. Codensa	Oui Transport, Distribución (Gas Natural)	Oui Collecte Décharge Déchets dangereux .	Oui	Transmil : Infrastruct. Publique Services de transport Privés
Concurrence	non	Pour la génération Pour la commercialisation (seulement pour clients éligibles)	Non dans le service en réseau (mais oui avec le gaz propane)	Appels d'offres pour tous les services	Entre EEB Télécom et EPM pour tous les services	Appels d'offres

⁴ Pour simplifier et pour éviter des confusions, nous appellerons ici municipalité, et entreprises municipales, ce qui est en réalité le District Spécial (Municipalité à statut dérogatoire, mais jouissant de l'autonomie et d'autorités élues), et les entreprises « districales ». Ce district compte plus de 5 millions d'habitants sur les 7 qui habitent l'agglomération

Le service de la propreté, après de nombreuses vicissitudes, avait commencé sa mutation depuis plusieurs années, en passant contrat avec des entreprises privées pour 60 % de la ville. En 1994, est franchi le dernier pas, avec l'élimination de l'entreprise publique EDIS, un appel d'offres pour la collecte des déchets ménagers, le nettoyage des rues et des espaces verts (4 entreprises, ayant l'exclusivité sur les zones concédées), pour la gestion de la décharge, et pour la collecte et le traitement des déchets dangereux. Des entreprises argentines, vénézuéliennes et françaises dominent aujourd'hui le marché. Grâce aux contrats de concession, le service de la propreté est devenu économiquement indépendant, et se finance exclusivement par les tarifs.

Le service électrique : après une recapitalisation de l'entreprise par la Nation et par l'entreprise publique nationale ISAGEN, l'entreprise municipale EEB a été divisée en trois : une entreprise de production, Emgesa, une de distribution, Codensa, et EEB qui se transforma en entreprise de transmission et en même temps holding des participations municipales dans le capital des deux autres. En 1997, une vente d'actions (49 %) a permis l'entrée, dans la production et dans la distribution, d'associés privés espagnols qui assumèrent le gestion desdites entreprises⁵. En 1999, on opéra une réduction du capital⁶, avec distribution aux actionnaires privés et publics des fonds correspondants, pour 2.700 milliards de pesos, ce qui eut un fort impact sur la politique municipale, comme nous le verrons plus loin.

L'entreprise de distribution, Codensa, se meut donc dans un contexte concurrentiel, où d'autres entreprises privées ou publiques (comme celle de Medellín) de commercialisation ont réussi à lui prendre près de 15 % du marché industriel et commercial.

Le service de distribution de gaz était à la charge d'une entreprise publique, contrôlée par Ecopetrol (entreprise publique pétrolière) et EEB. La première vendit sa participation à une entreprise privée espagnole (Gas Natural), tandis que la seconde maintenait sa participation de 28 %.

En revanche, **les télécommunications** qui, dans d'autres parties du monde, sont le secteur qui a le plus changé, n'a pas connu de bouleversement radical. L'entreprise municipale continue d'être publique, mais son environnement, lui, a changé puisque la concurrence a été introduite d'abord dans la téléphonie mobile, puis dans les communications interurbaines, et locales, et que des entreprises (publiques) comme Telecom, et comme l'entreprise de Medellín viennent contester sa suprématie sur son territoire. L'avenir de l'entreprise fait l'objet de luttes acharnées, au niveau national en liaison avec les avatars de la réforme du secteur et la libéralisation des communications internationales, mais aussi au niveau local : le Conseil Municipal a par deux fois refusé de se transformer en société anonyme de droit privé. Et quand fut obtenu un accord pour vendre 49 % de son capital à un associé privé, le marché avait déjà changé, et l'appel d'offres fut déclaré infructueux. Cet évènement aussi eut un fort impact sur la politique municipale, puisque le Maire ne put compter sur ces ressources pour financer son plan d'investissement.

Le service de l'eau est resté dans les mains de l'entreprise publique municipale, qui continue d'ailleurs à être intégrée verticalement malgré plusieurs propositions visant à séparer production et transport d'un côté, distribution de l'autre. Ses dirigeants sont en faveur d'une vente de ses actifs à un associé privé (Deeb, 1999), mais le maire Peñalosa (1998-2000) a rejeté catégoriquement cette possibilité : « Je m'y oppose, et j'ai eu à ce sujet des bagarres avec les gens de la Banque mondiale comme le syndicaliste le plus radical contre la privatisation de l'entreprise d'eau, parce qu'ils exercent sur nous une violente pression en faveur de la privatisation (...). Pour mille raisons, ce serait un désastre » (Becassino, 2000, p. 252).

Mais le changement est venu par le côté économique : la révision tarifaire demandée par l'entreprise et appuyée par le Maire a provoqué une hausse très forte du prix de l'eau, et a restitué à l'entreprise une capacité d'endettement qu'elle avait perdu.

Le transport public, depuis toujours, est aux mains du privé. Depuis longtemps « il avait le cancer », et les projets de métro restaient dans les tiroirs, les réformes ponctuelles (comme celle de

⁵ En 1929, Bogotá savait résister à la pression du Gouvernement national qui voulait qu'elle vende son entreprise électrique au capital étranger (Cuervo, 1992, p. 30)

⁶ Effet paradoxal: la recapitalisation de l'entreprise, préalable à la privatisation, en avait fait une entreprise peu endettée aux regards des normes du secteur. Les actionnaires décident donc de remplacer une partie du capital par de la dette, réduisent donc le capital et se répartissent donc les sommes correspondantes (ce qui réduit d'autant le coût de l'acquisition pour le privé, et qui fournit à la municipalité de quoi financer son programme d'investissement.

l'avenue Caracas), s'avéraient être des échecs. Cependant, c'est peut-être de tous les services de base celui qui a le plus changé, avec le projet en cours de réalisation du Transmilenium, un système de bus articulés circulant sur des voies réservées dans les grands axes, avec des lignes de rabattement conventionnelles (inspiré d'exemples brésiliens). C'est la Municipalité qui construit les infrastructures tandis que le service de transport est fourni par des entreprises privées, sous concession, après appel d'offres. Planification du réseau, et appels d'offres pour les lignes, représentent déjà à elles seules une rupture fondamentale par rapport au modèle antérieur de fourniture du service et dans le rôle de la puissance publique.

En peu d'années, donc, la fourniture des services publics en réseau a connu à Bogotá des changements très significatifs, mais pas toujours ceux attendus par les auteurs de la nouvelle Constitution et de la loi 142.

Concurrence et solidarité territoriale

A Bogotá, pendant la période comprise entre 1973 et 1993, « les taux de couverture du réseau d'assainissement ont diminués, ceux de l'énergie électrique se sont maintenues constantes, et ceux de l'eau enregistrèrent des progrès. Un panorama clair-obscur qui contredit l'idée généralisée de croissance progressive de la couverture » (O. Bautista, O. Alfonso, 1997). Dans ce même article, les auteurs analysent les inégalités d'accès aux services, qui reflètent et renforcent la ségrégation sociospatiale.

Les réformes introduites à partir de 1994 prétendent attaquer ce problème par deux côtés : par le moyen des tarifs, pour que les services deviennent financièrement autosuffisants, et puissent financer les investissements nécessaires; et par le moyen de la concurrence, pour que les entreprises deviennent efficaces et luttent pour la conquête du marché.

Quel est l'effet de ce nouveau cadre réglementaire sur l'accroissement de la couverture, et sur les investissements dans les zones qui ont les plus grands besoins ? Les quartiers populaires, et plus encore les zones « illégales », les « quartiers pirates » comme on les appelle ou les invasions, sont des espaces très coûteux en termes d'investissements (par leurs caractéristiques géographiques, viaires, etc.) comme en termes d'opération et de maintenance (consommations réduites, coûts de commercialisation élevés), c'est-à-dire qu'ils représentent rarement des espaces rentables. Dans un contexte de monopole, l'intégration des zones rentables à d'autres moins rentables dans une seule unité économique permet d'atteindre des coûts moyens raisonnables pour l'ensemble de la zone, et permet de supporter les coûts élevés des zones les plus difficiles. Dans un contexte de concurrence, les prestataires de service ont intérêt à lutter pour conquérir ou conserver les clients rentables, le « filet » comme le veut une expression gastronomique, et ils n'investiront pas, sinon en rechignant, dans les zones populaires. Qui se rendra responsable, à ce moment, de l'extension des réseaux vers ces zones ?

Concurrence et extension des réseaux

La Loi 142 propose deux solutions à ce problème : la première est la création de zones exclusives pour des raisons sociales. Pour le service électrique, la résolution de la Commission Régulatrice (CREG) définit ce qui suit : « Au cas où les plans d'expansion des opérateurs ne satisferaient pas les niveaux de couverture définis par l'UPME (ministère de l'énergie) et seulement dans les cas où comme résultat de la libre initiative des différents agents économiques il n'existerait aucun tiers disposé à assumer la prestation du service », on attribuera une concession exclusive avec un plan d'expansion obligatoire. Mais la CREG elle-même considère cette solution comme inadéquate et indésirable⁷. La seconde réponse, celle qui correspond réellement à l'esprit de la loi, est la concurrence elle-même. Si une entreprise « n'exécute pas un projet prévu dans son plan d'investissement, le projet correspondant pourra être développé par l'utilisateur intéressé, ou par un tiers » (Resolución CREG, n° 70-98). De la même manière, le nouveau cadre réglementaire pour le secteur de l'eau « se propose de rompre l'équilibre de bas niveau fondamentalement par la promotion de la concurrence pour l'expansion des réseaux. Les entreprises devront déclarer à l'avance les zones auxquelles elles prétendent fournir le service, et les espaces restants, ou les zones

⁷ Interview à la CREG

programmées où l'entreprise n'aurait rien fait dans le délai imparti, seraient déclarées zones de co-participation dans lesquelles n'importe quel opérateur pourra entrer en compétition » (CRA 2001).

Cette réponse obéit à une logique impeccable : la concurrence elle-même fera que là où l'entreprise historique ne voudrait pas investir, d'autres entreprises entreraient. A l'intérieur de ce raisonnement, on ne peut même imaginer une situation où personne n'aurait envie d'investir. Mais la réalité contredit cette vision théorique et démontre, une fois de plus, que tous (les espaces, ou les groupes sociaux) ne sont pas égaux ni également attirants pour les investisseurs. Le Maire Peñalosa le savait bien, lui qui déclarait dans une interview (Becassino 2000 pp.42-3) : « Je ne pense pas qu'on devrait privatiser l'entreprise d'eau, parce que pour mille raisons ce serait un désastre. Pourquoi ? Les coûts d'une entreprise de téléphone sont à peu près les mêmes ici et dans n'importe quelle ville du monde parce que c'est un coût d'équipement et de fonctionnement qui n'est pas influencé par le fait que la ville soit à 2600 mètres d'altitude, ou que les maisons soient situées sur les montagnes. En revanche le coût de l'eau varie du tout au tout. D'abord parce que ce coût varie grandement selon l'origine de l'eau, selon ce qu'il faut faire pour l'amener, pour la traiter selon son degré de pollution. La conduire à un endroit ou à un autre change tout, le coût de l'eau est très différent à Chapinero ou dans les Hauts de San Cristobal, parce que dans ce dernier cas je dois faire tout un tas de pirouettes pour que l'eau arrive jusque là ; donc je ne vends pas le même produit dans chaque cas. Par conséquent, je ne me vois pas, face au surgissement d'un quartier illégal 500 mètres au-dessus de la cote maximale de service, avoir à négocier à genoux avec ces messieurs d'une entreprise privée pour voir s'ils vont me conduire l'eau jusque là, combien ils vont me faire payer en plus pour cela. Chaque négociation serait ingérable » (*ibid.*, p. 251).

Que s'est-il passé à Bogotá par rapport à ce problème ? Aucune entreprise de service n'a de monopole ou de zone exclusive (sauf pour la propreté, malgré l'opposition du régulateur) Les entreprises n'ont pas l'obligation légale d'accroître leur couverture. Chacune définit son plan d'investissement, et la Commission Régulatrice le prend en compte pour le calcul des tarifs, mais n'a pas le pouvoir de le modifier ni de questionner la stratégie spatiale de l'entreprise. Quant aux municipalités, on ne leur communique même pas ces programmes d'investissement, et il leur est difficile, parfois, de connaître les projets des entreprises. Lors de la préparation du POT (équivalent du POS français) de Bogotá, il n'y eut pas de travail commun entre Planeación chargée de l'élaboration du Plan, et les entreprises de service pour élaborer un diagnostic conjoint de la situation actuelle par rapport aux objectifs de la Municipalité, ni pour mettre en relation les projets des entreprises avec les objectifs détaillés du plan⁸ : selon les entreprises de télécommunications et d'électricité, par exemple, la concurrence les empêche de divulguer leurs plans d'expansion, qui sont devenus des secrets stratégiques face aux concurrents; par conséquent, elles s'engagent seulement à respecter les grandes lignes de la planification municipale, et à répondre à la demande, mais, disent-elles, « le marché donne les signaux suffisants pour qu'il y ait un service efficient à l'horizon du Plan ». Pour elles, la réponse est dans la compétition, non dans la planification. Bien sûr, leur réticence est plus forte dans les secteurs où existe une réelle concurrence (télécommunications, commercialisation de l'électricité –même s'il n'y a pas de concurrence dans la distribution), et quand il s'agit d'entreprises privées. La participation de la Municipalité au capital des entreprises d'électricité et de gaz ne paraît elle-même pas suffisante pour surmonter ces obstacles.

En termes de couverture, le principal problème se rencontre dans les services d'eau et d'assainissement. Ici l'instrument utilisé par la Municipalité pour orienter les investissements dans le réseau et obtenir l'amélioration de la couverture a été son intervention directe dans le financement, illustrée par le Programme de démarginalisation du Maire Peñalosa, un ambitieux projet de légalisation de quartiers irréguliers, de dotation d'infrastructures et de services collectifs, pour 59 zones, 1952 hectares et 620.000 habitants. En infrastructures, le programme mit l'accent sur le réseau viaire, sur l'assainissement (eaux de pluie et eaux usées) et sur l'eau. Seulement en eau et assainissement furent dépensés 540 milliards de pesos. Ciudad Bolivar, Usem, Bosa, Suba, San Critóbal reçurent les principaux investissements.

⁸ Il faut cependant remarquer que tant à Bogotá que dans les autres communes de la région, il n'y eut pas non plus de perception claire par les municipalités du rôle des infrastructures dans le développement, et du type de diagnostics et de négociations qu'il aurait fallu établir en relation avec les objectifs de planification spatiale, de productivité urbaine, etc. Une étude détaillée des relations entre les entreprises de service et les municipalités dans l'élaboration du POT serait éclairante.

La distribution du gaz a elle aussi bénéficié de ce programme. Dans l'interview déjà mentionnée (Beccassino, 2000, p.42-43) Enrique Peñalosa déclarait : « le gaz est un combustible beaucoup plus économique que l'énergie électrique, et beaucoup plus sûr que le terrible Cocinol qui s'utilisait dans les quartiers les plus pauvres jusqu'à ces dernières années. Le Plan d'investissement de l'entreprise Gas Natural pour l'installation du gaz à domicile excluait au début les quartiers les plus pauvres, à cause de son coût élevé, puisque beaucoup de ces quartiers se situent dans des zones d'accès difficile ». Dans le cadre du Programme de démarginalisation, le maire eut à négocier avec l'entreprise pour la convaincre d'investir dans ces zones, moyennant un accord signé entre le Département municipal du Développement Urbain et l'entreprise Gas Natural : « Profitant des tranchées creusées pour l'assainissement et la voirie, nous avons décidé d'installer des canalisations dans les trottoirs ou les accotements pour installer le réseau de gaz. Le coût des travaux publics a été assumé par nous, tandis que l'étude des projets, les matériaux, l'installation des tuyaux et la supervision technique ont été pris en charge par Gas Natural ».

L'évaluation du programme est en cours, et l'on ne dispose pas encore de bilans chiffrés, mais on peut déjà percevoir ses limitations : 1800 milliards de pesos d'investissement prévu, 800 milliards réalisés. Des 59 zones concernées, 12 ont bénéficié d'investissements massifs en voirie et assainissement, et 10 autres ont vu croître leur couverture du service d'eau. Au début, la Mairie avait prévu de financer ce programme avec les ressources des entreprises publiques et des prêts de la Banque Mondiale, mais aussi avec des apports très significatifs provenant des privatisations : vente de l'entreprise de téléphone ETB, et décapitalisation des entreprises électriques. Le retard, puis l'échec de la privatisation de la ETB obligea la Municipalité à chercher une autre voie, et à financer la composante eau et assainissement par le biais des tarifs. « Dépendre de ressources incertaines comme celles de la vente de la ETB a pour conséquence de limiter notablement la portée des programmes visant à surmonter les précarités flagrantes. L'alternative qu'a rencontrée l'actuelle administration est socialement plus coûteuse : appuyer le programme de démarginalisation sur l'impulsion tarifaire contenue dans la résolution 76 de 1999 de la Commission de Régulation, c'est accroître le legs douloureux laissé aux responsables suivants, car les tarifs sont la 'bombe à retardement' prête à exploser dans nos villes » (Alfonso et Bermúdez, 2000). Cependant, comme nous le verrons plus loin (section III), le programme d'extension de la couverture ne suffit pas à expliquer le haut niveau des tarifs de l'eau à Bogotá.

Concurrence et subventions croisées.

Les subventions croisées ont une longue tradition en Colombie, et à Bogotá en particulier : elles ont joué un rôle important pour que les groupes à bas revenu puissent avoir accès aux services⁹. Mais ce mécanisme est en danger lorsqu'on introduit la concurrence : le monopole permettait aux entreprises prestataires de différencier les prix en fonction de la capacité de paiement des usagers; de cette manière, l'entreprise peut facilement financer une subvention aux petits consommateurs en faisant payer un prix plus élevé aux grands consommateurs. Mais avec la concurrence, ces derniers peuvent aller chercher un autre fournisseur, négocier les tarifs, et éviter ainsi d'avoir à payer un surpris. La concurrence tend donc à éliminer automatiquement les subventions croisées.

Au début, le client du service électrique, pour pouvoir choisir son fournisseur –on l'appelle « client éligible »- devait avoir une consommation supérieure à 2 MW, mais ce chiffre est passé à 500 KW en 1999, et à 100 KW en 2000. Aujourd'hui, même un immeuble en copropriété peut repousser les offres de Codensa et choisir de recevoir son énergie de l'entreprise de Medellín. Est-ce cela lui permettra d'éviter la contribution de solidarité ? La loi 142 restreint la portée des subventions croisées, mais a maintenu leur principe et a créé un mécanisme pour les rendre compatibles avec la concurrence : tous les grands consommateurs devront payer la contribution, quel que soit leur fournisseur.

Surgit alors une question : existe-t-il des possibilités d'éviter le paiement de cette contribution ? Ce fut une de nos hypothèses initiales. Mais la réponse est négative. Dans le service

⁹ Dans toutes les villes, chaque zone est qualifiée par la "strate" sociale dominante (strates classées de 1 à 6, des plus pauvres aux plus riches). Le tarif des services publics variera dans de fortes proportions entre ces zones. La loi 142 a limité à 20 % le surpris que doivent payer les strates 5 et 6, la 4 est tarifé au coût moyen, et les autres strates reçoivent une subvention (50 % maximum pour la 1, 30 % pour la 2)

électrique, s'il est vrai qu'au début il y eut un niveau élevé d'évasion de la part des « commercialisateurs » qui ne percevaient ni ne transmettaient les contributions de leurs clients, aujourd'hui par contre le mécanisme fonctionne réellement : un client éligible qui achète de l'énergie à un « commercialisateur » paye ladite contribution au distributeur qui opère sur la zone, ce qui contribue à financer la subvention aux petits consommateurs. Il existe cependant un facteur de déséquilibre : les grands clients négocient leur tarifs, et payèrent en moyenne 63 pesos par KWh en 1998, au moment où le tarif régulé pour les usagers résidentiels se situait à 81 pesos, et à 118 pour les usages industriels. La contribution se calcule sur la base de la facture, et l'apport d'un grand consommateur au fonds de solidarité diminue donc fortement lorsqu'il change de fournisseur.

Dans le service de l'eau, l'évasion pourrait se produire par un autre chemin : les contributeurs sont les usagers du réseau : que se passe-t-il lorsque ceux-ci se rendent indépendants, en creusant un puits, en créant leur propre système, soit à cause de la convenance technico-économique d'une solution autonome, soit pour contourner la solidarité avec le reste de la ville, qui est imposée par le réseau et son régime tarifaire ? La politique volontaire et systématique de promotion de la concurrence peut y contribuer : ses effets les plus logiques ne sont en effet pas tant à attendre du côté d'une pluralité de fournisseurs sur un même réseau, mais bien plutôt du côté du développement de systèmes autonomes dans les nouvelles extensions urbaines, industrielles, commerciales, ou résidentielles de haut niveau, c'est-à-dire justement celles qui fournissent normalement les contributeurs nets au mécanisme de solidarité. Ce processus a une grande importance dans certaines villes, mais ce n'est pas pour le moment le cas à Bogotá (sauf dans quelques zones du Nord de la ville) : cela ne signifie pas pour autant que dans l'avenir le problème ne puisse surgir.

Le cas de la distribution de gaz nous l'enseigne : certes, il n'existe pas de concurrence dans ce service à Bogotá¹⁰. Mais le GPL, distribué en bonbonnes, concurrence le gaz naturel distribué par le réseau... et n'est pas soumis à la contribution de solidarité. Or l'on observe que plusieurs catégories de consommateurs restent fidèles au GPL et ne passent pas au gaz naturel lorsque les canalisations les atteignent, comme on le voit dans la petite et moyenne industrie, dans la production de fleurs sous serre (très importante dans les environs de Bogotá), et également dans la strate résidentielle 6 (celle des plus hauts revenus), où le gaz naturel n'a pas réussi à pénétrer. Lorsque l'on analyse les causes qui expliquent ce choix, on découvre qu'outre les arguments technico-économiques (pouvoir calorifique supérieur, investissements nécessaires au changement de combustible), apparaît aussi l'argument de la contribution de solidarité, qui renchérit le prix du gaz naturel par rapport au GPL. Ici se manifestent les limites des schémas de subvention croisées, et la possibilité de l'écroulement du marché, sous la pression de l'intérêt convergent des entreprises de GPL et des consommateurs en position d'échapper à cette contribution.

L'équilibre entre contributions et subventions

La loi 142 définit les mécanismes par lesquels contributions et subventions s'équilibrent : dans les télécommunications, cela s'obtient par un Fonds national du service universel, qui finance principalement la téléphonie rurale. Pour l'électricité et le gaz, il existe aussi un Fonds National, alimenté par les entreprises qui ont un excédent de contributions, et par le budget national. Codensa ne bénéficie pas de tels apports, mais jusqu'à présent n'a pas généré non plus d'excédents¹¹.

Les municipalités devaient créer un Fonds de Solidarité Municipale, où les divers prestataires de services apporteraient les contributions collectées et disposeraient ainsi des ressources nécessaires au paiement des subventions. Jusqu'en 2002, ces Fonds n'avaient pas été créés ou ne

¹⁰ L'entreprise Gas Natural n'a pas le monopole, mais possède un réseau de distribution, et également sa capacité de stockage, de telle manière qu'il est peu probable qu'une entreprise de commercialisation puisse la concurrencer, sauf dans le cas d'un gros client qu'on puisse connecter directement au réseau de transport.

¹¹ En 2001, le Fonds apporta aux entreprises électriques 126 milliards de pesos (près de 55 MM US\$) mais ce montant provenait uniquement du budget national, parce qu'il n'y eut aucune entreprise excédentaire. Le comportement des entreprises bogotaines d'électricité et de gaz démontre la validité des inquiétudes formulées par le CIDER (1999) : « Ce système incite les entreprises structurellement excédentaires à ne pas générer des ressources transférables à d'autres entreprises ou régions, pour éviter ainsi un renchérissement du service pour leurs propres usagers ».

fonctionnaient pas. Dans la pratique, donc, l'équilibre entre contributions et subventions doit s'établir au sein de chaque entreprise. Ce n'est pas un objectif très difficile à atteindre pour l'électricité et le gaz¹², puisque Bogotá est la ville la plus riche du pays et comporte une proportion élevée de clients commerçants et industriels qui paient les contributions les plus élevées. Les usagers des strates 1, 2 et 3, qui reçoivent la subvention, représentent 67 % des abonnés, mais seulement 31 % de la consommation, ce qui laisse une bonne marge pour équilibrer le système. On imagine qu'il n'en est pas de même dans une commune de banlieue populaire comme Soacha, ou dans une petite ville de l'intérieur. Cependant ce n'est que pour l'année 2001 que l'on espérait que s'équilibrent à Bogotá contributions et subventions, grâce au « rééquilibrage tarifaire » qui réduit le taux des subventions.

Mais ce mécanisme peut avoir des effets pervers et influencer sur la stratégie d'investissement de l'entreprise. Nous l'observons clairement pour la distribution du gaz : certes, selon la résolution 57-96 de la Commission régulatrice, « les plans d'expansion du réseau devront assurer à toutes les strates sociales une égalité d'opportunités de fourniture et de qualité du service, il ne pourra y avoir de traitements discriminatoires d'aucune sorte » (art. 131.n). Mais dans les entreprises, l'équilibre entre contributions et subventions devient un objectif, un indicateur pour la prise de décision. Au moment de définir son programme d'investissement, l'entreprise devra se demander : cet investissement contribuera-t-il à équilibrer, ou à déséquilibrer, mon fonds de solidarité ? L'entreprise investira sans crainte dans les zones « neutres » (strates 3 et 4, sans contribution ni subvention), et essaiera d'équilibrer ses projets dans les secteurs subventionnés (1 et 2) par ses développements dans les secteurs qui apportent une contribution nette (industrie, commerce, résidentiel 5 et 6). Ceci apparaît clairement dans la réponse apportée par Gas Natural aux questions formulées par le Département de planification de la mairie pour la préparation du Plan d'occupation des sols (POT) : un des objectifs de l'entreprise est l'accroissement du nombre de clients des strates hautes et moyennes et de grands consommateurs, ce qui permettra d'augmenter la couverture du service dans les zones pauvres moyennant les subventions croisées : « La fourniture aux grands consommateurs aura la priorité maximale, avec pour objectif de générer des ressources suffisantes pour pouvoir fournir le service aux zones pauvres »¹³.

Ainsi, le mécanisme de subvention choisi oriente les investissements en fonction de leur effet sur l'équilibre contribution/subvention. Dans les villes plus pauvres, cet équilibre est beaucoup plus difficile à atteindre, et la Commission Régulatrice elle-même explique que le thème de l'extension du service en direction des zones pauvres est devenu très conflictuel dans tout le pays.

Solutions novatrices en marge de la loi 142.

Le cadre réglementaire existant pose comme principe fondamental l'ajustement le plus précis possible des prix aux coûts, et compte sur la concurrence pour l'obtenir. Or il faut observer qu'à Bogotá sont mises en oeuvre des solutions explicitement opposées à cette philosophie, et avec grand succès.

Le cas le plus récent est le Transmilenium, un système de transport de masse pour des autobus articulés qui circulent sur des voies réservées sur les grands axes, articulé avec des lignes de rabattement conventionnelles. Les trois premières grandes lignes sont entrées en service, et on a pu tout de suite observer leurs effets en termes de temps de transport et de vitesse commerciale (passée de 10 à 24 km/h). Le système antérieur était basé sur la concurrence entre les entreprises, et entre les véhicules (la « guerre du centime »). Le nouveau système en revanche, se définit par une planification des infrastructures, des lignes, de l'exploitation qui est totalement intégrée : pour l'utilisateur, il existe un prix unique quel que soit son parcours et le nombre de lignes empruntées (y compris les lignes de rabattement). Quant aux entreprises de transport, leur rémunération ne dépend pas directement du nombre de passagers transportés, mais seulement des prestations de service définies dans leur

¹² C'est même plus facile encore pour le gaz, qui bénéficie d'un moindre degré de solidarité puisque la subvention croisée ne joue pas pour la partie fixe du tarif, ni pour la strate sociale 3, ce qui rend encore plus facile d'équilibrer contributions et subventions.

¹³ La loi 632 de 2000 ouvre une nouvelle possibilité, en autorisant l'utilisation des excédents du Fonds de Solidarité pour financer des programmes d'extension du réseau dans les zones 1, 2 et 3. Elle permet également d'augmenter le taux des contributions au-delà des 20 % permis par la loi antérieure. Il reste à savoir si les entreprises de gaz utiliseront cette possibilité pour accélérer son programme d'expansion.

contrat, et de leur productivité. Une fiducie reçoit la totalité des recettes, et fonctionne comme caisse de compensation entre tous les acteurs du système (entreprises de transport, entité chargée des stations et de la vente des billets, propriétaire public des infrastructures)

En d'autres termes, le Transmilenium opère sur des bases explicitement opposées à celles définies par la politique officielle pour les services publics : il remplace la concurrence entre les entreprises par la planification, et la fragmentation de l'offre par une exploitation optimisée en fonction de la demande temporelle et spatiale. L'intégration tarifaire, à son tour, déconnecte le prix du service des caractéristiques du parcours individuel.

L'autre exemple est celui du service de la propreté. La ville a été divisée en 7 zones, et chacune d'elles a fait l'objet d'un appel d'offres. Bien sûr, d'une zone à l'autre varient fortement et le coût de la prestation du service (densité, conditions de la voirie, etc.), et la quantité de recettes qu'on peut en tirer (capacité de paiement, tarifs différenciés selon la strate sociale). Pour éviter qu'il n'y ait beaucoup d'offres pour les zones rentables et peu ou aucune pour les zones pauvres, on mit sur pied un système qui parvient à combiner concurrence pour le marché et mécanisme de compensation entre coûts et recettes : d'abord, les entreprises offrirent un prix pour fournir le service dans une zone. Ensuite, sur la base du tarif défini par la Junta Nacional de Tarifas en 1991, on calcula la relation entre le prix offert par l'entreprise gagnante et les recettes attendues sur cette zone ; dorénavant, l'entreprise recevra cette même proportion de la recette de la zone, quel que soit le montant réellement recouvert. Par exemple dans les quartiers Candelaria, Chapinero, Barrios Unidos, Santa Fe, Tunjuelito, l'entreprise ne reçoit que 47 % de la recette, tandis qu'à Bosa, elle reçoit 190 % de ce qui est recouvert localement.

Le système s'équilibre par une caisse de compensation, où les excédents d'une zone couvrent les déficits d'une autre, ainsi que le coût de la décharge, du traitement des lixiviats, et de la collecte des déchets dangereux. Le recouvrement est réalisé par une entreprise spécialisée, filiale des entreprises de collecte.

De cette manière les recettes d'une entreprise qui travaille dans une zone pauvre ne dépendent pas du montant payé par ses habitants. Les caractéristiques de la population, et sa capacité contributive, ne découragent pas l'investissement ni n'affecte la qualité de service. Ceci va au-delà d'une simple subvention croisée, parce que de cette manière sont créées les conditions pour la production d'un bien public ; On a rompu la relation entre quantité de service consommé et quantité d'argent payé ; on remplace la vision d'un service aux individus par celle d'un service collectif.

Mais ce modèle a été durement questionné par la Commission régulatrice. D'abord parce qu'il comporte un taux de subvention (et de contribution) entre strates sociales supérieur à celui permis par la loi 142 (les contrats ont été signés avant que ne soit approuvée cette loi). La Commission régulatrice demanda que soit réalisé un « rééquilibrage tarifaire », mais en 1998 les contrats furent renouvelés aux mêmes entreprises pour une nouvelle période de 4 ans, sans changement du schéma tarifaire. La Commission insista également sur le fait qu'on ne pouvait renouveler les contrats sans nouvel appel d'offres. Mais sa critique allait bien plus loin : elle critiquait le modèle lui-même, et l'existence d'une caisse de compensation, parce que cela équivaut à créer des zones exclusives, à attribuer des monopoles territoriaux : décision illégale¹⁴ et dont les effets sont à son avis négatifs. Dans le secteur de la propreté, comme dans les autres services publics, il faut promouvoir non seulement la concurrence pour le marché (appel d'offres pour des zones exclusives), mais aussi la concurrence dans le marché, « ce qui est l'axe de notre action » (« *nuestro norte* » -entrevue à la Commission) ; elle permet l'entrée sur le marché d'autres fournisseurs et tous se battront pour la conquête des mêmes usagers.

Dans la Revue de la Commission (Regulación n° 5 p. 80), on peut lire : « Comme stratégie de régulation, nous cherchons à éviter d'accorder des zones de service exclusif ». Mais au même moment, le Consultant chargé par la municipalité de préparer le Schéma directeur de propreté pour Bogotá (Cydep, 2000) parvenait à une conclusion diamétralement opposée, et à une recommandation insistante : maintenir le système de concession exclusive, pour éviter l'écroulement du marché qui augmenterait le coût total du service (coûts fixes), le prix pour le petit consommateur, et détruirait l'équilibre du système de subvention. « Nous considérons que le schéma actuel a été un succès et peut être maintenu ».

¹⁴ La loi interdit la création de zones exclusives de service sans l'approbation préalable de la Commission Régulatrice, qui doit se prononcer sur la base de critères très restrictifs.

Après de nombreuses batailles, la Commission s'est résignée à accepter les zones exclusives (Résolución CRA 235/2002). Ce conflit entre la Commission National et la Municipalité nous paraît emblématique de l'opposition entre deux manières de formuler le problème de la solidarité territoriale, de l'interdépendance entre tous les espaces de la ville. Les entreprises qui fournissent le service sont toutes privées, de sorte que ce conflit n'a rien à voir avec l'opposition public/privé, mais concerne bien le choix des mécanismes de coordination à mettre en oeuvre dans les services en réseau et dans la production des biens publics.

Le périmètre de la solidarité

Le cas du service de la propreté nous oblige aussi à poser le problème de la solidarité territoriale en termes de limites, d'échelles. L'entreprise qui fournit le service dans le quartier de Usme perçoit un montant équivalent à 180 % de la recette locale. Il s'agit d'une zone à coûts élevés et à faible capacité contributive (strates 1 et 2), où il serait très difficile d'atteindre l'équilibre économique du service, et de convaincre une entreprise privée à s'y aventurer si'il n'y avait pas la Caisse de Compensation.

Usme bénéficie de la Caisse de Compensation parce qu'il a été intégré à la Commune il y a plusieurs lustres. Mais ce n'est pas le cas de Soacha, par exemple, commune de banlieue proche indépendante et pauvre.

Quelles sont les échelles pertinentes pour mettre en place les mécanismes de solidarité territoriale ? Selon la Loi, c'est le niveau national pour les télécommunications (service universel) ; pour les services d'électricité et du gaz, c'est le niveau municipal d'abord, puis le niveau régional (péréquations des excédents des caisses de compensation de la même région) et national (avec des apports du budget de la Nation). Pour l'eau et la propreté, l'échelle définie par la loi est la commune.

Que se passe-t-il à Bogotá ? Pour l'électricité, l'échelle de solidarité, de facto, n'est pas la municipalité mais l'entreprise : elle fournit le service à 90 municipalités et à 7,2 millions d'habitants. Elle propose le même tarif dans toute la zone, malgré les fortes différences de coûts (rural/urbain par exemple) et de ressources (inégaie répartition des strates sociales entre les communes), ce qui génère une compensation des coûts et des recettes à cette échelle. La situation est différente à Medellín par exemple, où l'entreprise électrique fournit le service à une zone beaucoup plus restreinte.

Pour ce qui concerne le Gaz, l'entreprise ne fournit le service qu'à la commune. Elle a défini un plan stratégique d'expansion qui inclue un sous-système de transport de la Savane de Bogotá et inclue donc toute la banlieue, pour fournir le service par l'intermédiaire d'une entreprises associée, Gas Natural de Cundinamarca : il existera ainsi peut-être un mécanisme de compensation entre les communes de banlieue, mais pas entre celles-ci et Bogotá.

Le service d'eau et d'assainissement est sans doute celui où le problème de l'échelle de la solidarité se pose avec le plus d'acuité. L'entreprise municipale crée de fait une solidarité entre les diverses parties de la ville (avec les restrictions que nous avons vues). Mais où commence et où finit la ville ? D'après la loi, les coûts de référence, et par conséquent les tarifs, doivent être calculés par commune, et non par entreprise. Cependant, dans une partie de Soacha, la EAAB a assumé la fourniture directe du service, moyennant un accord avec la municipalité, et y applique le même tarif qu'à Bogotá, ce qui bien sûr génère une subvention croisée fort significative en faveur des habitants de Soacha, où les coûts sont plus élevés, où les strates 1, 2 et 3 sont majoritaires, où enfin le recouvrement est politiquement très difficile et s'est transformé à plusieurs reprises en un problème d'ordre public. Mais l'accord passé avec la municipalité se termine bientôt, et on n'a pas encore défini les conditions pour l'avenir. Le Département National de Planification favorise la création d'une entreprise propre à Soacha. Peut-on équilibrer financièrement le service à cette échelle ?

Dans le reste de la Savane de Bogotá, l'entreprise EAAB est disposée à assumer le service, mais craint énormément l'impact financier négatif que cela pourrait provoquer. Le Gérant de l'entreprise écrivait dans un article consacré à ce thème : « Nous sommes disposés à investir, à soutenir et à garantir financièrement les besoins des municipalités (...) Mais je les avertis que la participation de l'entreprise ne peut à aucun moment signifier perdre de l'argent. Dans tous les cas, nous exigeons la récupération de l'investissement et l'application formelle de la loi 142, c'est-à-dire des tarifs basés sur le coût moyen de long terme qui garantit un rendement minimum au capital investi et la récupération de tous les coûts (...). A ces conditions nous pouvons nous associer et nous sommes disposés à accepter les communes qui voudraient entrer dans cette nouvelle étape » (Deeb 1999). Est-ce que la Municipalité de Bogotá est prête à assumer le très haut niveau

d'investissement requis, et le déséquilibre existant dans les communes du sud-ouest entre usagers contributeurs et usagers subventionnés?

L'entreprise plaide pour une participation du Gouvernement National, « de telle sorte que les coûts d'infrastructure soient suffisamment bas pour que les gens puissent effectivement payer le coût du service » : elle renvoie à d'autres échelles de solidarité, et à d'autres mécanismes qui mettent en cause le dogme de l'autosuffisance financière du service.

Pendant ce temps beaucoup de communes de la banlieue achètent à EAAB tout ou partie de l'eau qu'elles distribuent. Cajica se plaint de ce que le prix de l'eau en gros est trop élevé, la EAAB lui répond qu'elle lui vend l'eau de l'usine de Tibitoc, plus coûteuse que celle de la Chingaza (coûts de dépollution et de pompage plus élevés) ; les conseillers municipaux de Bogotá l'appuient, en disant que l'eau bon marché doit aller en priorité aux quartiers pauvres de Bogotá. La Commission Régulatrice est en train de préparer un règlement de l'interconnexion pour réguler le prix de la vente en gros. Mais peut-être l'approche micro-économique de la Commission ne sera pas suffisante pour résoudre la problématique métropolitaine de l'eau. Le chapitre suivant de ce même livre reprendra ce thème du point de vue des municipalités de banlieue.

Tarifs et subventions

Selon l'Agence de Presse EFE (Caracas El Universal 8.5.2001) « les tarifs des services publics montent en flèche en Colombie. Entre janvier 1998 et mars 2001, ils ont augmenté de 150 %, une quantité équivalant à 6,2 fois l'inflation ». Une telle évolution, devenue information publique même à l'étranger, attire l'attention. Une recherche réalisée en 1999 (CIDER, 1999) a tenté de mesurer l'impact de la régulation tarifaire sur les usagers. Il serait très important de conduire la même étude sur Bogotá à l'heure actuelle, mais il ne fut pas possible de la réaliser pour ce livre. Cependant les données disponibles donnent à penser que le phénomène est plus complexe qu'il ne paraît.

Pour analyser froidement l'évolution réelle des tarifs, et son impact sur la population, il est nécessaire de répondre à au moins quatre questions différentes : les coûts ont-ils augmenté ? Les prix ont-ils augmenté plus vite que les coûts ? A-t-on modifié la manière dont on répartit les coûts entre les usagers ? Comment a évolué le poids des services en réseaux dans les budgets des ménages?

L'évolution des coûts

En Colombie, comme dans d'autres parties du monde, l'évolution des coûts varie beaucoup d'un service à l'autre, croissants pour l'eau, l'assainissement (augmentation des coûts de traitement et de transport), pour la propreté (croissance des coûts de traitement et de décharge), et coûts décroissants en électricité, gaz, et télécommunications. Dans le service électrique, le coût de l'énergie a baissé par rapport à la tendance historique antérieure, parce que la capacité installée excède la demande au niveau national, ce qui compense la croissance des coûts de transmission et de distribution. Entre janvier 1998 et janvier 2001, le coût de référence du kWh résidentiel à Bogotá est resté stable en termes réels (+0,35 %). Cependant, Bogotá a des coûts supérieurs à ceux de Medellín (selon les tarifs d'août 2001, le prix du kWh pour la strate 4 se situait à 134,6 pesos à Medellín et à 176 à Bogotá. Pour le gaz en revanche, le service est meilleur marché à Bogotá, mais va croissant.

Dans les télécommunications, le prix des services interurbains et internationaux diminue. En téléphonie fixe, le prix moyen de l'abonnement a diminué (de près de 50 %), entre 1995 et 2001, mais le prix d'une impulsion pour les appels locaux a été multiplié par 2,6 en termes réels (et coûte quasi le double de ce qu'il coûte à Medellín). C'est la structure tarifaire qui change, au moins autant que le coût.

Pour l'eau, la révision tarifaire de 1999 à Bogotá a produit une hausse spectaculaire des prix. L'entreprise l'explique par une forte croissance du programme d'investissement, qui pourtant n'incluait pas encore les coûts de dépollution des eaux usées. La Commission régulatrice accepta le passage de 534,29 à 1028,37 pesos/m³ du prix de référence pour l'eau potable, et de 220,63 à 628,30 celui de l'assainissement, soit une augmentation de 92 % et de 184 % respectivement. Entre 1995 et 2005, le prix du m³ pour la strate 4 (sans contribution ni subvention aura été multiplié par 3,6 en termes réels.

Pour la propreté, pour les raisons que nous avons vues, le prix du service s'est maintenu stable depuis 1994 en termes réels, et, selon la Commission, le futur appel d'offres devrait provoquer une baisse

On voit donc que les évolutions sont très contrastées, et que les hausses violentes observées dans le secteur de l'eau paraissent plutôt des exceptions.

Cependant, les coûts historiques des entreprises ne reflètent pas toujours les coûts économiques. En Télécommunications, les coûts baissent au niveau mondial, mais les tarifs à Bogotá continuent à croître. Et l'accroissement des tarifs d'eau ne peuvent s'expliquer seulement par un accroissement des coûts : il faut prendre en compte la très faible productivité de l'entreprise, qui enchérit indûment les prix; la Commission régulatrice, dans sa session du 11 juin 2001, observait que les coûts d'exploitation de l'entreprise croissaient 2,5 fois plus vite que l'inflation¹⁵, que les pertes (fuites techniques et pertes commerciales) se maintenaient au niveau de 36 %, et que les coûts de capital, à cause d'une structure de financement inadéquate, se situaient très au dessus de la moyenne de la branche. Des erreurs antérieures influent également sur la structure des coûts de l'entreprise (Jaramillo, 1995) : une excessive concentration des efforts sur l'accroissement de la capacité de production et de traitement, qui aujourd'hui dépasse de 40 % la demande (26 m³/s contre 14 m³/s) : capacité inemployée dont l'amortissement pèse sur les tarifs.

C'est ainsi que sont transférés à l'utilisateur les coûts de l'inefficacité. Pour la première fois, la Commission régulatrice paraît disposée à mettre un frein à la croissance induite des coûts. Par sa Résolution 161 de juin 2001, elle a ordonné à l'entreprise de réviser son schéma tarifaire, ce qui provoquerait une réduction de près de 20 % de la facture des usagers. La facture moyenne pour 20m³ d'eau passerait de 42 000 à 33 000 pesos et pour l'assainissement de 24 000 à 20 000. L'entreprise a déposé un recours contre cette décision, et il reste à voir comment évoluera le rapport de forces.

Le pire est que l'entreprise, bien qu'elle ait obtenu en 1999 des tarifs très supérieurs aux coûts d'efficacité, ne respecte même pas le programme d'investissement qui théoriquement justifiait les augmentations de prix. Ce que l'utilisateur paie pour l'extension ou le renouvellement du réseau se perd en coûts d'exploitation¹⁶.

De la même manière la Commission a émis en juin de la même année une Résolution (n° 160) qui obligeait les entreprises de collecte des ordures ménagères à réduire leurs tarifs de 17 %. Dans ce cas, cela s'explique par le fait que les tarifs étaient restés stables alors que les recettes augmentaient par une politique tarifaire très agressive, qui avait permis d'augmenter de 60 % le nombre des usagers enregistrés¹⁷, et de plus de 66 % les recettes, alors que le volume des déchets collectés n'augmentait que de 10 %. La meilleure efficacité commerciale bénéficiait aux entreprises, et non aux usagers. La Commission estima en outre que les prix baisseraient davantage encore avec le prochain appel d'offres, parce que la productivité des entreprises à Bogotá se situait en dessous de la moyenne nationale et pouvait s'améliorer fortement¹⁸.

Mais il faut également analyser la qualité du service rendu. Un prix n'a de sens que rapporté à un niveau de qualité. Par exemple le coût du m³d'eau se calcule sur la base d'un service continu, 24 heures par jour. Cependant, une étude récente a tenté de mesurer de manière indirecte la qualité du service à Bogotá (Alfonso y Bermúdez 2000), par l'opposition entre la couverture nominale du service (définie par l'accès au service) et la « couverture réelle », qui prend en compte les déficiences du service, en termes de potabilité, de rationnement, et d'interruption. Pour l'eau la couverture nominale atteint 99 %, mais la « couverture réelle » ne dépasserait pas 83 % en 1999, et baisserait jusqu'à 75 % pour les strates 1 et 2. Le niveau d'insatisfaction pour intermittence du service est de 36 % pour l'ensemble de la ville, mais de 56 % pour les strates 1 et 2. La même chose pourrait être démontrée pour les autres services, propreté, téléphone, transport. La qualité du service est source d'inégalités entre les zones de la ville, et entre les groupes sociaux : la continuité des services, la

¹⁵ « Un travailleurs de la EAAB lui coûte 380 % de plus que dans d'autres villes ».

¹⁶ « La structure tarifaire qui résulte de la Résolution 76 (1999) attribue 65 % du coût à l'investissement et 35 % à l'exploitation. Cependant, selon les états financiers remis par la EAAB pour la période 1996-2000, les coûts d'exploitation et d'administration ont absorbé 98,8 % des recettes moyennes de la période » L'entreprise elle-même, dans le recours déposé contre la décision de la Commission, explique qu'elle ne pourra pas respecter son plan d'investissement mais veut maintenir le tarif justifié par ce plan.

¹⁷ De nombreux conflits ont surgis dans les « logements partagés » lorsque les entreprises essayèrent de comptabiliser plusieurs usagers dans le même immeuble.

¹⁸ Cependant, l'étude faite pour l'élaboration du schéma directeur a conclu à la nécessité d'une augmentation tarifaire à cause de l'augmentation des coûts du transport, du traitement et de la décharge.

potabilité de l'eau, le niveau de tension de l'électricité reçue la fréquence de collecte des déchets ou des lignes de transport, souffrent de fortes variations d'une zone à l'autre. D'après le nouveau cadre réglementaire, l'État garantit la qualité du service¹⁹. Cependant les Commissions Régulatrices ont jusqu'à aujourd'hui accordé peu d'importance à ce thème, à la différence de ce qui se passe dans d'autres pays. Six ans après la promulgation de la loi 142 et de la loi électrique, la majorité des entreprises de distribution ne possèdent pas encore les équipements nécessaires à la mesure de la qualité. Ce ne fut qu'en 1998 que les normes correspondantes ont été promulguées, et la « période transitoire » pour que les entreprises se rapprochent peu à peu des niveaux de qualité requis commence seulement en 2000, en ce qui concerne la continuité du service (FES et DES). Les objectifs sont encore très modestes (18 heures d'interruption par an), et les pénalités imposées très basses, elles ne suffisent pas à obliger les entreprises à investir. Quant à la qualité de la Puissance fournie (variations de tension), celui qui doit les identifier et déposer réclamation pour mauvaise qualité de service est l'utilisateur lui-même, et non le Régulateur, ce qui limite évidemment l'efficacité de la mesure. En ce qui concerne la qualité du service commercial, c'est-à-dire le rapport à l'utilisateur, elle n'est encore ni définie ni sanctionnée. Dans le service de l'eau, la Commission Régulatrice impulse un processus progressif d'amélioration au travers du contrôle de gestion et de résultats, mais ce sont des instruments dépourvus de force et qui n'offrent à l'utilisateur aucune compensation pour la mauvaise qualité du service. Le « nouveau cadre réglementaire (CRA 2001) prétend affronter ce problème et propose un système de qualité-pénalités qui reste encore à définir.

La « vérité des prix » devient très injuste lorsqu'il s'agit de prix gonflés par l'inefficacité, et quand l'utilisateur paie le prix d'un service parfait pour un service réel de mauvaise qualité. Les deux décisions récentes de la Commission Régulatrice représentent une évolution encore timide mais signifient peut-être que le jeu entre les entreprises et les utilisateurs est en train de se rééquilibrer.

L'évolution des prix

La « vérité des prix » était un thème central de la réforme (renforçant une tendance qui existait depuis les années 60) : le régime tarifaire, dit la loi 142, sera orienté par les critères d'efficacité économique et de suffisance financière. Cela se produisit dans un contexte où l'entreprise électrique Bogotá par exemple accumula en trois ans (1993-1995) un déficit de 530 milliards de pesos de l'époque. Pour l'entreprise d'eau, on estimait « le retard tarifaire accumulé depuis 1985 à 429 milliards de pesos » (Foro, 1997).

Le rapport élaboré par P. Spiller et publié par la Commission régulatrice, affirme qu'à Bogotá, en janvier 2000, le tarif²⁰ pour la strate 6 parvenait à peine à couvrir 81 % du coût de long terme, 58 % dans le cas de la strate 5, et 38 % pour la strate 4. Dans le secteur électrique, « entre 1972 et 1988, le tarif résidentiel a cru à un taux annuel moyen de seulement 0,84 %, tandis que les tarifs non résidentiels croissaient au rythme de 7,32 % par an » (Cuervo, 1992 p. 194). Au début de 1998, le tarif résidentiel moyen était encore inférieur aux coûts de 21 %. Dans les télécommunications, le gros des subventions croisées venait du surpris des appels internationaux et interurbains. Son élimination réduit la facture des entreprises, tandis que le prix réel d'un appel local est multiplié par 2,65 entre 1995 et 1999. Un des effets de la réforme tarifaire est que ménages à haut revenu vont enfin payer les services à leur prix : dans le cas de l'eau, les tarifs par les ménages des strates 5 et 6 auront été multipliés par 2,2 et 2,4 entre 1995 et 1998, malgré la réduction des subventions croisées, de leur contribution au fonds de solidarité.

L'effet sur les ménages de bas revenu est beaucoup plus fort, parce qu'à la vérité des prix s'ajoute ce qu'on appelle le « rééquilibrage tarifaire » (*rebalanceo tarifario*), pièce centrale de la réforme. La loi 142 oblige les entreprises de servir à réduire les contributions payées par les strates élevées, par les commerçants et les industriels, et par conséquent à réduire également les subventions reçues par les groupes à bas revenus. La loi 142 définit un maximum de 20 % pour les contributions, alors que durant les années 80 et 90 elles se situaient à un niveau beaucoup plus

¹⁹ La loi 142 établit que « tout tarif aura un caractère intégral, en ce sens qu'il supposera une qualité et un niveau de couverture du service (...) Un changement de ces caractéristiques sera considéré comme un changement du tarif. » (Art. 87.8)

²⁰ Tarif moyen de base.

élevé, jusqu'à 60 %²¹. Dorénavant, les subventions ne pourront dépasser 50 % pour la strate 1, 40 % pour la strate 2, et 15 % pour la strate 3. Cette subvention s'applique seulement à la « consommation de subsistance », 20 m³d'eau, 20 m³ de gaz, 200 kWh d'électricité, et 250 impulsions de téléphone.

Les entreprises devaient terminer le rééquilibrage tarifaire avant le 31 décembre 2001. Ce délai a été maintenu pour les entreprises d'électricité et de téléphone, mais étendu jusqu'en 2004 pour les entreprises d'eau et de collecte des déchets.

Dans les services qui ont des coûts décroissants, cela se traduit par une réduction en termes absolus de la facture pour les strates 4, 5 et 6, et une augmentation pour les autres²². Pour le service du gaz, par exemple, entre 1995 et 2001, le coût de la consommation de base (abonnement + 20 m³/mois) passe de l'indice 100 à l'indice 64 pour la strate 6, et de 100 à 268 pour la strate 1. Dans les services à coûts croissants, les tarifs pour les pauvres s'envolent littéralement²³.

Dans le tableau n°2, on peut observer l'impact de telles mesures, dans le régime tarifaire approuvé en 1999²⁴ pour le service d'eau à Bogotá. A la fin de la période, pour une famille de la strate 1, l'abonnement lui coûterait 22 fois plus, et le mètre cube presque 11 fois plus qu'auparavant. Pour l'assainissement, l'accroissement serait similaire et même plus fort. Nous sommes en train de parler de pesos constants, d'accroissements réels qui peuvent dépasser les 40 voire 60 % l'an, sans tenir compte de l'inflation qui vient s'y ajouter (eau, 1996/1995, strate 1 : + 95 % en pesos courants). Comme on peut le voir dans le tableau n° 2 pendant les années 2001-2005 l'augmentation tarifaire n'aurait pas été si rapide pour les strates élevées, tandis que les strates basses auraient encore connu une hausse très forte, jusqu'à tripler de nouveau le prix de la consommation de base de 20 m³/mes.

Tableau n° 2. Tarif d'eau Bogotá 1995- 2005 (pesos constants de 1995. Indice 100 en 1995)

Prix de 20m ³ /mes (abonnement inclu)	strate 1	strate 2	strate 3	strate 4	strate 5	strate 6
1995	100	100	100	100	100	100
2001	376	302	260	185	174	177
2005	1185	570	453	262	237	202

Calcul personnel sur la base du régime tarifaire 1999

Pour le service des déchets, la Municipalité a résisté jusqu'ici à l'application du « rééquilibrage tarifaire », arguant des contrats de concession signés avant la promulgation de la loi 142²⁵. Mais il

²¹ On peut dire qu'en Colombie c'est un des rares mécanismes de redistribution qui fonctionnait réellement et était largement accepté.

²² Para el servicio eléctrico, durante la primera parte del periodo (1995-1998), se observa una evolución opuesta a la que acabamos de describir: la tarifa media (\$ corrientes por Kw/h) crece en más de 50 % para los estratos 5 y 6, y mucho menos para los estratos bajos (estrato 2: 25 %, estrato 3: 11 %, estrato 1: 9 %). El rebalanceo tarifario se da a partir de 1999. En cambio, para el servicio de agua, entre 1995 y 1998, cambio más que todo la estructura tarifaria (reducción de precios para los estratos 5 y 6, fuertes aumentos para los estratos 1 y 2) y a partir de 1999, sube el precio promedio.

²³ Le rapport du CIDER 1999 souligne que « à l'impact direct sur les tarifs, dérivé de l'application de la nouvelle régulation, s'ajoute le changement de la stratification que dans de nombreux cas de familles de bas revenus a impliqué le passage à une strate supérieure »: les données que nous avons obtenues ne paraissent pas confirmer ce point de vue dans le cas de Bogotá. Quand on a défini la nouvelle stratification en 1997, 75 % des îlots n'ont pas changé de strate, 14 % ont baissé, et 11 ont monté. Bien sûr, ce sont des proportions significatives, et pour les 11 % qui ont monté, l'impact tarifaire peut être fort. Mais il ne semble pas qu'il y ait eu un transfert net des strates basses vers les strates plus élevées. Cependant, si nous avions possédé des données calées sur les ménages et non sur les îlots, le résultat serait peut-être différent.

²⁴ Sans prendre en compte la baisse imposée par la Commission en 2001

²⁵ Contrats qui comprenaient des subventions croisées beaucoup plus fortes. La Superintendance des Services Publics exerça de fortes pressions sur la Municipalité pour les modifier. Edn 1997, tout était prêt pour amorcer le démontage des subventions, mais le grave accident survenu à la décharge créa une situation qui rendait les hausses de tarif impossibles. Puis vint la récession économique, et l'impossibilité politique du changement.

ne sera pas plus longtemps possible d'é luder les nouvelles normes, et une étude récente a mesuré l'effet suivant du « rééquilibrage »

Tableau n° 3 Effet du « rééquilibrage » sur les tarifs de collectes des déchets à Bogotá (pesos constants de 1999)

	strate 1	strate 2	strate 3	strate 4	strate 5	strate 6
Tarif actuel	1040	2236	4460	8945	15656	30487
Tarif futur	5524	6081	7476	8312	14763	16558
Indice (tarif actuel= 100)	531	272	168	93	94	54

Source : Cydep, 2000

Le poids des services dans le budget des ménages

Dans la recherche déjà citée du CIDER (1999) apparaît un tableau qui attire l'attention : le poids, dans le budget familial, des services de bases, pour chacune des strates sociales. Dans ce tableau (n°4), on observe qu'en 1997 les divers groupes sociaux consacraient aux services de base une proportion similaire de leur revenu, à la différence de ce qui se produit dans de nombreux pays. Mais entre 1997 et 2000, ce poids relatif s'est sensiblement réduit pour les familles à revenu moyen ou élevé (strates 4 à 6), tandis qu'il augmentait légèrement pour la strate la plus défavorisée, et fortement pour les strates 2 et 3, jusqu'à atteindre presque le double de l'effort exigé de la strate 6.

Tableau n° 4 Proportion des revenus consacrée à la dépense en services de base – facture type pour chaque groupe – échantillon national

Année	Strate 1	2	3	4	5	6
1997	6,00	5,34	5,49	4,54	4,67	4,75
2001	6,83	6,94	7,28	4,07	4,08	3,94

Source : CIDER, 1999

Malheureusement nous n'avons pas pu faire le calcul pour Bogotá seule. On peut supposer que la tendance générale est la même, ou plus marquée encore si l'on prend en compte les augmentations prévues pour l'eau et les déchets.

La réduction des subventions, combinée avec l'augmentation des tarifs signifie pour les strates sociales modestes une croissance accélérée de leurs factures. Lorsque l'entreprise d'eau présenta sa demande d'augmentation des tarifs, elle avertit que le poids des services d'eau et d'assainissement dans le revenu des ménages passerait de moins de 1 % pour l'ensemble des strates à 2,9 % pour la strate 3, à 3,3 % pour la strate 2, et à 5,1 % pour la strate 1.

Ceci survient au moment où le taux de chômage s'élève, et où la croissance des revenus est moins forte que prévu dans les projections qui servent de base au calcul des tarifs. Nous observons donc une réduction drastique des mécanismes de solidarité entre usagers, et d'une augmentation rapide du poids des services dans les budgets, qui n'est guère compatible avec la stagnation ou la réduction des revenus réels.

Bien sûr le poids des services dans les budgets dépend du niveau de consommation de ces services. L'augmentation des prix entraîne des modifications dans les modèles de consommation (élasticité-prix). Il serait d'une grande importance d'évaluer ces effets de manière fine pour chaque strate sociale. Nous avons réalisé deux calculs du coût moyen du service de l'eau, l'un sur la base des consommations historiques, celles prises en compte dans l'élaboration du tarif, et l'autre sur la base des consommations observées en 1999. Cette réduction est marquée dans toutes les strates, elle est suffisamment forte dans les strates 1 et 2 pour que les factures réelles se réduisent de plus de 50 % (en pesos constants).

Tableau n° 5 Factures d'eau moyenne pour chaque strate sociale 2001 (prix constants 2000)

	strate 1	strate 2	strate 3	strate 4	strate 5	strate 6
Sur la base des consommations historiques	12.151	28.106	29.212	31.251	55.245	82.362
Sur la base des consommations observées en 1999	6.000	13.036	20.364	25.769	43.553	64.018

Calcul personnel- sur la base des données de consommations de la EAAB.

Les données de consommation ne sont pas toujours fiables et il existe des contradictions entre les sources. Toutes enregistrent une baisse significative de la consommation, mais avec des sauts si brusques d'une année sur l'autre que l'on peut questionner leur fiabilité. Pour cette raison, les calculs ci-dessus doivent être pris avec précautions. Cependant, ces informations sont préoccupants : après la forte chute de la consommation d'eau consécutive à la crise de l'offre en 1997, les strates de hauts revenus récupèrent un niveau de consommation plus accordé à leur mode de vie. En revanche, les strates 1 et 2 continuent à réduire leur consommation (Angel 2001) : usage plus rationnel de la ressource, ou rationnement pour cause financière ?

Il s'agit de politiques qui peuvent produire des effets pervers : une recherche faite par le CIDER (1999) donne à penser que dans certaines circonstances l'augmentation tarifaire peut produire à la fois des pertes de bien-être pour les strates sociales modestes qui réduisent leur consommation, et des pertes économiques pour les entreprises, puisque l'élasticité-prix de la consommation ne permet pas que l'augmentation de tarifs se traduise en recettes supplémentaires.

Conclusion

Les réformes de 1994 prétendaient déconnecter au maximum les services urbains de base de la politique municipale et les lier à des normes élaborées par un régulateur national indépendant. Cependant, dix ans plus tard, l'évolution observée à Bogotá paraît passablement différente de celle qui s'est produite à Medellín, ou à Cali, ce qui suggère qu'il existe encore une étroite interaction entre les services de base et la politique municipale. Les habitants de Cali ont expérimenté le côté sombre de cette relation, la chute de leurs entreprises municipales, l'intervention de la Superintendance, et l'absence d'alternatives. A Bogotá, comment peut-on caractériser cette relation, et quels en sont les résultats ?

Les pages antérieures démontrent que ses services de base ont connu des évolutions passablement complexes. La présence des Commissions Régulatrices nationales se fait sentir, pour sûr, par les processus de privatisation, la séparation verticale des fonctions, l'introduction de la concurrence, par des réformes tarifaires qui n'auraient pas été si rapides si elles n'avaient pas été imposées par le niveau national (vérité des prix, rééquilibrage tarifaire), mais on n'aurait pas vu non plus une pression si forte pour réduire les inefficacités et empêcher leur transfert sur les prix.

Mais on ne peut dire pour autant que la municipalité n'ait plus d'influence sur le destin des services de base, comme le souhaitaient les auteurs de la loi 142. Tout au contraire. C'est que ces services ont un rôle stratégique pour le pouvoir municipal, parce qu'ils interfèrent à chaque moment avec les principales politiques urbaines ; ils peuvent devenir des obstacles insurmontables, ou au contraire de puissants leviers. A chaque moment, il devient évident que ces services, outre leur dimension technico-économique et sectorielle, ont une dimension transversale, territoriale, totalement oubliée par le législateur, mais évidente pour n'importe quel Maire.

A Bogotá, cela a été particulièrement vrai durant les dernières années, parce que les maires successifs ont été porteurs de politiques urbaines fortes. D'où une évolution spécifique de ces services dans cette ville. Ce ne fut pas la simple mise en oeuvre du modèle défini en 1994, mais une dynamique, parfois conflictuelle, parfois créative, qui n'est pas terminée, et qui aura peut-être –qui sait ?- une influence sur le modèle des services publics en Colombie.

Références bibliographiques

- Alfonso O. y Bermúdez M. 1999, Como vamos en desmarginalización y servicios públicos, Univ. de los Andes, Proyecto Bogotá Cómo vamos? mimeo
- Alfonso O. y Bermúdez M. 2000, Como vamos en mejoramiento de barrios, mimeo
- Alcaldía Mayor, El mejoramiento integral de barrios. Memoria inicial de la experiencia del proyecto sur con Bogotá (sin fecha)
- Angel J.E. & Rozo J., Estimación del consumo básico de agua potable en Colombia, Regulación n° 7, junio de 2001.
- Bautista O. y Alfonso O. 1997, Servicios públicos domiciliarios en Santafé de Bogotá. Entre la universalización y el deterioro de las coberturas, in Foro, enero-marzo de 1997, n°6, pp. 87-96
- Beccassino A. 2000, Peñalosa y una ciudad 2600 metros más cerca de las estrellas, Bogotá, Gribaldo.
- Bogotá como vamos. Separata especial junio de 2000-
- CIDER 1998, Análisis y caracterización de la industria del agua, Informe Final, CRA
- CIDER 1999, Impacto de la regulación tarifaria sobre los ingresos familiares y de las empresas de servicios públicos domiciliarios, proyecto CRA/PNUD, informe final
- Comisión Reguladora de Agua 2001, Bases del nuevo marco regulatorio para el sector.
- Cuervo L.M. 1992, De la vela al apagón, 100 años de servicio eléctrico en Colombia, CINEP Bogotá 273p.
- Cydep 2000, Plan maestro de aseo urbano de Bogotá: informe IV para la operación financiera y comercial
- Deeb A. 1999, La empresa regional de SP y las prioridades del consumo de agua en la Sabana, in: Hacia la metropolización de la Sabana de Bogotá, CAR
- Jaramillo S. 1995, Ciento veinte años de servicios públicos en Colombia, CINEP Bogotá, 139p..