

La régularisation des favelas par l'électricité. Un service entre Etat, marché et citoyenneté

Francesca Pilo'

▶ **To cite this version:**

Francesca Pilo'. La régularisation des favelas par l'électricité. Un service entre Etat, marché et citoyenneté. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris-Est Marne la Vallée, 2015. Français. ⟨NNT : ⟩. ⟨tel-01453040⟩

HAL Id: tel-01453040

https://hal.science/tel-01453040v1

Submitted on 2 Feb 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC 4.0 - Attribution - Non-commercial use - International License

Thèse en co-tutelle

Université Paris-Est – France (Aménagement de l'Espace, Urbanisme)

Université Fédérale Fluminense – Brésil (Economie)

La régularisation des *favelas* par l'électricité.

Un service entre Etat, marché et citoyenneté

FRANCESCA PILO'

Sous la direction de **Sylvy Jaglin** et de **Claude Cohen**

Soutenue publiquement à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

Le 6 février 2015

Composition du jury :

Ana Lucia BRITTO, Professora Associada da Universidade Federal do Rio de Janeiro (rapporteur)

Claude COHEN, Professora Associada da Universidade Federal Fluminense (co-directrice)

Sylvy JAGLIN, Professeure de l'Université Paris-Est LATTS (directrice)

Alain MUSSET, Directeur d'études à l'EHESS

Alexis SIERRA, Maître de conférences HDR, Université de Cergy-Pontoise (rapporteur)

Rafael SOARES GONÇALVES, Professor Adjunto da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

A Lucia

Résumé

L'accueil de plusieurs événements internationaux ayant réactualisé l'enjeu sécuritaire, dès la fin de l'année 2008, le gouvernement de l'État de Rio de Janeiro a mis en place une nouvelle politique de sécurité publique pour reprendre le contrôle territorial d'un grand nombre de *favelas* en s'appuyant sur les Unités de police de pacification (UPP). Dans ce cadre, les pouvoirs publics ont en partie remodelé leur projet d'intégration des *favelas*. Depuis les années 1990, il était principalement envisagé en termes d'aménagement, par l'amélioration des infrastructures et des voies d'accès ainsi que, dans une moindre mesure, de régularisation foncière et urbaine. Désormais, les autorités envisagent de promouvoir « l'intégration par la régularisation » des relations marchandes et administratives, associant les différents acteurs des sphères publiques et privées.

Cette thèse pose la question de l'intégration des *favelas* selon une perspective peu explorée : celle de la régularisation par le réseau d'électricité, dont l'objectif est de faire des « usagers clandestins » de nouveaux « clients abonnés », liés à l'entreprise de distribution par un compteur. En particulier, nous nous attacherons à mettre en exergue l'articulation entre logiques publiques et privées à l'œuvre dans les projets de régularisation du service d'électricité dans deux *favelas*, Santa Marta et Cantagalo. Pour ce faire, notre analyse se propose d'étudier la régularisation du service d'électricité à travers ses outils - socio-techniques (installation des compteurs et réfection du réseau), commerciaux (modes de recouvrement des factures) et de maîtrise de la consommation d'électricité – et leurs modes d'appropriation par les abonnés.

La recherche montre que la régularisation du service d'électricité reconfigure la relation des *favelados* à l'Etat et au marché qui se heurte à certaines limites : la relation commerciale contractualisée peine à s'ancrer dans un rapport de confiance ; les actions de maîtrise de la consommation prônent une « mise aux normes » des comportements plus qu'un accompagnement des usages ; la régularisation du service reproduit plutôt qu'elle ne dépasse les inégalités socio-économiques, qui perdent par ailleurs progressivement leur caractère politique. Cette thèse vise ainsi à contribuer à une meilleure compréhension des modalités d'intégration des *favelas* dans le cadre d'une néolibéralisation accrue des politiques urbaines.

Mots-clés : régularisation, service d'électricité, *favelas*, Rio de Janeiro

Resumo

Por sediar uma série de eventos internacionais, a partir do final de 2008, a questão da segurança urbana foi re-atualizada em termos das preocupações centrais do Governo do Estado do Rio de Janeiro, levando-o a implementar uma nova política de segurança pública afim de retomar o controle territorial de um grande número de *favelas*, apoiando-se nas Unidades de Polícia Pacificadoras - UPPs. Nesse contexto, pode-se dizer que o poder público remodelou em parte seu projeto de integração das *favelas*. Isto porque, desde os anos 90, este previa melhorias na infra-estrutura e nas vias de acesso, além de, embora de forma menos importante, algum tipo de regularização territorial e urbana. Atualmente, as autoridades falam em promover uma "integração através da regularização" das relações mercantis e administrativas, associando os diferentes atores das esferas públicas e privadas.

Esta tese questiona a integração das *favelas* segundo uma perspectiva pouco explorada até hoje: a da regularização através da rede elétrica, cujo objetivo vem sendo o de transformar "usuários clandestinos" em "novos clientes", conectados à distribuidora de energia elétrica através de um medidor. Mais especificamente, trataremos de ressaltar a articulação entre lógicas públicas e privadas existentes nos projetos de regularização dos serviços de eletricidade em duas *favelas*, Santa Marta e Cantagalo. Para tanto, propomos estudar a regularização do serviço de eletricidade a partir de seus aspectos socio-técnicos (instalação de medidores e reinstalação da rede), comerciais (formas de faturamento) e das medidas de economia da energia, bem como as formas de apropriação destes termos pelos consumidores.

A pesquisa realizada demonstrou que a regularização do serviço elétrico tende a reestruturar a relação dos *favelados* com o Estado e o mercado que esbarra em certos limites: a relação comercial dificilmente se estabelece através de laços de confiança; as ações de economia da energia pregam normas em detrimento do acompanhamento dos hábitos de consumo existentes; a regularização do serviço reproduz em vez de ultrapassar as desigualdades socioeconômicas, que vão perdendo progressivamente, por outro lado, seu aspecto político. Assim, esta tese pretende contribuir para uma melhor compreensão das modalidades de integração das *favelas* em um contexto de neoliberalização acentuada das políticas urbanas.

Palavras-chave: regularização, serviço de energia elétrica, *favelas*, Rio de Janeiro

Abstract

With the country's hosting of a number of major international events having refocused attention on security issues, the government of the state of Rio de Janeiro introduced a new public security policy at the end of 2008 to regain territorial control over many of the city's *favelas* through the use of Pacifying Police Units (UPP). This programme has led to a partial revamp of the public authorities' *favelas* integration project. Since the 1990s, development has mainly involved improving infrastructure and access roads and, to a lesser extent, land and urban regularisation. Now, however, the authorities plan to promote 'integration through the regularisation' of market and administrative relationships, involving various stakeholders from both the public and private spheres.

This thesis examines the integration of these *favelas* from a relatively unexplored perspective: that of regularisation through the electricity network, the aim of which is to transform 'illegal users' into new 'registered customers', connected to the distribution company by a meter. In particular, we will highlight the link between the public and private approaches being used in projects to regularise the electricity service in two *favelas*, Santa Marta and Cantagalo. To this end, our analysis will focus on studying regularisation of the electricity service using its own tools - including socio-technical (installing meters and rehabilitating the network), commercial (billing collection methods) and controlling electricity consumption tools - and examining the ways in which customers have taken ownership of these.

Research shows that regularising the electricity service tends to reshape the *favelados'* relationship with the state and the market; however, this has a number of limitations: it is difficult to build contractual customer relationships based on trust; activities to control consumption advocate bringing behaviours 'up to standard' rather than supporting use; service regularisation tends to reproduce socio-economic inequalities rather than rise above them and these inequalities also gradually become less political. Thus, the aim of this thesis is to help improve understanding of the methods being used to integrate the *favelas* given the growing neo-liberalisation of urban policy.

Keywords: regularisation, electricity network, *favelas*, Rio de Janeiro

Remerciements

C'est avec grand plaisir que j'adresse cette page de remerciements à tous ceux qui m'ont soutenue au cours de mes recherches. Une page n'est pas suffisante, je me bornerai à remercier donc les personnes qui ont directement influé sur mon travail, sans pour autant oublier les autres amis et collègues qui m'ont accompagnée.

Cette thèse a été réalisée dans le cadre d'une co-tutelle entre le Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTS) de l'Université Paris-Est et le *Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento* (CEDE) de l'Université Fédérale Fluminense.

Mon premier élan de gratitude va à mes directrices de thèse Sylvy Jaglin et Claude Cohen, d'abord, pour la confiance qu'elles m'ont accordée, elles, qui, sans me connaître, ont accepté le projet d'une thèse en co-tutelle entre deux pays, dont je n'étais pas originaire. Sylvy Jaglin m'a orientée dans mes lectures et guidée avec une exigence intellectuelle remarquable. Sa patience (en particulier, lors des longues corrections du manuscrit !) et ses encouragements m'ont permis de mener à bien ma longue tâche. Cette thèse n'aurait pu voir le jour sans sa bienveillance qui m'a permis de surmonter bien des obstacles. Merci à Claude Cohen qui m'a initiée au « monde des économistes de l'énergie ». La dimension économique de cette thèse lui doit beaucoup. Son soutien et ses encouragements dans les moments difficiles ont été précieux au long de ces années.

Je tiens également à exprimer ma gratitude à Ana Lucia Britto, Alain Musset, Alexis Sierra et Rafael Soares Gonçalves pour m'avoir fait l'honneur de lire et juger ces travaux.

Sur le plan logistique, cette recherche a pu bénéficier de l'aide à la mobilité de l'université Paris-Est et de la bourse du Réseau français d'études brésiliennes (REFEB) de l'ambassade de France au Brésil. L'université de Marne-la-Vallée m'a permis de poursuivre l'écriture de cette thèse dans le cadre d'un poste d'ATER. Je remercie également Sandrine Wenglenski qui m'a offert la possibilité de m'initier à l'enseignement, en tant que vacataire, et ma collègue Caroline Guillot, qui a assuré mes premiers pas dans cet exercice.

Merci à l'ensemble du LATTS de m'avoir offert un cadre de travail convivial, amical et bienveillant. Je tiens tout d'abord à remercier les chercheurs ayant accepté de participer à des mini-soutenances annuelles et, tout particulièrement, Denis Bocquet, Gilles Jeannot, Dominique Lorrain, Nathalie Montel, François-Mathieu Poupeau, Jonathan Rutherford et Taoufik Souami pour leurs précieux conseils. David Guéranger pour m'avoir particulièrement accompagnée dans la dernière ligne droite. Nicole May pour le temps qu'elle m'a consacré et à sa détermination contagieuse. Olivier Coutard pour sa capacité d'écoute et son humour toujours pertinent. Valérie Clerc pour sa disponibilité à me faire part de son expérience de recherche sur la régularisation foncière dans les pays en développement. Merci à l'ensemble de l'équipe du laboratoire, avec une pensée particulière à Valérie Bocquillon, Marie d'Arcimoles et Nathalie Peroumal.

Un grand merci aux deux maisons qui m'ont permis de faire des allers-retours entre Paris et Rio et me faire sentir toujours chez moi : « *Gastão* » à Rio et « Danube » à Paris. Un remerciement à *tous* mes colocataires qui m'ont appuyée (et supportée) dans toutes les phases de cette thèse, du terrain à l'écriture : Marcelle, Sébastien, Estefania, Arthur, Bruno et

Glauber (à Rio) et Olivier, Ivan, Antoine, Guillaume, Ralph, Anne-Lise, Luca, Anaïs et Charlotte (à Paris). Un remerciement spécial à Amanda, qui a accompagné ce travail depuis Rio jusqu'à Paris. Et Mariana, particulièrement présente dans cette dernière ligne droite. *Valeu meninas* !

A Rio, un merci particulier à Marcia et Natalia pour m'avoir introduite dans les *favelas* de Santa Marta et Cantagalo et à tous les habitants et les acteurs qui ont partagé avec moi un peu de leur vécu au bénéfice de la recherche.

Je tiens particulièrement à remercier mes camarades du LATTS, véritables compagnons de cette aventure et « staff » de relecteurs. Merci à Julie, pour ses relectures et corrections patientes mais surtout pour m'avoir offert une véritable et précieuse amitié. Elle a été d'un soutien sans faille au long de ces années. Merci à Sophie, qui avec son amitié, sa *tchatche* et ses délicieux repas a contribué à mon équilibre psycho-physique. Jérémie, Rémi et Louise, les compagnons des « émergents » du LATTS. A Hélène S., pour son humour, sa simplicité et son appui scientifique et amical précieux. Les filles du « café de l'Après-Thèse » pour les rencontres amicales et les belles rigolades : Hélène N., Anastasia, Pauline, Anna, Lucie et Aurélie. Daniel, mon exemple de « positive attitude » et Félix mon jumeau franco-italien-brésilien. Et tous les autres : Catalina, Sylvère, Hortense, Laurence, Juliette, Florent, Rémi, etc. – cités ici ou non –, merci !

Merci aux amis italiens loin mais toujours proches : Giacomo a littéralement géré mes angoisses scientifiques et même avec la distance Paris-Rio-Cape Town-Bologne a été une présence importante. Davide, Francesca, Giorgia et Luul, les amis de toujours, ont accompagné ce travail et partagé mes doutes, parfois intraduisibles !

Je consacre ces presque dernières lignes à Simon, qui m'a accompagnée ces dernières années et a rendu ma vie plus belle, cette écriture plus légère grâce à sa patience, son amour et son attention infatigable. *Dank u wel* !

Merci à ma famille, sans laquelle tout ce parcours n'aurait pas été possible. (*Grazie alla mia famiglia senza la quale questo percorso non sarebbe stato possibile !).*

Sommaire général

RESUME 5

ACRONYMES 15

INTRODUCTION 19

1. NEOLIBERALISATION DES POLITIQUES URBAINES ET « MARGES » URBAINES 20
2. DEPLACER LE REGARD, DE LA REGULARISATION FONCIERE A LA REGULARISATION DU SERVICE D'ELECTRICITE 25
3. REPENSER LES MODES D'INTEGRATION DES CITADINS DES QUARTIERS IRREGULIERS EN TANT QU'USAGERS : PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES 32
4. METHODOLOGIE : L'ECLECTISME DES DONNEES 40
5. ARCHITECTURE DE LA THESE 52

PARTIE I – (IN)FORMALISATION(S) ELECTRIQUES : POLITIQUE ET GESTION DE L'ACCES AU RESEAU D'ELECTRICITE DANS LES *FAVELAS* 56

INTRODUCTION 57

CHAPITRE 1. EXCLUSION, CLIENTELISME POLITIQUE ET CITOYENNETE PAR LE RESEAU 59

1. NAISSANCE, RECONNAISSANCE ET ILLEGALITE DES *FAVELAS :* TOLERER LA PRESENCE DES *FAVELAS* PAR LE RESEAU ELECTRIQUE 60
2. L'INSTALLATION DES « COMMISSIONS D'ELECTRICITE » : UN OUTIL CLIENTELISTE DE CONTROLE POLITIQUE DES *FAVELAS* 74
3. L'ELECTRIFICATION OFFICIELLE DES *FAVELAS* : DU « CLIENT POLITIQUE » AU « CITOYEN » 84
4. LES PARADOXES POLITICO-JURIDIQUES DE L'INTEGRATION DES *FAVELAS* A L'ERE DEMOCRATIQUE 97

CHAPITRE 2. LA REGULARISATION ET LA MARCHANDISATION DE L'ACCES AU SERVICE (ET LEUR IMPASSE) 112

1. RESTRUCTURATION ET LIBERALISATION DU SECTEUR ELECTRIQUE 114
2. LA REGULARISATION DE LA RELATION COMMERCIALE DANS LES *FAVELAS* 126
3. LES ECHECS DE LA REGULARISATION COMMERCIALE : LA FRAGMENTATION PAR LE RESEAU EN QUESTION 142

CHAPITRE 3. « PACIFICATION » ET REGULARISATION DE L'ACCES AU SERVICE D'ELECTRICITE 159

1. LES POLITIQUES ENVERS LES *FAVELAS* AU SERVICE DE LA « VILLE STRATEGIQUE » 159
2. POLICER, MARCHANDISER, URBANISER : INTEGRER ? 171
3. LA LIGHT : UNE ENTREPRISE ENGAGEE DANS LA REGULARISATION DES *FAVELAS* « PACIFIEES » 184
4. LA POLITIQUE D'ACCESSIBILITE AU SERVICE D'ELECTRICITE : UNE SEMI-CONTRACTUALISATION CROISSANTE 198

CONCLUSION PREMIERE PARTIE 205

PARTIE II – LA REGULARISATION DU SERVICE D'ELECTRICITE EN CONTEXTE NEOLIBERAL 207

INTRODUCTION 208

1. SANTA MARTA ET CANTAGALO : DES *FAVELAS* ANCIENNES AUX CONDITIONS D'URBANISATION ENCORE PRECAIRES 208
2. DEUX *FAVELAS* PRISES PAR LES DYNAMIQUES NEOLIBERALES AU DEFIS DU « DROIT A LA VILLE » 223

CHAPITRE 4. LES COMPTEURS ET LA CONTRACTUALISATION DE LA RELATION COMMERCIALE 242

1. REGULARISATION SOCIOTECHNIQUE ET LUTTE CONTRE LES PERTES COMMERCIALES : « LES MOYENS DU BON DRESSEMENT » 245
2. LA REGULARISATION SOCIO-TECHNIQUE A SANTA MARTA ET CANTAGALO 256
3. DEVENIR ABONNE DANS LES QUARTIERS IRREGULIERS : UN LEVIER DE « CITOYENNETE » ? 266
4. LES DEFIS DE LA RELATION COMMERCIALE CONTRACTUALISEE : ENTRE CONFIANCE ET DROITS 280

CHAPITRE 5. UN « BRICOLAGE INSTITUTIONNEL » POUR FABRIQUER DES ABONNES ET DES CITOYENS CONTRIBUABLES 297

1. UNE POLITIQUE COMMERCIALE INNOVANTE ET « A LA MARGE » DES REGULATIONS PUBLIQUES 299
2. DERRIERE LA POLITIQUE COMMERCIALE : UN « BRICOLAGE » INSTITUTIONNEL 311
3. LES CONTESTATIONS DES RECOUVREMENTS PROGRESSIFS ET LA FRAGILISATION DE LA RELATION COMMERCIALE 324

CHAPITRE 6. LA REGULARISATION PAR LES NORMES COMPORTEMENTALES DE CONSOMMATION 342

1. LE PROGRAMME DE MAITRISE DE LA CONSOMMATION « *COMUNIDADE EFICIENTE* » ET SES OBJECTIFS 344
2. DES IDEAUX DE « BONS USAGES » AUX LIMITES DE LA QUOTIDIENNETE DES USAGES 359
3. LES LIMITES D'UNE APPROCHE COMMERCIALE A LA SOBRIETE ELECTRIQUE 382

CHAPITRE 7. « CIVILISATION » MARCHANDE ET EUPHEMISATION DES INEGALITES D'ACCES 394

1. LES MENAGES : DES TAUX D'EFFORT EN PROGRESSION QUI DESTABILISENT LA RELATION COMMERCIALE 395
2. LES COMMERÇANTS : TACTIQUES, ADAPTATIONS ET INADAPTABILITES 409
3. LE PROJET « *LIGHT RECICLA* » : UN ARRANGEMENT PONCTUEL VISANT LA DURABILITE DE LA RELATION COMMERCIALE 423
4. IMPLICATION DES ABONNES A LA PRODUCTION DU SERVICE ET MARCHE : UN PROCESSUS DE DEPOLITISATION 432

CONCLUSION DEUXIEME PARTIE 446

CONCLUSION GENERALE 449

BIBLIOGRAPHIE 458

ANNEXES 482

ANNEXE 1. LISTE DES ENTRETIENS 482
ANNEXE 2. GRILLE D'ENTRETIEN - MENAGES 486
ANNEXE 3. GRILLE D'ENTRETIEN - COMMERÇANTS 489
ANNEXE 4. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME "*COMUNIDADE EFICIENTE*" 491
ANNEXE 5. PROJET DE LOI N 467/2011 492

CARTES 500

ENCADRES **500**

GRAPHIQUES **501**

ILLUSTRATIONS **501**

TABLEAUX **503**

Acronymes

ACRJ	*Associação Comercial do Rio de Janeiro,* Association commerciale de Rio de Janeiro
ALERJ	*Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro,* Assemblée législative de l'Etat de Rio de Janeiro
ANEEL	*Agência Nacional de Energia Elétrica*, Agence nationale de régulation de l'énergie électrique
BID	Banque interaméricaine de développement
BNDS	*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social,* Banque brésilienne du développement
BNH	*Banco Nacional da Habitação*, Banque nationale du logement
BOP	*Bottom of the Pyramid*, Base de la pyramide
BOPE	*Batalhão de Operações Policiais Especiais*, Bataillon des opérations spéciales de police
BRT	*Bus Rapid Transit*
CCM	*Centro de contrôle da medição,* Centre de contrôle de mesure
CDE	*Conta de Desenvolvimento Energético*, Compte de développement de l'énergie
CEDAE	*Companhia Estadual de Águas e Esgotos*, Compagnie de l'État d'eau et d'égout
CEE	*Commissão Estadual de Energia,* Commission d'énergie de l'Etat de Guanabara
CIEP	*Centro Integrado de Educação Pública,* Centre intégré d'éducation publique
CNPJ	*Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica,* Registre national des personnes juridiques
CME	*Comissão Municipal de energia,* Commission municipale d'énergie.
COSIP	*Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública,* taxe éclairage public
CPF	*Cadastro de Pessoas Físicas,* Registre des personnes physiques
CPI	*Comissão Parlamentar de Inquérito,* Commission d'enquête parlementaire
CRAS	*Centro de Referência da Assistência Social*, Centre de référence d'assistance sociale
DEC	*Duração Equivalente de Interrupção por unidade consumidora,* Durée des interruptions du service d'électricité
DNAEE	*Departamento Nacional de Agua e Energia Eletrica,* Département national d'eau et d'énergie électrique
DNIG	*Departamento Nacional de Iluminação e Gás,* Département national d'éclairage et de gaz
EDF	Electricité de France

EMOP	*Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro*, Entreprise des travaux publics de l'Etat de Rio de Janeiro
FAFEG	*Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara,* Fédération des associations des *favelas* de l'Etat de Guanabara
FEC	*Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora,* Nombre d'interruptions du service d'électricité
FIRJAN	*Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro,* Fédération des industries de Rio de Janeiro
FMI	Fond Monétaire International
ICMS	*Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação,* Impôt sur la circulation des marchandises et des services
IETS	*Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade,* Institut d'études du travail et société
IPEA	*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada,* Institut de recherche économique appliquée
IPP	*Instituto Pereira Passos,* Institut Pereira Passos
ITERJ	*Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro*, Institut foncier de l'Etat de Rio de Janeiro
MAE	*Mercado Atacadista de Energia*, Marché de gros de l'électricité
MME	*Ministério de Minas e Energia*, Ministère des mines et de l'énergie
NIS	*Número de Identificação Social*, Numéro d'identification sociale
ONS	*Operador Nacional do Sistema Elétrico*, Opérateur national du système électrique
PAC	*Programa de Aceleração do Crescimento*, Programme d'Accélération de la Croissance
PEE	*Programas de Eficiencia energética*, Programmes d'économie de l'énergie
PND	*Programa Nacional de Desestatização,* Programme national de désétatisation
POUSO	*Posto de Orientação Urbanística e Social*, Bureau d'orientation urbanistique et sociale
PROCEL	*Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica,* Programme national de conservation d'énergie électrique
PRONAI	*Programa de Normalização de Áreas Informais,* Programme de normalisation des zones informelles
ROL	*Receita Operacional Líquida*, Résultats nets d'exploitation
SEBRAE	*Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas*, Service brésilien d'appui aux micro et petites entreprises
SIN	*Sistema Interligado Nacional*, Système interconnecté national
SMC	*Sistema de Medição Centralizada*, Système de mesure centralisé

SMDS	*Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social*, Secrétariat municipal de développement docial
SMH	*Secretaria Municipal de Habitação,* Secrétariat municipal au logement
SMI	*Sistema de Medição Individualizada*, Système de mesure individualisé
SMU	*Secretaria Municipal do Urbanismo*, Secrétariat municipal d'urbanisme
UPP	*Unidade de Polícia Pacificadora*, Unité de police de pacification
ZEIS	*Zona Especial de Interesse Social*, Zones d'intérêt social spécial

INTRODUCTION

J'écris ces lignes le premier jour de la coupe du Monde et tous les projecteurs internationaux regardent le Brésil. Au-delà des passionnés de football, cet évènement d'envergure mondiale concentre les regards de ceux qui cherchent à comprendre les transformations d'une société mobilisée depuis plus d'un an contre la manière dont le gouvernement conduit le pays vers le « progrès »[1]. Avec le slogan « *Se não tiver direitos, não vai ter Copa* », « si je n'ai pas de droits (sociaux), vous n'aurez pas de Coupe (du monde) », les manifestants pointent en premier lieu les investissements pharaoniques (11 milliards d'euros) engagés par le gouvernement brésilien pour préparer l'événement. Plus largement, ils demandent une redistribution des investissements en faveur de véritables services publics pour la population, notamment en termes de transports, de santé et d'éducation, mais ils réclament aussi une vraie démocratie participative. La ville de Rio de Janeiro est, à ce titre, au centre de restructurations urbaines profondes, soutenant largement l'accueil d'événements internationaux afin de s'affirmer comme une « ville internationale » (Deboulet, Roulleau-Berger, et Berry-Chikhaoui 2007)[2]. Dans une vision stratégique de la ville, cette désignation représente un levier de restructuration économique s'appuyant sur un grand nombre de projets de modernisation. En ce sens, l'enjeu de sécurité publique est devenu prioritaire dans l'agenda politique du gouvernement de l'Etat de Rio de Janeiro, l'objectif étant de diminuer le taux de mortalité et plus largement de déconstruire l'imaginaire collectif qui fait de la ville de Rio l'une des plus violentes au monde, afin d'offrir un cadre économique favorable aux investissements nationaux et internationaux.

A Rio de Janeiro, sécuriser la ville signifie tout d'abord sécuriser les *favelas* : problème public depuis plus d'un siècle, leur accaparement depuis les années 1980 par des groupes armés, liés au trafic de drogue, a fait de ces espaces un enjeu sécuritaire de premier ordre. Ainsi, dès la fin de l'année 2008, le gouvernement de l'Etat de Rio de Janeiro a mis en place une nouvelle politique de sécurité publique visant à reprendre le contrôle territorial d'un nombre considérable de *favelas* de la ville et à rétablir ainsi le monopole de la violence légitime (Weber 1919) par l'installation permanente d'Unités de police de pacification (UPP).

---

[1] Nous faisons référence à la devise nationale inscrite sur le drapeau brésilien « *Ordem et Progresso* » (Ordre et Progrès) empruntée au philosophe positiviste français Auguste Comte.

[2] Des villes « traversées par des processus de restructuration urbaine s'inscrivant dans un système économique international où ne cessent de se développer des marchés en voie de globalisation » (Deboulet, Roulleau-Berger, et Berry-Chikhaoui 2007, p. 21)

Jusqu'en novembre 2014, 38 unités sont ainsi installées dans 264 *favelas* hébergeant 1,5 million habitants[3].

En ce sens, les pouvoirs publics ont aussi remodelé en partie leur projet d'intégration des *favelas*. Depuis les années 1990, il était principalement envisagé en termes d'aménagement, par l'amélioration des infrastructures et des voies d'accès ainsi que, dans une moindre mesure, de régularisation foncière et urbaine. Désormais, les autorités envisagent de promouvoir « l'intégration par la régularisation » des relations marchandes et administratives (des services urbains, du statut des commerces informels, urbaine, etc), associant les différents acteurs des sphères publiques et privées.

Cette thèse raconte un fragment de l'histoire récente des restructurations urbaines d'une grande métropole brésilienne, à partir d'un cadre d'analyse spécifique, celui des projets dits de régularisation du service d'électricité dans les *favelas*, dont l'objectif est de transformer des « usagers clandestins » approvisionnés par des branchements pirates en « abonnés régularisés », liés à l'entreprise de distribution par un compteur. A travers l'analyse de ces projets, nous visons à démontrer que la néolibéralisation progressive des politiques urbaines se traduit par un nouveau projet d'intégration des *favelas*, basé sur la reconfiguration de la relation que ces habitats entretiennent avec l'Etat et le marché.

1. Néolibéralisation des politiques urbaines et « marges » urbaines

Précisons d'abord que notre objet de recherche s'est construit à partir d'un questionnement issu du terrain, face à la mise en place de projets dits de « régularisation » du service d'électricité dans les *favelas*, à la suite du déploiement de la nouvelle politique de sécurité publique territorialisée dans ces espaces à partir de 2008. Le terme « régularisation » est ainsi un terme « local », employé par les opérateurs de terrain pour qualifier l'ensemble des mesures techniques, commerciales et sociales visant à réduire les pertes commerciales, améliorer les conditions d'approvisionnement et reconstruire une relation de service dans des espaces qui ont connu une dégradation progressive des système et service d'électricité.

Le cadre plus large des politiques urbaines dans lequel s'inscrivent les projets de régularisation du service d'électricité, qui font l'objet de notre thèse, n'est pas juste un élément de contexte, mais participe largement à la définition de notre problématique. Les

[3] Données du site officiel la police de pacification : http://www.upprj.com/ dernière consultation le 22.11.2014. Selon les données du recensement national de 2010, le nombre d'habitants des *favelas* est estimé approximativement à 2 millions dans l'Etat de Rio de Janeiro, avec une concentration majoritaire dans la municipalité de Rio, 1,4 millions d'habitants.

politiques urbaines à Rio de Janeiro apparaissent comme paradoxales. Un « droit à la ville » est inscrit dans la loi, ce qui fait de la législation brésilienne l'une des plus progressistes au monde ; et une néolibéralisation progressive des politiques urbaines est à l'œuvre, avec des effets prégnants sur les classes populaires.

1.1. Une néolibéralisation progressive des politiques urbaines

Depuis les années 2000, le néolibéralisme (comme idéologie) et la néolibéralisation (comme processus de diffusion, notamment dans les politiques publiques) sont devenus des concepts clés dans les études urbaines anglophones (Morange et Fol 2014). Sur l'hypothèse d'une transformation de la nature des politiques urbaines prenant un tournant néolibéral, largement avancée dans les champs de la géographie et de la sociologie urbaines, a fleuri une importante littérature autour de la relation entre planification urbaine et néolibéralisme, dont les principaux auteurs s'appuient sur les travaux de référence du géographe néo-marxiste David Harvey. Ces recherches s'intéressent principalement aux dynamiques macro-économiques redéfinissant la relation entre l'Etat et les villes[4]. Ils les abordent autour de trois grandes questions : les transformations des modes de gouvernance, qui se restructurent par un « rééchelonnement scalaire » de l'action publique vers la ville (Brenner 1999) ; les transformations des modes de construction de la ville, qui cesse d'être un espace de production sociale pour devenir un espace de compétitivité (Jessop 2002), ce qui affecte la reconfiguration des espaces urbains (gentrification, privatisation des parcs de logement publics, nouvelles formes de ségrégation, etc.) ; et les effets sociaux de ces mutations (montée des inégalités). Ces travaux mettent en évidence la conversion des gouvernements urbains « à un *entrepreunarialisme* plus préoccupé de créer les meilleures conditions pour attirer les entreprises, les investisseurs et les touristes que d'assurer la reproduction du facteur travail et de redistribuer les fruits de la croissance urbaine »[5]. De manière générale, les effets des transformations urbaines qui résultent des projets de restructuration entraînent une valorisation des espaces et, de façon concomitante, « l'exclusion des populations modestes, en accentuant le caractère de marge sur certains espaces résidentiels ou en le générant sur d'autres » (Legros 2014).

Comme le souligne Marianne Morange, les débats généraux sur la néolibéralisation apportent deux définitions du néolibéralisme légèrement distinctes. D'une part, le

[4] Il ne s'agit pas ici de s'engager dans un débat théorique sur le néolibéralisme. Dans un article récent, T. Sager propose un tour d'horizon de la littérature sur cette question, à partir de 750 articles et livres. Sager (2011).

[5] Projet scientifique du colloque « la Ville néolibérale : une thèse crédible ? », disponible sur : http://altervilles.universite-lyon.fr/colloque-septembre/la-ville-neoliberale-une-these-credible-projet-scientifique-179766.kjsp, consulté le 15.05.2014.

néolibéralisme comme transformation du rôle de l'Etat et comme restructuration de l'action publique, dans le but de les mettre au service du marché, définition particulièrement adaptée aux pays du Nord ; d'autre part, le néolibéralisme comme stratégie anti-interventionniste et comme projet anti-étatiste, définition dictée dans les pays du Sud par le Consensus de Washington, impliquant notamment la dérégulation et la privatisation (Morange 2011). Il est pourtant nécessaire de souligner que cette distinction est de moins en moins importante. En effet, à partir de 1997, la Banque mondiale, principale promotrice de ces stratégies dans les pays en développement, semble avoir modifié sa position et prôné plus d'interventions étatiques, notamment dans le cadre de son rapport sur le développement dans le monde de 1997, intitulé « l'Etat dans un monde en mutation » (World Bank 1997) et rapports successifs. Or, comme se demande à juste titre Bonnie Campbell : « la Banque mondiale prône un Etat efficace, pour faire quoi ? » (Campbell 1997). Sa réponse est tranchante : « il s'agit de rendre le *market-oriented model* plus efficace et surtout politiquement plus stable » (Campbell 1997, p. 194).

M. Morange souligne également que la notion de néolibéralisme pose problème en raison des variations locales qui peuvent « rendre méconnaissable un modèle néolibéral générique » (Morange 2011, p. 4). L'auteur apporte l'exemple de l'Afrique du Sud où certains auteurs contestent la pertinence de ce cadre théorique pour les villes sud-africaines, car parler de néolibéralisme ne permet pas de décrypter la majorité des dynamiques urbaines (Morange 2011). Dans le contexte de la ville de Rio de Janeiro, le cadre théorique du néolibéralisme est adopté par plusieurs chercheurs, dont les analyses semblent avoir emprunté une définition du néolibéralisme comme processus de restructuration du rôle de l'Etat au service du marché.

En effet, à l'instar d'autres villes, la mondialisation place Rio de Janeiro, depuis désormais deux décennies, au cœur de la compétition économique internationale, et les politiques urbaines ont été largement restructurées afin de poursuivre cet objectif, dans une démarche que certains auteurs définissent comme « néolibérale » (Vainer 2002; Vainer 2013; de Queiroz Ribeiro et Alves dos Santos Junior 2013). En s'inspirant des travaux de D. Harvey, ces analyses révèlent que l'accueil des événements internationaux a transformé les modes de gouvernement de la ville en « gouvernement entrepreneur » (*governança emprendendorista*), avec comme conséquence une marchandisation de la ville et de l'organisation du territoire urbain pour la reproduction du capital, au détriment de mécanismes de régulation des forces du marché qui les rendraient compatibles avec la promotion du « droit à la ville » (de Queiroz Ribeiro et Alves dos Santos Junior 2013). Contrairement aux études qui y voient un retrait de l'Etat, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro et Orlando Alves dos Santos Junior définissent le modèle brésilien comme une forme de « keynésianisme néolibéral » : l'Etat maintient son rôle interventionniste dans l'économie par des politiques « néokeynésiennes », qui « assurent les conditions de circulation du capital et de la force de travail et, en même temps, elles subordonnent les décisions concernant les

investissements publics aux logiques de marché et aux intérêts des grands entrepreneurs » (de Queiroz Ribeiro et Alves dos Santos Junior 2013, p. 28).

Cette thèse n'a pas l'ambition d'ouvrir un débat théorique autour de la pertinence de la notion de « néolibéralisation » comme outil de compréhension des dynamiques urbaines à Rio de Janeiro. Elle a davantage pour objectif d'expliciter, de manière pragmatique, comment et avec quelles conséquences ce modèle de gouvernement se traduit dans les modes d'intégration des *favelas*, et plus particulièrement dans la politique de régularisation du service d'électricité. Nous rejoignons ainsi les interrogations posées par certains chercheurs et récemment systématisées dans un ouvrage intitulé « Marges urbaines et Néolibéralisme », qui propose une réflexion collective autour des processus et des effets de la « (re)conquête néolibérale sur des territoires marginalisés ou perçus comme tels » à partir de plusieurs villes méditerranéennes (Legros 2014, p. 22). Les auteurs adoptent une notion large de « marge », en s'inspirant de la définition déclinée par Alexis Sierra et Jérôme Tadié, comme étant une « situation de mise à l'écart issue d'une représentation officielle et majoritaire, intégrée par les acteurs urbains » (Sierra et Tadié 2008). Si nous nous éloignons de la vision qui présente les *favelados*[6] comme des marginaux[7], les représentations officielles et majoritaires font des *favelas* des espaces stigmatisés et, pour les pouvoirs publics, des espaces à reconquérir. Trois regards croisés sont proposés dans cet ouvrage particulièrement pertinent pour notre étude : les grands projets urbains, leurs effets territoriaux et les stratégies pratiques de résistance des « populations marginalisées » (Legros 2014). Dans les conclusions de l'ouvrage, les auteurs affirment que, si la notion de « ville néolibérale » doit être utilisée avec prudence, il est possible d'observer des pratiques convergentes dans les « politiques de libéralisation, dans la circulation des modèles urbains, des normes et des procédures d'inspiration néolibérale », et plus généralement, autour du constat d'une « gouvernance urbaine de plus en plus dépolitisée » (Legros 2014, p. 271). Même lorsque les pouvoirs publics mettent en œuvre des mesures de « reconquête » de ces espaces marginalisés (périphéries, quartiers informels, espaces délaissés et en déclin), la tendance incline vers une marginalisation accrue de leurs habitants, notamment par la valorisation immobilière qui suit les projets de rénovation urbaine, ce qui contribue à de nouvelles formes de marginalités socio-spatiales.

Les restructurations urbaines dans la ville de Rio de Janeiro bouleversent en profondeur les *favelas* et se traduisent soit par un projet dit d'intégration, pour certaines

---

[6] Le terme *favelado* sera ici utilisé au long de cette thèse pour faire référence aux habitants des *favelas*.

[7] Depuis l'essor de la théorie de la marginalité, prolifique en Amérique latine dans les années 1950 et 1960, plusieurs études ont bien montré que les *favelados* étaient bien intégrés dans la vie urbaine par leur insertion dans le marché du travail et dans les domaines politiques et culturels (A. Leeds et Leeds 1978; Perlman 1977). Pourtant, interrogée quarante ans plus tard, la marginalité dans les *favelas* semble devenue une réalité selon la dernière recherche de J. Perlman : « *Marginality from myth to reality* » (Perlman 2010), sous l'effet d'une stigmatisation et d'une discrimination croissante créant de l'exclusion sociale.

d'entre elles, soit par une politique de relogement pour les autres. Il est donc nécessaire de présenter brièvement ces politiques.

1.2. Les *favelas* : entre éviction, sécurisation et réhabilitation

Dans la Rio de Janeiro, les effets des politiques publiques sur les espaces populaires ont commencé à être visibles à partir des restructurations entamées pour l'accueil des Jeux panaméricains en 2007 et, avec plus de force à partir de 2008, où la perspective d'accueillir de nombreux événements internationaux, dont la Coupe du monde en 2014 et les Jeux olympiques en 2016, voit le jour. Si les *favelas* subissent de manière importante les conséquences des restructurations urbaines, les effets de celles-ci ne sont pas homogènes et dépendent de la localisation dans l'espace urbain, mais aussi de deux types de mécanismes.

D'une part, on assiste au déplacement des populations habitant dans la zone ou aux alentours des équipements sportifs, construits ou rénovés à ces occasions, mais aussi à celui des ménages vivant dans des zones faisant l'objet d'une rénovation urbaine, dont les modalités seront explicitées en détail dans le chapitre 3. Le dossier réalisé par le comité populaire de la Coupe du monde et des Jeux olympiques indique que 4 772 familles ont été relogées dans la ville de Rio de Janeiro, soit 16 700 personnes, pour des raisons directement liées à l'organisation de ces événements (Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro 2014, p. 20). Ces opérations entrent en conflit avec le « droit à la ville », qui apparaît, dans ce contexte, comme une voie pertinente pour interroger les formes de justice et d'injustice en ville (Morange et Fol 2014; Gervais-Lambony *et al.* 2014), d'autant plus que le Brésil a inscrit ce « droit à la ville » dans sa Constitution et dans la loi fédérale 10.257 de 2001, intitulée « Statut de la ville » (chapitre 1).

D'autre part, l'Etat de Rio de Janeiro a mis en place une nouvelle politique de sécurité publique, en installant de manière permanente des unités de police (Unités de police de pacification – UPP) dans un nombre considérable de *favelas*, en raison de l'impératif de sécurisation de la ville en prévision de l'accueil des événements internationaux. N. Bautès et R. Soares Gonçalves, entre autres, explicitent l'articulation des logiques spatiales d'installation des UPP et la localisation des équipements sportifs d'accueil, ainsi que la valorisation de certains quartiers (Bautès et Gonçalves 2011). La « pacification », terme politiquement et médiatiquement utilisé pour désigner cette politique en direction des *favelas*, s'affiche comme une politique volontariste d'« intégration des *favelas* à la ville » par le rétablissement de la présence étatique, d'abord en ce qui concerne le monopole de la violence et, ensuite, par la régularisation des relations marchandes et administratives. L'ancienne secrétaire des finances de l'Etat de Rio de Janeiro, Eduarda La Roque, devenue présidente de

l'Institut municipal Pereira Passos (IPP)[8] a présenté plusieurs stratégies politiques, économiques et sociales afin de « mettre fin à la ville divisée » (document « *Rumo ao fim da Cidade Partida* », 2012) (Mendes 2014). Selon la nouvelle présidente de l'IPP, la « transition vers la formalité » est présentée comme la clé d'intégration des *favelas* à mettre en œuvre à travers des partenariats publics-privés et avec le troisième secteur (société civile) (PPP3) (Mendes 2014). La régularisation du service d'électricité est l'un des « volets » de ce projet d'intégration, et c'est sur cette politique que s'attarde notre analyse. Alors que les politiques de régularisation d'aménagement et foncière constituaient les principales formes d'actions visant à l'intégration des quartiers irréguliers, elles s'articulent aujourd'hui à d'autres types de régularisation. Pour comprendre comment la régularisation des services urbains a émergé dans l'agenda politique, il est nécessaire de revenir brièvement sur l'évolution des politiques d'intégration des *favelas*.

2. Déplacer le regard, de la régularisation foncière à la régularisation du service d'électricité

Si nous nous intéressons à la régularisation du service d'électricité dans les *favelas* aujourd'hui, c'est d'abord en raison d'une transformation des politiques envers les *favelas*, largement encouragée par les objectifs plus larges de la compétitivité urbaine.

2.1. Régulariser le foncier et intégrer les *favelas* : un vieil enjeu renouvelé ?

Depuis les années 1990, avec le retour à la démocratie, les pouvoirs publics ont consolidé une approche dite d'« intégration » des *favelas* à la ville. Le terme « intégration » désigne, dans ce contexte, une volonté politique qui se concrétise par la fin des politiques de relogement qui avaient particulièrement marqué les années 1960 et 1970, leur remplacement par des politiques de réhabilitation et de régularisation foncière et urbaine. Cette nouvelle approche s'inscrit dans un mouvement plus large de changement d'approche vis-à-vis des quartiers irréguliers au niveau international. A partir des années 1990, les politiques urbaines dans les pays en développement ont été réorientées par le repositionnement des institutions internationales en faveur d'un habitat adéquat et durable pour tous, au travers de la participation du secteur privé et des communautés locales (Clerc 2005). La lutte contre les

[8] Institut rattaché au secrétariat municipal d'urbanisme dont les activités se concentrent sur la production d'informations (statistiques et cartographie) au service de la planification urbaine.

logements insalubres devient ainsi prioritaire dans l'agenda international, les Nations unies et la Banque mondiale étant porteurs de cette mission au moyen de larges programmes tels que Cities Alliance en 1999, les Objectifs du millénaire en 2000 et le programme Villes sans Bidonvilles (Clerc 2005). Le programme « *Favela-Bairro* » (*Favela*-Quartier) mis en place en 1994 par la municipalité de Rio de Janeiro, largement financé par la Banque interaméricaine du développement (BID), est l'exemple pionnier le plus connu à l'international, de cette approche, visant à transformer les *favelas* en « quartiers », par l'amélioration des services urbains, de leur accessibilité et par la régularisation foncière, d'une part, et leur intégration socio-économique, d'autre part.

Ce qui distingue d'abord les *favelas*, et plus largement les quartiers irréguliers, est l'irrégularité du statut foncier et un tracé urbanistique hors du cadre administré. Si, depuis les années 1980, à Rio de Janeiro, mais aussi dans d'autres pays en développement[9], s'articulent réhabilitation des quartiers irréguliers, accès aux services urbains et politiques de régularisation foncière, ce dernier volet demeure le plus difficile à mettre en œuvre et suscite encore aujourd'hui un débat sur les objectifs à atteindre et les outils à employer. Résumer les résultats des différents programmes de régularisation foncière n'est pas une tâche aisée, mais il est nécessaire de préciser que, dans le cadre des *favelas* de Rio de Janeiro, bien que les pouvoirs publics affichent la régularisation foncière comme une politique prioritaire d'intégration des *favelas* depuis les années 1980, elle est en réalité reléguée au deuxième plan, au bénéfice d'une politique de réhabilitation des *favelas* (Gonçalves 2010). Le programme « *Favela*-Bairro » en est un bon exemple.

Il est aussi important de souligner qu'au Brésil la sécurisation foncière des *favelas* a généralement été menée par d'autres biais que la titrisation : fin de la politique de relogement, politique de réhabilitation, mise en place d'autres instruments juridiques et surtout installation de services urbains. Alors que la régularisation du foncier a été promue comme une politique de lutte contre la pauvreté, d'inclusion sociale et de développement économique, les revendications des *favelados,* quant à l'obtention de titres de propriété, ont progressivement décliné face à la disparition de la menace de relogement (Pólis 2002).

Les nouvelles restructurations urbaines à Rio ont pourtant renouvelé l'enjeu du foncier informel. La réactualisation de déplacements forcés des habitants des *favelas* selon des logiques de stratégies urbaines (Gonçalves 2013; Ninnin 2014) et la valorisation foncière des *favelas* avec l'arrivée des UPP, ainsi que des quartiers environnants (chapitre 3), s'articulent à de nouvelles mesures de régularisation foncière par légalisation (De Soto 2005) qui, même si elles restent encore limitées, renouvellent le débat autour de la sécurisation foncière (Durand-Lasserve 2010 ; Deboulet 2011; Michel, Denis et Gonçalves 2011). Cette question est encore

[9] Tunis (années 1980) ; Santiago du Chili (années 1980 et 1990) ; Bogota (2000) ; Afrique du Sud (années 1990) ; Rio de Janeiro (années 1990), etc. (Barbier et *al.* 2007).

plus centrale si l'on considère que, depuis une trentaine d'années, les villes du Sud connaissent une application des principes néolibéraux par la privatisation du foncier public et le transfert des responsabilités de l'urbanisation (équipement, intégration et aménagement) à des acteurs privés (Michel, Denis et Gonçalves 2011). Dans le cadre des restructurations urbaines actuelles, la question suivante, posée par R. Gonçalves, est tout à fait pertinente : « octroyer des titres de propriété ou assurer des droits ? » (Gonçalves 2009, p. 246). Cela revient à questionner les objectifs de la régularisation foncière et ses effets sur l'intégration socio-politique des *favelados* en ce qui concerne la garantie de droits. Dans la lignée de ces questionnements, nous proposons un autre angle d'analyse sur l'intégration socio-politique des *favelas*, à partir de la régularisation du service d'électricité.

2.2. La consolidation des *favelas* passe par les services urbains (et les nouveaux enjeux)

L'irrégularité foncière n'a pas empêché la consolidation des *favelas* au sein de la ville, et leur reconnaissance, même de manière encore contradictoire[10], par les pouvoirs publics. Cependant, c'est d'abord par l'installation des services urbains que les *favelas* ont consolidé leur place dans l'espace urbain.

Dans la littérature académique, statut foncier et accès aux services urbains sont profondément liés. L'accès précaire, informel, voire l'absence d'accès aux services, sont considérés comme tributaires de l'irrégularité foncière, perçue souvent comme un frein à un accès équitable aux services. Leur fourniture par les pouvoirs publics ou leurs délégués est envisagée comme vecteur d'une consolidation de ces espaces, qui permet de légitimer une reconnaissance « de fait ». L'accès aux services urbains et leur amélioration sont donc largement envisagés non seulement comme un moyen d'améliorer la qualité de vie de ces habitants, mais aussi comme l'expression d'une volonté politique d'intégration des quartiers irréguliers, intégration au moins symbolique, voire administrative (Durand-Lasserve 2010). Les travaux de Lamia Zaki sur l'électrification des bidonvilles au Maroc apportent un exemple de l'importance stratégique des infrastructures. Envisagée par les pouvoirs publics comme une reconnaissance « de droit » des bidonvilles, l'électrification, même temporaire, a été une opération très contrastée, parce que perçue comme pouvant déstabiliser l'approche des pouvoirs publics fondé sur l'interdiction et la tolérance (Zaki 2010). Dans un contexte d'irrégularité foncière, l'installation officielle des infrastructures permet ainsi de dépasser partiellement la négation de leur existence, et elle peut être un facteur de sécurisation foncière. Les *favelas* en apportent une illustration concrète. Malgré un statut foncier encore

[10] Une série d'articles, titrés *Ilegal, e dai ?* (Illégal et alors ?), publié par le journal « O Globo » en 2005, se focalisent sur la prétendue illégalité des *favelas* avec la finalité de légitimer la politique de relogement (voir (Gonçalves 2010).

largement irrégulier, les services urbains y ont été installés depuis les années 1980 (électricité, eau, assainissement) et aujourd'hui le taux de couverture est proche de celui du reste de la ville, ce qui montre que les obstacles techniques, financiers et fonciers généralement identifiés dans l'installation des services urbains (Barbier et al. 2007) ont été dépassés (chapitre 1). Dans les années 1980, l'installation des services urbains était citée par les *favelados* comme la priorité principale, alors que la régularisation foncière venait en dernier dans leurs revendications face aux pouvoirs publics, notamment en raison de la fin des politiques de relogement (IPLANRIO 1985).

De plus, la littérature avance également que le statut foncier irrégulier conduit à de faibles investissements de la part de la population dans l'amélioration des logements, une pérennisation des dynamiques de pauvreté et une obligation d'accès informel aux services urbains, souvent à des coûts plus importants, notamment pour l'eau (Durand-Lasserve 2006). Pauvreté, statut foncier de l'occupation, accès aux services urbains et citoyenneté sont ainsi strictement liés (Durand-Lasserve 2006). L'installation des services urbains dans les *favelas* a partiellement permis de rompre ce cercle. D'abord, leur mise en place dans les années 1980 et, en particulier, celle du service d'électricité ont été largement ressenties par les habitants comme un acte de sécurisation foncière, ce qui a conduit des années 1980 aux années 1990 à d'importants investissements dans l'amélioration de logements existants, voire même à une expansion des *favelas*. Pourtant, si le statut foncier irrégulier n'est plus la cause déterminante de l'informalité de l'accès aux services urbains, celle-ci reste une pratique largement répandue. S'agissant de la « précarité » des services urbains, qui demeure l'une des caractéristiques des *favelas*, pour les opérateurs des services l'enjeu réside aujourd'hui dans leur « régularisation », c'est-à-dire la fin des branchements clandestins, perçue comme une opération préalable à l'amélioration de leur qualité. Si, autrefois, « l'intégration des quartiers nécessitait d'abord une politique d'équipement et de services », car « les intégrer consiste d'abord à équiper ces quartiers, à combler le déficit d'équipements qui les pénalise » (Durand-Lasserve et Clerc 1997, p. 11), la dégradation des services urbains, après leur installation officielle, transforme les termes et le rôle des services urbains comme vecteurs d'intégration. Aujourd'hui, c'est la régularisation des services urbains qui est prônée par les pouvoirs publics comme un volet complémentaire de la politique d'intégration des *favelas*. La régularisation des services participe du discours des pouvoirs publics, bien résumé par D.A. Soares Fichino : « L'association entre *contribuable*, *consommateur* et *citoyen* − qui apparaît dans le discours du secrétaire de sécurité publique et de l'économiste Miriam Leitão – met l'accent sur les devoirs associés à l'exercice de la citoyenneté et sur l'idée *d'intégration* par le marché » (Soares Fichino 2012, p. 63). Dans les discours politiques, citoyenneté et marché vont ensemble et ils font partie d'un même projet politique d'intégration des *favelas*. Ce discours est partiellement relayé par des chercheurs. Un rapport récent de la Banque mondiale, issu d'un travail de terrain réalisé par plusieurs chercheurs brésiliens, vise à

restituer la genèse des UPP et les transformations multiples qu'elles ont amenées, à partir de l'étude de plusieurs *favelas* (Banco Mundial 2013). Le sixième chapitre, intitulé « En intégrant les habitants des *favelas* à la ville (et à la citoyenneté) ? » (p. 95) décline quatre dimensions de cette « intégration à la citoyenneté » : la régularisation des services publics, l'accès à des programmes sociaux et de développement économique, le dépassement de l'image négative de la *favela* et la gentrification comme conséquences de l'action des UPP (Banco Mundial 2013). Si ce rapport est un document plutôt descriptif, si le slogan « d'intégration à la citoyenneté » n'est pas assorti d'une réflexion profonde dans le choix des termes utilisés, il souligne une question centrale dans le discours public : la régularisation des services publics est primordiale dans ce « pacte d'intégration », d'où l'importance d'en interroger finement la mise en œuvre.

Ainsi, dans cette thèse, nous avons préféré le terme de « régularisation » du service d'électricité à celui d'« électrification », d'abord, parce que l'électrification est depuis longtemps acquise, notamment politiquement, ensuite, parce que le terme de « régularisation » permet, à partir du sens commun, de rendre compte d'un processus qui vise à « rendre quelqu'un ou quelque chose conforme à une règle morale ou pratique ; mettre en règle a posteriori »[11]. C'est exactement cette « mise en règle à posteriori » par la reconstruction de la relation que les habitants des *favelas* entretiennent avec les pouvoirs publics et l'opérateur que cette thèse vise à interroger. Faire un détour par la littérature qui a analysé les transformations récentes dans les *favelas* nous permettra de préciser notre propos.

2.3. Etat, marché et *favelas* : la littérature récente sur les restructurations en cours

Ces évolutions récentes des politiques urbaines à Rio de Janeiro ont donné lieu à plusieurs travaux sur les effets de ces politiques appliquées aux classes populaires où « police et éviction » font partie du même projet politique de valorisation de la ville (Bautès et Gonçalves 2011). Parmi les questions émergentes traitées par les chercheurs[12], celle de la reconfiguration de l'Etat et du marché se pose avec acuité en raison des « régularisations » multiples (des services urbains, du statut des commerçants informels, du statut foncier voire urbaine, quoique dans une moindre mesure) mises en œuvre par des acteurs publics et privés, dont l'action était auparavant restreinte, voire empêchée par la territorialisation des *favelas* sous contrôle des gangs.

[11] Dictionnaire CNRTL.

[12] D'autres thèmes de recherche actuels concernent la relation entre la police de « pacification » et les *favelados* et la restructuration des mouvements associatifs à la suite de l'installation des UPP, par exemple.

Dans ce cadre, L. C. Ribeiro de Queiroz et M. Olinger avancent l'hypothèse d'une transformation de la catégorie *favela* dans l'imaginaire et le débat public. Alors qu'auparavant elle représentait principalement une « question sociale », dans la conjoncture actuelle, « *the favela is conceived by the model of action that seeks to ensure the conditions of its valuation as a mercantile asset, if well connected to the city, transformed into a commodity* » (de Queiroz Ribeiro et Olinger 2013) : la *favela* est désormais évaluée comme marchandise. Selon les auteurs, la discussion autour de l'intégration des *favelas*, auparavant stimulée par le discours politique et académique, est désormais orientée par les logiques de marché et vidée de son caractère politique. La vision d'une transformation de la *favela* comme une « marchandise » (« *favelas as commodities* ») est également partagée par d'autres auteurs qui s'inspirent des travaux de D. Harvey (Freeman 2012). Ces positions s'inscrivent dans un débat idéologique tranchant sur la question de l'intégration des *favelas* et de la place que doit y prendre le marché. A l'opposé, l'économiste Marcelo Neri voit le marché formel comme clé de l'intégration des *favelas* :

> « La question n'est pas, et ne doit pas être, celle de « faire peser » les *favelados* sur les caisses de l'Etat mais plutôt de conduire l'Etat vers les *favelas* afin qu'il accomplisse sa fonction la plus primitive : celle d'assurer la sécurité et l'empire de la loi et compléter les opérations des marchés. Il est nécessaire d'aller au-delà et de « faire entrer les communautés dans le marché », afin d'accomplir le mouvement déclenché ces dernières années de réduction des inégalités entre la « *favela* et l'asphalte »[13], « donnons les pauvres aux marchés (de consommation) » (Neri 2011a, p. 39)[14].

Comme l'affirme clairement l'économiste, « notre pari, c'est que, grâce au retour de la sécurité dans les *favelas*, le capital mort des pauvres, au sens de De Soto, ressuscite » (Neri 2011a, p. 8). Mais quelles sont les conséquences des régularisations multiples sur les *favelados* ? Comment l'Etat et les acteurs du marché s'entendent-ils pour mettre en œuvre cette « intégration » ? L'intégration des *favelas* dans les logiques d'accumulation urbaines n'est, en effet, rapportée que partiellement par des analyses précises, ayant une approche dans le détail des transformations en cours dans les *favelas.*

Face à la spéculation immobilière, certains travaux avancent le risque d'expulsion des *favelados* par le marché (Borius 2010; Gonçalves 2013; Magalhães 2013b), même si certains

[13] Expression utilisée pour indiquer la dichotomie entre les *favelas* et la ville.

[14] Traduit par l'auteur. Version en portugais : « *O eixo não é, e não deve ser "levar os favelados ao (cofres do) Estado ma muito mais "levar o Estado às favelas" e com isso pela função talvez mais primitiva do Estado de prover segurança e império da lei e com isso completar a operação dos mercados. E preciso ir além e "dar o mercado as comunidades", completando o movimento dos últimos anos quando houve queda da desiguladade entre favela e asfalto, "demos os pobres aos mercados (consumidores).* »

auteurs préfèrent se borner au constat d'une précarisation de ces habitants, sans envisager leur déménagement (Abramo 2012). Avec une approche empirique, S. Fleury et S. Ost s'intéressent « aux transformations entre l'Etat, le marché et la communauté [la *favela*] » à Santa Marta, première *favela* ayant connu l'installation d'une UPP. Dans leur article intitulé « Le marché monte la colline [la *favela*]. La citoyenneté descend ? », les auteurs concluent que « sans la protection et la régulation étatiques, les habitants de la *favelas* voient leurs droits citoyens menacés par la spéculation immobilière croissante au-delà de l'appauvrissement dû à l'augmentation des coûts » (Ost et Fleury 2013, p. 664). Un autre travail, concernant toujours la *favela* de Santa Marta, apporte un regard similaire. Les auteurs pointent notamment que « les inégalités face au droit à la ville se perpétuent » et donnent pour exemple que « les tentatives de contrôle plus systématiques des stratégies informelles d'accès aux services de base » ont conduit à une augmentation significative du coût de la vie pour les habitants de Santa Marta (Cunha et Mello 2011, p. 395 et 396).

Dans la littérature que nous avons abordée, la régularisation du service d'électricité est souvent citée pour illustrer la démonstration d'une intégration par les logiques de marché. Le service d'électricité étant un service public marchand, elle est traitée de manière contextuelle afin de caractériser les nouveaux processus de formalisation des pratiques informelles à la suite de la nouvelle politique de sécurité publique (Teixeira 2011; Barbosa 2012; Ost et Fleury 2013). Pourtant, plusieurs dimensions de la régularisation du service restent encore aujourd'hui largement méconnues dans le monde académique. D'abord, les modes de régularisation, les logiques de production des outils, les objectifs, ainsi que le dispositif d'acteurs. A notre connaissance, ceux-ci n'ont été abordés partiellement que dans deux articles scientifiques brésiliens ayant pour focus les conflits entre les habitants et l'entreprise de distribution concernant les tarifs d'électricité (Cunha et Mello 2011; Loretti 2013). Pourtant, les raisons de ces conflits restent encore largement à expliquer, ainsi que les modes de régularisation eux-mêmes, dont les différents outils sont souvent faiblement appréhendés. De plus, les effets de la régularisation du service sur l'accès économique de ces habitants restent aussi peu connus. Les recherches menées par S. Ost et S. Fleury et réalisées à partir d'entretiens semi-directifs avec un nombre restreint d'habitants[15] de Santa Marta rapportent que « sur la facture d'électricité des habitants des *favelas* n'est pas appliqué un tarif subventionné (*a conta de energia não esta diferenciada*), ce qui est l'un des facteurs les plus déterminants de l'appauvrissement de la communauté » (Ost et Fleury 2013, p. 650). La régularisation du service d'électricité est généralement citée comme l'une des sources d'augmentation des coûts de la vie pour les *favelados* et, potentiellement, comme un facteur pouvant conduire à une précarisation de ces habitants, voire in fine à leur déménagement vers

[15] Quinze personnes ont été interrogées parmi les habitants et les leaders locaux.

d'autres espaces populaires. Une analyse détaillée des conditions dans lesquelles la relation commerciale parvient à s'établir se révèle donc nécessaire.

3. Repenser les modes d'intégration des citadins des quartiers irréguliers en tant qu'usagers : problématique et hypothèses

Par la régularisation du service, les usagers renouvellent la relation avec l'Etat à travers un contrat défini avec l'entreprise de distribution du service, conférant des droits attachés au statut d'abonné « en règle ». Dans un contexte de privatisation des entreprises de distribution, comme c'est le cas au Brésil, le statut d'usager glisse également vers celui de « client ». Enfin, dans le cadre spécifique des *favelas*, du fait de leur dite exclusion urbaine, la régularisation du service est également prônée par les pouvoirs publics et l'entreprise de distribution d'électricité comme un processus permettant de reconnaître les usagers comme des « citoyens » à part entière. Ces termes multiples sont alors employés de manière interchangeable et utilisés de manière équivoque selon les différentes situations. Comme le souligne à juste titre Philippe Warin, dans le contexte français, « l'usager, le consommateur, le client se confondent et forment un personnage abstrait. L'usager risque de devenir l'alibi de toutes sortes de manœuvres » (Warin 1992, p. 122). Derrière ces termes, qui renvoient à des statuts, il y a également une dimension pratique du rapport à l'Etat dont l'intermédiaire principal est aujourd'hui une entreprise privée.

Dans ce cadre, dans quelle mesure et comment la régularisation du service d'électricité participe-t-elle aux modes d'intégration des habitants des *favelas* ? Qui tire les « ficelles » de la régularisation et dans quels buts ? Assistons-nous, comme dans le cadre du foncier, à une large délégation au privé et aux logiques de marché de la conceptualisation des outils de la régularisation du service ? Quelles sont les conséquences sur les modes d'intégration de ces habitants au service, en termes de reconfiguration des droits et des devoirs et des conditions d'accessibilité ?

L'hypothèse générale que nous avons testée durant notre thèse est que la progressive néolibéralisation des politiques urbaines à Rio de Janeiro se traduit par une transformation qualitative et sélective des politiques d'intégration des *favelas,* dont sécurisation et régularisation constituent les axes principaux pour reconstruire la relation entre les *favelas*, l'Etat et le marché.

A travers plusieurs allers-retours, de nos lectures aux dynamiques observées sur le terrain, nous avons choisi d'aborder cette problématique selon trois axes d'analyse, formuler des questionnements et des hypothèses intermédiaires.

3.1. Le rapport à l'Etat (et à la ville) : les services urbains une question de citoyenneté ?

En France, l'apparition du terme « usager » est concomitante de celle de « service public » (Chevallier 1992). Ce renouvellement sémantique s'explique par la transformation de la relation entre les administrés et l'administration publique. Alors que, sous le modèle administratif traditionnel de type bureaucratique, l'administré est essentiellement perçu comme un « assujetti », dont la relation est basée sur l'éloignement et la contrainte, à l'inverse, l'administré comme « usager » est un bénéficiaire de l'action administrative et de droits (Chevallier 1992). Intimement lié au développement du service public à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, l'usager « doit devenir le lien essentiel entre l'Etat et la société civile dans lequel chaque usager doit pouvoir se reconnaître en tant que citoyen » (Warin 1992, p. 121). Finalement, ce qui distingue l'usager, « c'est moins l'usage en soi, qu'une certaine relation avec la sphère publique » (Jeannot 1998, p. 3).

Dans le cadre des quartiers irréguliers au Brésil, parmi les entrées possibles pour analyser cette relation, nous souhaitons distinguer le rôle de l'Etat en tant que prestataire de services publics, qui implique une étude sur l'évolution du Welfare State au Brésil, et la place que l'Etat reconnaît aux quartiers irréguliers en ville, leur « droit à la ville ». Nous délaissons, pour l'instant, le rôle de l'Etat en tant que prestataire de services publics, qui sera analysé au cours de cette thèse à travers une approche historique, pour nous concentrer sur la relation entre services urbains et citoyenneté.

Si le statut de citoyen est intimement associé à l'appartenance formelle et reconnue à l'Etat-nation et donc à une communauté politique (Isin 2013), les analyses autour de la citoyenneté ont commencé à élargir la conception strictement politique de la citoyenneté selon trois types de droits : les droits civils, les droits politiques et les droits sociaux (Marshall 1950) et la ville a progressivement émergée comme échelon pertinent pour l'explorer.

Dans la littérature brésilienne, la relation entre ville, citoyenneté et *favelas* s'inscrit dans une réflexion sur la restructuration urbaine et la ségrégation spatiale. Avec cette approche, L. C. de Queiroz Ribeiro et O. dos Santos Junior pointent les limites de la consolidation d'un ordre démocratique au Brésil, alors que les fortes inégalités socio-spatiales ne permettent pas une effectivité des droits de citoyenneté et une dynamique démocratique (de Queiroz Ribeiro et Alves dos Santos Junior 2003; de Queiroz Ribeiro 2007). Dans leur analyse, les auteurs s'appuient sur le concept d'*agency* développé par O'Donnell dans le cadre d'une analyse plus large des modes de restructuration urbaine par les processus de globalisation. Avec ce cadre théorique, les auteurs construisent deux catégories de citoyens au Brésil : les « sous-citoyens » (*sub-cidadãos*), dont l'exercice des droits est largement compromis par le phénomène de ségrégation socio-spatiale ; et les « hyper-citoyens »

(*hipercidadãos*), issus des nouvelles classes moyennes fortement liées par des accords stratégiques entre les nouveaux et les anciens intérêts, liés à l'accumulation urbaine. Dans ce cadre, le phénomène de *favelisation* dans toutes les villes brésiliennes est envisagé comme l'expression emblématique de la ségrégation spatiale et de destitution de la citoyenneté. Stigmatisation territoriale, pauvreté et construction d'une « culture de la peur » fragmentent la ville, qui n'est plus envisagée dans son unité. La notion de citoyenneté est ainsi largement déconnectée de l'idée d'universalité. Dans la continuité de ces réflexions, Marcelo Burgos défend l'idée que la catégorie « *favela* », d'un point de vue sociologique, est l'expression d'une « configuration écologique particulière, définie selon un modèle spécifique de relation avec la ville » (Burgos 2005, p. 189) et « d'un phénomène de fragmentation des villes et de ses effets sociaux et politiques sur le processus de construction de la citoyenneté dans le monde populaire » (Burgos 2005, p. 191). Selon l'auteur, la ségrégation spatiale produirait ainsi des individus avec un rapport très faible au droit citadin, car leur socialisation s'est inscrite dans des territoires marqués par la violence et l'absence de droits. L.A. Machado da Silva et M. Pereira Leite adoptent la notion de « citoyenneté à géométrie variable », forgée par B. Lautier, pour rendre compte de la citoyenneté dans les *favelas cariocas* : « la notion de citoyenneté variable correspond à une citoyenneté qui se modifie selon les hiérarchies des pouvoirs tacites, mais informellement consolidées, variables et toujours situées » (Machado da Silva et Pereira Leite 2007, p. 554).

Ces analyses sur la disjonction entre la ville et les *favelas* en termes de citoyenneté se concentrent ainsi sur le décalage existant entre la citoyenneté au sens politique et statutaire et celle des droits effectifs auxquels les habitants des *favelas* accèdent. Le phénomène de territorialisation par des groupes armés liés au trafic de drogue marque largement ces analyses. Dans ces réflexions, les services urbains occupent toutefois une place marginale et la précarité de la fourniture des services est un élément parmi d'autres pour souligner plutôt des disparités spatiales en termes de qualité et de traitement.

La notion de « *insurgent citizenship* » (citoyenneté insurgée), conceptualisée par J. Holston d'abord (Holston 1998 ; Holston 2008 ; Holston 2010) et J. Friedmann ensuite (Friedmann 2002), a été particulièrement employée par de nombreuses recherches qui explorent la relation entre ville et citoyenneté à partir des pratiques quotidiennes des habitants des quartiers historiquement délaissés, en marge d'un accès équitable aux droits élémentaires (Knudsen 2007). Elle nous offre une lecture intéressante du lien entre citoyenneté et accès aux services urbains à partir du contexte spécifique des quartiers irréguliers de la ville de São Paulo.

Pour développer son argument, J. Holston procède d'abord à la différenciation entre deux aspects de la citoyenneté : celui de l'appartenance à une communauté politique, qu'il qualifie de « citoyenneté formelle », et celui de la distribution des droits, des obligations et des ressources en analysant comment les citoyens les exercent. Ce deuxième aspect est appelé

de « *the substantive aspect of citizenship* » (Holston 2008, p. 22). Selon l'auteur, les modes de développement de la citoyenneté au Brésil sont caractérisés par une disjonction historique entre ces deux aspects de la citoyenneté :

> « *A national citizenship that was from the beginning universally inclusive in membership and massively inegalitarian in distribution* » (Holston 2008, p. 7).

A partir de l'analyse des stratégies d'autoconstruction et d'accès aux services urbains des travailleurs pauvres rejetés vers les périphéries de São Paulo pendant les années 1970 et 1980, J. Holston affirme l'émergence de formes de « *insurgent citizenship* » (Holston 2008), déstabilisant les inégalités préexistantes dans la distribution de droits :

> « *By insurgent urban citizenship, I refer to the political transformation that occurs when the conviction of having a right to the city turns residents into active citizens who mobilize their demands through residentially-based organizations that confront entrenched national regimes of citizen inequality* » (Holston 2010, p. 2).

Cette « citoyenneté insurgée » se structure ainsi autour de plusieurs « droits », qui sont intimement liés à l'accès aux services urbains.

Le premier, appelé « *contributor or stakeholder rights »,* concerne le « droit à la ville » (Holston 2008, p. 260) : droit aux services publics, aux infrastructures et droit de résider. L'auteur les définit comme des « *contributor or stakeholder rights »,* car les résidents les revendiquent comme étant à la base de leur contribution à la ville : via l'autoconstruction de logements, via le paiement de taxes, d'impôts et des factures et via la consommation de biens et de services nécessaires à l'économie urbaine (« *Residents very generally view home ownership, taxpaying and consumption as evidence of their stakes in the city* » ; Holston 2008, p. 260). Selon J. Holston ces types de droits « *gives residents the sense that they are citizens of the city, for many a first substantive understanding of their citizenship and its agency* » (Holston 2008, p. 262) car ils légitiment leurs revendications concernant le « droit à la ville ».

Le deuxième type de droits citoyens est dénommé « *text-based rights* » (Holston 2008, p. 264). Le retour à la démocratie et la proclamation de la Constitution de 1988 ont ouvert un espace de reconnaissance renouvelée pour les habitants des périphéries. L'auteur a notamment constaté une large connaissance des droits juridiques reconnus par la Constitution parmi ces populations, ce qui renforce leurs capacités dans leurs luttes pour accéder aux droits citoyens.

L'analyse de J. Holston est particulièrement intéressante pour interroger les transformations que nous souhaitons saisir à travers la régularisation du service d'électricité. Par la facture d'électricité, les habitants des *favelas* paient des impôts aux différents échelons gouvernementaux, ils accèdent à une nouvelle reconnaissance symbolique, économique et administrative, étant donné que la facture est utilisée comme attestation de résidence, et ils entrent dans le registre de l'entreprise, mais aussi de la municipalité, non seulement en tant qu'abonnés mais aussi comme des citadins enregistrés à une adresse, ce qui est essentiel à la livraison des factures.

Dans le discours de l'entreprise et des pouvoirs publics, il s'agit, par la régularisation du service d'électricité, de contribuer à retisser une relation de citoyenneté, auparavant tenue en échec. Or, lorsque ce projet de « citoyenneté par les services » est affiché par les pouvoirs publics, développé par un opérateur de service privé, et qu'il ne s'agit pas d'une « insurgence » de citadins déshérités, quelles sont les logiques de cette intégration par le service en termes de citoyenneté ?

Nous estimons que, pour aborder ces questions, il est nécessaire de s'intéresser à la mise en œuvre de ce nouveau pacte d'intégration dans un contexte de rétablissement des droits et des devoirs réciproques, afin de ne pas tomber dans le piège énoncé par R. Gonçalves, celui de considérer « le paiement des impôts comme une condition pour accéder au statut de citoyen et pas comme une conséquence normale de l'exercice de la citoyenneté » (Gonçalves 2010, p. 255). Dans ce cadre, l'exemple de l'Afrique du Sud permet de montrer que, en contrepartie d'une politique volontariste d'universalisation de l'accès au logement et aux services, « les pouvoirs publics et la société dans son ensemble attendent d'eux qu'ils remplissent leurs devoirs de citoyens : qu'ils paient leurs impôts fonciers, leurs taxes urbaines et leurs factures d'eau et d'électricité. Il s'agit donc de « normaliser » les pauvres par l'intermédiaire de l'accès au logement, de les « responsabiliser » (Plancq-Tournadre 2004, p 15). Cette articulation entre droits et devoirs et les logiques qui les soutiennent feront l'objet de notre questionnement.

Ainsi pouvons-nous formuler l'hypothèse suivante : cette configuration, dans laquelle l'Etat et les acteurs privés s'allient pour mettre en œuvre un projet d'« intégration citoyenne », influence la nature même de la relation de citoyenneté. Les droits et les devoirs qui régissent le « pacte citoyen » sont fortement marqués par des logiques de nature marchande et de responsabilisation individuelle.

3.2. Les services d'électricité : une relation marchande

Au cours des années 1990, les services en réseaux ont fait l'objet de réformes importantes dans de nombreux pays en développement, dont le Brésil, qui ont favorisé l'arrivée d'acteurs privés dans ces secteurs et le changement du modèle tarifaire au profit d'un

recouvrement complet des coûts par les usagers. Le fait que le service d'électricité s'inscrive dans une relation marchande suffit-il à faire des usagers régularisés des « clients » ? Sur cette question, Gilles Jeannot nous rappelle que l'existence d'une relation marchande, et donc l'idée que l'usager doive payer le service à son coût, n'est pas une logique introduite par les réformes récentes. Ce qui fait basculer la figure de l'usager vers celle du client n'est donc pas uniquement la vente du service, mais la possibilité de choisir entre différentes offres en concurrence. Selon l'auteur, le terme de client ne peut être employé que comme une métaphore lorsque la concurrence n'a pas été ouverte (Jeannot 1998). Alors que les réformes entamées durant les années 1990 au Brésil ont ouvert à la concurrence l'activité de distribution du service, l'attribution des « zones » de concession ne laisse pas à l'usager la possibilité de choisir parmi les différents opérateurs. Aussi, bien que, dans le langage courant, l'entreprise de distribution d'électricité utilise le terme de client pour définir le nouveau statut conféré aux usagers par la régularisation du service, nous privilégierons ici le terme, plus neutre, d'abonné.

Faisant référence au contexte français, P. Bauby indique que la notion de service public « repose sur le fait que certaines activités sociales doivent échapper, en fonction de la nature des objectifs et intérêts qu'elles mettent en jeu, à l'application de la seule logique marchande et à la recherche du profit, pour être gérées selon des critères spécifiques, permettant un accès de tous à certains biens et services et concourant ainsi à l'équilibre et à la cohésion économique, sociale, territoriale et culturelle de la société » (Bauby 1998, p. 25). La régularisation du service d'électricité est censée mettre en œuvre une marchandisation effective du service, alors que la multiplication des branchements clandestins l'avait mise à mal. Quelles conséquences sur l'accès au service des abonnés ? Comment cette marchandisation est-elle mise en place? La reconfiguration de la relation marchande par la régularisation du service d'électricité ouvre la question de l'accès économique au service, c'est-à-dire de la possibilité de l'utiliser durablement. La relation entre marchandisation du service et universalisation du service (accès physique et économique) a fait l'objet d'une importante littérature qui permet de mettre en évidence les risques pour les populations les plus pauvres. Le travail de M. Plancq-Tounandre sur le Cap en Afrique du Sud permet d'explorer de manière détaillée les conséquences du branchement sur les ménages en termes d'accès au service : autolimitation des consommations, autodébranchement et débranchement pèsent sur l'effectivité d'un accès équitable au service (Plancq-Tournadre 2004). Malgré une ingénierie gestionnaire et tarifaire, « dans le contexte strict de recouvrement des factures, le branchement se traduit souvent par une absence de service » (Plancq-Tournadre 2004, p 23). Concernant le service d'électricité, le travail de S. Botton approche les modes de desserte des quartiers *carenciados* à Buenos Aires à partir des stratégies des opérateurs récemment privatisés dans le cadre des réformes de libéralisation en Argentine (Botton 2004). Son analyse précise des modes opératoires des entreprises privées vis-à-vis de cette part de la

clientèle permet de montrer qu'en dépit d'un renouvellement technico-gestionnaire le manque de volonté politique et la fin des subventions croisées encouragent la mise en place d'un service à deux vitesses et la pérennisation de l'accès pour les ménages pauvres se pose en particulier[16].

Ces travaux nous aident à repenser les conséquences des mesures visant à résoudre le problème du « mal-branchement », notamment en termes d'accessibilité financière au service, ce qui est aussi un des objectifs de notre étude. Précisons, pourtant, que si les *favelas* accueillent des populations « à faibles revenus », et au cours de cette thèse nous reviendrons sur leurs différences, celles-ci ne sont pas dépourvues de pouvoir d'achat mais se distinguent par des inégalités profondes. Les travaux de L. Valladares se sont attachés à mettre en évidence que la *favela* comme catégorie est une construction sociale alimentée par des « dogmes » coproduits par les chercheurs, les pouvoirs publics, les organismes officiels, les ONG et les associations de résidents : la *favela* est présentée souvent comme lieu spécifique (1), comme territoire urbain des pauvres (2) et comme unité (3) (Valladares 2006). L'auteur insiste, au contraire, sur l'hétérogénéité des *favelas* (entre elles) et le fait qu'elles ne sont pas forcément les espaces les plus pauvres du territoire urbain, malgré les inégalités persistantes, ce qui est désormais acquis et reconnu. L'intérêt démontré par plusieurs entreprises privées à la « conquête » de clients potentiels dans les *favelas,* où des UPP ont été mises en place, révèle qu'elles y voient une possibilité d'expansion de leur marché. La théorie de Prahalad et Hart, popularisée par leur article « *The Fortune at the bottom of the pyramid »* (Prahalad et Hart 2002), admet ces stratégies en affirmant que la base socio-économique de la pyramide[17] − « Bop » − représente un marché inexploré et que sa reconnaissance par les entreprises et l'introduction de stratégies d'offre de services adaptés sont une des clés d'éradication de la pauvreté. Cette théorie, appliquée aux services, répond à la thèse de H. De Soto, principalement appliquée au marché foncier. La question est donc de savoir si cette reconfiguration des modes d'intégration par le marché est source de nouvelles inégalités.

3.3. Une « civilisation » des comportements des *favelados* par la régularisation du service

Certains travaux sur les services urbains dans les pays du Sud, et plus généralement en rapport avec les infrastructures, nous permet de sortir du rôle classique attribué aux services urbains et d'explorer davantage comment ils participent au gouvernement des conduites.

[16] Il est pourtant nécessaire de souligner que S. Botton a centré son analyse plutôt sur la desserte et l'accès physique au service dans les quartiers *carenciados.*

[17] Les 4 milliards de personnes qui ont des revenus inférieurs à 1 500 US$ par an en PPA.

Portant particulièrement sur les réseaux d'eau et d'assainissement, ces recherches permettent de mettre en évidence que la conception des infrastructures n'est pas neutre mais « *is a moral urban politics based on the enrolment of subjects into 'civilized' behaviour* » (McFarlane et Rutherford 2008).

A partir de l'analyse historique des modes d'approvisionnement des infrastructures d'eau à Jakarta (Kooy et Bakker 2008) et d'assainissement à Bombay (McFarlane 2008), les auteurs montrent comment, par la production de notions liées à des idéaux de modernité, de moralité, d'espace public et de citoyenneté, le développement des infrastructures s'avère finalement un outil de construction d'inégalités entre groupes sociaux (McFarlane et Rutherford 2008). Les recherches de M. Kooy et K. Bakker ont notamment montré que la différenciation dans l'accès à l'approvisionnement en eau est un outil permettant de maintenir et d'approfondir les inégalités créées entre les citoyens européens et les autochtones pendant l'époque coloniale. Ils démontrent également que cette même différenciation des citoyens urbains par leurs conditions d'accès à l'eau et à un certain niveau d'hygiène a perduré pendant la période postcoloniale. Le projet « civilisateur » des gouvernements postcoloniaux repose ainsi largement sur les modes d'approvisionnement en eau, véhiculant une conception spécifique de la « citoyenneté moderne » : « *signified in part by a scientific understanding of water quality, the possession of privatized spaces of water use, and economically 'rational' understanding of water costs/benefits* » (Kooy et Bakker 2008). De manière complémentaire, le travail de C. McFarlane sur le *Slum Sanitation Programme* à Bombay a mis en évidence que les problèmes sanitaires au sein de la population pauvre sont largement attribués par la municipalité à un manque de « discipline » et à une « mentalité erronée » de la population bénéficiaire, qu'il s'agit ainsi de changer (McFarlane 2008).

La transformation des comportements des *favelados* est un objectif récurrent des pouvoirs publics et elle est, par ailleurs, envisagée comme un support au projet d'« intégration » des *favelas*. L'analyse de Camille Goirand, s'appuyant sur le document de la municipalité concernant la politique municipale de logement (1999)[18], permet d'illustrer comment la notion d'intégration des *favelas* dépasse les questions juridiques et vise à conformer les comportements :

> « Selon la municipalité, l'intégration implique *la transformation effective de la société des favelas*, c'est-à-dire l'adoption par leurs habitants des normes sociales dominantes dans la ville *légale*. Dans cette conception, la *favela* continue à constituer un corps étranger à la ville et à son organisation sociale. L'intégration consiste donc dans une assimilation par abandon des caractères spécifiques au mode de vie *irrégulier* des *favelas*, destinées à disparaître en

[18] L'auteur s'est appuyé sur le document de la municipalité : *Cidade Inteira. A politica habitational da cidade do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, p. 11, 26, 37 et 83.

> fondant dans les *quartiers* et en adoptant leurs normes sociales. (…) Destinée à disparaître parce que *déviante*, la *favela* doit bénéficier de meilleures infrastructures urbaines *comme support pour le développement de la citoyenneté*. Intégrer et *introduire des valeurs* dans la *favela* suppose d'y favoriser *un processus de prise de conscience de leurs obligations et responsabilités* chez les habitants désocialisés. La tonalité du discours a changé, mais la conception subsiste de la *favela* comme lieu social extérieur à *civiliser et policier* » (Goirand 2000, p. 100).

Les travaux d'Alexandre Magalhães permettent de préciser la dimension comportementale de l'intégration dans le cadre des politiques de régularisation foncière :

> « (…) La présence de l'Etat dans les *favelas* vise à inciter les habitants à modifier leurs coutumes locales et leurs normes (*práticas normativas*) adoptées jusque-là, par l'introduction d'un nouvel ordre juridique, édité par l'Etat. Cela demanderait que les habitants des *favelas* adhèrent à ce processus de transformation des comportements – concernant plusieurs dimensions de la vie collective –, ce qui est défini par les agents publics comme un processus de transformation culturelle et qui demanderait la mise en place d'actions spécifiques de nature *socio-éducative*, selon les documents institutionnels de la municipalité de Rio de Janeiro » (Magalhães 2010, p. 29).

Dans la lignée de ces analyses, nous émettons l'hypothèse que la régularisation du service d'électricité s'inscrit dans un projet de transformation des comportements des *favelados,* selon des logiques d'ordre commercial.

4. Méthodologie : l'éclectisme des données

Sur le terrain, nous avons réuni des sources d'origines très diverses. Comme l'indique O. de Sardan : « [l'éclectisme des sources] permet de mieux tenir en compte des multiples registres et stratifications du réel social que le chercheur étudie » (De Sardan 2008, p. 71). Pour ce faire, nous avons articulé des données qualitatives et quantitatives, interrogé des acteurs intervenant à différents niveaux dans le cadre des projets de régularisation du service et des acteurs plus périphériques, exploré la réalité empirique de la régularisation du service dans deux *favelas* avec pour objectif d'appréhender le point de vue des destinataires, à savoir les habitants, les commerçants et les leaders locaux des deux *favelas*.

4.1. Les missions : une définition progressive (et inductive) de notre objet de recherche

Comme nous l'avons précisé auparavant, notre objet de recherche a été élaboré à partir d'un questionnement issu du terrain face aux transformations observées des modes d'accès au service d'énergie électrique dans les *favelas* de Rio de Janeiro. L'année avant le début de mes recherches, j'avais[19] effectué un premier séjour à Rio dans le cadre d'un échange universitaire auprès de l'IPPUR/UFRJ, réalisé une recherche auprès de l'Observatoire des *Favelas* de Rio de Janeiro, puis un stage à l'ONU-Habitat[20]. A l'époque, j'habitais à Copacabana, quartier valorisé de la zone sud de la ville, dans un bâtiment construit contre la colline où se trouvent les *favelas* de Cantagalo e Pavão-Pavãozinho. Depuis ma fenêtre, je pouvais toucher la roche dont est faite cette colline et, juste au-delà, apercevoir les deux *favelas*, accessibles par une rue secondaire perpendiculaire à l'artère principale de Copacabana, avenida Nossa Senhora de Copacabana. Rio de Janeiro se distingue en effet par un modèle de développement urbain qui a placé les *favelas* au centre de la ville, ce qui « répondait à une même logique de ségrégation, alors que la distance physique qui séparait les pauvres des autres résidents était rompue » (Lago 2003, p. 124). Comme de nombreux chercheurs en sciences sociales avant moi (Valladares et Medeiros 2003; Valladares 2006), les *favelas* ont éveillé alors mon intérêt scientifique, sous l'effet du contraste vécu au quotidien, et une certaine fascination pour ces quartiers ancrés au cœur de la ville, malgré leur rejet symbolique.

Comment j'en suis arrivée à m'intéresser au service d'électricité ? Cet intérêt a émergé d'une part suite à la prise de conscience de cet objet pratiquement absent dans la littérature académique récente sur les *favelas*[21], lors que les réseaux sauvages sont l'un des symboles qui véhiculent l'informalité, le désordre et une division dichotomique entre les *favelas* et la ville. Les travaux que nous avions identifiés, avant le début de nos recherches doctorales étaient principalement des articles d'économistes concernant les modes de consommation des ménages dans un nombre restreint de *favelas*, ou alors des recherches portant sur la période avant l'électrification (Conn 1968; A. Leeds et Leeds 1978) et sur le programme d'électrification de la fin des années 1970 (Bronstein 1982; Vasconcellos 1984; Vasconcellos 1987). Dans cette thèse, nous avons adopté une approche historique sur les politiques de gestion et d'accès au service d'électricité qui nous permettra d'éclairer, au moins partiellement, comment ces politiques ont participé aux modes d'intégration des *favelas*. D'autre part, et de manière simultanée, je pouvais constater la place médiatique accrue des

[19] Le parcours pendant les missions est présenté à la première personne.

[20] Programme des Nations unies pour les établissements humains.

[21] Dans la bibliographie analytique sur les *favelas* réalisée par Licia Valladares et Lidia Medeiros en 2003 : *Pensando as Favelas do Rio de Janeiro 1906-2000*, seulement 3 études concernent le service d'électricité sur un total de 668 études repérés. Ceux-ci concernent la politique d'électrification dans les années 1980.

projets de régularisation du service dans les *favelas* dites « pacifiées ». J'insiste sur cette temporalité « simultanée » en raison du fait que la décision de concentrer mon attention sur le processus de régularisation du service a fait suite à ma première mission de terrain. En effet, lorsque j'ai commencé cette thèse en octobre 2009, l'importance de cette politique était difficilement mesurable et, pendant ma première mission, j'ai réalisé plutôt des visites d'« exploration » dans le complexe de *favelas* de Manguinhos, situé dans la zone nord de Rio de Janeiro, grâce à un contact qui m'a permis d'appréhender les pratiques de branchement clandestin. Entre 2008 et 2009, seules quelques *favelas* de la zone sud, dont la valeur immobilière est plus élevée, et une *favela* de la zone ouest, à savoir la *favela* très médiatisée de Cidade de Deus, avaient bénéficié du projet de régularisation de l'accès au service. L'installation progressive et systématique des UPP m'a fait supposer que, dans les années à venir, la régularisation du service d'électricité ne serait plus limitée à quelques *favelas*. Suivant cette intuition, qui s'est démontrée pertinente, j'ai choisi de concentrer mes efforts à l'analyse de ces projets, qui n'étaient pas neufs mais se déroulaient dans de nouvelles conditions. Ainsi, les pratiques de branchement clandestin ne sont analysées ici que sous l'angle des politiques de gestion de l'accès au service et ne font pas l'objet d'une analyse socio-anthropologique, visant à interroger les déterminants et les représentations autour de ces pratiques, question de recherche qui a déjà été abordée par H. Yaccoub dans un quartier populaire (formel) de Niteroi, ville voisine de Rio (Yaccoub 2010).

Au cours de ces années de doctorat, j'ai effectué trois missions de terrain d'une durée cumulée de sept mois (entre octobre 2010 et décembre 2011), au cours desquels j'ai réalisé un total de 98 entretiens. Lors de la deuxième et de la troisième mission de terrain, j'ai décidé de concentrer mes investigations sur la régularisation du service dans les *favelas* où une UPP avait été installées. Pendant ces deux dernières missions de terrain, j'ai donc réuni la plupart des données sur lesquelles s'appuie cette thèse.

4.2. Enquête auprès des acteurs institutionnels

Plusieurs acteurs institutionnels ont été interrogés, à commencer par ceux de la compagnie de distribution du service d'électricité, la Light. Malgré notre connaissance de la ville préalable à nos recherches, nous ne disposions pas de contacts au sein de l'entreprise de distribution du service, acteur pourtant incontournable pour accéder à une connaissance approfondie des modes de gestion, des outils, du discours et des problématiques, que l'entreprise devait affronter en desservant les *favelas*. Notre accès au « terrain-entreprise » s'est révélé particulièrement ardu. Si nous savions que la Light avait pour réputation d'être une entreprise particulièrement « fermée », ce qui explique en partie l'absence de recherches en sciences sociales sur ses pratiques, notre première mission nous a fait prendre conscience

de la taille du défi. A l'époque, seulement deux entretiens avec des responsables ont pu être effectués, sans que cela n'ait abouti à de nouveaux contacts, ni permis de sortir d'un discours institutionnel policé. Dans un premier, temps l'entreprise était donc notre « terrain sensible » et nous avons donc dû mettre en place des stratégies pour faire accepter progressivement nos recherches.

Nous avons d'abord exploré les pratiques de l'entreprise grâce à deux entretiens semi-directifs avec une agente qui avait occupé le poste de responsable de l'unité « service aux communautés » de la Light (1999 à 2008). Ces entretiens « exploratoires » (Quivy et Van Campenhoudt 2011) nous ont permis de nous orienter sur le terrain, de préciser nos questions par la suite, d'accéder à un nombre considérable de documents de l'entreprise et d'élargir notre réseau vers d'autres agents de l'entreprise ayant travaillé au sein du même département, lorsqu'elle en était responsable (certains sont encore en poste). Cela nous a, finalement, donné la possibilité de revenir vers l'entreprise avec un bagage de connaissances et un réseau social plus développé qui, couplé à un « travail d'usure », nous ont permis de réaliser d'autres entretiens auprès de l'entreprise.

A partir de là, nous avons réalisé des entretiens semi-directifs avec les acteurs impliqués dans les projets, de manière plus ou moins directe, à plusieurs niveaux hiérarchiques : les trois responsables du département de l'entreprise, chargés de la mise en relation avec les « communautés » (de la régularisation technique, du programme d'efficacité énergétique et le surintendant de relations institutionnelles avec les communautés), ainsi que trois « gérants sociaux », agents directement impliqués dans les projets sur le terrain, acteurs clés dans la mise en relation avec le public bénéficiaire. L'acceptation progressive de notre recherche au sein de l'entreprise a été essentielle dans ce contexte de « mise en œuvre ». En effet, chaque acteur a été parfois interrogé plusieurs fois afin de cerner les évolutions de la politique et ses modes d'ajustement au fil du temps. Les entretiens auprès de l'entreprise n'ont pas été enregistrés pour respecter la volonté de nos interlocuteurs. Des notes ont alors été prises et retranscrites par la suite. Nous avons également choisi de signaler seulement le poste de la personne interrogée et la date de l'entretien dans la liste de nos entretiens, sans citer le nom (en annexe) par respect de la confidentialité des personnes interrogées.

Au-delà des agents de l'entreprise de distribution, nous avons également interrogé les responsables en charge de la desserte en éclairage public et en eau des *favelas,* afin de comprendre la démarche des autres opérateurs de service dans le cadre des *favelas* avec UPP et, donc, d'être en mesure de mettre en perspective le *modus operandi* de l'entreprise d'électricité.

L'accompagnement des évolutions des projets sur le terrain a fait surgir des questionnements supplémentaires qui nous ont encouragée à aller vers des acteurs qui n'avaient pas forcément été pris en compte au départ. Ainsi, l'Agence de régulation du secteur

d'électricité au niveau national (ANEEL) a été démarchée par communication électronique avec le siège à Brasilia, mais aussi le gouvernement de l'Etat (ministère des Finances) et la municipalité (les départements de régularisation urbaine et des programmes sociaux) qui ont été interrogés sur place. Enfin, nous avons également entendu des députés de l'Etat fédéral et une avocate. De plus, nous avons tenu une revue de presse régulière par le biais d'alertes sur Google à partir de mots clés significatifs qui nous ont permis de suivre à distance l'évolution de la politique et l'entrée « en scène » de nouveaux acteurs.

4.3. Les bénéficiaires des projets de régularisation : arriver au bout de la chaîne

Dans l'ouvrage « Villes internationales. Entre tensions et réactions des habitants », les auteurs défendent la nécessité d'une socio-anthropologie de l'internationalisation : « dans la vision de la ville *globale,* les effets sociaux de la mondialisation sont appréhendés en termes de polarisation sociale. Or, le vécu et les effets micro-sociaux de cette polarisation restent à mettre en lumière (…) » (Deboulet, Roulleau-Berger, et Berry-Chikhaoui 2007, p. 9). Dans la lignée de l'exploration de ces « effets », notre attention s'est fixée sur les citadins ordinaires, bénéficiaires des projets de régularisation : les habitants et les commerçants. Les modalités selon lesquelles les citadins s'emparent de ces processus conduisent à des questionnements plus généraux sur la démocratisation de l'aménagement et des projets urbains, qui sont souvent exprimés en termes de « droit à la ville » et s'intéressent d'abord aux citadins organisés et aux mouvements sociaux. Concernant notre enquête, nous avons préféré commencer par les « citadins ordinaires », à travers la construction d'une relation de service et commerciale individuelle, puis seulement nous avons exploré la « dimension collective » des revendications concernant la régularisation du service d'électricité par le biais d'entretiens avec les présidents des associations de résidents de deux *favelas,* ainsi que les leaders locaux, quand ils étaient présents. Par ces entretiens, notre objectif était de saisir le vécu et les représentations des changements apportés par la régularisation du service dans le quotidien de ces usagers.

Choisir des projets concrets s'est donc avéré essentiel pour répondre à nos questions de recherche. Nous avons choisi deux *favelas* de la zone sud (Santa Marta et Cantagalo), choix dicté par deux critères liés aux projets de régularisation du service : le calendrier et la durée des projets, d'une part, les modes de régularisation du service choisis par la Light, d'autre part.

Les premières interventions de la Light se sont déroulées à Santa Marta (zone sud de Rio de Janeiro), Cidade de Deus (zone ouest), Chapeu-Mangueira et Babilonia (zone sud), où les projets de régularisation ont débutés en 2009. Puis, d'autres *favelas* ont bénéficié des

projets à partir de 2010 : Batan (zone ouest), Casabranca (zone nord), *Alemão* (zone nord) et Cantagalo (zone sud).

Parmi ces *favelas*, plusieurs raisons nous ont conduite à retenir Santa Marta et Cantagalo. D'abord, Santa Marta a été la première *favela* où l'entreprise a mis en place un projet de régularisation du service, accompagné d'une médiatisation importante de ses actions. Un nombre considérable d'informations sur ce projet était donc disponible dans les rapports de la Light et facile d'accès. Le choix de Santa Marta a donc d'abord été stratégique pour surmonter nos difficultés à entrer en contact avec l'entreprise. Ensuite, Santa Marta était considérée par la compagnie comme une *favela* « pilote », où expérimenter de nouvelles mesures de régularisation du service, dans le but de les reproduire ensuite dans d'autres *favelas* avec UPP. Puis, notre attention s'est portée sur Cantagalo, car le projet de régularisation dans ce quartier offre une autre facette en termes de régularisation socio-technique (type de réseau et compteurs) et de politique commerciale. Les modes de régularisation du service dans les deux *favelas* choisies sont aussi très représentatifs, car la compagnie, pour d'autres projets, s'est appuyée sur une combinaison d'outils et d'expériences testés dans ces deux *favelas*. C'est pourquoi, grâce à ces deux études de cas, nous sommes en mesure d'illustrer la diversité des modes de régularisation mis en place par l'entreprise de distribution jusqu'à présent.

Pour les deux *favelas*, les données ont été élaborées à partir de méthodes classiques en sciences sociales : entretien semi-directif avec les habitants des *favelas*, les commerçants, les leaders locaux et les présidents des associations de résidents. Nous avons interrogé un total de trente-neuf ménages, une vingtaine de commerçants et les entretiens ont été réalisés durant des journées consécutives en privilégiant des allers-retours dans les *favelas* concernées. Les entretiens à Santa Marta se sont déroulés principalement lors de la deuxième mission en novembre et décembre 2010 et, durant la troisième mission, nous avons plutôt réalisé des visites ponctuelles afin de saisir les évolutions des différentes situations. A Cantagalo, la totalité des entretiens a été effectuée au cours de la troisième mission. En effet, le choix de la deuxième *favela* s'est fait lors de la deuxième mission, après avoir constaté la diversité (partielle) des outils de régularisation employés par l'entreprise.

Les entretiens semi-directifs ont été réalisés dans le but de collecter les expériences vécues et les points de vue des ménages sur les sujets suivants : la transformation des modes d'accès au service avant et après la régularisation, la compréhension des modes de régularisation de la part des bénéficiaires, les implications du nouveau statut d'« abonné régularisé », les transformations consécutives de l'organisation familiale (responsabilité pour le paiement de la facture, usages des appareils électroménagers) et, enfin, les conditions d'accès au service (éventuelles difficultés de paiement, durabilité de l'accès − débranchement, dettes − et ou inclusion dans des programmes sociaux). Les entretiens ont été conclus par des informations concernant le profil socio-économique du ménage et le statut de l'occupant

(propriétaire ou locataire), variables essentielles pour comprendre la position des usagers face à la régularisation du service[22]. Les commerçants ont retenu notre attention en raison de l'importance du service d'électricité à leur activité. Ainsi, des questions similaires à celles des ménages ont été posées, avec une attention particulière aux pratiques de consommation et aux conséquences de la régularisation du service sur l'activité commerciale.

Tous les entretiens avec les ménages ont été enregistrés et retranscrits ensuite, alors qu'avec les commerçants certains ont été enregistrés et d'autres pris en notes, à cause des bruits de la rue. Leur durée a été assez variable selon la personne interrogée : entre quarante minutes et une heure pour les ménages et environ trente minutes pour les commerçants. Ces matériaux ont été complétés par le recueil d'échanges plus informels, de nos impressions et de nos réflexions dans un journal de terrain.

Le nombre d'entretiens reste modeste. La complémetarité de sources a donc été essentielle pour préciser les processus significatifs qui nous avions répéré. Comme nous le verrons plus tard dans cette même section, des données statistiques ont aussi servi, ainsi que l'observation directe auprès d'une agence commerciale installée à Cantagalo.

Ne pas m'installer[23] dans les *favelas* étudiées a fait l'objet d'un choix, reposant sur deux facteurs principaux : d'une part, la proximité géographique entre mon lieu de résidence (Copacabana) et les *favelas* étudiées m'a permis de m'y rendre quotidiennement avec une grande facilité. Grâce aux bons contacts établis, j'étais toujours informée des événements en cours dans les *favelas*, ce qui m'a permis de participer également à des moments de vie collective : réunions communautaires, fêtes, etc. D'autre part, j'étais assez sensible aux transformations complexes que l'installation des UPP a déclenchées. La mise en place des UPP a, en effet, favorisé l'installation de « nouveaux arrivants », souvent des « *gringos »* (étrangers), ce qui était source de débats à l'intérieur des deux *favelas*, notamment à Santa Marta. Cela pouvait être parfois perçu comme une évolution positive, car symbole d'une certaine « ouverture » de la *favela* à d'autres citadins, d'autres fois, les résidents mettaient en évidence les risques potentiels de ce type de mouvement, en soulignant le danger de substitution progressive des habitants actuels par une population plus aisée. Par ailleurs, il faut préciser que la politique des UPP a eu comme conséquence directe une augmentation exponentielle des prix de l'immobilier dans les *favelas* concernées, ainsi que dans les quartiers voisins. Enfin, l'entretien semi-directif nous a paru l'outil le plus adapté pour collecter les données, ce qui demandait sûrement la construction d'une certaine insertion dans les deux *favelas* mais sans pour autant exiger une immersion totale. Les modes d'insertion dans les deux *favelas,* ainsi que les situations qui se sont présentées au cours des enquêtes de

[22] Le questionnaire est présenté en annexe.

[23] Pour ce paragraphe, j'utilise la première personne.

terrain, ont été parfois très différentes. Nous revenons donc à présent sur la spécificité de nos enquêtes dans chaque *favela*.

Santa Marta : une « position intermédiaire »

Deux postures extrêmes peuvent être adoptées par le chercheur au sein de la société locale qu'il étudie : une démarche d'implication forte et, à l'opposé, une position de totale extériorité (« je viens, je questionne, je m'en vais ») (De Sardan 2008, p. 191). Comme le rappelle Olivier de Sardan, « la plupart du temps, le chercheur se situe entre les deux pôles extrêmes, il n'est ni dans l'implication forte, ni dans l'extériorité forte, et occupe une position intermédiaire » (De Sardan 2008, p. 191). Lorsque nous avons mené notre enquête, principalement lors de la deuxième mission en novembre et décembre 2010, Santa Marta était littéralement « prise d'assaut » des enquêteurs, des pouvoirs publics, des opérateurs de service et même des assurances, intéressés par la connaissance du profil socio-économique de cette population dans une démarche technique et commerciale ; et des chercheurs en sciences sociales étaient également largement présents. Santa Marta a particulièrement concentré l'intérêt des chercheurs acaémiques et des autres acteurs publics en privés sans doute en raison du fait qu'elle fut la première *favela* à se doter d'une UPP.

Nous avons recherché une « position intermédiaire » : nous nous sommes présentée comme une chercheuse en sciences sociales, étrangère mais maîtrisant le portugais, ce qui nous a permis non seulement d'effectuer les entretiens, mais aussi de développer les formes d'empathies nécessaires à l'acceptation de notre présence au sein d'événements collectifs. Sans assumer de rôle particulier ni d'engagement dans les situations, au-delà de celui de chercheuse, nous avons employé comme outil principal d'investigation l'entretien semi-directif et, de manière moins importante, des conversations non planifiées et plus spontanées.

Notre insertion dans le milieu s'est faite d'une manière que nous n'avions pas planifiée auparavant. Avant le début de l'enquête, nous étions à la recherche d'une sorte de « Doc » (Whyte 1943), un informateur privilégié nous facilitant notre entrée sur le terrain. Pour cela, nous avons mis en place une démarche assez classique dans les recherches sur les *favelas* car, en général, il est nécessaire d'y être introduit (Chetry 2010) : nous nous sommes d'abord dirigée vers l'association de résidents, et nous avons activé des contacts potentiels par notre réseau. Au premier entretien avec le président de l'association de résidents, nous avons ainsi demandé comment entrer en contact avec les ménages. Sa réponse nous a fait prendre soudainement conscience que le processus d'« ouverture » de la *favela* avec la mise en place d'une UPP avait crée de nouvelles conditions d'enquête : « Allez dans les rues, demandez directement aux gens. Il n'y a plus de soucis » (président de l'association de résidents, Santa Marta, 19.03.2010). La fin du contrôle territorial par les gangs nous a effectivement permis

d'adopter, dans un premier temps, une démarche de recherche active des ménages sans faire appel à des intermédiaires.

Afin de trouver des ménages à interroger, nous avons d'abord opté pour une technique simple : nous promener dans les rues de la *favela* en vérifiant au fur et à mesure la disponibilité des personnes à nous accorder un entretien. Cette technique a produit des résultats limités dans un premier temps. La disponibilité n'allait en effet pas de soi, bien que les portes des logements soient souvent ouvertes et les gens assis à l'extérieur. Si les raisons de cette faible adhésion à notre démarche d'enquête peuvent être évidemment multiples[24], nous estimons que la présence de nombreux chercheurs à ce moment-là a particulièrement joué. Quand nous sommes arrivée à Santa Marta, nous n'étions qu'une *énième* personne à la recherche d'informations sur la vie dans les *favelas* et leurs habitants. Souvent, pendant l'entretien, les gens nous demandaient si notre recherche pouvait modifier la politique de la Light. D'autres fois, ils nous prenaient pour un agent de la compagnie et nous faisaient part de leurs revendications, ou alors l'entretien nous était refusé. Ou encore : « j'ai déjà fait un entretien sur l'électricité, ou sur l'eau, je ne me rappelle plus » (habitant de Santa Marta, avril 2010). Ainsi, malgré la sécurisation des rues et la possibilité d'adopter une démarche de recherche autonome – autrefois peu recommandée, voire risquée –, nous avons fait face à un nouveau problème : celui de la confiance des habitants envers les chercheurs. C'est pourquoi, nous avons finalement recouru à la « vieille » méthode : être introduite par un habitant du coin permettant l'instauration d'une confiance suffisante pour réaliser un entretien. Natalia, une étudiante de master en aménagement urbain à l'IPPUR/UFRJ, habitante de Santa Marta, nous a mise en contact avec les personnes à interroger par la suite.

Cantagalo : une imprégnation plus importante

A Cantagalo les conditions d'enquête ont été plus aisées. D'abord grâce au contact initial avec Marcia, un membre de l'ONG locale « *Museu da Favela* », qui a facilité notre intégration dans la *favela*. Ainsi, lorsque nous avons commencé les entretiens auprès de ménages, quelques-uns avait déjà été fixés à l'avance directement chez l'habitant grâce à Marcia. Mais, pour la plupart d'entre eux, nous avons adopté la même technique qu'à Santa Marta : nous promener dans la *favela*. L'acceptation des ménages à nous accorder un entretien a été beaucoup plus aisée, cela tient, sans doute, à un séjour et une fréquentation de la *favela* plus longs. En effet, l'investigation à Cantagalo s'est déroulée pendant la dernière mission de

[24] Notamment si l'on considère que l'entretien est souvent une « négociation invisible » (De Sardan 2008, p. 61) qui n'est pas évidente à instaurer.

terrain, une mission de quatre mois, qui a laissé le temps à une familiarisation avec la *favela* et probablement permit de faire accepter notre présence. Lorsque nous avons commencé les entretiens auprès des ménages, nous avions déjà passé un mois dans la *favela* en participant notamment à des réunions collectives et à des événements culturels. Au-delà, nous avons eu également l'occasion d'observer les interactions entre les agents de la Light et les abonnés à l'agence commerciale temporairement installée à Cantagalo. Nous estimons également que les fortes pluies qui ont eu lieu à cette époque ont joué un rôle non négligeable dans la conduite de la recherche. Un nombre beaucoup moins important de personnes restait devant les logements et les portes étaient souvent fermées. Une fois l'entretien accordé, la *barrière* de l'entrée dans la maison était pratiquement franchie. Cette question, loin d'être neutre, nous a permis effectivement de récolter un matériel plus riche en informations qu'à Santa Marta pour ce qui concerne l'usage des appareils électroménagers. Le fait d'accéder aux habitations, d'être accueillie dans l'espace d'intimité, nous a permis tout de suite d'avoir un support concret aux questions posées portant sur l'habitation et les appareils électroménagers.

4.4. La régularisation « en train de se faire » : l'observation des interactions au guichet commercial

Grâce à une négociation progressive de notre présence auprès de l'entreprise, pendant notre dernière mission de terrain (octobre-novembre 2011), nous avons eu l'occasion d'accompagner des agents de l'entreprise dans leur travail d'accueil des abonnés, à une agence commerciale installée de manière temporaire dans la *favela* de Cantagalo et ouverte en moyenne une fois par semaine, le matin de 10 heures à 13 heures. Alors que l'agence fonctionnait depuis sept mois, nous avons suivi les interactions entre ses agents et les abonnés pendant cinq jours. Le taux d'affluence variait entre sept et neuf abonnés par matinée, nombre relativement faible comparé aux premiers mois de l'installation de l'agence commerciale, selon les témoignages de la principale responsable de l'agence.

La lecture de travaux de recherche sur la « relation de service » telle qu'abordée en France, nous a aidé à appréhender ce dispositif commercial. Depuis une vingtaine d'années, la définition de « relation de service » fait l'objet d'un large débat, notamment depuis la modernisation des services publics. J.-M. Weller définit les relations de service comme « une forme particulière de relation entre des producteurs/prestataires/agents et des consommateurs/clients/usagers, reposant sur des rencontres organisées dans le cadre de la délivrance d'une prestation » (Weller 2012). Parmi les approches des relations de service, celle de la sociologie interactionniste concentre l'attention sur les activités cognitives et langagières, les compétences déployées en vue de réparer les failles de l'interaction. L'exemple paradigmatique, duquel la plupart des analyses se sont inspirées, est l'ouvrage *Asiles* de E. Goffman. L'auteur s'intéresse aux « métiers réparateurs » pour analyser les modes d'interaction autour de l'échange d'un service qui s'organise entre le « réparateur » et

le « client ». Si le « réparateur » détient la compétence technique, qui n'est pas partagée, il effectue également un travail sur la relation en tant que telle, et ce, afin de gagner la confiance de son client. Comme le précise G. Jeannot, au-delà de la compétence technique, l'agent « doit associer une compétence contractuelle, la capacité de définir conjointement avec l'usager la prestation à réaliser et une compétence civile permettant le lien minimum entre deux individus dans une société moderne » (Jeannot 1998).

Comme le souligne J. Chevallier: « la typologie des administrés apparaît comme indissociable de la stratification sociale » (Chevallier 1992). Les ressources pouvant être mobilisées par les administrés jouent ainsi un rôle important distinguant les « administrés puissants » des « administrés impuissants » (Chevallier 1992). Dans ce cadre, certaines analyses s'intéressent spécifiquement aux transformations de la prestation de services dans les quartiers populaires (Siblot 2005b ; Avril, Cartier, et Siblot 2005 ; Siblot 2005a). Ces études prennent en compte les inégalités sociales préalables à la relation de service et à la manière dont cette dernière peut contribuer à réparer ou à reproduire ces inégalités. Selon cette même perspective, A. Jeantet rappelle que, derrière la rationalité instrumentale qui détermine la rencontre, les acteurs sont impliqués socialement et subjectivement : « l'interaction produit non seulement un service mais également, d'une part, de l'échange, du lien social, de l'affiliation et, d'autre part, du conflit, du rapport de force, qui peut prendre la forme d'une normalisation, voire d'une instrumentalisation de l'autre » (Jeantet 2003).

Dans notre approche, celle qui a été définie par ces auteurs comme « relation de service » n'a pas été saisie comme un objet de recherche à part entière, mais plutôt comme un angle privilégié (et complémentaire) pour saisir la régularisation « en train de se faire ». Nos lectures préalables sur la « relation de service » nous ont été utiles sur le terrain pour observer ces interactions : comme un cadre spécifique permettant d'apporter une réparation aux défaillances du système, mais aussi comme un espace de production de normes et d'ajustements de conduites dans le cadre de rapports de force. Ainsi, après nous avoir permis de cerner de manière plus précise les problèmes auxquels les abonnés sont confrontés, l'observation de ces interactions a été un moyen privilégié pour saisir les discours employés, les modes de résolution des problèmes, leurs effectivité et, finalement, pouvoir interroger la construction de la confiance nécessaire à la durabilité de la relation commerciale. Lors de notre observation, nous avons adopté autant que possible une position de neutralité et de non-intromission pendant les interactions. Pourtant, parfois notre présence faisait réagir les abonnés, qui, saisissant cette position d'« étudiante », trouvaient alors l'occasion de dénoncer le comportement de l'entreprise.

Ces conversations ont été enregistrées et des notes ont été prises. Dans le corpus de la thèse, ces dialogues seront restitués par des encadrés permettant de comprendre l'enjeu principal autour duquel le dialogue prend forme et au service d'une démonstration plus large sur les modes de « réparation » des problèmes.

4.5. Les données quantitatives

Afficher un objectif de compréhension des conséquences du « branchement régularisé » sur l'accès économique des abonnés nous a confrontée à la question de la disponibilité de données socio-économiques et relatives aux modes de consommation des abonnés. En effet, pour les produire, il était nécessaire de réaliser une enquête *ad hoc*, en raison de leur absence dans les statistiques officielles. Au cours de l'année 2012, notre université de co-tutelle, l'Université Fédérale Fluminense, a réalisé une enquête quantitative sur les modes de consommation d'électricité des ménages dans trois *favelas* : Santa Marta, Cantagalo et Mangueira. Environ cent trente ménages ont été interrogés dans chaque *favela* au moyen de questionnaires. Ces données ont permis de confronter certaines questions abordées lors de notre enquête qualitative auprès des ménages, notamment sur les opérations de débranchement, d'accès au tarif social, de taux d'efforts et ont surtout permis de définir leur profil de consommation par classe socio-économique et le taux d'inclusion des ménages au tarif social d'électricité. Ensuite, pour caractériser le profil socio-économique des populations étudiées, nous avons utilisé les données du recensement de 2010 déjà traitées et collectées par l'Institut municipal Pereira Passos, dans un ensemble nommé « Panorama des territoires » concernant toutes les *favelas* dotées d'une UPP.

4.6. L'enjeu de la traduction : du brésilien au français (en passant par l'italien)

> "*Their names are Mariana, Carlos, Laura, Adrian, Alejandra, among others. My informants live in Buenos Aires, Mendoza, and La Plata. They are Argentines, like me, and speak Spanish. But when their voices are heard in the papers I write for the French academic community, they speak French. To put it more precisely, I make them speak French*" (Poblete 2009, p. 631)

Comme L. Poblete, nous aussi, nous « faisons parler » nos interlocuteurs en français, alors qu'ils sont Brésiliens et appartiennent à des catégories sociales différentes, ce qui se reflète considérablement dans les mots et expressions utilisés. La totalité de nos enquêtes s'est en effet déroulée au Brésil, à l'exception d'un entretien avec un ancien responsable d'EDF détaché à Rio de Janeiro. Nous avons mené nos entretiens en portugais (sans traducteur) et nous avons réalisé un travail de traduction en français à partir des matériaux collectés. Mais qu'est-ce que nous traduisons ? L. Poblete, affirme que « *translation of interviews is presented as an uncomplicated operation* » (Poblete 2009, p. 632) parce qu'elle est assimilée

au travail de transcription des entretiens, d'une part, et parce que les extraits traduits sont souvent présentés au lecteur avec le même statut que les autres, d'autre part. Au cours du texte, on oublie la position du traducteur et les données deviennent une évidence (Achard 1994, cité par Poblete 2009).

Réaliser ce travail de traduction n'a pas été une tâche aisée, d'autant plus que les deux langues en question sont, pour nous, deux langues étrangères. Nous estimons que cette situation spécifique nous a confrontée à un double enjeu face à la traduction : traduire dans un français correct tout en réussissant à rendre compte d'une culture et d'une position sociale. Nous avons personnellement traduit du portugais au français les extraits des entretiens utilisés dans cette thèse et nous avons soumis notre traduction à un doctorant français en aménagement urbain ayant une compétence complète en portugais. Cette traduction a été réalisée afin de rendre « le discours de l'autre compréhensible » (Poblete 2009) tout en ayant conscience des limites : « *what the researcher-translator produces is the illusion of equivalence between the original communicative situation and the communicative situation presented to the academic audience through the translated interviews* » (Poblete 2009, p. 643). L'option de laisser l'extrait en portugais et de mettre une note en bas de page nous a paru alourdir le texte, en raison de la quantité considérable de témoignages, notamment les conversations entendues à l'agence commerciale. Nous avons donc choisi de présenter les extraits traduits en français, tout en prenant la liberté de laisser entre parenthèses des termes ou des expressions en portugais, à côté de notre traduction.

5. Architecture de la thèse

Notre argumentaire se déroule en deux temps. Dans une **première partie de la thèse**, intitulée « (In)formalisation(s) électriques : politique et gestion de l'accès au réseau d'électricité dans les *favelas* », nous mènerons une analyse politico-historique de l'évolution des politiques de gestion de l'accès au service d'électricité depuis la naissance des *favelas*, à la fin du XIX^{e} siècle jusqu'à nos jours, l'objectif étant d'expliciter dans quelle mesure et comment ces politiques ont participé à la reconnaissance, à la consolidation et à l'intégration des *favelas*.

Nous présenterons tout d'abord les prémices de ces politiques : après avoir contribué au « rejet » ou plutôt à bâtir une « précarité tolérée » des *favelas* (1905-1950), la politique d'accès au réseau a favorisé une logique clientéliste d'intégration des *favelas* (dans les années 1960), pour enfin contribuer à leur consolidation et à leur reconnaissance officielle par l'électrification formelle (dans les années 1980) **(chapitre 1)**. Si, du point de vue des

politiques urbaines, leur intégration par le réseau est désormais acquise, la restructuration du secteur électrique et la délégation de la gestion du service à une entreprise privée dans les années 1990 posent, avec une nouvelle optique, la question de la durabilité de cette relation, désormais considérée en termes commerciaux **(chapitre 2)**. Ce chapitre s'intéresse ainsi aux déterminants des échecs de la relation commerciale dans une perspective de cohésion urbaine. Enfin, le dernier chapitre de cette première partie présente l'économie politique des projets de régularisation du service d'électricité à la lumière de la nouvelle politique de sécurité publique et de l'engagement affiché par l'entreprise de distribution du service d'électricité envers ces collectifs spatialisés **(chapitre 3)**. Ce dernier s'appuie sur l'affirmation d'une nouvelle relation commerciale contractualisée à destination des *favelados,* dans une démarche d'intégration « citoyenne ». C'est ce pacte, affirmé par les pouvoirs publics et l'entreprise, qu'il s'agira d'interroger dans la deuxième partie de la thèse.

La **deuxième partie** porte sur l'analyse empirique des projets de régularisation de l'accès au service dans deux *favelas* « pacifiées » : Santa Marta et Cantagalo. L'objectif de cette partie est de démontrer que les modes de régularisation du service d'électricité sont essentiellement guidés par des logiques de nature marchande qui reconfigurent également la relation que les *favelas* entretiennent avec l'Etat.

Après avoir présenté Santa Marta et Cantagalo à la lumière des politiques publiques qui leur sont dédiées, de l'action des acteurs privés et du profil de leur population **(introduction partie II)**, nous aborderons la politique de régularisation de l'accès au service à partir de ses outils et de leur appropriation par les abonnés.

Il s'agit d'abord d'interroger la construction de la relation commerciale contractualisée à partir de la régularisation socio-technique, introduite par l'installation des compteurs et la réfection du réseau électrique **(chapitre 4)**. Cela nous permettra d'explorer l'une des facettes de la mise en œuvre du nouveau pacte, basé sur les droits et les devoirs respectifs, de l'entreprise et des abonnés, d'interroger la construction d'un climat de confiance autour de la nouvelle relation commerciale contractualisée et de poser la question de la protection des abonnés, entre rapports marchands contractualisés et régulation publique des services publics commercialisés.

L'instauration d'une relation commerciale repose aussi sur l'enjeu sensible du paiement des factures, question qui sera abordée dans un premier temps sous l'angle de la construction d'une politique commerciale *ad hoc* **(chapitre 5)**. Ce chapitre interroge la manière dont la marchandisation et la fiscalité sont introduites, par qui, *via* quelles logiques, afin de continuer à explorer les modes de construction de ce pacte, en termes de droits et de devoirs, de confiance et de régulation étatique. La marchandisation ne s'explique pas uniquement par les tarifs, mais aussi par la politique de maîtrise de l'électricité **(chapitre 6)**. Nous verrons comment le programme d'efficacité énergétique dans les *favelas* s'inscrit dans

une démarche de « mise aux normes » des comportements de consommation selon des logiques marchandes, largement déconnectées des usages quotidiens des abonnés.

Un dernier chapitre analyse les conséquences socio-économiques de la régularisation du service sur les abonnés, ménages et commerçants, en termes d'adaptations et d'inégalités face à des politiques sociales partiellement inefficaces **(chapitre 7)**. Cette analyse sera complétée par un questionnement sur le traitement des inégalités d'accès au service par les pouvoirs publics et l'entreprise, ainsi que par une réflexion plus large autour de l'individualisation et de la dépolitisation des inégalités.

Enfin, la conclusion synthétise les principaux enseignements de cette thèse et esquisse de nouvelles questions de recherche à partir des modes d'intégration des *favelas* analysés dans notre étude.

PARTIE I – (IN)FORMALISATION(S) ELECTRIQUES : Politique et gestion de l'accès au réseau d'électricité dans les *favelas*

Introduction

Les politiques de l'accès au réseau électrique dans les *favelas* s'inscrivent dans des temps longs. Alors que les *favelas* sont présentes dans l'espace urbain depuis plus d'un siècle et que l'action publique à leur égard a connu une évolution considérable, passant de leur négation et éradication puis à une volonté de réhabilitation *in loco*, il s'agit, dans cette partie, d'explorer d'abord comment les politiques de gestion de l'accès au réseau électrique ont contribué à l'évolution de leur modes d'intégration. Une chronologie problématisée de l'histoire des politiques de gestion de l'accès au service dans les *favelas* au long de ce « siècle de *favelas* » jusqu'à nos jours fait l'objet de cette première partie. En effet, si l'histoire des politiques gouvernementales dans les *favelas* est largement connue, principalement au travers les politiques de logement, celle des politiques de gestion de l'accès au réseau électrique reste relativement peu explorée à ce jour. En premier lieu, cette partie apporte ainsi un éclairage complémentaire sur l'histoire contemporaine de ces espaces urbains avec un double objectif. D'une part, reconstruire l'évolution de la relation entre les *favelas* et le réseau électrique dans un souci de contextualisation historique essentielle à la compréhension des politiques actuelles. D'autre part, démontrer que les modes de gestion de la desserte des *favelas* sont des révélateurs de l'évolution du traitement du « problème *favela* » et donc une expression de l'évolution de la relation entre les pouvoirs publics et les *favelas*.

Nous avons structuré cette première partie en trois chapitres. Dans le premier chapitre, nous montrerons que les modes de gestion au service ont contribué au « rejet » des *favelas* par les pouvoirs publics (jusqu'à la fin des années 1950), à les contrôler politiquement (années 1960 et 1970) et à les reconnaître comme partie de la ville, notamment par le biais de leur électrification officielle (fin années 1970/1980). Ensuite, dans le deuxième chapitre, nous aborderons le changement des modes de gestion du service à la lumière de la restructuration du système électrique et des transformations socio-politiques dans les *favelas* notamment en ce qui concerne leur contrôle territorial par des « pouvoirs parallèles » (années 1990-2008). Enfin, le troisième chapitre concerne le cadre actuel de gestion du service suite à la mise en place d'une nouvelle politique de sécurité publique à destination des *favelas* (2009-aujourd'hui). L'ensemble de ces trois chapitres permet de rendre compte de l'évolution des enjeux qui résident derrière la gestion de l'accès au service.

Chapitre 1. Exclusion, clientélisme politique et citoyenneté par le réseau

Ce premier chapitre s'intéresse aux politiques de gestion de l'accès au service d'électricité dans les *favelas* entre 1905 et les années 1980. A partir de l'exploration d'archives et de la littérature existante sur le sujet, nous avons dégagé trois temps forts de restructuration des relations socio-politiques entre les *favelas* et les pouvoirs publics par le biais des politiques d'accès au réseau électrique. Entre 1905 et 1950, ce que nous avons dénommé « les temps de la tolérance » des *favelas* dans l'espace urbain par les pouvoirs publics : un accès informel au réseau toléré mais précaire, résultant des stratégies de survie des habitants. Ensuite, pendant les années 1960 et 1970, le réseau d'électricité fait « client politique ». Alors que le pays est désormais sous la dictature militaire depuis 1964, accommodée dans un « pluripartisme exclusionnaire qui restreignait le choix des électeurs aux partis autorisés par le régime établi » (Goirand 1998, p. 120), nous montrerons comment la restructuration des réseaux clientélistes dans les *favelas* se fait, entre autres, par le biais du contrôle du réseau électrique. Enfin, à la fin des années 1970 et tout au long des années 1980, le réseau fait « citoyen ». L'électrification officielle des *favelas*, dans un contexte d'ouverture démocratique, permettra finalement la reconnaissance de ces habitants et leur droit de permanence de fait au sein de la ville.

Cette démonstration sera complétée par une analyse des modes d'intégration des *favelas* dans le cadre du régime démocratique pendant les années 1990. Nous verrons notamment que malgré une consolidation des politiques dites d'intégration des *favelas* par leur aménagement physique et leur régularisation (foncière et urbanistique) et un ordre juridique progressiste qui inscrit le « droit à la ville » dans sa législation, leur intégration est biaisée par leur contrôle territorial par des « pouvoirs parallèles » et une politique de sécurité publique incapable d'assurer à ces habitants le droit fondamental à la sécurité physique. Cette configuration participe à la « fragmentation du tissu socio-politique » de la ville (Lopes de Souza 2005).

1. Naissance, reconnaissance et illégalité des *favelas :* tolérer la présence des *favelas* par le réseau électrique

1.1. Emergence et expansion des *favelas* dans un contexte marqué par l'absence d'une politique de logement

A la fin du XIXe siècle, les villes brésiliennes connaissent un processus d'urbanisation sans précédent, conséquence de larges transformations d'ordre économique, social et politique opérées au niveau national. L'abolition de l'esclavage en 1888 et la transformation de l'Empire en République en 1889 sont les événements qui ont majoritairement contribué à transformer le modèle économique dominant. La ville de Rio de Janeiro passe de « petite ville commerciale aux traits coloniaux à ville industrielle aux allures de métropole capitaliste moderne »[25] (Vaz Fessler 1994, p. 582). La substitution du travail salarié par le travail esclave ainsi que les fortes migrations internes et externes ont entrainé un doublement de la population *carioca*[26] qui passe, entre 1870 et 1890, de 235 381 habitants à 518 292 (Abreu et Vaz Fessler 1991, p. 483). Alors que la politique de logement n'a pas accompagné ce rythme migratoire, une nouvelle forme d'habitat populaire se développe principalement dans le centre de la ville dont les différentes configurations ont été généralement qualifiées de *cortiço*. Si ce terme désignait différents types de constructions, celles-ci étaient le produit d'un même système de production de logement : les propriétaires de vieux immeubles du centre-ville les louaient à une tierce personne qui divisait les bâtiments en plusieurs espaces ou construisaient plusieurs petites maisons (Vaz Fessler 1994). A la fin du XIXe siècle, les *cortiços* accueillaient ainsi l'essentiel de la population pauvre de la ville et se caractérisaient par des conditions des logements pitoyables : sans cuisine, avec les équipements sanitaires en commun, surpeuplés et sans ventilation ni lumière. Malgré des loyers outranciers appliqués par les propriétaires, ce qui en faisait un système d'exploitation fort lucratif, ils s'avéraient pourtant la seule alternative disponible pour les classes populaires afin de rester dans le centre-ville à proximité des opportunités d'emploi et donc en économisant les coûts liés au transport.

L'insalubrité des *cortiços* a rapidement eu pour conséquence une expansion des épidémies, devenant ainsi la source principale des mauvaises conditions sanitaires de la ville. La première reforme urbaine de la ville, visant à la moderniser par une planification rigoureuse de la capitale s'est traduite par une priorité de destruction des *cortiços,* celle-ci

[25] « (..) *da pequena cidade comercial com feição colonial uma cidade industrial com aspectos de moderna metrópole capitalista* »

[26] Le terme *carioca* désigne en langue tupi un habitant de Rio de Janeiro.

largement supportée par un discours hygiéniste[27]. Mise en place par le maire de l'époque Pereira Passos entre 1902 et 1906, cette réforme, connue comme « réforme Pereira Passos », a été largement inspirée à la rénovation de la ville de Paris réalisée par Haussmann. Ce maire, dénommé l'« Haussmann tropical » (Benchimol, 1990, cité par Valladares, 2006), visait ainsi à « embellir et assainir la ville » par la construction de grandes avenues, la modernisation des bâtiments, l'ouverture de grandes places et la destruction des logements insalubres. Il s'agissait de transformer Rio de Janeiro, d'une ville coloniale à une ville capitaliste en l'adaptant aux nouveaux impératifs de l'économie urbaine (Abreu 1988). L'espace urbain est ainsi largement transformé au nom de notions telles que le progrès, la civilisation ou la modernité et l'idéologie hygiéniste est finalement mise en pratique via la réalisation de deux objectifs principaux : le contrôle de la circulation et le contrôle urbanistique (Abreu 1986). Comme affirmé par Mauricio de Almeida Abreu, cette première intervention directe de l'Etat dans la politique urbaine a modifié durablement le modèle d'évolution de la ville, consolidant une structure centre/périphérie par une division nette entre quartiers bourgeois et quartiers prolétaires (Abreu 1988, p. 73). Elle a indéniablement joué un rôle déterminant dans l'actuelle division socio-spatiale de la ville.

L'interdiction juridique de la municipalité de construire des nouveaux *cortiços* et leur destruction systématique dans le cadre de la « reforme Passos » renouvelle la question de la place des pauvres dans la ville dans un contexte d'aggravation du déficit de logements. Si une partie de la population expulsée, notamment la moins défavorisée, a pu s'installer en banlieue (et en supporter les coûts, notamment de transport), à l'inverse, pour la grande majorité, il était indispensable de trouver un logement proche du lieu de travail et donc du centre-ville (Abreu 1994). Les *favelas* commencent ainsi à surgir de manière importante en occupant les espaces encore libres du centre-ville et ses environs, notamment sur les pentes des collines. Si la présence significative des *favelas* dans le paysage urbain a connu un essor important à compter de la reforme urbaine de Pereira Passos, les premières installations remontent à quelques années avant cette période, sans pour autant qu'elles s'imposent comme forme d'habitat populaire majeure.

Déterminer avec précision l'origine des *favelas* n'est pas pourtant une tâche aisée. Le terme « *favela* » vient certainement de l'une des premières formes d'occupations sur la colline de la *Providência* autour des années 1890. Selon Mauricio de Abreu, celle-ci avait été notamment occupée par les habitants expulsés du *cortiço Cabeça de Porco* (tête de porc) grâce à la permission de l'un de ses propriétaires de s'installer sur des terrains qu'il possédaient moyennant un loyer (Abreu 1994, p. 51). Par la suite, d'anciens militaires de retour de la guerre de *Canudos* (1986-1897) avaient été autorisés par les autorités militaires à

[27] Il est pourtant essentiel de souligner que les *cortiços* étaient une cible des pouvoirs publics déjà pendant l'Empire et après la proclamation de la République (1889). Leur éradication systématique s'inscrit dans le projet de modernisation de la ville.

occuper les pentes de la colline. C'est à partir de leur venue que le « *Morro*[28] *da Providência* » gagne l'appellation de « *Morro da Favella* », probablement parce que sur ses pentes poussait une plante connue sous le nom de « *favella* », originaire de l'Etat de Bahia. Si d'autres collines ont été occupées avant celle de *Providência*, parmi lesquelles celles de *Santo Antonio*, de *Castelo*, de *Quinta do Caju*, *Mangueira*[29] ou encore celle de *Serra Morena* (Valladares 2000, p. 7), c'est le terme de *favela* qui va progressivement se généraliser pour désigner « une nouvelle catégorie d'installations pauvres, d'occupation illégale et irrégulière, généralement localisée sur les pentes des collines » (Abreu 1994, cité par Valladares 2000, p. 7).

L'absence d'une politique de logement, la tolérance des pouvoirs publics par rapport aux installations et la nécessité de la population de rester proche des opportunités d'emploi ont permis une expansion des *favelas* sans précédent au cours des premières décennies du XXe siècle. Dès les années 1920, les pouvoirs publics ont pourtant cherché à éradiquer les *favelas* de l'espace urbain, notamment suite à une épidémie dont elles étaient considérées comme responsables. Ainsi, au nom de l'hygiénisme, plusieurs *favelas* ont été éradiquées sous l'administration du maire Carlos Sampaio (1920-1922), notamment *Providência*, *Santo Antonio*, *Gavea-Leblon* et la colline du *Castelo*. Mais malgré ces tentatives, de nombreuses *favelas* apparaissent au cours des années 1930 et 1940, accueillant déjà environ 7 à 8 % des habitants de la ville (Goirand 2000, p. 71).

1.2. Les *favelas*, cibles des pouvoirs publics

C'est seulement dans les années 1930 que les *favelas* commencent à être véritablement prises en compte dans l'agenda politique, notamment du fait de leur visibilité désormais évidente dans l'espace urbain. A cette époque, et ce depuis l'Empire, la politique municipale était largement confiée à des médecins et des ingénieurs pour résoudre les problèmes des modes d'urbanisation de la ville (Valladares 2005). L'influence de leur approche hygiéniste sur la politique municipale a été indéniable. Le premier plan d'aménagement de la ville de Rio de Janeiro, dénommé « Plan Agache » (1927), du nom de l'architecte urbaniste français en charge de son élaboration, a été largement influencé par les analyses antérieures réalisées par le médecin Mattos Pimenta[30] qui avait déjà entrepris une large campagne contre les *favelas* alors perçues comme la « plaie » de la ville de Rio de Janeiro (Valladares 2005). Dans

[28] *Morro* en portugais signifie colline.

[29] Celle-ci ne correspond pas à la *favela* actuelle de Mangueira.

[30] Licia Valladares met notamment en évidence comment le médecin Mattos Pimenta a arrêté d'exercer l'activité de médecin en 1918, pour se dédier aux constructions immobilières. Selon l'auteur, Mattos Pimenta personnifiait l'émergence du capital immobilier (Valladares 2005, p. 44).

les faits, le plan proposait une éradication totale des *favelas* et la construction de logements populaires (cités-jardins) en périphérie de la ville. Si le plan n'a jamais été concrètement mis en œuvre, notamment du fait des changements politiques liés à la révolution de 1930, Rafael Gonçalves met en évidence que c'est à partir de ce plan que les *favelas* commencent à être considérées comme une réalité homogène légitimant une politique d'éradication totale ainsi que l'association systématique entre la *favela* et l'illégalité (Gonçalves 2010).

La révolution de 1930[31], aboutissant à la dictature de Getúlio Vargas en 1937[32], a conduit à des changements politiques significatifs qui ont sensiblement modifié, même si ce n'est que de manière temporaire, la relation entre l'Etat et les habitants des *favelas*. Le changement de la loi électorale de 1932 a largement contribué à l'instauration d'une politique populiste envers les *favelados* par le maire de l'époque, le médecin Pedro Ernesto (Gonçalves 2010). Appelé de « médecin des pauvres » (Valladares 2006, p. 40), Pedro Ernesto a été le premier à reconnaître l'importance politique des *favelados* et à mettre en place des mesures visant à prendre en compte leurs revendications quant aux services publics et à établir une certaine tolérance face au relogement des habitants (Silva 2005).

Mais l'instauration d'un régime dictatorial par Getúlio Vargas en 1937 et la destitution de Pedro Ernesto l'année précédente par Getúlio Vargas lui-même ont apporté un changement majeur dans la politique envers les *favelas*. En 1937 le Code des Travaux Publics (ou Code de Construction) est promulgué par décret municipal interdisant la construction des nouvelles habitations dans les *favelas* et l'amélioration des immeubles existant en prévision de leur élimination définitive. Les *favelas* devaient finalement être remplacées par des « ensembles d'habitation de type minimal » (art. 347, cité par Leeds et Leeds (1978, p. 192). Ce code, considéré comme le premier document juridique à traiter spécifiquement des *favelas*, n'a pas seulement affirmé l'illégalité des *favelas*, mais a paradoxalement aussi entrainé leur reconnaissance officielle au sein de la politique de la ville. En effet, jusqu'à cette époque les *favelas* étaient plutôt tolérées par les pouvoirs publics. Leur présence était l'expression d'une incapacité des pouvoirs publics à faire face aux nombreux problèmes suscités par leur expansion et juridiquement elles étaient perçues comme « des espaces de non-droit ou d'un droit différent de celui du reste de la ville » (Gonçalves 2010, p. 55). Si avant 1930 les *favelas* avaient une existence dans l'espace urbain *de facto*, elles ne l'avaient pas *de jure* (Abreu 1994). Le code des travaux publics met ainsi fin à cette « suspension juridique » (Gonçalves

[31] Un mouvement de révolte armée conduit par les Etats de Minas Gerais, Paraiba et Rio Grande do Sul ayant culminé avec un coup d'Etat et la destitution du président de la république Washington Luis, entrainant la fin de la Vieille République.

[32] Getúlio Vargas a gouverné en tant que président constitutionnel de 1930 jusqu'à 1937, année où par un coup d'Etat, il instaure le régime autoritaire de l'*Estado Novo*. Ce régime prendra fin en 1945, année où Getúlio Vargas est renversé par un nouveau coup d'Etat. Il rentrera à nouveau sur la scène politique en 1950 lors des élections démocratiques, jusqu'à son suicide en 1954, dans sa résidence au *Palacio do Catete*, à Rio de Janeiro.

2010, p. 55) et affirme l'illégalité des *favelas*.

Cette mesure juridique, accompagnée par un contrôle accru de la part de la municipalité sur ces occupations, n'a pas pour autant empêché leur expansion. Pendant la décennie de 1930, le pourcentage de *favelas* passe de 8 % en 1930 à 14 % en 1940, 20 % en 1950 et 23 % en 1960 (IPLAN-Rio). Deux facteurs principaux peuvent expliquer cette extension : un flux migratoire élevé qui annihilait les actions des pouvoirs publics visant à leur limitation et la nécessité d'une main-d'œuvre à faible coût nécessaire à l'accumulation du capital par l'industrie, le commerce et la bourgeoisie (Abreu 1988). Cela a conduit les pouvoirs publics à renouveler leurs politiques envers les *favelas*.

Dans le cadre du nouveau régime autoritaire instauré par Gétulio Vargas, l'*Estado Novo* (1937-1945), et en continuité avec les directives du code de 1937 et du rapport *Favelas do Districto Federal*[33] rédigé par le médecin Victor Tavares de Moura, l'administration municipale Dodsworth lance la première politique systématisée visant à éradiquer les *favelas.* Les « parcs prolétaires », des structures destinées à accueillir de manière provisoire la population *favelada* dans l'attente de la construction de logements permanents, sont alors construits. Pendant cette permanence, il s'agissait également de la « rééduquer ». Soutenus par un projet pédagogique et civilisateur, les parcs prolétaires prétendaient conformer les comportements des *favelados* au nouveau modèle de vie urbain moderne. Des règles strictes étaient alors imposées : tous les résidents étaient obligatoirement munis d'une carte d'identité, les portes du parc fermaient à 22 heures et l'administrateur impartissait des leçons morales via des haut-parleurs tous les jours à 21 heures (Leeds et Leeds 1978). La portée de cette politique a été pourtant limitée : entre 1942 et 1944 seulement trois parcs prolétaires ont été construits (Gavea, Caju et Praia do Pinto) où environ 8 000 personnes ont été relogées, un nombre relativement faible si l'on considère que le nombre de résidents dans les *favelas* du District Fédéral s'élevaient à 250 000 à l'époque (Valladares 2006, p. 50). Leur abandon progressif suite à la chute de Vargas a finalement conduit à une *favelisation* de certains parcs prolétaires.

1.3. (Première) démocratisation et émergence des *favelas* comme question politique

Suite au processus de démocratisation entamé à partir de 1945, le débat politique sur les *favelas* commence à s'imposer face à la structuration de plusieurs associations de résidents et à la montée de l'influence communiste (Gonçalves 2010). Si jusqu'aux années 1940 les *favelas* avaient représenté pour les pouvoirs publics un problème hygiénique, sanitaire et comportemental, à partir de cette époque, elles deviennent un problème d'ordre politique. Il

[33] Première étude sur les *favelas cariocas* publiée en 1943.

s'agissait alors de mettre en place des nouvelles réponses à un problème dont les contours avaient partiellement changé. Afin d'en augmenter le contrôle social, de nouvelles institutions sont alors créées et des statistiques officielles à leur égard ont été produites.

Au niveau fédéral, la *Fundação da casa Popular*[34] a vu le jour en 1946 et, au niveau municipal, la *Fundação Leão XIII* (Fondation Léon XIII) est instituée en 1947 à l'initiative conjointe de la municipalité et de l'archidiocèse de Rio de Janeiro. La Fondation Léon XIII, qui aura une influence indéniable au long des 30 années suivantes, visait à un double objectif : « récupérer les *favelados* » (Leeds et Leeds 1978, p. 198) par une « assistance matérielle et morale aux habitants des collines des *favelas* de Rio de Janeiro »[35] ; et « monter vers les *favelas* avant que les communistes n'en descendent »[36] (SAGMCS, Pt. I 1960, p. 28 cité par Leeds et Leeds 1978, p. 199).

Dans chaque *favela* bénéficiaire, des centres sociaux, des écoles et des hôpitaux ont été crées afin de préparer les habitants à l'urbanisation[37]. Entre 1947 et 1954, la Fondation Léon XIII était présente dans 34 *favelas* où elle a augmenté l'offre de certains services (santé, eau et électricité) (Leeds et Leeds 1978), ce qui a indéniablement consolidé la présence des *favelas* au sein de la ville. De plus, en 1956 a été publiée la « Loi des *favelas* » (loi 2875), décret national qui autorisait le Ministère de la Justice et de l'Intérieur à attribuer des fonds publics aux organisations travaillant dans les *favelas*, et interdisait pendant deux ans toute éviction des *favelas* de Rio de Janeiro (Silva 2005). Cette posture, marquée par une certaine tolérance, s'explique par le retour d'un système électoral concurrentiel qui a mis à jour l'objectif de contrôle politique des *favelas*. Dans les faits, le retour au régime démocratique a conduit à l'ouverture d'un espace propice aux logiques clientélistes comme mode de mise en relation avec les *favelados*, désormais devenus des *favelados*-électeurs. Il s'agit du début de la politique communément connue sous le nom de « Politique de la *Bica d'Agua* » (du robinet), appelée ainsi en raison de la promesse d'installation d'un robinet d'eau juste avant les élections électorales, service particulièrement déficient dans les *favelas*.

Si le clientélisme politique dans les *favelas* se consolide particulièrement à partir des années 1960, certains acteurs commencent à se structurer dans cette logique dès les années 1950. Alors qu'avant 1945, l'école, la crèche, et l'Eglise faisaient partie de la structure administrative de contrôle, ensuite ce sont les écoles de samba, les *biroscas* (petits commerces), les associations des *favelas* et les églises qui sont ciblées par les politiciens

[34] Il s'agit du premier organe dans le domaine du logement avec la finalité de centraliser la politique de logement.

[35] Article 1 du Statut de la Fondation Léon XIII, coté par Valla (1986, p. 47).

[36] « Monter » les *favelas* ça se réfère au fait qu'elles étaient localisées sur des collines.

[37] Le terme « urbanisation » (*urbanização*) est utilisée en portugais pour indiquer l'installation et l'amélioration des services urbains ainsi que l'amélioration du cadre urbanistique.

extérieurs afin de s'assurer des votes (Leeds et Leeds 1978). Ces nouveaux groupes de pouvoir au sein des *favelas*, dénommés par Luiz Antonio Machado da Silva de « bourgeoisie *favelada* » (Machado da Silva 2011), détenaient ainsi les ressources économiques et politiques pour établir des liens clientélistes avec les acteurs extérieurs, devenant ainsi des intermédiaires des *favelados* auprès des candidats et des organismes publics. Ainsi, les années 1950 sont caractérisées par la consolidation d'un « pacte populiste » fondé sur la non-éradication des *favelas* (Gonçalves 2010, p. 132) et la consolidation des relations entre la *favela* et le monde politique (Burgos 2006).

Enfin, la volonté de contrôle et de gestion des *favelas* s'est également concrétisée par leur inclusion dans les statistiques officielles. S'il s'agissait d'administrer les *favelas*, il fallait alors en quantifier le phénomène de manière systématique. Suite au rapport publié par Victor Tavares de Moura (1943), le premier recensement des *favelas* est donc réalisé en 1948 : 105 *favelas* et environ 139 000 habitants sont comptabilisés, ce qui représentait environ 7 % de la population totale de Rio de Janeiro (Valladares 2006, p. 53). Il est intéressant de noter que dans le document officiel du recensement, aucune définition des *favelas* n'apparaît, même si l'un des critères de détermination privilégié semble être celui de la propriété foncière (Valladares 2006). Ce n'est qu'avec le recensement de 1950 que l'on assiste à une définition des *favelas* selon des critères précis :

- « Taille minimale : regroupement de logements en immeuble ou maisons formés d'unités généralement supérieures à cinquante logements ;
- Type d'habitat : prédominance d'agglomérats de baraques d'aspect rustique, construites principalement avec de la tôle, des plaques de zinc, des planches ou des matériaux du même type ;
- Conditions juridiques de l'occupation : constructions sans permis et sans contrôle sur des terrains appartenant à autrui ou à des personnes inconnues ;
- Equipements publics : absence totale ou partielle de réseaux d'assainissement, d'électricité, de téléphone, de canalisation d'eau ;
- Urbanisation : zone non urbanisée, sans tracé de rues, sans numéro, sans plaque de noms de rue » (Guimarães 1953, p. 259, cité par Valladares (2006, p. 58).

Selon ces nouveaux critères, un nombre considérablement moins important de *favelas* a été comptabilisé (cinquante-huit contre les cent cinq enregistrées dans le recensement de 1948), pour une population légèrement supérieure : 169 305 contre 139 000 habitants (Valladares 2006, p. 58). La tolérance vis-à-vis des *favelas*, dans le cadre de la politique populiste des années 1950, a eu pour conséquence l'explosion de la population dans les *favelas* : alors que la population de la ville avait augmenté de 39 %, celle des *favelas* a connu

une augmentation de 98 % (Silva 2005, p. 130).

1.4. De l'accès illégal individuel à l'accès précaire collectif au réseau

Pendant ces cinquante premières années d'existence des *favelas*, les modes d'accès au réseau électrique n'ont fait que traduire la politique plus large menée envers les *favelas*, marquée par la tolérance précaire de leur existence. Avant de rentrer spécifiquement dans les modes d'accès au réseau électrique pendant la période analysée, il est essentiel de contextualiser le processus d'électrification à Rio de Janeiro.

Ce dernier s'inscrit dans le projet de modernisation urbaine et d'embellissement de la ville, alors jeune capitale brésilienne, au début du XXème siècle. Malgré quelques expériences ponctuelles d'introduction de l'électricité au Brésil dès l'époque impériale, ce n'est qu'à la fin du 19ème siècle, déjà sous régime républicain, que l'on assiste à la diffusion de son usage (Cachapuz 2006)[38]. Si en 1887 la *Companhia de Força e Luz* avait été créée avec l'objectif de fournir l'éclairage public à certaines parties de la ville (Cachapuz 2006), ce n'est qu'avec l'arrivée de la compagnie canadienne Light en 1904 qu'un système de génération, transmission et distribution commence à être structuré à grande échelle.

A l'époque, la présence d'entreprises étrangères en tant que concessionnaires de service public n'était pas un fait nouveau à Rio de Janeiro. Déjà au moment du régime impérial, certains services étaient sous concessions étrangères. En 1854, sur l'initiative de l'entrepreneur brésilien Mauà, l'éclairage au gaz est installé au centre-ville par la *Companhia de Iluminação à Gas*[39]. À partir de 1864, la société passe sous contrôle anglais, via la *Rio de Janeiro Gas Company Limited* et vingt ans après, en 1886, c'est une société belge, la Société Anonyme du Gaz (SAG), qui remporte la concession de l'éclairage public de la ville[40]. Le service d'assainissement avait également été confié en 1862 à l'entreprise anglaise *Rio de Janeiro City Improvements Company Limited*, faisant de la ville de Rio de Janeiro la cinquième ville au monde à avoir ce type de service (Abreu 1988).

Au début du XXe siècle, la ville de Rio de Janeiro concentrait un ensemble de caractéristiques particulièrement attrayantes pour l'implantation d'entreprises étrangères à la recherche de nouvelles formes de reproduction du capital sur de nouveaux marchés :

[38] Pour approfondir l'historique du développement de l'éclairage public dans la ville de Rio de Janeiro depuis l'époque de l'Empire voir Chou (2013).

[39] En 1954, l'éclairage à huile est ainsi substitué par l'éclairage à gaz. Rio de Janeiro devient ainsi la première ville à utiliser le gaz pour l'éclairage public.

[40] Cette dernière sera responsable de l'approvisionnement du gaz à Rio de Janeiro jusqu'à 1969, lorsque l'Etat de Guanabara crée la CEG, *Companhia Estadual de Gás*, privatisée en 1997.

notamment un fort développement urbain et un projet de modernisation urbaine de style européen (reforme Pereira Passos). Dans ce cadre, le groupe canadien Light s'impose progressivement comme compagnie principale dans la gestion de plusieurs services urbains.

L'histoire du groupe canadien Light au Brésil commence à la fin du XIXe siècle lorsque, en 1897, l'entreprise emporte la concession du service de transports urbains pour une durée de 40 ans dans la ville de São Paulo (Cachapuz 2006)[41]. L'arrivée à Rio de Janeiro, quelques années plus tard, n'a pourtant pas été exempte de conflits. Une « guerre » entre la *Rio de Janeiro Light and Power Company Limited* et la compagnie nationale *Companhia Brasiliera de Energia Elétrica* (CBEE) fut ouverte pour emporter la concession du service d'électricité dans un marché au potentiel considérable (Cabral 1998). En 1904, la Light remporte finalement la concession qui, selon Carlos Vainer, signe le début « de l'Empire de la Light, un véritable Etat dans l'Etat, avec ses députés, ses sénateurs et même ses juges » (Vainer 2003, p. 75). Dans les faits, *The Rio de Janeiro Tramway, Light and Power Company*[42] a progressivement monopolisé un nombre considérable de services urbains : le service électrique (production et distribution), le gaz en réseau, les télécommunications ainsi que les transports urbains et ferroviaires[43]. Fin 1910, plus de 800 000 habitants du District Fédéral étaient desservis par le service d'énergie électrique.

Si la modernisation de la ville par les services urbains va à grande vitesse, les *favelas* en restent largement exclues. La description réalisée par le journaliste romancier Benjamin Constallat en 1924 présente les *favelas* comme des espaces de carences en services urbains gouvernés par des règles non conformes aux normes instituées, ce qui contribue finalement à véhiculer une représentation de *favelas* anomiques:

> « La *Favela* n'a ni électricité, ni égouts, ni eau courante, ni hôpitaux, ni écoles, ni assurance. Elle n'a rien…(…) La *Favela* n'a pas de rues. Les cahutes s'amoncellent les unes sur les autres, à la guise du propriétaire. Le terrain n'appartient à personne et appartient en même temps à tous. (…). Les règlements de la municipalité ne l'atteignent pas, et la police n'y descend pas non plus. Dans la *favela* personne ne paie d'impôts et on ne voit aucun policier. Dans la *favela*, c'est la loi du plus fort qui s'impose. (..). Il n'y a pas de divorces parce que personne ne se marie. On n'y a pas de contrats. Il n'y a ni locataires ni propriétaires. Il n'y a pas non plus d'évictions judiciaires. Si le locataire est plus fort que le propriétaire, le loyer ne sera jamais payé. Par contre, si c'est le propriétaire qui est plus puissant, alors, oui, les loyers seront

[41] La Light ne s'est pas installée uniquement au Brésil mais également au Mexique et Cuba (Cachapuz 2006).

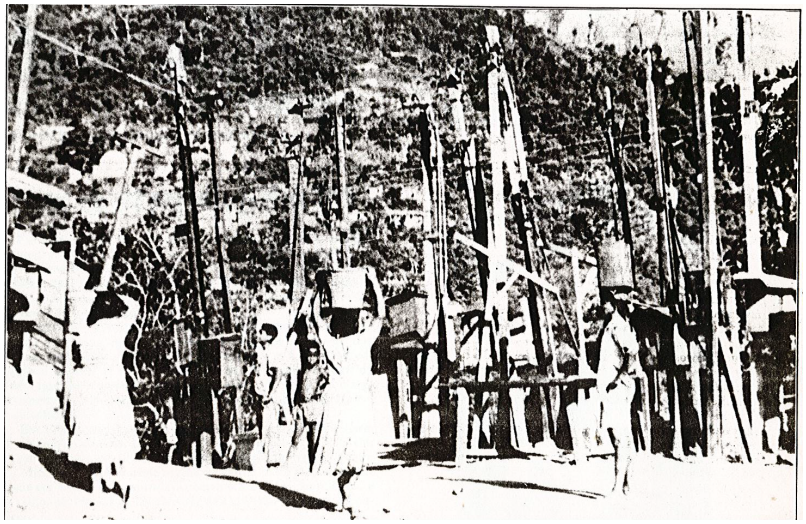
[42] Dorénavant nous utiliserons que le terme Light pour nous référer à l'entreprise.

[43] Le nom du célèbre tramway de Rio, le *bonde*, trouve son origine dans l'anglais *bond*, car il a été mis en place par des ingénieurs anglais financés avec des *bonds* (Barraqué, Johnsson, et Britto 2007).

ponctuellement payés tous les débuts du mois. C'est la loi du bail dans la *Favela* » (cité par Gonçalves 2010, p. 56).

Si à l'époque, aucune politique de raccordement des *favelas* n'avait été mise en place, les *favelados* avaient malgré tout accès aux réseaux, même si de manière très précaire. Les documents historiques de la Light rapportent qu'entre 1905 et 1948 l'entreprise avait installé des compteurs protégés dans des boîtes en bois installées aux limites entre les *favelas* et la voie publique à partir desquelles les habitants avaient un accès individuel (Light 1987) (illustration 1). Or, ces modes de raccordement n'étaient pas pourtant le résultat d'une politique à destination des *favelas*, mais bien une stratégie d'adaptation des *favelados* dans un contexte juridique et politique qui leur niait l'accès légitime au service. Seuls les habitants des *favelas* dont l'habitation était localisée sur la voie publique pouvaient se voir attribuer, à leur frais, un raccordement officiel de la Light dont la longueur ne pouvait pas dépasser 35 mètres. Dans les faits, ceux qui habitaient dans la partie interne de la *favela* se branchaient grâce à un accord informel avec les habitants possédant un branchement légal (Light 1987). Le paiement était alors divisé entre tous les habitants en fonction de la consommation enregistrée par le compteur. C'est ainsi, dans cette période, qu'une certaine structure d'accès au service commence à se mettre en place : les premiers branchements clandestins apparaissent (alors déjà populairement connus sous le nom de « *gatos* ») comme stratégie collective et les revendeurs d'électricité commencent à concentrer un pouvoir non négligeable.

Illustration 1. Raccordements individuels aux marges des *favelas* (1905-1948)



Source : Light (1987)

Ces modes de raccordement s'avèrent largement conformes aux autres politiques menées dans les *favelas* caractérisées à cette période par la tolérance et la précarité dans un

premier temps, puis par l'interdiction d'améliorations suite à la proclamation du Code de Travaux publics en 1937. Pourtant, ce laisser-faire a finalement engendré de nombreux problèmes : une énergie insuffisante pour l'approvisionnement de plusieurs familles, un manque d'entretien du réseau, des accidents et défauts de paiement parmi ceux qui partageaient la connexion. En 1948, probablement afin de discipliner l'approvisionnement électrique des *favelas*, le Département National d'Illumination et de Gaz (DNIG)[44] publie l'arrêté numéro 1 où le terme « *favela* » est utilisé pour la première fois (Light 1987) et la vente d'électricité par des privés aux occupants des *favelas* du District Fédéral autorisée (Conn 1968). Une nouvelle figure est donc reconnue formellement comme en charge de la distribution du service d'électricité dans les *favelas* : celle du *cabineiro*[45]. Les *cabineiros* construisaient alors des boîtes de mesure en faible tension, avec un seul compteur et distribuaient l'électricité par groupe d'habitants. Alors que la consommation n'était pas mesurée au niveau individuel, le paiement pour la consommation se faisait par nombre d'ampoules (*bico de luz*) avec un coût beaucoup plus important que celui proposée par la Light. A partir du nouveau décret, ces revendeurs devaient ainsi s'enregistrer formellement auprès de la Light en tant que référents de la distribution du service dans la *favela* concernée. Selon les documents historiques de la Light, ce décret marque alors le début des premiers raccordements collectifs : « Des raccordements multiples ont été autorisés à partir d'un seul compteur sous présentation des documents suivants : le projet du réseau préalablement fait par le DNIG et autorisé par un organe public, une autorisation du propriétaire du terrain et une déclaration du responsable du raccordement » (Lahmeyer et Levy 2008, p. 285).

[44] Ce département a été crée par le gouvernement fédéral en 1945 avec pour finalité de promouvoir et planifier l'éclairage publique et l'approvisionnement en électricité des particuliers, ainsi que la production et la distribution du gaz.

[45] *Cabineiro*=en possession d'une boîte où le compteur était installé.

Illustration 2. Raccordements collectifs limités (1948-1958)



• A segunda fase: 1948 a 1958. Ligações coletivas restritas

Source : Light (1987)

En réalité, par rapport à la période antérieure à 1948, peu de choses ont été améliorées dans les modes d'approvisionnement des *favelas*, la situation a même empiré. En effet, si cette mesure devait accroître les grandes recettes fiscales pour l'Etat, ce ne fut pas le cas car, dans les faits, la consolidation juridique des *cabineiros* n'a fait qu'accroître le pouvoir d'un ancien acteur à l'intérieur des *favelas*, le revendeur d'électricité. Les *cabineiros* facturaient en effet des montant largement arbitraires dont le paiement était souvent assuré par le biais d'extorsions, pour un service de très mauvaise qualité. Finalement, le décret de 1948 n'inaugure pas une politique systématique d'approvisionnement des *favelas*, mais apparaît plutôt comme une première tentative de l'Etat de gérer la question de l'approvisionnement électrique dans une période où le contrôle social des *favelas* commence à prendre forme de manière plus importante. De plus, ce décret n'a pas non plus empêché la poursuite de la vente illégale d'électricité par des individus ou des commerçants dont la résidence était localisée en bordure de la *favela* (Conn 1968). Conformément à la période des raccordements individuels, ces habitants prolongeaient alors, illégalement, le réseau aux habitations à l'intérieur des *favelas* au risque d'amendes et d'emprisonnement, risque qui était compensé par une activité forte lucrative.

Cette situation, conjuguée à une manque de contrôle de la part des pouvoirs publics a d'ailleurs conduit à une déresponsabilisation accrue de la part de la Light qui a largement abandonné la mise en place de nouvelles installations tout au long de la décennie 1950 (Light 1987; Lahmeyer et Levy 2008). Des améliorations du réseau électrique pouvaient tout de même avoir lieu dans certaines *favelas* et sous certaines conditions. Comme nous l'avons vu précédemment, entre 1947 et 1954, la Fondation Léon XIII était présente dans treinte-quatre

favelas permettant une offre plus importante en services publics, dont celui d'électricité. De plus, entre 1955 et 1960, la *Cruzada São Sebastiao* a amélioré les services urbains de douze *favelas*, via la mise en œuvre de cinquante un projets de construction de réseaux électriques (Valladares 1978, p. 23). L'amélioration du service correspondait à une nécessité accrue de la population face à une diffusion déjà relativement importante d'appareils électroménagers qui, dans un contexte de précarités multiples, a d'ailleurs contribué à la construction d'une image stigmatisante des *favelados*, comme illustré par le recensement de l'Institut de recherche du marché (IPEME) réalisé en 1957 :

> « Le *favelado* ne fait pas la distinction entre le nécessaire et le superflu. Il n'a pas de WC, mais possède un appareil radio. Il ne satisfait pas des exigences les plus élémentaires en ce qui concerne l'hygiène, mais aspire à jouir des innovations du progrès le plus récent » (IPEME 1957, cité par Gonçalves 2010, p. 131).

Ce taux d'équipement semble d'ailleurs une réponse à la précarité juridique qui leur était imposée : les *favelados* de la zone sud, populations soumises au plus grand risque de relogement, préféraient investir dans l'achat d'appareils électroménagers facilement transportables en cas de relogement, plutôt que d'améliorer leurs habitations (Gonçalves 2010)[46].

Il faudra atteindre 1958 pour que la DNIG publie un nouvel arrêté (numéro 2) permettant de mettre en place des « grands raccordements collectifs » (Light 1987). Alors que la Light continuait à s'opposer largement à des nouvelles installations électriques dans les *favelas* invoquant le risque de perdre les investissements réalisés en cas d'éviction de la *favela* (Conn 1968), cet arrêté renouvelle le partage de responsabilités entre la Light et l'Etat. L'Etat est ainsi en charge de la distribution et du contrôle du service à l'intérieur des *favelas*, et ce sous la supervision ultime de la DNIG, alors que la Light est responsable pour la fourniture de l'électricité en haute tension jusqu'à des sous-stations de distribution d'électricité localisées à l'entrée des *favelas*, chacune desservant entre vingt et cinquante logements par les biais d'un compteur unique (Light 1987) (illustration 3).

[46] L'article du journal *O Estado de São Paulo* du 10 avril 1960 met en évidence cette dynamique : « (…) Les maisons en dur n'ont pas de permis de la municipalité, mais celle-ci oblige leurs habitants à signer une déclaration, exemptant la municipalité de toute responsabilité dans le cas de démolition de la maison. Les habitants obtiennent un permis conditionnel qui ne leur procure pas la sécurité nécessaire pour investir leurs économies dans la construction de leur foyer. Résultat : ces économies sont généralement investies dans l'achat de radios, frigos, (…), télévisions » (cité par Gonçalves 2010, p. 130)

Illustration 3. Larges raccordements collectifs (1958-1979)



Source : Light (1987)

Les modes d'organisation de la distribution du service à l'intérieur des *favelas* demanderaient pourtant de consulter directement l'arrêté numéro 2 de 1958. Stephen Conn indique que cet arrêté autorise la vente d'électricité dans les *favelas* par des membres de la société civile organisés collectivement en tant que vendeur d'électricité (Conn 1968). L'auteur souligne pourtant qu'aucun effort, ni de la part de la Light, ni de l'Etat, n'a été réalisé pour encourager les *favelados* à devenir des revendeurs d'électricité et que cette mesure juridique n'a pas affaibli le pouvoir acquis par les *cabineiros.*

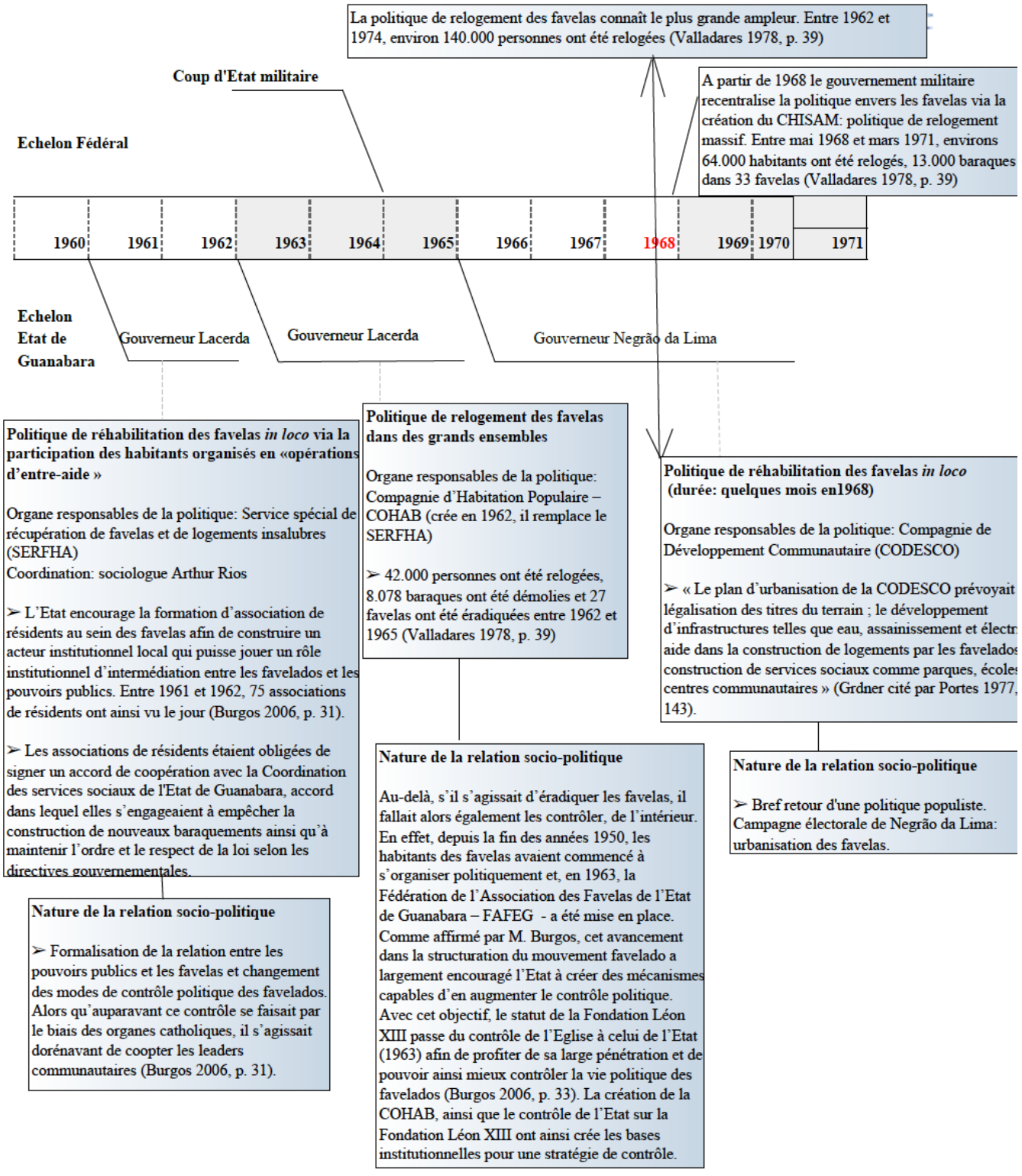
Pendant ces premiers 50 ans, la politique d'accès au réseau d'électricité s'inscrit dans la même lignée des interventions publiques dans les *favelas* marquées par la négation de leur existence d'abord et leur tolérance ensuite. L'arrêté de 1958 confirme la tolérance vis-à-vis des *favelas* dans un contexte de consolidation d'un « pacte populiste » fondé sur la non-éradication des *favelas* (Gonçalves 2010). Malgré cela, alors que le contrôle politique des *favelas* était devenu un enjeu majeur déjà pendant les décennies de 1940 et 1950, l'instrumentalisation du réseau électrique à ces fins ne débutera que dans les années 1960 par l'institutionnalisation d'un nouvel acteur en charge de la distribution du service dans les *favelas* : les « commissions d'électricité ». C'est ce que nous verrons dans la prochaine section.

2. L'installation des « commissions d'électricité » : un outil clientéliste de contrôle politique des *favelas*

Entre 1950 et 1960, la population des *favelas* a doublé à Rio de Janeiro, passant de 169 305 à 337 412 avec un taux de croissance de 97,8 %, alors que l'ensemble de la population urbaine n'a augmenté que de 38,7 % pendant la même période (Fontes et Coelho 1989, p. 296). L'ampleur de leur croissance renouvelle dans l'agenda politique du tout nouvel Etat de Guanabara[47] la question de la *favelisation* de la ville. La solution n'était pourtant pas encore claire : « réhabiliter ou éradiquer les *favelas* ? » (Gonçalves 2010, p. 153). Lors des premières années de la décennie de 1960, sous l'administration du gouverneur de l'Etat de Guanabara Carlos Lacerda, la politique envers les *favelas* a été en effet très contradictoire, oscillant entre urbanisation et relogement. Retenons ici seulement les directions politiques principales de cette période (1960-1971) tant à l'échelle de l'Etat de Guanabara que de l'Etat national, résumée dans l'illustration 4. A l'exception de la période entre 1960 et 1962 et quelques mois en 1968, cette décennie est caractérisée par des relogements massifs conduits d'abord par le gouvernement de l'Etat de Guanabara et ensuite conjointement avec le gouvernement militaire fédéral (coup d'état en 1964).

[47] Institué en 1960 lorsque la capitale du pays est transférée de Rio de Janeiro à Brasilia. Le territoire de l'actuelle municipalité de Rio de Janeiro devient ainsi l'Etat de Guanabara pendant une quinzaine d'années (1960-1975).

Illustration 4. Schéma des politiques principales en direction des *favelas* (1960-1971)



Source : élaboration par l'auteur

Comme l'expliquent Janice Perlman et Licia Valladares, les raisons principales des relogements massifs peuvent être attribués à plusieurs facteurs : la valorisation foncière des terrains avec la construction d'hôtels et de logements pour les classes supérieures (notamment dans la zone Sud, zone ayant la plus haute valeur immobilière) ; la volonté de rendre la ville plus attractive, notamment dans les zones à haute visibilité touristique ; et l'impulsion du secteur de la construction civile, alors en stagnation depuis des années (Perlman 1977; Valladares 1978). Finalement, la nouvelle politique de logement se caractérisait par un mélange entre des objectifs visant à la fois à « stimuler les activités du secteur privé » (Perlman 1977, p. 242) et à assumer un rôle promoteur dans l'accomplissement des stratégies de l'Etat liées au développement économique, notamment s'agissant de la construction civile de la création d'emploi dans ce domaine (Portes 1977, p. 138). Il s'agissait finalement de répondre à la crise du logement par le biais d'une partenariat entre le secteur privé et les pouvoirs publics (Gonçalves 2010). Les familles expulsées se voyaient ainsi offrir trois possibilités de logement en fonction de leur niveau de revenus : un appartement dans des bâtiments de cinq étages ; des maisons individuelles ; et, dans le cas des plus pauvres, des logements provisoires appelés *triagem* (Perlman 1977). Dans tous les cas, les familles devaient payer des mensualités.

Or, malgré les relogements massifs, entre 1970 et 1974, le nombre de *favelas* a augmenté de 74 % et leur population de 36,5 % particulièrement dans les périphéries de la ville, des zones à extension rapide (Valladares 1978, p. 44). Plusieurs raisons peuvent expliquer cet échec. D'une part, une partie de la population relogée n'a pas pu assurer le paiement des crédits pour accéder à la propriété des nouveaux logements, et elle a donc déménagé dans une autre *favela*. D'autre part, comme le souligne Licia Valladares, la *favela* représente une alternative d'habitation avantageuse au delà du logement : sa localisation permet un accès plus aisé au marché du travail et réduit les coûts des transports, ce qui est central dans la permanence des pauvres dans la ville (Valladares 1978).

Comme nous l'avons précisé dans le schéma, si la politique principale envers les *favelas* pendant la décennie de 1960 a été celle du relogement, l'Etat a également cherché à contrôler politiquement les *favelados* depuis l'intérieur des *favelas*. Les modes d'organisation de l'approvisionnement du réseau d'électricité ont contribué à cet objectif.

2.1. Mise en place des « commissions d'électricité » par l'Etat de Guanabara

Comme on l'a vu, l'année 1960 marque un changement institutionnel d'ampleur dans l'histoire de la ville de Rio de Janeiro. La capitale est transférée à Brasilia et la ville de Rio de Janeiro devient l'Etat de Guanabara. Ce changement institutionnel a été accompagné d'une redistribution des compétences dans le domaine de l'énergie. En 1962, la DNIG est remplacée

par la Commission d'Energie de l'Etat de Guanabara (*Commissão Estadual de Energia* – CEE) (Article 46 de la Constitution de Guanabara, 1961, cité par Gonçalves (2010, p. 174). Suite à la création de la CEE, les termes de son engagement dans la distribution du service d'électricité dans les *favelas* ont connu une transformation importante, notamment à partir de 1965, lorsque le colonel Paulo Leitão de Almeida devient président de la CEE. L'une de ses premières actions a été de suspendre l'installation des équipements électriques dans les *favelas* et de promouvoir la formation de « commissions d'électricité » comme moyen alternatif d'organisation de la distribution du service (Conn 1968).

Dans les faits, il s'agissait de créer des associations formées par des *favelados* et formellement reconnues par la CEE en tant que responsables de la distribution du service. Plusieurs étapes étaient alors nécessaires pour qu'une *favela* soit effectivement raccordée selon le nouveau système. Les habitants devaient d'abord s'organiser, former une « commission d'électricité » et présenter leur demande auprès de la CEE. La CEE se chargeait ensuite de réaliser le projet d'installation du réseau, la commission d'électricité collectait l'argent nécessaire à l'exécution du projet parmi les habitants et un accord était ensuite signé entre la CEE et la commission d'électricité. Une fois ces étapes réalisées, la Light réalisait le raccordement final (Fortuna et Fortuna 1974). Selon le nouveau système, les « commissions d'électricité » étaient ainsi propriétaires des équipements électriques et distribuaient l'électricité à partir d'un générateur de la Light localisé à l'extérieur de la *favela*. Le paiement du service était ensuite récolté mensuellement par les membres de la commission auprès de tous les habitants et payé en dernier lieu à la Light. Le coût était alors majoré de 20 % par rapport au prix normal : 10 % étaient destinés à l'entretien du réseau électrique et 10 % pour les frais d'administration visant à rémunérer les salariés de la commission (Conn 1968; Leeds et Leeds 1978). Un système de contrôle des *favelados* était d'ailleurs mis en place afin de décourager la multiplication des branchements clandestins. Si une différence était constatée entre le montant de l'électricité fournie et celle facturée, une amende était imposée à la commission et donc redistribuée à l'ensemble des *favelados*. A partir de 1965, des « commissions d'électricité » directement gérées par des *favelados* et formellement autorisées par l'Etat commencent donc à être mises en place. En 1966, quarante-trois commissions d'électricité ont été créés et en 1979, ce nombre s'élevait à quatre-vingt-dix (Light 1987).

La mise en place des commissions d'électricité représente un désengagement étatique considérable face à la volonté de prise en charge directe de la distribution du service à l'intérieur des *favelas* initialement affichée par la CEE. Les justifications apportées par le colonel, interviewé par Stephen Conn, relèvent de trois registres[48]. Le premier affirme le risque de perte des investissements dans les équipements électriques par l'Etat en cas d'expropriation des terrains occupés ou de relogement, justification qui avait d'ailleurs été

[48] Conn (1968).

largement avancée par la Light, notamment en raison de la précarité du statut juridique du foncier. Le deuxième évoque la responsabilité de l'Etat d'investir dans des projets d'infrastructure qui puissent bénéficier l'ensemble des citadins de la ville et non seulement un segment de la population spécifique, les *favelados*. Enfin, le colonel justifie la mise en place des commissions d'électricité comme une « action pédagogique » bénéfique à cette population : leur organisation, sous forme de *mutirão* (entre-aide), est affiché comme « très instructive pour les *favelados* » (Conn 1968, p. 83). Or, comme nous le verrons en détail il n'est pas possible d'exclure la possibilité que la mise en place de « commissions d'électricité » soit une mesure délibérément mise en place afin de contrôler politiquement de manière plus étroite les *favelados*.

2.2. Le clientélisme politique par le réseau électrique

Le coup d'état de 1964 et l'instauration d'un régime militaire ont conduit, selon C. Goirand, à une consolidation du clientélisme traditionnel en raison de l'établissement d'un « pluripartisme exclusionnaire qui restreignait le choix des électeurs aux partis autorisés par le régime établi » (Goirand 1998, p. 120). En effet, même pendant la dictature militaire, les élections n'ont été suspendues que pendant des courtes périodes, tout en préservant « des procédures institutionnelles d'apparence libérale » (Goirand 2000, p. 22). Ainsi, si suite au coup d'Etat militaire l'ancien schéma clientéliste avait été rompu et, comme le souligne L. Valladares cette transformation politique avait conduit à un affaiblissement du rôle politique-électoral des *favelas* (Valladares 1978), « certaines pratiques clientélistes n'ont cependant pas totalement disparu, mais elles ont été plutôt déplacées au sein de l'administration » (Gonçalves 2010, p. 169). Alors que depuis le début des années 1960, l'objectif de l'Administration de l'Etat était de contrôler de manière plus étroite les *favelas*, la création de « commissions d'électricité » a bien desservi le renouvellement de rapports de clientèle entre les politiciens et les *favelados* avec cet objectif. Le rapport de clientèle peut être caractérisé par « l'émergence de patrons-courtiers en concurrence entre eux, lesquels entretiennent avec leurs clients des liens contractuels, renégociables et instables » (Goirand 1998, p. 115), et nous partageons la vision de C. Goirand lorsqu'elle affirme qu'il s'agit d'une « forme d'adaptation stratégique des plus pauvres à un système politique et social qui les exclut, et, loin de se fonder sur leur abstention ou leur démission, il réclame leur participation active et raisonnée » (Goirand 1998, p. 114). Ainsi, comme nous le verrons ici, si certains partis politiques ont été supprimés, cela n'a pas empêché leur existence clandestine et leur tentative de restructuration par le biais de réseaux clientélistes notamment avec les institutions positionnées à l'intérieur des *favelas*. Il s'agissait alors de créer un électorat en prévision des élections futures.

Pour comprendre le déploiement des rapports de clientèle dans les *favelas* il est nécessaire d'analyser en premier les modes d'organisation sociale des *favelas*. Dans un article publié en 1967[49], Luiz Antonio Machado da Silva offre une perspective extrêmement intéressante pour comprendre les structures de pouvoirs à l'intérieur de ces dernières et leurs interactions avec d'autres formes d'organisation à l'extérieur (Machado da Silva 2011). Déjà à l'époque, l'auteur avait relevé une stratification sociale importante parmi la population *favelada*. Loin de l'existence d'« un type unique de *favelado* », idée largement répandue à l'époque et construite sur la base de stéréotypes stigmatisants, certains acteurs, notamment la « bourgeoisie *favelada* » monopolisent l'accès, le contrôle et la manipulation des ressources économiques ainsi que les décisions et les contacts politiques.

Depuis au moins les années 1940, les institutions les plus importantes dans les *favelas* sont les associations de résidents. Organisée d'abord de manière spontanée[50], elles défendaient alors les intérêts de la *favela* : non-relogement et amélioration physique de la *favela*. Leurs activités principales étaient notamment l'installation du réseau d'eau et d'électricité, dont la réussite était la base de leur légitimité auprès des habitants (Fortuna et Fortuna 1974). Une fois ces deux services installés, il était alors possible de passer à l'étape de consolidation de la *favela*, à savoir son aménagement et restructuration et l'acquisition de droits fonciers. Jusqu'en 1967, aucun dispositif juridique n'avait formellement reconnu les associations de résidents, régulant leur finalité et leurs modes d'action. C'est seulement à partir de cette année, suite à la promulgation du décret n°870 et de sa réglementation en 1969, que les associations de résidents sont reconnues comme des organes représentatifs des *favelas* établies directement sous le contrôle du Secrétariat des Services Sociaux et des Administrations Régionales qui devaient approuver leur statut et rapport financier (Valladares 1978). Affonso et João Fortuna explicitent comment par la consolidation de leur rôle d'intermédiation entre les *favelados* et les acteurs externes, les associations de résidents concentrent également l'intérêt des politiciens : « le centre d'action des politiciens est l'association des habitants (…) presque toutes les associations de résidents gardent des relations avec l'un ou l'autre politicien. En contrepartie, le politicien local [l'habitant de la *favela*] en profite, car ça lui permet de maintenir sa position auprès de l'association de résident, alors que la plupart des fois leurs élection repose sur un nombre de votes ridicules » (Fortuna et Fortuna 1974, p. 109).

La création des « commissions d'électricité » n'a fait finalement qu'introduire un

[49] L'article originel a été publié en 1967 : Machado da Silva, L. A. "A política na *favela*". Cadernos Brasileiros, Rio de Janeiro, vol.9, no 3, maio-junio, pp. 35-47. Nous avons pourtant consulté une republication récente de 2011 au sein de la revue DILEMAS.

[50] Selon Affonso Fortuna et Joao Fortuna, les premières associations de résidents ont surgit en 1945 dans les *morros* de Pavão et Pavãozinho et juste ensuite celles de Cantagalo et Babilonia (Fortuna et Fortuna 1974). Les trois *favelas* sont localisées dans la zone Sud de la ville.

nouvel acteur, devenu rapidement très puissant, dans ce jeu clientéliste. En effet, le contrôle du système électrique permettait non seulement de rentrer en relation avec un ensemble d'institutions administratives externes à la *favela* telles que la Light, la CEE, l'administration régionale mais aussi, de manière officieuse, avec les militaires, les différents partis politiques à l'époque légalement supprimés, et les nouveaux partis politiques créés par le gouvernement militaire brésilien (Leeds et Leeds 1978). Par leur position privilégiée dans les *favelas*, les « commissions d'électricité » ont été rapidement utilisées comme des vecteurs des rapports de clientèle. L'extrait suivant, issu de l'étude de Leeds et Leeds dans une *favela* pendant les années 1960, illustre de manière minutieuse les *modus operandi* des commissions d'électricité et leur articulation avec la politique partisane[51].

Encadré 1 : Lorsque le contrôle du réseau fait politique

« Je vais donner trois exemples, tous les trois à partir d'une *favela* suffisamment importante (2 % de la population de Rio de Janeiro), de manière qu'ils puissent affecter les élections de son district électoral, ainsi que de l'Etat en général. Premièrement, à partir de 1965 il y avait une commission d'électricité (CL) dans cette *favela*, liée et officiellement reconnue par la CEE (…). La CL était responsable pour l'organisation du système de distribution d'électricité (…). Dans une *favela* de plus de 10 000 personnes comme celle-ci, des montants d'argent extrêmement importants étaient présents grâce aux factures des consommateurs : le contact avec les consommateurs permet aussi l'extension de réseaux de patronage des commissaires d'électricité, notamment par le biais de faveurs octroyés aux consommateurs (par exemple, la réduction des coûts d'installation).

A l'origine, la CL était sous le contrôle d'un habitant intimement lié au prêtre, qui a construit une grande église et un centre social dans la *favela*, les deux liés au parti de l'UND (União Democrática Nacional). A l'origine, la CEE aussi était dans les mains de l'UND, jusqu'à l'élection d'octobre 1965 qui a conduit la coalition des partis PSD-PTB (Partido Social Democrático et Partido Trabalhista Brasileiro) aux postes clés du patronage de l'Etat (aos cargos que controlavam a padronagem estadual). Bien que le contrôle de la CEE soit passé dans les mains du PTB, la CL de la *favela* était encore dans les mains de la faction UDN. Les règles de la CEE imposaient des élections qui ont eu lieu dans la *favela* juste après les élections de l'Etat. La CEE a envoyé des superviseurs pour l'élection, dont l'obligation était celle « d'orienter » les électeurs indécis – la plupart d'entre eux – sur la procédure du vote. Ils ont donné des instructions en faveur des candidats du PTB, qui, sans surprise, a gagné les élections. Deuxièmement : les nouveaux commissaires de la CL étaient intimement

[51] Les travaux de Leeds et Leeds apportent plusieurs exemples des modes de déploiement du réseau clientéliste par les commissions d'électricité. Nous reportons dans l'encadré l'exemple qui nous semble le plus significatif en raison de la taille importante de la *favela* à laquelle les auteurs font référence.

liés au PTB, qui avait le contrôle ou une forte influence sur plusieurs associations de résidents. Ces hommes sont apparus dans la nuit des élections auprès de l'école de samba (…) accompagnés par Lutero Vargas, fils de Getúlio Vargas et un leader de l'aile gauche du PTB, qui souhaitait se porter candidat à député fédéral (…) »

Source : Leeds et Leeds (1978, p. 178 et 179)

Cet extrait montre que le contrôle de la direction des commissions d'électricité était un enjeu politique d'importance pour restructurer les relations de clientèle et de pouvoirs avec les *favelados*. Leur introduction a d'ailleurs mis à jour la structure de pouvoir à l'intérieur des *favelas*, notamment s'agissant des relations avec les associations de résidents. Alors que dans certaines *favelas*, comme celle de Cantagalo par exemple, la commission pouvait être sous la même direction que l'association de résidents, dans la plupart des cas, on enregistre deux entités distinctes. Le contrôle de l'une ou l'autre entité était ainsi source de dispute entre les partis extérieurs aux *favelas* et de rivalité entre ces entités elles-mêmes. Ainsi, face au pouvoir accru des commissions d'électricité, de nombreux conflits de pouvoir n'ont pas tardé à se manifester avec les associations des résidents. Déjà, lors du premier Congrès des *Favelas* promu par la FAFEG (*Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara*) en 1964, leurs leaders et habitants avaient manifesté leur mécontentement face à des commissions d'électricité perçues comme des concurrentes des associations de résidents elles-mêmes. Elles étaient notamment dénoncées comme une mesure de l'Etat pour renforcer son contrôle sur les *favelas* par la fragmentation du pouvoir (Leeds et Leeds 1978). Le deuxième congrès des *favelados*, tenu en 1968 a reconfirmé ce conflit, comme l'illustre l'extrait du *Journal do Brasil* du 10 novembre 1968 ci-dessous :

> « Il est impérieux d'intégrer les différentes commissions dans l'association de résidents. (…) Les habitants ont compris que cette mesure permettrait de consolider leurs associations représentatives, en mettant un terme à la dispersion des efforts et du pouvoir existant actuellement dans les *favelas* » (*Jornal do Brasil*, 10.11.1968 cité par (Gonçalves 2010, p. 175).

Enfin, le troisième congrès en 1972 a finalement proposé l'extinction des commissions d'électricité ou leur subordination aux associations de résidents (Fortuna et Fortuna 1974).

L'introduction des « commissions d'électricité » semble s'inscrire dans une stratégie de l'Etat visant à « diviser pour mieux régner » et explicite l'instrumentalisation des services urbains par le jeu politique, notamment dans un contexte où ils ne sont pas universalisés. Comme le souligne Ana Lucia Britto, dans le contexte latino-américain les services urbains offrent toutes les conditions pour que des rapports de clientélisme politique urbain se

manifestent : « une situation de rareté des ressources indispensables à la satisfaction des besoins essentiels ; la monopolisation de l'accès aux centres de pouvoir où se décide la production et la gestion de ces biens ; et, le besoin de légitimité politique de la part de ceux qui monopolisent ces centres de pouvoirs » (Britto 1995, p. 45). Finalement, si pendant cette période, le relogement est la politique principale visant à évincer le *favelado* comme acteur politique de la ville (Burgos 2006), la création des commissions d'électricité a également participé de cet objectif par un contrôle politique depuis l'intérieur des *favelas*.

2.3. L'échec des commissions d'électricité

Au-delà des conflits internes que nous avons évoqués, l'extinction des « commissions d'électricité » est également tributaire des dysfonctionnements enregistrés dans ce système organisationnel de desserte. En effet, l'incapacité ou la faible volonté de contrôle effectif de la part de la CEE n'avait fait que permettre leur autonomisation croissante. Il n'était pas rare que les « commissions d'électricité » disparaissent avec l'argent collecté, laissant ainsi un conflit ouvert entre la Light et les habitants des *favelas* au sujet de la dette à recouvrir. Les commissions avaient d'ailleurs largement perdu la confiance des habitants alors qu'elles étaient accusées de détournement d'argent (Bronstein 1982). De plus, le service pour les *favelados* était très cher et de mauvaise qualité : le réseau était dans un état de dégradation avancé, mal dimensionné et globalement précaire. Le surplus payé par rapport aux tarifs appliqués par la Light allait de 50 %, lorsque les habitants étaient approvisionnés par extension du réseau, à 100 % lorsqu'ils étaient directement approvisionnés depuis le compteur (Vasconcellos 1987, p. 1), prix auxquels il faut rajouter les coûts de raccordement qui restaient à la charge des habitants.

Cette situation a empiré suite à la fusion des Etats de Rio de Janeiro et de Guanabara en 1975, lorsque la CEE a été remplacée par la CME (Commission Municipale d'Energie)[52]. L'une des premières actions de la CME a été de permettre la formation de « commissions d'électricité » seulement comme partie intégrante des associations de résidents, mesure probablement mise en place face aux nombreux conflits entre les deux organes (Light 1980a). Mais le passage des compétences de l'Etat à la municipalité s'est accompagné d'un désintérêt progressif des pouvoirs publics envers les « commissions d'électricité » avec pour conséquence principale d'affaiblir d'autant plus le contrôle sur leurs activités (Bronstein 1982). En effet, la supervision de la CME se limitait à demander aux commissions d'électricité une simple copie des impôts sur les revenus des commissions (Light 1980a). Ainsi, les problèmes de branchements clandestins et d'extorsions ont progressivement

[52] *Comissão Municipal de energia*. En 1990, la CME a été transformé en Rio Luz.

recommencé (Light 1987).

Interroger les raisons réelles qui ont motivé l'Etat à mettre en place des « commissions d'électricité » n'est pas une tâche aisée. Dans son étude, Stephen Conn semble envisager une certaine ingénuité de la CEE. Il souligne notamment le manque de prise en compte par la CEE des influences politiques potentielles sur ces organismes (Conn 1968). En réalité, la décision de créer les commissions d'électricité a coïncidé avec l'élection de l'administration Negrão da Lima qui a marqué, comme nous l'avons vu, un bref retour à une politique populiste. La mise en place des commissions d'électricité semble donc avoir aussi expressément cherché à lier les *favelas* à l'Administration de l'Etat afin de renforcer le contrôle politique sur celles-ci. Finalement, il s'agissait de créer pour les *favelados* un système à part, reposant sur une domination tempérée par des logiques clientélistes. Le statut juridique des commissions d'électricité conforte cette idée. Si elles étaient enregistrées auprès de la CEE en tant que société civile avec une personnalité légale indépendante[53], aucun autre texte de loi, ne règlemente le sujet, mises à part les normes directement émises par la CEE (Fortuna et Fortuna 1974). Il s'agissait finalement d'une licence précaire, permettant une mise en relation formalisée de la CEE et des *favelados*, ce qui encourageait tacitement la permanence des *favelas*, sans en assumer vraiment la responsabilité. De plus, d'un point de vue juridique, l'autorisation individuelle octroyée aux *cabineiros* en 1948 n'a pas été révoquée avec la nouvelle politique inaugurée avec les « commissions d'électricité », et d'autres vendeurs illégaux continuaient à être largement présents. Selon le colonel Almeida, la présence de ces deux acteurs aurait dû encourager leur (libre) concurrence et donc permettre un prix plus compétitif pour les *favelados*. En réalité, l'extension du réseau étant à la charge des *favelados*, les parties les plus pauvres de la *favela* n'étaient souvent pas desservies, laissant les *favelados* les plus pauvres aux mains des vendeurs illégaux (Conn 1968).

L'extinction définitive des commissions d'électricité et celle des vendeurs illégaux, semblent pourtant n'avoir eu lieu qu'à la fin des années 1970, lorsque la Light décide de mettre en place un large programme d'électrification formelle des *favelas*[54]. Comme nous le verrons dans la prochaine section, il s'agira, enfin, d'intégrer les *favelados* au réseau électrique public au même titre que les autres citoyens.

[53] Statut qui s'appuyait juridiquement sur le décret administratif de 1958 que nous avons présenté auparavant, qui autorisait la société civile à s'organiser comme vendeur d'électricité.

[54] Conformément rapporté par Renato Vasconcellos, depuis 1974 la CEE (ensuite CME) n'autorisait plus des nouveaux raccordements, même demandés par l'association des résidents (Vasconcellos 1984). Pourtant, l'extrait d'un article du *Jornal do Brasil* de 1977, expose exactement l'opinion contraire : « Les *favelados* n'ont jamais été si peu importunés que de nos jours. A peine installées celles-ci obtiennent rapidement le branchement au réseau d'électricité (..) la *favela* s'institutionnalise, acquiert un statut, est presque consolidé » (*Jornal do Brasil*, 3 avril 1977, cité par Gonçalves (2010, p. 194).

3. L'électrification officielle des *favelas* : du « client politique » au « citoyen »

Au milieu des années 1970, le Brésil commence un processus d'ouverture démocratique qui a largement contribué à modifier les politiques menées envers les *favelas*. Suite aux échecs des politiques de relogement, conjugués à une large pression des mouvements sociaux[55], on assiste à une reformulation des politiques vis-à-vis des *favelas* tant à l'échelle nationale, de l'Etat fédéré et municipale : la politique d'éradication laisse progressivement place à une politique d'aménagement et de réhabilitation.

En 1979, le gouvernement fédéral, via la BNH (*Banco Nacional da Habitação*), met en place le programme PROMORAR avec l'objectif d'aménager et restructurer les *favelas*. Implanté d'abord à Rio de Janeiro sous le nom de *Projeto Rio*, le projet visait une population d'environ 250 000 personnes dans des *favelas* localisées dans des zones marécageuses et très insalubres, notamment dans la zone de Maré, située le long de la baie de Guanabara (Valla 1986)[56].

Outre la rupture définitive avec la politique de relogement, le programme touchait également l'une de questions les plus sensibles à l'égard des *favelas* : la question de la régularisation foncière (Gonçalves 2010). En 1981, le gouvernement fédéral déclare la zone touchée par le programme « zones d'intérêt social spécial» (ZEIS), outil juridique affirmant des paramètres urbanistiques plus flexibles de construction et d'occupation du sol urbain et donc permettant leur régularisation. L'assouplissement du régime militaire, qui prendra fin en 1985, avait en effet permis une reprise des mobilisations des associations de résidents et de leurs revendications concernant la réhabilitation et la régularisation foncière. Comme le souligne R. Gonçalves, cette dernière concernait initialement une demande d'accès à la propriété foncière privée, perçue comme une assurance de permanence, ce qui aurait également encouragé l'installation des services publics à l'intérieur des *favelas* (Gonçalves 2010). Mais déjà en 1981, la régularisation foncière n'apparaît plus qu'à la dernière place

[55] Lors du III Congrès de *Favelados* de l'Etat de Guanabara, promu par la FAFEG en 1972, la demande principale des associations des résidents est l'urbanisation. Les relogements sont alors dénoncés comme un élément de déstructuration familiale, économique et culturel. Afin d'empêcher les opérations de relogement plusieurs stratégies sont alors mises en place comme tenter de payer la taxe foncière ou aménager les rues afin de revendiquer leur reconnaissance comme des rues publiques (Fortuna et Fortuna 1974).

[56] Les objectifs du programme étaient multiples : éliminer les noyaux de contamination de la baie de Guanabara tout en récupérant les plages et l'écologie locale ; ordonner l'espace urbain en améliorant le paysage et la navigation sur la baie ; assainir toute la région dont la pollution avait désormais atteint des niveaux très élevés ; enfin, urbaniser les *favelas* existantes sans relogement de la population et en la maintenant dans les lieux tout en améliorant les conditions de logement et d'emploi, l'offre de services de santé et d'école (Valla 1986).

dans les revendications prioritaires des associations de résidents et des leaders locaux, comme affiché par les données de l'IPLANRIO : assainissement (63 %), eau (53 %), électricité (44 %), amélioration des rues (26 %) et propriété foncière (22 %) (IPLANRIO 1985). Le fait que, depuis 1974, les opérations de relogement avaient été bloquées et que les pouvoirs publics avaient affiché une volonté d'aménagement a indéniablement contribué à créer un sentiment de sécurité.

Dès 1979, la municipalité a également réorienté sa politique en faveur de la réhabilitation des *favelas*. Avec cet objectif, l'administration Israel Kablin (1979), nommée par le gouverneur de l'Etat Chagas Freitas, met en place le Secrétariat Municipal de Développement Social (SMDS) et le *Fundo-Rio* (subordonné à la SMDS) visant à centraliser et coordonner une nouvelle politique d'aménagement des *favelas*[57]. Le SMDS proposait un aménagement qui « ne visait pas l'amélioration des logements, mais celle des infrastructures existantes dans les *favelas*, et surtout des réseaux d'approvisionnement en eau et de collecte d'égouts, du système de voirie et des services de fourniture d'énergie électrique » (Valladares 1985, cité par Britto (1995, p. 225). Ces objectifs devaient passer par une mise en relation directe avec les associations de résidents sans l'intermédiation des politiciens de la machine clientéliste « chaguiste » (Britto 1995).

En effet, depuis son élection au gouvernement de l'Etat en 1978, Chagas Freitas avait largement structuré un réseau clientéliste dans les *favelas* : « chaque député y [dans les *favelas*] avait mis en place un réseau de clientèle personnelle, dans une circonscription électorale précise, où il entretenait une relation étroite avec ses électeurs. Les multiples clientèles locales étaient soudées par l'échange du vote contre la distribution de services publics par les élus municipaux et les députés » (Goirand 1998, p. 122)[58]. Le conflit de posture entre l'administration Kablin et celle de Chagas Freitas s'est soudé au désavantage de la première. Malgré la volonté politique affichée par l'administration Kablin, les travaux de réhabilitation ont été assez limités à cause des fortes oppositions des élus *chaguistas* ainsi qu'à un manque de ressources financières destinées à la politique sociale (Britto 1995). De plus, la substitution d'Israel Kablin par Julio Coutinho en tant que maire de la ville et la nomination de Vicente Barreto en tant que secrétaire de SMDS ont réorienté les *modus operandi* du secrétariat à la faveur de la machine clientéliste « chaguiste » (Britto 1995). Ainsi, si le propos d'équiper les *favelas* a été maintenu : « la tactique choisie était de faire des petits travaux dans le plus grand nombre possible de *favelas* pour pouvoir satisfaire les différentes demandes des élus « concernant « leurs » communautés » (Britto 1995, p. 231). Dans ce cadre, en 1982, le SMDS met en place le projet *Mutirão* (entre-aide), dont l'objectif

[57] *Directrizes para o Estabelecimento de uma Politica de ação para as favelas do Rio de Janeiro*.

[58] Pour approfondir le fonctionnement du clientélisme et de la politique « chaguiste » voir E. Diniz, *Voto e Maquina politica : Patronagem et Clientelismo no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

était de fournir les moyens techniques et matériels pour que les habitants eux-mêmes réalisent des travaux de construction et d'amélioration des services urbains, notamment d'assainissement, d'eau et de collecte des déchets.

La première élection concurrentielle au gouvernement de l'Etat en 1982 a conduit au pouvoir une figure politique d'importance dans la transformation des modes d'intérvention dans les favelas, Leonel Brizola. Définir les rapports que Brizola a établit avec les couches populaires n'est pourtant pas une tâche aisée. Selon C. Goirand « avec la démocratisation le changement de régime, et le gouvernement Brizola, le clientélisme s'est renouvelé et même consolidé » (Goirand 1998, p. 123), alors que A.L. Britto indique, au contraire, que les rapports entre les gouvernement et les représentants des couches populaires n'est plus du tout celui du clientélisme, en raison de l'ouverture de l'administration à la participation de ces représentants (Britto 1995). L'arrivée de Brizola a pourtant marqué un tournant dans les modes d'action publique dans les *favelas*. Elu avec un large appui électoral des habitants des *favelas*, Brizola instaure une politique centrée sur l'amélioration des conditions de vie dans les *favelas*. Plusieurs programmes vont dans cette direction.

Premièrement, des programmes d'installation de services urbains sont finalement développés : le projet PROFACE, un programme de desserte réalisé par la compagnie publique d'eau et assainissement, entre 1983 et 1985[59]; la collecte de déchets par la Comlurb (Compagnie Municipale de Nettoyage Urbain), service jusque là complètement absent dans les *favelas*[60] ; l'implantation d'un système d'éclairage public, également quasi inexistant auparavant. Deuxièmement, le premier grand programme de régularisation foncière est lancé sous le nom *Cada Familia um Lote* (Chaque Famille un lopin de terre), avec l'objectif de régulariser 400 000 immeubles et des lotissements irréguliers par la concession de titres de propriété privée (Gonçalves 2006)[61]. Enfin, au-delà des actions d'aménagement et de régularisation foncière, Brizola a porté un nouveau discours centré sur le respect des droits de l'Homme, notamment pour ce qui concerne la politique de sécurité publique. Il a notamment mis fin aux pratiques policières violentes héritées de la période militaire et introduit les premières expériences d'une police de type communautaire.

L'ouverture démocratique a également encouragé la Light, contrôlée depuis 1979 par le gouvernement fédéral, à mettre en place un large programme d'électrification des *favelas* dont les logiques de mise en œuvre s'inscrivent à la fois dans la prise en compte des

[59] Il faut tout de même souligner que dans le cadre du programme PLANASA (Plano National de Saneamento), débouté en 1970, le gouvernement fédéral avait déjà introduit une volonté d'élargir l'accès aux services d'eau et assainissement aux classes à faibles revenus. A cet égard, voir Britto (1995).

[60] En 1985, le collecte des déchets était réalisée dans le 75% des *favelas* de Rio de Janeiro (Britto 1995, p. 376).

[61] Les résultats du projet ont été pourtant assez limités : seulement 16 000 titres provisoires ont été donnés et aucun titre définitif (Gonçalves 2006).

revendications des *favelados*, mais aussi dans une démarche politique stratégique du gouvernement militaire désormais en déclin. Contrairement aux modes d'action du gouvernement de l'Etat et de la municipalité de Rio de Janeiro, alors guidées par les logiques clientélistes de « machine » chaguiste, la Light visait par ce programme à faire des *favelados* des abonnés au même titre que les autres citadins de la ville sans l'intromission des politiciens.

3.1. Nationalisation de la Light et universalisation du raccordement au service

L'électrification des *favelas* de Rio s'inscrit dans une transformation politique sectorielle nationale. En décembre 1978, le général Ernesto Geisel décide d'assumer le contrôle de la Light jusque là privée et, en janvier de l'année suivante (1979), l'entreprise est effectivement vendue par la holding canadienne au gouvernement brésilien. Alors que la dictature militaire touche à sa fin, la nationalisation de la Light conclut le processus de nationalisation du secteur électrique, désormais contrôlée par l'Etat à hauteur de 99 % par l'Etat.

La nationalisation de la Light a été accompagné d'une restructuration des objectifs de l'entreprise qui affiche dorénavant comme prioritaire l'universalisation de la desserte dans toute la zone de concession (Bronstein 1982). Lors de la reprise du contrôle de l'entreprise par l'Etat, environ 1 200 000 habitants n'étaient pas approvisionnés officiellement par le réseau électrique du concessionnaire (Vasconcellos 1987), notamment une population localisée dans les *favelas*, dans les lotissements irréguliers (principalement en périphérie de la ville) et dans les zones rurales. L'une des premières actions de l'entreprise, une fois redevenue publique, a alors été de développer un large programme d'électrification, dénommé « Programme d'électrification d'intérêt social » qui comprenait trois sous-programmes : électrification rurale, électrification des unités isolées et électrification des collectivités à faibles revenus.

Le rôle du nouveau président de la Light semble avoir largement déterminé ce choix. Nommé en 1979, il avançait notamment la nécessité pour l'entreprise de mettre en place des programmes à fort impact politique, économique et technique afin de reconstruire son image en tant que prestataire de services publics (Vasconcellos 1984). L'échelon national prônait d'ailleurs la mise en place des mesures visant à assainir les finances des entreprises de distribution, déficitaires dans tout le pays, et d'investir dans l'expansion du système et l'entretien des équipements et des réseaux. Dans le cas spécifique de la Light, à l'époque entreprise de distribution du service à Rio de Janeiro et *São Paulo*, aucun investissement n'avait été réalisé au cours de la dernière décennie (Bronstein 1982). L'approvisionnement des *favelas* posait d'autant plus de problèmes car la précarité de leur réseau et les pertes d'énergie affectaient de manière importante la qualité du service dans les quartiers voisins,

source de pannes périodiques et de plaintes de la part de ces usagers. La présence de « commissions d'électricité » était d'ailleurs perçue par le gouvernement comme en conflit avec les directives nationales du secteur d'électricité, alors régies par la DNAEE (Département National des Eaux et d'Energie Electrique), qui définissaient des rôles clairs pour chaque agent opérant dans le secteur. Or, les commissions d'électricité étaient considérées comme des agents *suis generis,* hors de la législation du secteur et donc exonérées des obligations de qualité du service et de respect des droits des consommateurs. Par leur extinction, il s'agissait donc d'uniformiser le rôle des entreprises concessionnaires comme prestataires de service dans toute la zone de concession et envers l'ensemble des habitants.

Dans le cadre de cette restructuration plus large du secteur électrique, le président de la Light avance sa proposition d'électrifier les *favelas* auprès du département exécutif de l'entreprise au milieu de l'année 1979. Les premières réactions du corps des ingénieurs au sein de l'entreprise ont été celles d'une forte opposition au projet, supportées par leur culture extrêmement conservatrice et la faible connaissance de ce marché. Malgré cette opposition initiale, le président a décidé de créer un département spécifique en charge de la mise en place du programme, dont la structuration a été réalisée en deux étapes. Dans un premier temps, en 1979, l'entreprise a créé le « département d'électrification d'intérêt social » subordonné à la direction du développement commercial et dont la fonction était de structurer une méthodologie de mise en œuvre du programme. Dans un deuxième temps, en 1982, lce même département a été transformé en « direction d'électrification d'intérêt social » en charge de l'électrification rurale, de l'éclairage public et des actions sociales (Vasconcellos 1984). Dans ce cadre, deux plans prévisionnels ont été réalisés : l'un d'une durée de cinq ans et l'autre annuel, définissant chacun le nombre de raccordements à effectuer.

3.2. Les objectifs du programme : faire des habitants des *favelas* des consommateurs (et des citoyens ?) comme les autres

Comme exposé par Renato Vasconcellos[62] le programme d'électrification avait trois objectifs principaux:

1. Universaliser le service d'électricité à toutes les *favelas* et tous les lotissements non régularisés localisés dans la zone de concession de la Light, indépendamment de leur localisation, taille, liens politiques, etc. ;

[62] Renato Vasconcellos a été responsable du département d'électrification d'intérêt social de 1979 jusqu'à 1992 (entretien du 21.09.2011).

2. Permettre l'accès au service de tous les habitants au moyen de compteurs individuels afin, notamment, de responsabiliser chaque habitant quant à sa consommation ;

3. Garantir une qualité du service conformément aux paramètres définis par le service de distribution de l'énergie électrique (Vasconcellos 1984).

Les ambitieux objectifs cités représentent une rupture significative avec les procédures d'accès au service jusque-là mises en œuvre. L'installation d'un compteur individuel attribuait aux habitants des *favelas* le statut de consommateur au même titre que les autres habitants des quartiers formels, ce qui signifiait notamment leur octroyer les droits à bénéficier de la même qualité du service et d'instaurer une relation directe avec la Light, le tout encadré par des règles claires. Dans les faits, devenir un abonné de la Light impliquait plusieurs changements dans la relation que les habitants des *favelas* avaient entretenus avec le service d'électricité jusqu'alors. Lors des réunions communautaires, plusieurs éléments de rupture avec les systèmes d'accès précédents étaient ainsi expliqués (Vasconcellos 1984) :

- Premièrement, le service de la Light ne comportait aucune taxe, mais son coût reposait sur la consommation individuelle, consultable dans la facture d'électricité ;
- Deuxièmement, il était souligné que la Light n'avait pas d'intermédiaires et que le paiement était effectué auprès des banques ;
- Ensuite, l'entrée de la Light se faisait sur demande formalisée des habitants, sans aucune influence politique ;
- Cette nouvelle relation comportait une division des responsabilités : la propriété du compteur était de la Light, alors que la responsabilité pour la caisse de protection et pour le raccordement entre le compteur et la maison était sous responsabilité de l'abonné ;
- Enfin, les délais de paiement et de débranchement étaient expliqués.

Parmi les changements majeurs il s'avère ici utile d'isoler l'attribution d'une facture d'électricité aux *favelados* car cette question a fait l'objet d'une discussion très controversée au sein de l'entreprise et elle a été considérée comme l'un des choix à plus grande portée du programme (Vasconcellos 1984). En effet, par le biais de la facture d'électricité, les habitants des *favelas* se voyaient attribuer pour la première fois, une attestation de résidence. Dans un contexte d'irrégularité foncière, ce document administratif prospectait donc la fin concrète des menaces de relogement. La politique d'aménagement des *favelas* de la part de la municipalité instaurée à la même époque confirmait cette volonté. Il est pourtant nécessaire d'expliciter que la décision de mettre en place le programme d'électrification ne s'est pas appuyée sur une consultation préalable de la Municipalité mais elle a été bien prise par le gouvernement

central qui, même en déclin, était encore aux mains des militaires (Renato Vasconcellos, entretien du 21.09.2011). Dans les faits, la consultation de la Municipalité n'a été réalisée que dans un deuxième temps, ce qui a donné lieu à la mise en place d'un accord de coopération dans lequel la Municipalité, alors sous l'administration Kablin, s'engageait dans le programme d'électrification, par le biais du Secrétariat Municipal de Développement Social (SMDS).

Cet accord reposait sur la signature d'ententes (*protocolo de intenções)* censées garantir une division des responsabilités selon les domaines respectifs de compétence. D'une part, la municipalité affirmait sa volonté d'aménager les *favelas* en assumant la sélection des *favelas* bénéficiaires du programme d'électrification, l'analyse des conditions de propriété du terrain, la collecte de données sur chaque *favela* (carte, limites géographiques, numéro de domiciles, etc), et s'engageait à créer les conditions nécessaires pour l'installation du réseau, ce qui impliquait nécessairement la mise en œuvre de projets d'urbanisation. D'autre part, la Light assumait tous les investissements d'installation et de manutention du réseau et installait un compteur individuel pour chaque habitant dans les *favelas* indiquées par la Municipalité (Light 1980b).

3.3. Une ingénierie technique, juridique et sociale innovante pour construire un service public d'électricité dans les *favelas*

Développer un programme d'électrification dans des espaces considérés comme « illégaux » localisés dans des zones précaires d'un point de vue géologique et morphologique, et habités par une population principalement pauvre pose indéniablement plusieurs obstacles d'ordre juridique, économique, social et technique. Les modes d'affrontement de ces difficultés témoignent d'une capacité d'innovation de la part des décideurs de la Light qui ont permis de poser les bases d'un modèle d'électrification capable de consolider l'universalisation de l'accès physique au réseau.

Commençons d'abord par l'obstacle le plus important : le statut foncier des *favelas* et donc la permission d'installer le réseau sur des terrains considérés comme squattés sans l'autorisation du supposé propriétaire[63] (Vasconcellos 1984). Cette question était indéniablement la plus délicate à résoudre et ce pour deux raisons intimement liées. D'une part, la prétendue illégalité des *favelas* supportait la non-installation des services publics. D'autre part, les propriétaires supposés cherchaient à reprendre possession des terrains par voie judiciaire et s'opposaient largement à l'installation du service perçu comme une

[63] Une deuxième question liée au statut juridique des *favelas* concernait la nécessité de passer avec le réseau sur d'autres terrains privés afin de l'installer dans la zone occupée par la *favela*. Cette situation trouvait pourtant facilement une solution dans la signature d'une autorisation du propriétaire à laisser passer le réseau sur son terrain.

attribution de droit de permanence. Le département juridique de la Light a assumé à cet égard une position qui a permis d'affirmer la nature publique de ce service tout en cherchant à limiter les conflits potentiels que sa décision pouvait susciter. Il s'est prononcé ainsi :

> « (..) Il n'est pas possible de nier (*não se pode negar*) aux habitants, même s'ils n'occupant les terrains que de manière temporaire et dont la propriété fait l'objet de controverse, le droit de recevoir les services publics. La desserte des services publics ne détermine pas la propriété et ce n'est pas la compétence de l'entreprise concessionnaire de discuter cette question – étant donné que la Constitution brésilienne assure aux habitants (et pas nécessairement aux propriétaires) le droit de recevoir le service. Si le propriétaire du terrain obtient la réintégration de la propriété (*posse*), la Light devra retirer ses équipements car l'habitant qui a demandé le service ne demeurera pas au domicile » (Vasconcellos 1984, p. 275 et 276).

Cette question est d'extrême importance car pour la première fois l'on assiste à un découplage entre relation de consommation et relation de propriété. Alors qu'auparavant l'illégalité de l'occupation et donc le fait de n'être pas formellement reconnu comme le propriétaire légitime justifiaient la non installation du service, avec ce programme, c'est le droit à bénéficier au service public qui prime dans la relation entre les habitants et les pouvoirs publics.

La question juridique se posait également en ce qui concerne l'installation de l'éclairage public. Jusqu'en 1985, la municipalité, en charge du service au travers la CME, refusait son installation par le fait que les rues des *favelas* n'étaient pas reconnues officiellement par la municipalité (*logradouros publicos*). La mise en place du programme d'électrification de la Light a pourtant multiplié les demandes d'éclairage public des habitants des *favelas* notamment adressées à la Light. Or, bien que la Light n'ait pas été responsable de l'éclairage public c'est elle qui l'a installé, au moins dans un premier temps et de manière temporaire. R. Gonçalves indique que cet arrangement a été rendu possible par la loi municipale n 380 du 8 décembre 1982 qui a autorisé la municipalité a conclure un accord entre la Compagnie Municipale d'Energie (CME) et la Light en vue d'installer l'éclairage public dans les voies d'accès et les espaces communs des *favelas* (Gonçalves 2010).

Connu sous le nom « d'éclairage communautaire », il a été installé en 1983 suite à une pétition formalisée des habitants des *favelas* dans laquelle ils déclaraient accepter la condition suivante : l'entreprise installait des ampoules incandescentes dans les rues des *favelas* moyennant le paiement d'une taxe de consommation pour l'énergie utilisée par les installations, incluse dans la facture d'électricité (Vasconcellos 1984). En 1983, seulement quarante-sept *favelas*, parmi les trois cent soixante-quatre existantes, bénéficiaient d'un service d'éclairage public officiel, fourni par la Light (IPLANRIO 1985, p. 29). C'est

seulement à partir de 1985 qu'un programme d'éclairage public est mis en place directement par la CME, l'objectif étant d'installer le service dans quarante *favelas* à la fin de la même année (IPLANRIO 1985). Le nouveau code fiscal de la ville (décembre 1984) a d'ailleurs exempté les *favelados* du paiement des taxes d'éclairage public, ainsi que du ramassage d'ordures et du nettoyage public (Gonçalves 2010).

Comme le constate à juste titre R. Gonçalves, l'installation du réseau d'électricité et de l'éclairage public permettent de montrer la profonde plasticité de la norme. Alors que, d'un point de vue juridique, il n'y a pas eu de changements importants quant au statut illégal des *favelas*, « le nouveau contexte politique a permis une relecture du droit susceptible de trouver des solutions créatives à des problèmes juridiques qui ont été considérés pendant très longtemps comme complètement insurmontables » (Gonçalves 2010, p. 205).

Une fois la question juridique réglée, d'autres difficultés de nature technique et économique ont demandé la mise en place d'outils et de décisions *ad hoc*. Les questions techniques ont été facilement surmontés par la conceptualisation d'un modèle spécifique d'électrification permettant de faire face à la forte densité des habitations, à leur construction précaire (en bois essentiellement) et à leur verticalité lorsqu'elles étaient localisées dans des collines. Des poteaux en bois, plus léger, moins susceptibles de se casser et moins chers ainsi que des câbles isolés triplexés dans le réseau à haute et faible tensions ont été installés. Les transformateurs ont été alors principalement installés en bordure ou dans les voies principales d'accès. Le volet technique a du également faire face à l'absence de cartes géographiques, étant donné que la municipalité ne disposait que de cartes aérophotogrammétriques où les *favelas* étaient juste indiquées comme « zone *favela* ». A l'aide des habitants des *favelas* concernées, la Light a alors du réaliser la carte de chaque *favela* à électrifier.

Ensuite, selon les directives de l'article 139 du décret 41 019 du 26.02.1957 l'entreprise était obligée de demander une contribution financière aux travaux d'extension du réseau à tous les consommateurs bénéficiaires (Vasconcellos 1984)[64]. Par cette disposition, les *favelados* auraient donc dû assumer un coût individuel important ce qui pouvait être un élément de blocage au raccordement généralisé. A cet égard, la Light a réussi à contourner ce risque potentiel par la création d'une nouvelle catégorie, celle des « raccordements collectifs », ce qui a permis de diminuer les coûts de raccordement pour les consommateurs finaux. Avec ce même objectif, le paiement de la boîte de protection du compteur et de son installation, resté à la charge du consommateur, a été étalé en douze mois sans frais supplémentaires.

Nous pouvons affirmer que ce programme n'aurait pas été possible sans une volonté

[64] Déjà à partir de 1981, une nouvelle réglementation permettra des investissements plus importants de la part de l'entreprise dans le cadre de « programmes spéciaux d'électrification », afin de ne pas peser de manière démesurée sur le consommateur (Vasconcellos 1987).

politique forte de la part de la Light, mais aussi sans une forte participation des habitants des *favelas*. En effet, l'une des conditions nécessaire à la mise en place du programme d'électrification était une demande formalisée par les habitants des *favelas* auprès de l'entreprise, ce qui demandait nécessairement un certain niveau d'organisation interne et da présence de représentants reconnus. De plus, chaque *favela* devait présenter un certain nombre d'informations, notamment : le nom, l'adresse, le numéro du domicile et les modes d'approvisionnement en électricité au moment de la demande de raccordement de chaque habitant (Vasconcellos 1984). La carence en informations des recensements précédents a donc demandé un engagement important de la population dans la production de ces données. Les habitants étaient notamment en charge de nommer toutes les rues et de numéroter chaque habitation. Ensuite, sous la supervision de l'association de résidents, ils devaient également construire un registre de tous les futurs consommateurs, précisant le nombre d'appareils et le niveau de consommation d'électricité avant le processus d'électrification. Enfin, ils devaient également élaborer une carte de toute la *favela* (Bronstein 1982).

La large mobilisation effective des *favelados* dans le processus d'électrification s'appuyait indéniablement sur le fait que depuis plusieurs années ils tentaient d'être raccordés au réseau public par des stratégies multiples comme celle de falsification de l'adresse, sans pour autant que leurs demandes ne soient prises en compte (Vasconcellos 1984). Alors que, comme nous l'avons vu précédemment, depuis 1974, aucune nouvelle installation n'était autorisée, les conditions du service avaient largement empiré. L'électrification formelle représentait ainsi non seulement l'acquis d'une demande historique d'amélioration des services urbains mais aussi la fin d'un système de patronage clientéliste et une certaine assurance de non-relogment.

3.4. Une nouvelle structuration des rapports socio-politiques par le réseau électriques

L'établissement d'une relation directe entre les *favelados*-abonnées et la Light a eu par effet immédiat de restructurer les rapports politico-économiques établis pour le contrôle du réseau électrique. D'abord entre les *favelados* et les revendeurs d'électricité. Lorsque les habitants prenaient connaissance du fait que la Light aurait électrifié la *favela*, il n'était pas rare qu'ils arrêtaient de payer les commissions d'électricité[65]. Ensuite, la prise de conscience de la fin proche d'un marché très rentable a encouragé les autres acteurs jusqu'alors impliqués

[65] L'arrêt du paiement des factures aux commissions d'électricité impliquait dans les faits que les habitants contractaient une dette avec la Light. Dans ce cas, la Light se refusait de mettre en place le programme d'électrification jusqu'au paiement de la dette. Au travers des journaux communautaires de l'époque, notamment de la *favela* de Cantagalo, nous avons constaté une large mobilisation de l'association des habitants faisant appel aux habitants afin de collecter dans les plus courts délais possibles le montant de la dette.

dans la desserte électrique à tenter de bloquer l'électrification formelle, ou alors à en tirer bénéfice. Comme l'explique R. Vasconcellos : « boycottes, divulgation de bruits (*boatos*) et toute sorte de menace » se sont manifestées, autant de la part des *cabineiros*, que des « commissions d'électricité ». Au début du programme, la Fédération des Commissions d'Electricité a d'ailleurs essayé de négocier auprès de la Light les conditions du passage du contrôle du service, demandant une indemnisation aux « commissions d'électricité » sortantes (Vasconcellos 1984).

La municipalité a également cherché à tirer des bénéfices du programme d'électrification et ce à des fins électorales. Comme indiqué auparavant, l'élection au gouvernement de l'Etat de Chagas Freitas avait réintroduit des logiques clientélistes non seulement au sein de l'administration de l'Etat mais aussi municipale. Lors de la mise en œuvre du programme d'électrification, le SMDS cherchait ainsi à tirer profit des avantages politiques potentiels du programme en affirmant sa paternité, comme le témoigne l'extrait de l'entretien suivant réalisé avec un technicien de la Light :

> « La nouvelle direction de la SMDS préférait que l'activité de la Light fût limitée à l'installation des poteaux et du réseau, en laissant le branchement final des maisons et du service pour l'années 1982, avant les élections pour le gouvernement de l'Etat. (….) Lorsque les employés de la Light arrivaient aux *favelas*, pour préparer l'inauguration des réseaux, il y a avait déjà des affiches de propagande des politiciens « chaguistas » candidats aux élections où ils s'attribuaient les mérites de l'installation des réseaux (…) » (Interview cité par Valladares, 1985, p. 164, cité par Britto (1995, p. 233).

Néanmoins, la Light s'est largement opposée à la « machine » clientéliste, ce qui a eu par conséquence un désengagement du SMDS dans le programme d'électrification. Dans les faits, la participation effective du SMDS, ne s'est limitée qu'aux deux premières années de la mise en œuvre du programme (Britto 1995). Il est intéressant à cet égard de proposer une comparaison entre les modes d'action de la Light et ceux de la CEDAE, la compagnie d'Etat d'approvisionnement en eau et collecte d'égouts, qui dans la même période, mettait en place un projet de desserte des *favelas*. Alors que la Light a largement résisté aux pressions de la politique clientéliste, mettant en place un large programme pour la desserte des *favelas* à vocation universaliste, la CEDE : « se refusait de prendre en charge la desserte des *favelas*, tout en faisant des petites concessions, en raison des pressions de la « machine clientéliste » » (Britto 1995, p. 282).

Si, dans sa mise en œuvre, le programme d'électrification n'a pas été perméable aux logiques clientélistes, sa mise en place a été bien une décision politique prise par un gouvernement militaire en déclin qui semble avoir espéré pouvoir en tirer des avantages politiques, comme le témoigne l'extrait suivant, issu d'un entretien que nous avons mené avec

le responsable du programme d'électrification de l'époque :

> « La situation politique était en train de changer, le Brésil était dans un moment d'ouverture politique, mais le gouvernement était encore contrôlé par le régime militaire. Sûrement, le fait que le président de la Light était lié au parti du gouvernement militaire, le PDS, a contribué à ce choix [d'électrifier les *favelas*]. Selon mon hypothèse, ce programme a été mis en place afin de créer les conditions pour élire ses propres députés en prévision des élections de 1982 et 1983. D'ailleurs, même si je n'avais aucune expérience dans la politique, je me suis candidaté comme député aux élections de l'Etat (*estadual*) en 1982, avec le parti de Moreira Franco[66]. Je sais que cela peux apparaître contradictoire : je travaillais dans les *favelas*, et j'allais candidater avec le parti du gouvernement militaire. Mais j'avais beaucoup de pression autour de moi par la popularité que j'avais acquis dans les *favelas*. Le président de la Light m'encourageait. Même Moreira Franco lui-même m'avait explicitement invité dans son parti. A l'époque je n'avais pas d'affiliation politique, je me suis plutôt laissé tenter par l'expérience de pouvoir faire de la politique dans ce moment historique. Finalement, c'est Brizola qui a gagné les élections, mais je suis sûr que le processus d'électrification a beaucoup aidé Moreira Franco. De mon côté, *graças a deus*, je n'ai pas été élu, mais j'ai eu 20 000 votes » (Renato Vasconcellos, 21.09.2011).

Ainsi, l'électrification des *favelas* paraît contribuer à la tentative du gouvernement militaire de se maintenir au pouvoir, dans le cadre d'une ouverture démocratique.

Les résultats du programme ont été très positifs. Le tableau suivant (1) résume l'évolution du nombre de raccordements et de *favelas* raccordés pendant les années 1980[67].

[66] Moreira Franco était le candidat du *Partido Democratico Social* (PDS), parti de droite crée en 1980 juste après la fin du système bipartisan instauré par le régime militaire.

[67] Selon les témoignages du responsable du programme d'électrification, les derniers raccordements ont été effectués à la fin des années 1980.

Tableau 1. Evolution du nombre de raccordements et des *favelas* raccordées pendant les années 1980

Période	Nombre de raccordements	Nombre de *favelas*
Jusqu'en 1984	150.000	465
Entre 1985 et 1989[68]	44.950	265
Jusqu'à la fin des années 1980	215.950	785

Source : élaboration par l'auteur à partir de Vasconcellos (1984); Vasconcellos (1987) et Cabral Martins (2005)

Les conséquences du programme d'électrification des *favelas* ont été d'ampleur tant dans l'amélioration des conditions de vie des habitants, que pour ce qui concerne la consolidation physique et l'expansion des *favelas*. Entre 1980 et 1991 la population habitant dans des *favelas* a augmenté de 42,5 % passant de 717 066 à 963 137 (Campos 2010, p. 90). De plus, selon les observations menées par O. Bronstein[69], l'électrification des *favelas* a permis des améliorations multiples des conditions de vie des *favelados*. Notamment : une plus grande redistribution des revenus (réduction du coût du kWh, par la fin des vendeurs intermédiaires) ; une meilleure condition d'utilisation des appareils électroménagers (grâce à une meilleure qualité de l'électricité fournie et moins de court-circuit des appareils) ; la possibilité de mieux conserver les aliments, ayant un impacte sur l'économie domestique et la santé ; l'installation de nouveaux établissements commerciaux et de service ou amélioration de ceux existants ; ainsi qu'une plus grande sécurité dans la *favela* (Bronstein 1982). Enfin, comme nous l'avons souligné auparavant, la possession d'une facture d'électricité comme attestation de résidence ainsi que la mise en place effective de chaînes de communication et de participation populaires ont contribué à une reconnaissance symbolique et administrative accrue des *favelados*. Dans les faits, le nouveau statut d'abonné de l'entreprise a permis la rupture de la relation de clientèle avec les politiciens tout en permettant une reconnaissance citoyenne accrue de ces habitants désormais bénéficiaires d'une égalité de traitement face au service.

La section suivante vise à rendre compte de l'évolution des modes d'intégration des *favelas* à l'ordre démocratique. Nous délaissons le service d'électricité pour nous concentrer sur la politique urbaine envers les *favelas* dans les années 1990 et les transformations socio-

[68] Raccordements financés par la Banque Mondiale Cabral Martins (2005, p. 89).

[69] Elle a été assistante sociale au sein du programme d'électrification. Si ses considérations n'ont pas fait l'objet d'une évaluation proprement dite de l'impact du programme sur les habitants des *favelas*, elles reposent sur des échanges individuels avec plus d'une centaine d'habitants ainsi que plusieurs réunions collectives Bronstein (1982).

politiques concernant l'expansion du contrôle territorial des *favelas* par des « pouvoirs parallèles » et la politique de sécurité publique. Cette étape est doublement nécessaire pour la démonstration qui suit dans les prochains deux chapitres. D'une part, pour comprendre comment la politique de gestion du service dans les années 1990 et 2000 s'inscrit dans ce contexte socio-politique (chapitre 2) ; d'autre part, elle permet de constater une transformation de la question de l'intégration des *favelas* et son évolution ultérieure à partir de la mise en place d'une nouvelle politique de sécurité publique en 2008 (chapitre 3).

4. Les paradoxes politico-juridiques de l'intégration des *favelas* à l'ère démocratique

4.1. La nouvelle politique urbaine : la constitution de 1988 et le « Statut de la Ville » de 2001

La huitième Constitution brésilienne promulguée en 1988, dénommée « Constitution citoyenne », du fait de l'importance accordée aux droits sociaux, fournit la base juridique d'une reforme de la politique urbaine. Elle consacre deux articles à la politique urbaine (articles 182 et 183) et attribue la responsabilité des politiques de production de logements, d'amélioration du parc immobilier et d'assainissement aux trois sphères gouvernementales : l'Etat Fédéral, les Etats Fédérés et les Municipalités (Article 23, IX, cité par Gonçalves 2010, p. 216). L'article 182 détermine que la politique de développement urbain doit être exécutée par la municipalité avec l'objectif de garantir le plein développement des « fonctions sociales de la ville » et le bien-être de ses habitants. La notion de « fonctions sociales de la ville » est l'une des conquêtes des revendications des mouvements sociaux urbains, qui ont été partiellement intégrées dans la nouvelle constitution. Ces revendications, portées dans le cadre du Mouvement National de Reforme Urbaine (MNRU)[70], ont été systématisées par une proposition d'amendement populaire concernant trois principes fondamentaux (de Queiroz Ribeiro 2003; Perrin et Pereira 2011) :

- **Le droit à la ville et à la citoyenneté**, « pensé comme un accès universel aux équipements et services urbains, à des conditions de vie urbaine digne et à l'usufruit d'un espace culturellement riche et diversifié, et cela, surtout, à

[70] Depuis le début des années 1960, un mouvement social comprenant les segments les plus progressistes de la société avait commencé à avancer des revendications autour de la reforme agraire dans un premier temps et de la reforme urbaine ensuite. Mais c'est seulement avec l'ouverture démocratique que ces demandes commencent à être partiellement prises en compte par le pouvoir législatif, dans le cadre de l'assemblée constituante.

travers une logique politique de participation étendue des citadins quant à la détermination de leurs destins » ;

- **La gestion démocratique de la ville**, « conçue comme une manière de planifier, de produire, d'opérer et de gouverner les villes, soumise au contrôle et à la participation sociale, et en particulier à la participation populaire » ;
- **La fonction sociale de la ville et de la propriété**, « comprise comme la priorisation de l'intérêt commun sur le droit individuel de propriété, ce qui implique l'utilisation socialement juste et écologiquement durable de l'espace urbain »

Le principe de « fonctions sociales de la ville » ne sera pourtant précisé qu'en 2001 avec la promulgation de la loi 10 257, dénommée « Statut de la Ville » (*Estatuto da Cidade*), loi fédérale issue d'un processus de négociation de douze ans entre les forces politiques et sociales (Fernandes 2010). Le « Statut de la Ville » remplace ainsi le principe de propriété individuelle par celui de fonctions sociales de la propriété et de la ville, ce qui implique d'une part un contrôle accru des pouvoirs publics et de la société civile sur l'usage du sol et la politique urbaine, et, d'autre part, la mise en place de mesures qui puissent équilibrer les intérêts individuels et collectifs sur l'usage du sol urbain (Fernandes 2010). Au-delà de cette dimension conceptuelle, le « Statut de la Ville » aborde trois autres dimensions principales : une instrumentale, par la mise en place d'outils juridiques permettant de rendre effectifs ce principe de la politique urbaine ; une deuxième, institutionnelle, concernant des nouvelles institutions et des ressources aux fins de gestion urbaine ; et, enfin, une dimension concernant la régularisation foncière des habitats informels déjà consolidés (Fernandes 2010). Selon E. Fernandes, l'articulation entre ces quatre dimensions pose les bases juridiques d'un « droit à la ville » et crée donc les conditions pour la mise en œuvre d'un nouveau contrat social tel que proposé par H. Lefebvre (Fernandes 2007). Ainsi, l'architecture juridique et administrative brésiliennes ont été façonnées par l'optique du « droit à la ville » conceptualisée par H. Lefebvre, notamment par l'idée de gestion participative (Perrin et Pereira 2011). Dans ce cadre, une nouvelle structure institutionnelle responsable de la politique de développement urbain a été mise en place : Ministère de la Ville (2003), conseils de villes, conférences de villes, etc.

Juridiquement, le Brésil s'est donc doté d'outils très progressistes pour mettre en œuvre un « droit à la ville ». Voyons maintenant comment les *favelas* ont été intégrées dans ce nouvel ordre juridique.

4.2. La consolidation d'une politique urbaine visant à l'intégration des *favelas*

Les expériences menées dans les années 1980 dans le cadre du processus d'ouverture démocratique ont posé les bases d'une nouvelle posture des pouvoirs publics envers les *favelas* : la progressive substitution d'une politique urbaine centrée sur l'éradication par une politique visant à leur intégration par l'aménagement/restructuration et régularisation foncière. Il s'agissait alors de reformuler de manière radicale une politique urbaine qui, jusque-là, n'avait fait que produire de l'exclusion et de la différentiation. Les défis étaient pourtant d'ampleur notamment en ce qui concerne l'universalisation de l'accès à des services urbains dignes[71] et l'intégration juridique des *favelas*.

A partir de la nouvelle constitution, la municipalité est ainsi équipée d'un nouvel instrument de planification urbaine, le Plan d'aménagement urbain (*Plano Diretor*), dont l'élaboration est obligatoire pour toutes les municipalités ayant plus de 20 000 habitants. Cet instrument, au-delà de représenter une rupture avec la planification centralisatrice et autoritaire du régime militaire, est un outil de démocratisation potentiel de l'élaboration de la politique urbaine. En effet, son élaboration doit se faire dans le cadre d'une procédure participative favorisant une confrontation politicisée entre les différents secteurs de la société civile et donc une démocratisation accrue du processus de planification urbaine.

Le Plan Directeur de la ville de Rio de Janeiro, élaboré en 1992, prévoit des changements considérables dans la politique envers les *favelas* : « il consolide l'idée d'un programme d'intégration des *favelas* à la ville » et définit la *favela* comme une question municipale centrale dans le développement urbain (Burgos 2006, p. 48). Une nouvelle définition de *favela* est ainsi présentée dans son article 147 :

> « une zone majoritairement résidentielle occupée par une population à faible revenus et caractérisée par la précarité de l'infrastructure et des services publics, des rues étroites et un alignement irrégulier, des lots de formes et de tailles irrégulières, ainsi que des constructions non enregistrées et non conformes aux schémas légaux »[72]

L'article 138 du Plan Directeur, concernant la politique de logement, avance la

[71] Des données de 1990 indiquent que moins de 20% des logements dans les *favelas* étaient desservis par un système d'assainissement, 60% par le réseau d'eau, et environ 85% par le réseau d'électricité (Moura, 1993, p. 46, cité par Burgos (2006, p. 46).

[72] Si les caractéristiques mises en avant concernent principalement, encore une fois, la précarité et l'irrégularité de certaines éléments urbanistiques et fonciers, comme le souligne Marcelo Burgos, cette définition présente tout de même le mérite d'être dénuée des préjugés moralisateurs caractérisant les définitions des décennies passées Burgos (2006).

nécessité de construire des logements populaires mais prévoit aussi l'aménagement et la régularisation foncière des *favelas* et des lotissements irréguliers (*Plano Diretor* 1992, p. 19, cité par Burgos 2006), objectif qui est également envisagé par la Constitution de l'Etat de Rio de Janeiro. De plus, le Plan Directeur affirme pour la première fois le droit au logement et la construction d'infrastructures comme moyen essentiel d'amélioration des conditions de vie de la population. De manière complémentaire, la Loi organique de la municipalité ainsi que la constitution de l'Etat assurent l'installation de services publics malgré l'irrégularité urbanistique et foncière (article 439 de la Loi organique et article 238 de la constitution de l'Etat) (Magalhães 2010; Gonçalves 2010).

Dans ce cadre juridique volontariste, l'administration municipale de César Maia met en place en 1993 le Groupe Exécutif d'Etablissements Populaires (Geap)[73] ainsi que le Secrétariat municipal au logement (*Secretaria Municipal de Habitaçao* - SMH), avec l'objectif de « rapprocher la ville irrégulière de la ville légale » (Prefeitura da Cidade, 1995, cité par Goirand, 2000, p. 98). Parmi les programmes mis en place, le *Favelas-Bairro*, lancé en 1994, est indéniablement celui qui a marqué l'institutionnalisation d'une politique visant à l'aménagement des *favelas*[74]. Programme phare de la municipalité, il est encore aujourd'hui considéré comme une référence dans l'aménagement des *favelas*, et ce malgré les limites désormais constatées. Co-financé par la Banque interaméricaine du développement (BID) à hauteur de 60 %, l'objectif était de transformer les *favelas* en quartiers à partir de leur aménagement physique (infrastructures, voies d'accès, etc) et, en moindre mesure, leur régularisation foncière et urbaine. Le programme a été mis en œuvre dans un premier temps dans des *favelas* de taille moyenne (entre 500 et 2 500 logements). Dans un deuxième temps deux autres programmes ont été lancés : le *Grandes Favelas* pour les *favelas* de taille plus importante (plus de 2 500 logements), et le *Bairrinho* pour les *favelas* de plus petite taille (*favelas* ayant moins de 500 logements).

De manière complémentaire, les *favelas* bénéficiaires du programme ont été dénommées par la municipalité Zones d'Intérêt Social Spécial (ZEIS). Comme nous l'avons présenté précédemment, il s'agit d'un instrument juridique visant à permettre une régularisation urbanistique des zones concernées via l'élaboration d'un projet d'alignement urbanistique définissant les limites entre l'espace public et l'espace privé, l'adressage et la formulation des normes spécifiques d'occupation du sol afin de contrôler les modes de construction et d'attribuer le « *habite-se* »[75] des immeubles (Cardoso et De Araujo 2007). Au

[73] *Groupo Executivo de Assentamentos Populares.*

[74] Même si, comme nous l'avons exposé précédemment, auparavant il y avait eu une tentative de mettre en place des programmes d'aménagement via la CODESCO.

[75] Il s'agit d'un acte administratif qui autorise l'utilisation effective des constructions aux fins de logement. Un document qui atteste que l'immeuble a été construit conformément à la législation urbanistique.

travers d'un plan spécifique d'aménagement, il s'agit donc d'établir des modèles urbanistiques propres aux spécificités des *favelas*, et ce, afin qu'elles puissent être régularisées.

Afin d'accompagner les travaux dans les *favelas* faisant l'objet d'interventions du *Favela-Bairro*, le bureau d'orientation urbanistique et sociale (Pouso)[76], rattaché au SMH, a été crée en 1996 avec pour objectif principal de contrôler les modes d'usage du sol et de promouvoir une meilleure articulation entre les organes municipaux et de permettre ainsi une pérennisation des travaux réalisés. La fonction de cet organe a été partiellement modifiée à partir de 2003, lorsqu'il a été transféré sous la responsabilité du Secrétariat Municipal d'Urbanisme (SMU). Ce transfert a entraîné un renouveau important dans les modes d'action de la Municipalité. Jusqu'en 2003, les *favelas* étaient en effet un objet essentiellement traité par le SMH, alors que le Secrétariat d'Urbanisme ne travaillait qu'avec la ville dite « formelle ». Depuis, les actions des Pousos sont particulièrement concentrées sur la régularisation urbaine des zones déclarées d'intérêt social. Ils sont ainsi utilisés par la municipalité comme un outil de contrôle des modes de développement des *favelas* et ils visent également à « éduquer et établir certains devoirs » parmi les *favelados* (Rio de Janeiro 2005, cité par Cardoso et De Araujo (2007, p. 293) concernant le contrôle des infrastructures et de l'espace public. Or, en raison des modestes investissements municipaux dans ce service, les Pousos n'ont en réalité qu'un rôle d'orientation, sans vraiment exercer un contrôle effectif sur les constructions dans les *favelas* (Gonçalves 2010). Le témoignage suivant que nous avons recueilli, d'un fonctionnaire travaillant dans un Pouso explique le faible nombre d'effectifs de ce service par rapport aux besoins :

> « Jusqu'en 2003, ce Secréterait d'Urbanisme a simplement ignoré les *favelas*. Si le Pouso avait déjà un caractère urbanistique depuis son origine (1996), ce n'était qu'à l'intérieur de la politique de logement. L'objectif du Pouso est de donner le *habite-se*, mais cela n'est pas possible s'il n'y a pas un programme de réhabilitation. Une fois qu'une communauté a été réhabilitée, qu'est-ce qui se passe s'il n'y a pas un organe qui contrôle (*fiscalizador*) et oriente les habitants sur les modes de construction des habitations ? Tout va être perdu. Les Pousos sont alors rentrés dans le post-*Favela*-bairro, mais aujourd'hui il n'y a plus un lien obligé avec le *Favela*-bairro. Nous avons l'obligation de travailler avec toutes les *favelas* qui ont été déclarées d'intérêt social. Mais comme nous n'avons que 300 techniciens, nous priorisons les *favelas* qui ont reçu un programme de réhabilitation. Mais c'est loin ne toucher l'ensemble des *favelas*. 300 environ sont déclarées d'intérêt social, alors qu'on en comptabilise 1000 *favelas* » (Gérant de Pousos, Secrétariat Municipal d'Urbanisme, 11.11.2011)

[76] *Posto de Orientação Urbanistica e Social*.

Ainsi, si la politique volontariste consiste désormais à régulariser les *favelas*, avec le double objectif d'en encadrer les modes de développement et de les rendre conformes aux paramètres légaux, d'un point de vue urbanistique et foncier, les limites restent importantes. Pour ce qui concerne spécifiquement le *Favela*-Bairro, les critiques ont été considérables. Outre la faible qualité de travaux, les critiques ont porté sur le déficit de participation populaire et les résultats, largement décevants, des objectifs de régularisation du statut foncier. Des dix-sept premières *favelas* déclarées ZEIS, seulement cinq ont été effectivement touchées par un processus de régularisation urbanistique et quatre ont reçu une *titulação,* document qui lie légalement cet habitant à l'immeuble, sans pour autant conférer des titres classiques de propriété (Cardoso et De Araujo 2007). R. Gonçalves explique l'échec des politiques de régularisation foncière par plusieurs causes : la complexité du cadastre immobilier, la corruption, les prix élevés d'enregistrement au cadastre ainsi que la complexité de la bureaucratie d'enregistrement des logements dans les *favelas* (Gonçalves 2010). D'ailleurs, comme le met en évidence cet auteur, l'insuffisance de budget municipal ainsi qu'un désintérêt progressif de la part de la population des *favelas* a largement contribué à l'impasse de la politique de régularisation. En effet, comme nous l'avions vu précédemment, l'obtention des titres de propriété ne représente plus une priorité pour les *favelados*, en raison du fait que la politique de relogement n'est plus une menace.

Malgré les limites constatées, pendant les années 1990, la politique urbaine consolide une approche visant à l'intégration des *favelas* principalement par leur aménagement physique. C'est pourtant à cette même époque que la nature du « problème *favelas* » commence à prendre des contours différents en raison de leur contrôle territorial accru par des « pouvoirs parallèles » (gangs liées au trafic de drogue et milices). Il est donc essentiel de reconstruire ce tableau de disjonction entre l'Etat et les *favelas* à partir de la question du monopole de la force pour comprendre leur intégration paradoxale à l'ordre démocratique.

4.3. Une démocratie biaisée. Les *favelas* entre territorialisation par des « pouvoirs parallèles » et « violence institutionnalisé »

Les termes d'« insécurité » et de « violence » caractérisent indéniablement les descriptions de la ville de Rio de Janeiro. L'aggravation de la violence et de la criminalité dans les villes brésiliennes a connu une ampleur sans précédent à partir des années 1980, ce qui a coïncidé, paradoxalement, avec le retour de la démocratie. Mais définir les limites de la notion de « violence » n'est pas une tâche aisée. Comme le souligne à juste titre C. Goirand, le terme « violence » fait référence à des crimes différents qui vont des assassinats aux vols à main armée, en passant par la violence domestique et celle exercée par la police sur la population civile (Goirand 2000). Parmi les crimes multiples, le taux d'homicides au Brésil se

distingue pourtant par son ampleur[77]. Dans le contexte de Rio de Janeiro, l'origine de cette escalade de la violence est à imputer à la fois à l'expansion du trafic de drogue à partir des années 1980, qui a été accompagnée par l'explosion des armes à feu, ainsi qu'à une violence policière largement arbitraire.

La formation des réseaux de trafic de drogue et leur installation dans les favelas

Pour comprendre la territorialisation de l'espace urbain *carioca* depuis les années 1980 il est nécessaire de remonter à bien avant le développement du marché de la drogue. Comme l'explique Michel Misse, jusqu'en 1980, le jeu du *bicho*, contrôlait non seulement le marché illégal le plus important à l'époque, mais « la structure de ce marché, initialement fragmentée, a rejoint le stade de territorialisation (division de la ville en 'zones' oligopolisées par un 'banquier') » (Misse 2003, p. 2). Il s'agissait d'une loterie clandestine contrôlée par des *bicheiros* dont la mise en relation avec la population était de type clientéliste et dont le pouvoir se structurait autour d'une articulation importante avec les écoles de samba, journalistes, hommes politiques, policiers, juges, etc (Misse 2010). Entre 1920 et 1950, ce jeu fut la source principale de violences à Rio de Janeiro dans le cadre d'une dispute pour le contrôle territorial de la ville (Misse 2010). Ce marché a pourtant connu un affaiblissement progressif au cours des années 1970, laissant ainsi la place à l'expansion d'un nouveau marché en progressive transformation, celui du trafic de drogue.

La première grande faction liée au trafic de drogue, le *Comando Vermelho* (Commando Rouge) nait à la fin des années 1970 (Leeds 2006). D'après E. Leeds, cette faction s'est structurée d'abord dans la prison de l'Ile Grande, localisée dans le sud de l'Etat de Rio de Janeiro, suite au côtoiement entre prisonniers de droit commun et prisonniers politiques (Leeds 2006). A la fin des années 1960, le régime militaire avait en effet rectifié une loi de sécurité nationale selon laquelle les crimes commis par les militants de gauche étaient classés comme étant de droit commun (Misse 2010). Par cette cohabitation, les prisonniers politiques auraient ainsi transmis à ceux de droit commun la structure organisationnelle et l'idéologie du collectif encourageant leur organisation.

Pendant les années 1970, la substitution de la marijuana par la cocaïne dans la structure du marché de la drogue est accompagnée par une structuration plus importante des

[77] Selon une étude récente réalisée par la FLASCO (Faculté Latino-américaine en Sciences Sociales) sur les causes de la mortalité violence au Brésil, entre 1980 et 2011, 1 145 908 personnes ont été victimes d'homicide[77], avec un taux qui est passé de 11,7 homicides pour 100 000 habitants en 1980 à 28,9 homicides en 2003, avec une croissance annuelle de 4 % (Waiselfisz 2013, p. 13). La ville de Rio de Janeiro se démarque entre les villes avec le taux le plus important pendant la décennie de 1990 : 63 homicides pour 100 000 habitants en 1990, 59 en 1997 (Goirand 2000, p. 217).

groupes de narcotrafiquants ainsi que par l'expansion des armes lourdes. Alors que la machine répressive de l'Etat avait été largement démantelée dans le cadre de l'ouverture démocratique[78], celle-ci n'a pas été remplacée par une politique de sécurité publique adéquate, permettant un laisser-faire particulièrement propice à l'installation des gangs dans les *favelas*. Mais d'autres éléments ont indéniablement contribué à faire des *favelas* des lieux d'ancrage privilégiés pour les gangs : la faible présence étatique comme garant des politiques publiques, le contexte de pauvreté généralisée et leur configuration géographique (localisées sur des collines, pourvue des rues étroites particulièrement propices à cacher les narcotrafiquants, sans rues officiellement reconnues par la municipalité, ou dans des zones éloignées de la périphérie de la ville). Dans ces conditions, les *favelas* deviennent rapidement les fiefs des différentes factions rivales pour le monopole du marché de la drogue.

L'expansion du marché de la cocaïne a comporté une structuration plus importante des factions se disputant le marché. Deux factions rivales monopolisent le marché du narcotrafic dans un premier temps : le *Comando Vermelho* et le *Terceiro Comando* (Troisième commandement). Mais dans les années 1990, des groupes dissidents du *Comando Vermelho* commencent à apparaître tel que *Amigos dos Amigos* (Amis des Amis), le *Comando Vermelho Jovem* (Commando Rouge Jeune) et le *Terceiros Comando Puro* (Troisième commando pure). Le fait que la base logistique du marché de la drogue et la hiérarchie de la division du travail de la faction a lieu dans les *favelas*[79] fait de ces espaces les endroits privilégiés d'affrontement entre la police et les factions, d'une part, et entre les factions elles-mêmes d'autre part, produisant dans les années 1990 une aggravation de la violence sans précédent.

La territorialisation des *favelas* par les gangs impose aux *favelados* une cohabitation forcée. Mais les modes de mise en relation des narcotrafiquants avec la population ont évolués dans le temps et elles ne sont évidemment pas homogènes. Suite aux évolutions de la

[78] Lors du gouvernement de Brizola les incursions policières avaient été interrompues.

[79] En haut de la hiérarchie, le chef du point de vente de la drogue (*dono da boca de fumo*) contrôle le marché dans une ou plusieurs *favelas*, et s'appuie sur un gérant général (« *gerente geral* ») qui réalise la comptabilité, contrôle le travail de sécurité et fait les contacts au nom du *dono*. Sous son autorité directe, se trouvent des gérants (« *gerentes* ») responsables pour les points de vente, différents selon le type de drogue. Enfin, les vendeurs (*vapores*) vendent la drogue directement au client, ou la font livrer par des intermédiaires (*aviões*), généralement à l'entrée de la *favela*. D'autres figures contribuent au fonctionnement de cette structure. Des gardes du corps (*fiel*), ayant la fonction de protéger les positions hiérarchiquement supérieures (le *dono* et les gérants) ; les *soldados*, hautement armés, ils garantissent la sécurité du pointe de vente contre des attaques potentielles des membres de factions rivales ; les *olheiros*, qui surveillent les différents points d'accès de la *favela* et communiquent en cas d'invasion de la police ou d'une faction rivale ; et les *enroladores*, qui emballent la drogue au détail pour la vente. Chacun tire des avantages économiques mais fort différents selon sa position dans la hiérarchie. Alors que les gérants bénéficient d'une participation sur les chiffres d'affaires, les *soldados*, les *olheiros* et les *aviões* ont un salaire fixe et lorsque ces charges sont occupées par des jeunes adolescents, la rémunération est plutôt sous forme de récompenses non régulières (descriptif à partir de Lopes de Souza (2005)

structuration des factions, il est de plus en plus fréquent que les anciens trafiquants, nés dans la *favela* soient remplacés par des trafiquants ayant une relation de plus en plus distante à la population locale (Lopes de Souza 2005). Cela n'est pas sans conséquence sur la relation avec les habitants : alors qu'auparavant, le trafiquant pouvait avoir des caractéristiques de « *bom dono* » (bon patron), montrant une certaine préoccupation pour le bien-être de la population, la maîtrise de la violence gratuite et le découragement de l'usage de drogue par les jeunes le contrôle imposé par les trafiquants « extérieurs » peut au contraire s'avérer très violent (Leeds 2006). La légitimité auprès de la population locale peut également se faire par l'établissement de relations de clientèle sous forme de distribution de biens alimentaires ou médicaux, d'offre culturelle (bals *funk*, par exemple) et de financements d'écoles de samba, équipements collectifs, etc.

Si les modes de mise en relation avec la population locale peuvent être variés, l'ancrage territorial des gangs impose d'abord une violence physique arbitraire et déstructure le tissu socio-politique des *favelas*. Soumis à une situation de guerre permanente, les habitants des *favelas* sont obligés de limiter leurs déplacements en fonction des fusillades régulières mais aussi des « frontières » entre les *favelas* contrôlées par une faction ou l'autre. Le contrôle se fait également par l'invasion des logements, par l'expulsion des familles ainsi que par l'imposition des trafiquants en tant que juges dans le règlement des comptes privés. De plus, la présence des gangs a largement contribué à déstructurer le mouvement associatif dans les *favelas*. Dans ce cadre, l'action des associations de résidents est largement contrainte par la présence des gangs qui cherchent non seulement à influencer les choix politiques locaux mais aussi à assumer le contrôle de la présidence de l'association comme moyen de légitimation de leur pouvoir à l'intérieur de la *favela* (Leeds 2006). Largement vidées de la légitimité acquise dans le cadre des luttes pour l'amélioration des conditions de vie dans les *favelas*, les associations de résidents sont désormais de plus en plus accusées d'être au service des gangs et non plus de la population. Enfin, toute action publique dans les *favelas* doit désormais prendre en compte cet acteur lorsqu'il s'agit d'introduire des transformations spatiales. Comme l'explique Marcelo Lopes de Souza, certaines améliorations prévues dans le cadre du programme *Favela-Bairro* ont été largement négociées avec les narcotrafiquants, notamment l'élargissement des rues visant à améliorer l'accessibilité de la *favela* et son intégration à la maille urbaine (Lopes de Souza 2005). Cela aurait en effet impliqué une transformation de la structure spatiale de la *favela* avec des risques conséquents en termes de sécurité pour les gangs face aux incursions policières.

Mais le trafic de drogue n'est plus la seule activité lucrative des gangs. Au contraire, l'établissement d'un monopole sur certains services contribue à augmenter les profits. Les services concernés sont les bonbonnes de gaz, la télévision câblée, le réseau d'internet, ainsi que le développement des transports informels. Les prix de ces services peuvent varier : les bonbonnes de gaz sont généralement vendus à un prix majoré de cinq *reais* par rapport au

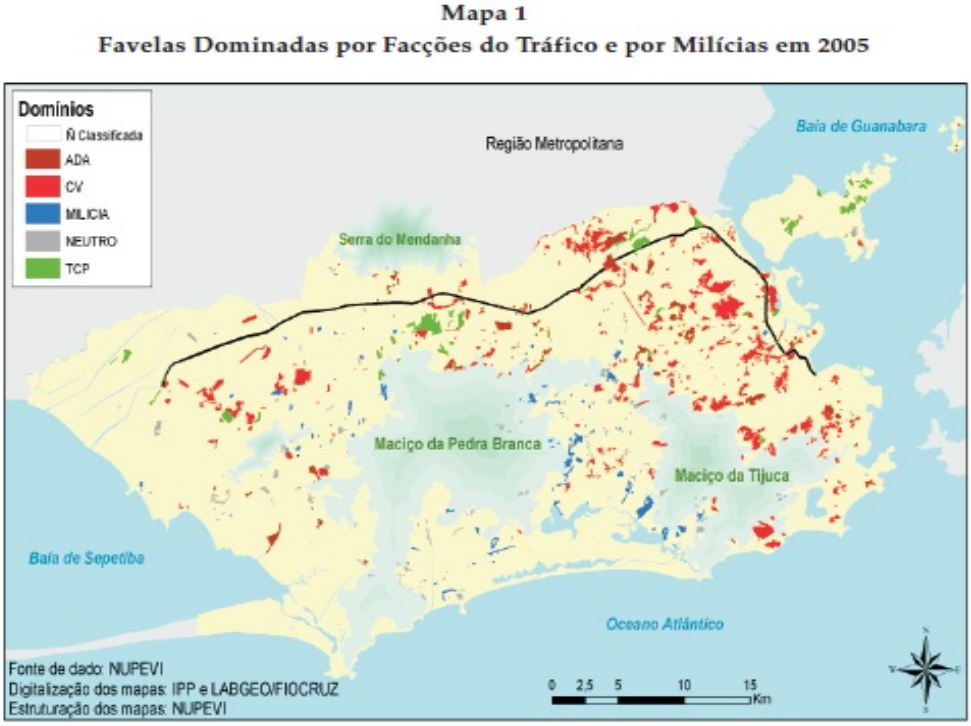
marché formel, alors que le prix des autres services en réseau est généralement plus faible que les offres des acteurs du marché. Il en reste que les habitants sont des clients captifs car ils n'ont pas de choix. Il est pourtant nécessaire de souligner que leur entrée dans le marché des services est relativement récente et elle s'inscrit dans une réponse stratégique suite à la diminution des profits liés au trafic de la drogue. Au contraire, le monopole des services est la source économique principale des milices, l'autre forme de « pouvoir parallèle » dans les *favelas*.

Les milices : les dérives de l'appareils sécuritaire de l'Etat

Depuis les années 2000, les milices sont un acteur incontournable pour comprendre le phénomène de territorialisation de la ville. Il s'agit d'organisations formées par des policiers militaires, des pompiers ainsi que des gardiens de prisons, encore en service ou à la retraite, qui se structurent avec l'objectif affiché de rétablir la sécurité dans les *favelas* contrôlées par les gangs.

L'étude du phénomène des milices est relativement récent et faiblement documenté comparé à celui du trafic de drogue. Les chiffres sur le nombre de « communautés » contrôlées par les milices sont très disparates. Selon le service de sécurité de la mairie de Rio de Janeiro quarante-deux zones de la ville étaient passées du contrôle des trafiquants à celui des milices en 2006 ; quatre-vingt deux étaient contrôlées par des milices en 2008 (O Globo, 2008, p.19 cité par (Machado Martins 2011, p. 140). Selon les données exposées par M. Misse, les 245 *favelas* sous contrôle d'un « pouvoir parallèle » sont distribuées de la manière suivante : 39,2 % sous le contrôle de milices, 57,1 % sous le contrôle de différents factions liées au trafic de drogue (Misse 2010). La carte suivante (1), élaborée par le NUPEVI (*Núcleo de Pesquisa das Violências*), un centre de recherche spécialisé sur les violences, montre la territorialisation des *favelas* par les gangs liées au trafic de drogue et les milices en 2005. Les zones contrôlées par les milices sont signalisées bleu, celles par les gangs liées au trafic de drogue en vert, orange et marron.

Carte 1. *Favelas* contrôlées par des gangs liés au trafic de drogue et des milices (2005)



Source : Nupevi/Uerj à partir de Zaluar (2012)

De manière générale, une fois les gangs brutalement expulsés et la *favela* « nettoyée » des éléments liés au trafic de drogue, le rapport qui s'instaure avec les habitants est celui d'un service dit de « sécurité » en échange d'une taxe mensuelle. Mais le contrôle territorial des *favelas* par les milices se fait par un ensemble de stratégies de domination à la fois économique, et de « mise en ordre » soit disant moral. En effet, la marchandisation de la « sécurité » est loin d'être la seule activité lucrative imposée aux habitants : une taxe est exigée des coopératives de transport alternatif (vans et moto-taxi), la vente du gaz en bouteille est monopolisée à des prix plus importants que le commerce légal et les abonnements clandestins d'internet et de la télévision à câble (*gatonet*) sont également monopolisés. Outre le monopole de ces services, les milices exercent un véritable contrôle social sur la population afin de prévenir tout comportement considéré comme illicite ou déviant à l'intérieur de la *favela.* L'usage de drogue est alors violemment réprimé, mais aussi les vols et les viols. Comme décrit par Maira Martins, le non paiement de ces services et le non respect des règles établies peuvent être sanctionnés par des mesures plus au moins brutales allant de la coupure d'électricité à l'assassinat (Machado Martins 2011).

Ce contrôle territorial sert également les objectifs électoraux. Une commission parlementaire d'enquête sur les milices (CPI) a montré que certaines milices sont infiltrées dans la structure politique, notamment au sein du pouvoir législatif de l'Etat et de la

Municipalité par l'élection de leurs membres et tant que députés ou conseillers municipaux (Rapport final de la CPI 2008, cité par Machado Martins 2011).

Finalement, les milices s'avèrent une organisation criminelle encore plus aberrante si l'on tient en compte qu'elles surgissent à partir d'un appareil d'Etat censé offrir protection et justice aux habitants. Comme le souligne Marcelo Burgos : « la coïncidence entre la transition démocratique et la privatisation des *favelas* par les pouvoirs parallèles est particulièrement dramatique parce qu'elle établit une ligne de continuité avec la période vécue pendant le régime militaire » (Burgos 2006, p. 44). Si l'auteur établit une analogie entre les modes d'action des « pouvoirs parallèles » et celui de la police pendant la dictature militaire, la question se pose également en termes de capacité de l'Etat à établir le « monopole de la violence physique légitime » (Weber 1919), alors que les modes d'action de la police sont loin d'être perçues comme légitimes.

Une politique de sécurité publique marquée par la « violence institutionnalisée »

Le cadre de soumission des *favelas* aux pouvoirs parallèles est complété par la présence d'un appareil policier dont les modes d'action ne font qu'accroitre le niveau de violence territorialisée. Les incursions policières dans les *favelas* tristement et mondialement connues par leur violence indiscriminée[80], ne font que consolider la négation du droit à la sécurité physique ainsi que l'idée que tous les habitants des *favelas* sont des suspects potentiels. Il est en effet très commun que la police réalise des invasions dans les *favelas*, sous prétexte de poursuivre les narcotrafiquants, envahissant de manière indiscriminée les logements des habitants, tout en extorquant de l'argent des habitants sous menace d'arrestation.

Si la violence policière a connu une augmentation considérable à partir des années 1990, c'est depuis les années 1970 et sous la dictature militaire que l'on enregistre des abus contre les habitants des *favelas* par le corps policier (Leeds 2006). Le retour à la démocratie n'a en effet pas été accompagné par une reforme importante de l'appareil sécuritaire, bien au contraire. La police militaire, créée pendant la dictature militaire avec pour mission de réprimer les activités politiques illégales, a continué de garder un pouvoir disproportionnel suite à la Constitution de 1988 qui lui attribue le maintien non seulement de la « loi » mais surtout de l'« ordre » (Goirand 2000, p. 221). Cet impératif juridique de « maintien de

[80] En 1993, deux épisodes ont indéniablement contribué à la construction de l'image de la ville de Rio de Janeiro comme l'une des plus violentes au monde, les deux ayant été effectués par la police militaire : l'exécution d'enfants de rue endormis devant l'église de la Candelaria, au centre-ville, et le massacre de vingt un habitants de la *favela* de Vigario Geral, dans le cadre d'une expédition punitive suite à l'exécution de quatre policiers par les trafiquants de la même *favela*.

l'ordre » contribue alors à légitimer une « violence institutionnelle » (Leeds et Leeds 1978; Goirand 2000) qui ne fait qu'alimenter une certaine « métaphore de la guerre »[81] (Pereira Leite 1997).

La confiance des habitants dans une police qu'ils considèrent comme corrompue et violente est par conséquent très faible. Alors que la violence subie par la présence des trafiquants peut être plus ou moins « absorbée comme une partie « extraordinaire » de routines « ordinaires » » (Machado da Silva et Pereira Leite, p. 48), la violence policière est perçue comme arbitraire, et donc imprévisible. Le rejet de la police est encore plus dramatique car la population se retrouve sans aucun autre appui légitime. Comme l'affirme à juste titre C. Goirand: « la violence légale mais abusive discrédite, en même temps que la police, l'Etat et le gouvernement qui l'incarne » (Goirand 2000, p. 239). La politique de sécurité publique qui en ressort est donc doublement en échec : d'une part, une large partie de la population urbaine est exclue du droit à la sécurité physique, ce qui contribue à faire des *favelas* des zones de non-droit. D'autre part, cette tragédie ne fait que contribuer à un échec patent dans la mesure où cette approche policière reste centrée sur la chasse aux « petits trafiquants » alors que les vendeurs en gros sont très rarement identifiés et recherchés par la police (Leeds 2006).

Cette disjonction entre un ordre démocratique qui se dit vouloir mettre en œuvre le « droit à la ville » et son incapacité à garantir la sécurité physique de ces citoyens, voire à la menacer, contribue à une intégration paradoxale des *favelas*. Alors qu'auparavant c'est leur statut foncier illégal qui marquait leur différenciation avec le reste de la ville, dessinant la frontière entre légal/illégal, formel/informel, *morro*/asphalte, c'est aujourd'hui la perception des *favelas* comme *locus* de la violence urbaine, de l'insécurité, de la peur, qui alimente cette dichotomie séculaire. Plus globalement, le phénomène de territorialisation des *favelas* par les gangs procède à une fragmentation du tissu sociopolitique spatial de la ville (Lopes de Souza 2005) qui montre l'incapacité des pouvoirs publics à gouverner la ville.

Conclusion

Les *favelas*, surgies comme une réponse stratégique au déficit de logements et à la nécessité d'une reproduction de la force de travail proches des activités économiques, sont

[81] Il s'agit d'une représentation de la ville déchirée par la criminalité violente et par la généralisation d'un conflit intense des relations sociales (p. 121).

devenues au long de ce siècle un enjeu socio-politique majeur par leur fonctionnalité économique, mais aussi politique. Aborder la question de l'intégration des *favelas* par les biais des politiques de gestion du service d'électricité a permis d'une part une relecture innovante de leur histoire déjà largement documentée principalement par les politiques de logement, et, d'autre part, de montrer comme la « politique du réseau » a contribué à façonner leurs relations socio-politiques. Les *favelados* ont été ainsi tolérés d'abord, pris dans des rapports de clientèle ensuite, et reconnus comme des citoyens ayant les droits rattachés au service public, enfin. Les transformations socio-politiques que nous avons présenté dans la section quatre de ce chapitre constituent le tableau de fond dans lequel s'inscrit la politique de gestion de l'accès au service dans les années 1990. Le chapitre suivant interroge ainsi cette politique à la lumière de la restructuration du secteur d'électricité, qui a vu l'arrivée d'acteurs privés étrangers dans le segment de la distribution du service. Comment la reconnaisse citoyenne et la promesse d'intégration urbaine acquise par l'électrification officielle évolue-t-elle ?

Chapitre 2. La régularisation et la marchandisation de l'accès au service (et leur impasse)

Dans les années 1990, les pays d'Amérique latine entament une profonde restructuration du rôle de l'Etat en tant que prestataire de services publics. C'est la décennie des privatisations et, plus généralement, d'une réforme de l'Etat, qui se pose désormais en Etat « régulateur ». Le Brésil également s'inscrit dans ce courant réformiste. Ainsi un nouveau cadre réglementaire et institutionnel est mis en place dans le secteur de l'électricité, qui s'ouvre aux acteurs privés.

La mise en place de réformes des services en réseaux conjuguant marchandisation des services (limitation des subventions croisées), libéralisation des marchés (rôle accru des mécanismes de concurrence) et privatisation des organismes publics en charge des services (Coutard 2007) encourage un nombre croissant d'études qui interrogent les impacts des politiques néolibérales sur le processus de « fragmentation » des villes. Dans ce cadre, au début des années 2000, deux chercheurs anglais, S. Graham et S. Marvin, avancent la thèse du *« splintering urbanism »* (Graham et Marvin 2001)**,** affirmant que, dans les pays du Nord, sous l'effet des réformes des réseaux, la fragmentation urbaine s'accentue[82]. Plusieurs chercheurs, dans le cadre d'une analyse, soutenue principalement par le LATTS, ont testé empiriquement la thèse du *« splintering urbanism »* à partir de plusieurs villes, au Nord et au Sud, dont les résultats ont été publiés dans la revue *Geoforum*[83]. La notion de « fragmentation urbaine », telle qu'elle est envisagée par le programme de recherches mené au LATTS, « renvoie aux facteurs de délitement des interdépendances socio-économiques antérieures et aux tendances à la désolidarisation. Cette notion s'oppose en première approche à celle

[82] Selon les auteurs, on assiste à une transformation du rôle des infrastructures dans la fabrication des villes. Après avoir été un levier d'accompagnement et un moteur de la croissance urbaine, un vecteur de cohésion par le développement d'un idéal infrastructurel moderne jusque dans les années 1960, les réseaux d'infrastructures seraient désormais un accélérateur de fragmentation socio-spatiale. Ainsi, par la segmentation des infrastructures (*unbuilding*) selon des stratégies de contournement (*bypass*), on assiste à la mise en place de « réseaux de première classe » (*premium networked spaces)* caractérisés par des branchements sélectifs (dans des *gates communities*, *new town complexes*, etc.) au profit de groupes à plus hauts revenus, contribuant *in fine* à la structuration de services « à deux vitesses » (Graham et Marvin 2001).

[83] Pour ce qui concerne les villes du Sud, les villes étudiées ont été les suivantes : Buenos Aires (Botton et Gouvello 2008) , Le Cap (Jaglin 2008), Mumbai (Zérah 2008), Santiago du Chili (Pflieger et Matthieussent 2008) et Jakarta (Kooy et Bakker 2008b).

d'intégration (ou de cohésion) urbaine, qui met au contraire l'accent sur les liens d'interdépendance et de solidarité contribuant au fonctionnement unitaire des villes et, par conséquent, au fait que la ville fasse société » (Coutard 2007, p.1). Parmi les principales conclusions du programme, résumées par O. Coutard (Coutard 2007; Coutard 2008; Coutard 2006), les chercheurs remettent fortement en question le déterminisme entre réforme des réseaux et « fragmentation urbaine », ainsi que sa généralisation systématique à tous les services et à l'ensemble des régions. Ces conclusions reposent sur un double constat : d'abord, l'universalisation des réseaux n'est pas uniquement déterminée par l'organisation du secteur ou le statut public ou privé de l'opérateur, mais dépend au contraire largement d'un ensemble de facteurs économiques, politiques, sociaux exogènes à ces services. La diversité des régimes socio-politiques locaux influe ainsi largement sur les impacts des réformes. Deuxièmement, les villes du Sud sont déjà caractérisées par une forte tendance à la fragmentation et marquées par des inégalités socio-économiques importantes. Alors qu'elles n'ont pas atteint la configuration d'« idéal infrastructurel moderne », le développement des infrastructures semble plutôt accompagner un processus de fragmentation déjà à l'œuvre et ne pas être un instrument de fragmentation d'un cadre urbain unitaire.

Au-delà de la remise en question des effets « fragmenteurs » des réformes, ces recherches soulignent les limites d'une vision prônant le service universel et homogène comme un vecteur d'intégration. Les travaux de S. Jaglin sur la gestion de l'eau en Afrique sub-saharienne indiquent notamment que c'est l'insuffisante différenciation du service qui peut s'avérer être un facteur de fragmentation (Jaglin 2005). Cela encouragerait ainsi certains usagers à sortir du réseau afin d'obtenir un service plus conforme à leurs attentes et contraindrait les plus pauvres à y avoir recours faute de moyens financiers suffisants (Jaglin 2005). Ainsi, les conclusions du programme de recherches au sein du LATTS avancent l'hypothèse selon laquelle « l'intégration urbaine passe par un accès équitable et durable aux services essentiels plutôt qu'à des réseaux intégrés supposés fournir ces services » (Coutard 2007).

Dans le contexte urbain brésilien, le réseau intégré s'impose progressivement comme le choix socio-technique par lequel l'universalisation de l'accès au service d'électricité est souhaitée. Comment la gestion du service d'électricité dans les *favelas* a-t-elle évolué à la lumière du nouveau cadre règlementaire et dans les pratiques de la nouvelle entreprise de distribution, à l'époque récemment privatisée ? Va-t-il dans la direction d'une homogénéisation des conditions de desserte comme c'était le cas dans le programme d'électrification des années 1980, ou, au contraire, assiste-t-on à une différenciation des modes de gestion ? Le cas échéant, s'agit-il d'une mesure visant à rendre compte de la diversité urbaine dans une démarche universaliste ?

Précisons que le propos de ce chapitre n'est pas de tester l'hypothèse de « fragmentation urbaine » par le réseau. Notre analyse étant essentiellement focalisée sur la

gestion du service dans les *favelas*, nous préférons ici la notion, plus limitée, de « fragmentation spatiale ». De manière générale, celle-ci correspond à des situations urbaines qui se distinguent par leurs formes éclatées, leur hétérogénéité et leur manque d'articulation aussi bien physique que visuelle (Navez-Bouchanine 2002). Dans le cadre spécifique de l'accès au service d'électricité, nous nous appuierons sur cette notion pour mettre à jour le renforcement d'un processus de division spatiale à travers la mise en place d'une politique différenciée de la gestion du service dans les *favelas.* Force sera de constater que celle-ci ne va pas dans le sens d'une meilleure prise en compte de la diversité de la demande, mais plutôt d'un délaissement progressif. Or, loin d'être un effet des réformes sectorielles du service d'électricité, cette « fragmentation spatiale » par le réseau, est largement imputable à l'héritage d'une situation de détérioration antérieure de la relation entre l'opérateur et les *favelas,* ainsi qu'à une situation d'« ingouvernabilité » de la ville, que les réformes sectorielles n'ont évidemment pas réussi à dépasser.

1. Restructuration et libéralisation du secteur électrique

Dans cette section, nous nous attacherons premièrement à présenter les transformations sectorielles, s'inscrivant dans le cadre plus large de la réforme de l'Etat brésilien, puis nous aborderons les conditions d'arrivée d'un nouvel acteur responsable de la distribution du service à Rio de Janeiro : EDF (Electricité de France).

1.1. Réforme de l'Etat et la « loi de concession » des services publics

Conformément à d'autres pays latino-américains, le Brésil connaît à partir des années 1980 une profonde redéfinition de son agenda public sous l'effet de facteurs tant internes qu'externes. La crise financière internationale des années 1970 ainsi que le choc pétrolier viennent s'ajouter à une crise de la dette, qui éclate d'abord au Mexique en 1982 pour s'élargir ensuite à un grand nombre de pays en développement, et notamment en Amérique latine. En 1983, le Brésil est considéré comme le « pays le plus endetté au monde » (Rouquié 2006). Les recettes du paradigme néolibéral issu du Consensus de Washington s'imposent comme « thérapie » aux pays latino-américains sous l'impulsion du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Dans cette région, selon les idéologues néolibéraux, les freins au développement économique étaient largement imputables aux modèles de gouvernement influencés par les idéologies nationalistes et développementalistes (Carinhato 2008). Les prêts octroyés par le FMI sont ainsi largement soumis à l'obligation de mise en place de recettes favorables à la libéralisation des marchés, la privatisation des

domaines auparavant sous contrôle étatique, l'ouverture aux investisseurs étrangers et l'austérité fiscale.

De l'Etat « développementiste » à l'Etat « régulateur »

S'il est reconnu que le Brésil a adopté des mesures néolibérales de manière plus tardive et moins radicale que les autres pays latino-américains, tel le Chili ou l'Argentine (Rouquié 2006; Carinhato 2008), celles-ci ont hâté la transformation de cet Etat « développementiste » en un Etat « régulateur » (Carinhato 2008). L'origine de l'Etat brésilien en tant qu'acteur incontournable du développement économique national remonte à l'époque du gouvernement de Getúlio Vargas (années 1930 et 1940), lorsqu'on assiste à la transformation d'un Etat « patrimonialiste » à un Etat « moderne » se rattachant au modèle rationnel-légal wéberien de l'Etat (Saravia 2003, p. 58). A l'époque, l'objectif était de mettre en place un projet « national-développementiste » énonçant l'Etat comme acteur principal du développement national. Dans ce cadre, qui fut maintenu durant les gouvernements militaires, donnant ainsi une certaine continuité à la période de Vargas dans un premier temps et à celle du président Kubitschek (1956-1961) ensuite, les entreprises publiques étaient alors utilisées comme la base stratégique du programme de développement national (Saravia 2003). En 1952, la Banque nationale pour le développement (BNDE) a été créée avec l'objectif de prêter à l'industrie ; entre 1950 et 1954, la capacité installée de production électrique s'accroît de près de 70 % et un plan national d'électrification est mis en place avec un projet de compagnie électrique nationale qui verra le jour en 1961 avec la création de l'*Eletrobras* (Rouquié 2006). Les gouvernements militaires ont poursuivi la création d'entreprises publiques : la Banque nationale pour le logement (BNH), l'industrie lourde (Siderbras) ou les télécommunications (Embratel). En 1969, le gouvernement et les entreprises publiques étaient à l'origine de 60 % de la formation de capital fixe (Rouquié 2006).

Mais à partir de la fin des années 1970, le modèle de développement brésilien entre en crise. Alors que, pendant les années 1970, le PIB a continué à progresser au rythme de 7 % par an (1973-1980), ce « miracle » était contrebalancé par l'accroissement d'une dette extérieure importante (Rouquié 2006, p.135). Fin 1979, le Brésil est obligé de dévaluer sa monnaie et, au début des années 1980, il doit négocier un programme de redressement orthodoxe avec le FMI.

Après dix ans de stagnation économique, de poids de la dette extérieure et d'inflation galopante (ce qui restera dans la mémoire collective comme la « décennie perdue »[84]), les années 1990 voient naître un projet de transformation de l'Etat, d'abord débuté sous la

[84] Cette appellation se réfère à la situation économique de toute l'Amérique latine.

présidence de Fernando Collor de Mello en 1990. Premier président élu au suffrage direct depuis 1960, il envisage un projet de transformation du système étatique par la désétatisation et la privatisation. Dans le contexte brésilien, le terme de « désétatisation » désigne la rupture d'un modèle de développement fondé sur l'interventionnisme étatique, le désengagement de l'Etat des activités économiques et la création de conditions favorables à l'affirmation d'une économie de marché (Bichara 2008). Si la présidence de De Mello fut brève[85], elle inaugure néanmoins une nouvelle stratégie de développement fondée sur les principes néolibéraux, à travers la mise en place de mesures connues sous le nom de Plano Collor[86], dans le cadre desquelles le Programme national de désétatisation (PND)[87] et le Programme fédéral de déréglementation[88], ainsi qu'une réforme du commerce extérieur, furent adoptés. L'objectif de ces programmes était alors d'organiser le désengagement de l'Etat des activités économiques et de promouvoir les investissements privés nationaux et internationaux (Bichara 2008, p.13). Il s'agissait de passer d'« un capitalisme protégé par l'Etat à un capitalisme moderne fondé sur l'efficacité et la compétitivité » (Carinhato 2008, p. 39). Entre 1991 et 1994, ce sont les entreprises publiques à caractère industriel des secteurs pétrochimique et sidérurgique qui font l'objet des premières privatisations[89].

C'est pourtant avec la mise en place du *Plano Real*, en 1994, sous le gouvernement de Itamar Franco, puis la présidence de la République de Fernando Henrique Cardoso, en 1995, que l'on assiste à la consolidation d'une stratégie néolibérale. En 1993, Fernando Henrique Cardoso, alors ministre des Affaires étrangères, est nommé à la tête du ministère des Finances, avec comme tâche de réduire l'inflation. Il lance alors un programme de stabilisation économique anti-inflationniste, connu sous le nom de *Plano Real* qui permettra de juguler l'inflation. Fort de cette réussite, il est élu à la présidence de la République en 1994 et continue le plan de privatisation déjà entamé par ses prédécesseurs. Un nouveau régime de concession est alors mis en place par le biais de la loi 8.987/1995 (« loi de concession ») et de la loi 9.074/1995 qui « fixe les normes s'appliquant à l'attribution et la prorogation des concessions de service public » (Wald 1996, p. 67)[90]. Les secteurs touchés par la réforme sont

[85] Fernando Collor de Mello a été élu en 1989 et destitué par le parlement en 1991 à cause d'un scandale de corruption (« impeachment »).

[86] Les objectifs de ce plan étaient la réduction de l'hyperinflation, la stabilisation de l'économie et le renforcement de la monnaie nationale.

[87] Loi 8.031 du 12 avril 1990.

[88] Loi 99.179 de 1990.

[89] A la suite de la destitution de De Mello en 1991, c'est son successeur Itamar Franco qui a continué le processus de privatisation.

[90] Il est important de souligner que la possibilité de mettre en place des concessions était déjà prévue dans l'article 175 de la Constitution de 1988, selon lequel la prestation des services publics doit être prêté par le pouvoir public ou sous régime de concession ou permission obtenue à travers la licitation.

notamment l'énergie électrique, les autoroutes, les télécommunications et l'assainissement.

La « loi de concession » des services publics

La « loi de concession » détermine le cadre règlementaire de l'attribution des concessions des services publics, les droits et les obligations des entreprises concessionnaires, des usagers et de l'autorité concédante, la politique tarifaire, ainsi que la durée de la concession. Elle est donc le cadre juridique régissant les contrats de concession particuliers à chaque entreprise. Les entreprises concessionnaires sont soumises à des droits et des obligations, conformément à l'article 31. D'une part, elles doivent fournir un « service adéquat » aux usagers, définit comme celui qui « satisfait les conditions de régularité, de continuité, d'efficacité, de sécurité, de modernité, de généralité, de courtoisie et de modicité tarifaire » (art. 6)[91] ; rendre compte de leur gestion au pouvoir concédant ainsi qu'aux usagers, veiller à l'intégrité des biens liés à la prestation du service et assumer la responsabilité des frais d'entretien des équipements. D'autre part, les entreprises concessionnaires sont également bénéficiaires de droits, comme celui de voir leurs investissements amortis pendant la durée de la concession et ce, notamment, via des coûts à la charge des usagers et dont ils définissent le tarif (Wald 1996). La question tarifaire, qui sera analysée par la suite dans le cadre spécifique du secteur électrique, est l'une des transformations clés de la mise en concession. Les usagers doivent, désormais, supporter l'intégralité des coûts du service.

Alors qu'en 1996 les entreprises étrangères étaient pratiquement absentes des prestations de service public, à la fin de 1998, des groupes privés étrangers contrôlaient les secteurs des télécommunication, des chemins de fer, les grands ports du pays, les deux tiers du segment de la distribution d'électricité ainsi qu'une partie croissante des services d'eau et assainissement (Vieira de Carvalho 2007, p. 108).

1.2. La nouvelle structure du secteur électrique brésilien

A partir de 1995, avec l'adoption de la « loi de concession », le secteur électrique connaît un bouleversement institutionnel sans précédent. Pour comprendre ces transformations, il est nécessaire de revenir sur le fonctionnement du secteur, précédant la réforme, et sur le contexte de cette réorganisation.

Avant les réformes sectorielles des années 1990, le secteur électrique a connu

[91] L'interruption à cause du non-paiement de la part de l'usager ainsi que les problèmes d'ordre technique ne sont pas considérés comme une forme de discontinuité.

plusieurs phases : la formation de l'industrie électrique largement financée par des entreprises étrangères (1880-1930), le début de la participation de l'Etat au développement de ce secteur (1930-1945)[92], sa participation de plus en plus accrue, aboutissant à la constitution de *Eletrobras* (1945-1962), enfin, la consolidation du monopole public et sa crise (1962-1989) (Cachapuz 2006). Depuis les années 1960, le secteur électrique était ainsi largement piloté par le gouvernement fédéral. La création du ministère des Mines et de l'Energie (MME) en 1960 ainsi que d'*Eletrobras* en 1962 avaient consolidé une structure centralisée sous le contrôle de l'Etat. Agissant comme un *holding*, *Eletrobras* était en charge de la coordination de la planification et des opérations ainsi que de la coordination technique et financière du secteur. L'Etat centralisait alors le contrôle de tous les segments de l'industrie (production, transmission et distribution) et déterminait les plans d'expansion ainsi que la politique des prix. La régulation du marché revenait au *Departamento Nacional de Agua e Energia Eletrica* (DNAEE), entité subordonnée au ministère des Mines et de l'Energie. Dès les années 1960, le secteur électrique a présenté des taux d'expansion de l'offre élevés grâce à un autofinancement via des tarifs alignés sur le niveau d'inflation et des ressources du gouvernement fédéral et des financement extérieurs (Pires 2000).

Depuis la deuxième crise du pétrole en 1979, le secteur a pourtant dû affronter de nombreuses difficultés financières directement liées à la balance de paiement ainsi qu'aux nécessités de l'investissement afin de compléter les infrastructures et les plans de développement des années 1970 (Goldenberg et Prado 2003). Selon J. Goldenberg et L. T. Prado, la politique tarifaire a joué un rôle important dans cette crise : les prix de l'électricité étaient systématiquement contrôlés pour combattre l'inflation ce qui a produit une rémunération moyenne du secteur en dessous de la rémunération légale déterminée par le régime de « service basé sur le coût » (Goldenberg et Prado 2003). Ce régime tarifaire, qui a perduré de 1974 à 1993, impliquait que la recette tarifaire devait assurer les coûts opérationnels de la prestation du service et une rentabilité garantie de l'ordre de 10 % à 12 % de la valeur comptable des actifs. En 1991, la dette des entreprises concessionnaires des Etats fédéraux contractée avec les fournisseurs d'électricité s'élevait à 1,7 milliard de dollars (Cachapuz 2006, p. 478).

Dans ce cadre, l'ouverture aux capitaux privés s'est imposée comme solution à la nécessité d'expansion du secteur. Comme l'analyse J. C. Pires, la réforme sectorielle s'appuyait sur le diagnostic suivant : une crise financière du gouvernement fédéral et des Etats, ce qui a réduit la capacité d'expansion de l'offre d'énergie électrique et les investissements relatifs à l'entretien des lignes de transmission (*i*) ; une mauvaise gestion des entreprises énergétiques imputée à l'absence d'incitations à l'efficacité productive (*ii*) ;

[92] Par la publication du Code des eaux et de la Constitution de 1934, l'Etat fédéral centralise l'autorisation pour la production, transport et distribution d'électricité.

l'inadéquation, voire l'inexistence d'un régime de régulation capable d'arbitrer les conflits (*iii*) (Pires 2000, p. 10 et 11).

La première mesure visant à réformer le secteur concerne la fin du régime d'égalité tarifaire et de rémunérations garanties pour les entreprises électriques (loi 8.631 de 1993). Il est remplacé par un modèle de formulation des tarifs sur la base des coûts réels des entreprises[93]. C'est suite à cette mesure que la restructuration du secteur électrique a effectivement débutée, en 1995, sous le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso (FHC). La Réforme du secteur électrique brésilien (Reseb) s'est appuyée sur un projet élaboré par le consortium *Coopers & Lybrand,* entreprises internationales de consulting, dont les objectifs étaient les suivants :

1) Désintégrer la structure verticale des activités de production, transmission, distribution et commercialisation (*i*) ;
2) Transférer au secteur privé les responsabilités pour les investissements (*ii*) ;
3) Ouvrir à la concurrence la production et la commercialisation de l'électricité afin de stimuler une efficacité accrue et une réduction des prix (*iii*) ;
4) Permettre un libre accès aux réseaux de transmission et de distribution afin de permettre une concurrence effective dans la production et commercialisation (*iv*) (Goldenberg et Prado 2003, p. 225).

Dans ce cadre, le segment de la distribution a été concédé par appels d'offres et la durée des concessions était fixée à trente ans.

Outre la désintégration verticale des différents segments, une agence régulatrice nationale indépendante (*Agência Nacional de Energia Eletrica* – ANEEL) a été créée par la loi 9.427 de 1996 et elle remplace la DNAEE. Comme le souligne H. Coing à propos des réformes sur l'eau en Colombie, si ces mesures de restructuration sectorielle visent à « lutter contre les monopoles et pour la concurrence, elles créent subrepticement un monopole d'un nouveau genre, celui de la régulation » (Coing 1996, p. 23). Faisant ainsi écho aux choix réalisés dans d'autres pays latino-américains, d'ailleurs inspirés du système britannique, la régulation est confiée à des commissions nationales, indépendantes, formées d'« experts » (Coing 1996). La fonction de l'ANEEL est de « garantir des conditions favorables afin que le marché d'électricité se développe dans le plein équilibre entre les agents et au bénéfice de la société ». Son rôle est alors de réguler toutes les activités du secteur, de régler les conflits entre les différents agents ainsi que de veiller à leur bon comportement, conformément aux règles du secteur.

[93] La transformation du modèle tarifaire sera abordée en détails dans le paragraphe suivant.

Deux années plus tard, en 1998, le Marché de gros de l'électricité (MAE), dans lequel l'énergie est librement négociée, est créé, ainsi qu'un Opérateur national du système électrique (ONS), responsable de la gestion, de la coordination et du contrôle des opérations de production et de transport du Système interconnecté national (SIN).

1.3. La concession de Rio de Janeiro à EDF et les enjeux de la concession

La privatisation du secteur électrique a commencé avec la vente de l'actionnariat de deux entreprises de distribution : *Espirito Santo Centrais Eletricas* (Escelsa) en 1995 et la Light en 1996. Les deux, auparavant, étaient contrôlées par *Eletrobras*. Pour ce qui concerne spécifiquement la Light, deux entreprises étrangères ont gagné l'appel d'offres : l'entreprise états-unienne *AES Corporation, Reliant Energy* et l'entreprise française EDF (Electricité de France), responsables de la distribution du service à São Paulo et Rio de Janeiro. A partir de 2002, EDF deviendra l'actionnaire majoritaire de la Light à Rio de Janeiro jusqu'en 2006, lorsque la direction décide de céder 80 % de ses parts au consortium brésilien Rio Minas formé par plusieurs entités : la *Companhia Energética de Minas Gerais* (Cemig), Andrade Gutierrez, Pactual Energia Participações S.A. et *Luce Brasil Fundo* de Investimentos em Participações (Luce). Si ce consortium est l'actionnaire majoritaire (52 %), 10 % est également contrôlé par le BNDS (Banque brésilienne du développement) et environ 38 % par le « public ».

Tableau 2. Actionnaires Light - 2013

Acionistas	*Quantidade*	Nacionalidade	*Participação*	*Capital Social (R$)*
RME - Rio Minas Energia Participações S.A.	26.576.150	Brasileira	13,03	290.063.291,07
Companhia Energética de Minas Gerais S.A. - Cemig	53.152.298	Brasileira	26,06	580.126.560,31
Luce Empreendimentos e Participações S.A.	26.576.149	Brasileira	13,03	290.063.280,15
BNDES Participações S.A. – BNDESPAR	21.005.208	Brasileira	10,30	229.259.684,42
Público	76.624.255	-	37,57	836.309.381,94
Total	203.934.060		100,00	2.225.822.197,89

Source : Light (2013, p. 21)

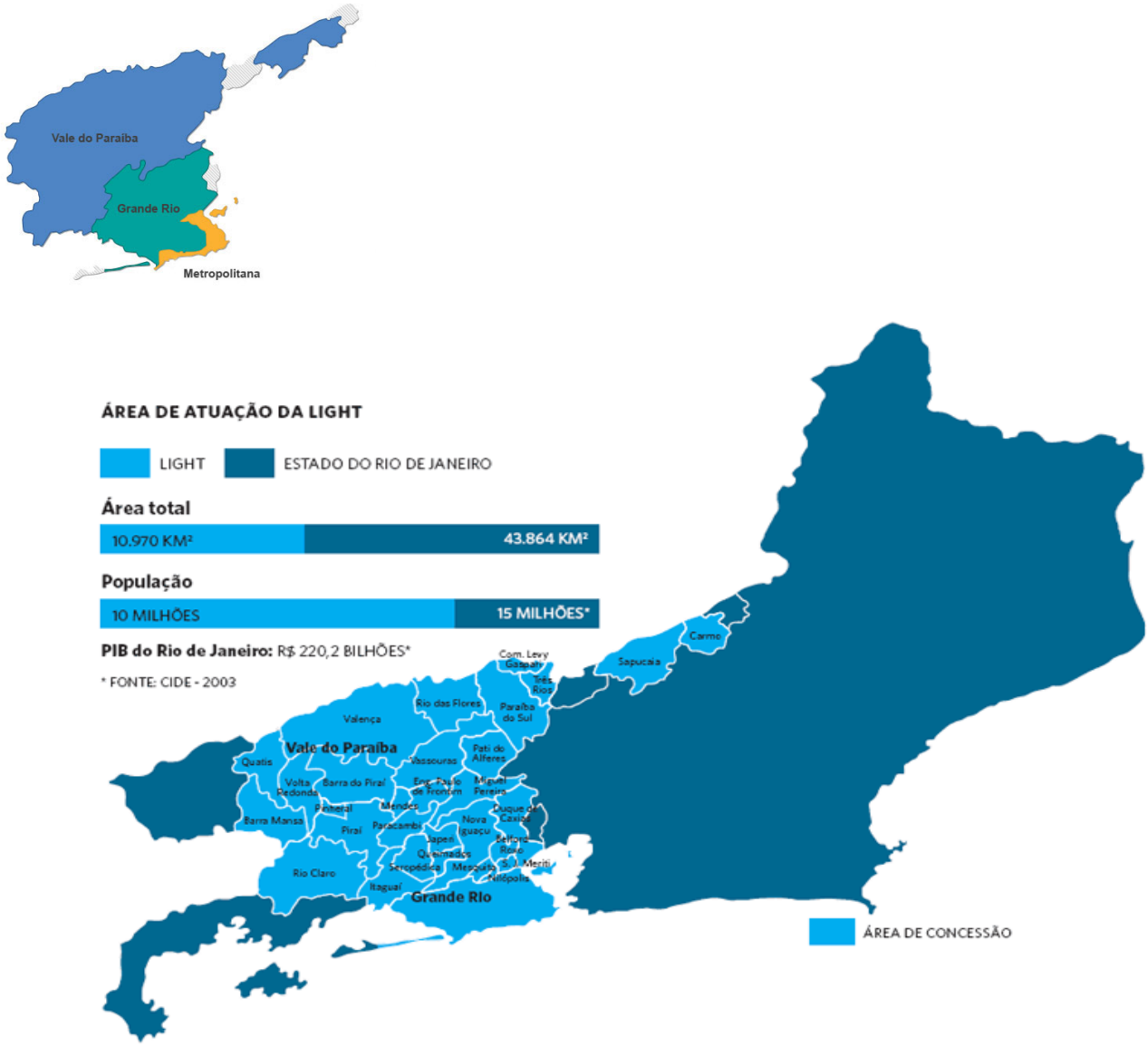
Le retrait d'EDF du marché brésilien, au moins en ce qui concerne la distribution, s'inscrit dans un mouvement plus large de « marche arrière » des grands groupes internationaux des pays dits « à risque », dans lesquels ils avaient largement investis dans les années 1990. Comme le souligne S. Botton, « ce désengagement, qu'il soit le fruit d'un calcul économique stratégique ou d'une pression sociale trop forte, viendrait conforter la thèse de la *grande désillusion* suite à l'échec du sauvetage des économies du Sud par le secteur privé » (Botton 2005, p. 9). Pourtant, cet auteur indique également que, formulé en ces termes, ce

débat tend à « ignorer les véritables enjeux que soulève la problématique de la durabilité des services dans les pays en développement, de même que les espaces possibles d'inventivité sociale, que la question pourrait, au contraire, susciter » (Botton 2005, p. 9). Pour ce faire, l'auteur interroge ainsi le travail des grands groupes internationaux, devenus opérateurs de services urbains à Buenos Aires, entre construction d'un marché et service à la collectivité dans le cadre de la desserte et la gestion du service dans les quartiers *carenciados* de l'agglomération. Dans la mesure du possible, nous viserons à rendre compte de la gestion du service dans les *favelas* par EDF, mais aussi par le consortium brésilien Rio Minas à partir de 2006.

En 1996, EDF était responsable de la distribution dans la ville de Rio de Janeiro ainsi que dans 30 autres municipalités de l'Etat. L'ensemble des 31 municipalités constitue ainsi la « zone de concession », divisée en trois régions : la région métropolitaine, la région Grande Rio et la région Vale do Paraiba. La région métropolitaine est celle qui concentre le pourcentage d'abonnés le plus important, avec 58 % de la population desservie, tandis que la région Grande Rio en représente 34 % et la région Vale do Paraiba 9 %. Ainsi, la Light est responsable de la desserte de 3,9 millions d'abonnés dans 25 % du territoire de l'Etat[94].

[94] La distribution du service dans les autres municipalités est confiée à deux autres entreprises : Ampla, qui couvre 66 municipalités (73 % du territoire de l'Etat), d'une part, et Energisa qui distribue le service uniquement dans la municipalité de Nova Friburgo située dans la région montagneuse de l'Etat où est localisé un important pôle industriel et de service. Malgré un taux de couverture territoriale relativement moins important que celui de l'entreprise Ampla, la Light dessert le plus grand nombre d'abonnés de l'Etat : 3,9 millions (contre 2,3 millions desservis par l'entreprise Ampla et 91 000 par Energisa).

Carte 2. Zone de concession de la Light



Source : site de la Light

Intéressons-nous, dès maintenant, au cadre législatif concernant les conditions de desserte dans la zone de concession. La « loi de concession » est le cadre juridique sur lequel reposent les contrats de concession particuliers que chaque entreprise concessionnaire signe avec le pouvoir concédant et ce pour les différents secteurs. En ce qui concerne le cadre spécifique du secteur de l'électricité, outre les obligations et les droits que nous avons présentés auparavant, la loi 9.074/95 détermine la « nécessité de desserte de l'ensemble du marché, sans exclusion des populations à faibles revenus et des zones à faible densité de population » (art. 3, alinéa IV) pour que la concession soit renouvelée. De plus, un décret postérieur, datant de 1997, impose aux entreprises concessionnaires « l'adoption de mesures

effectives qui assurent l'offre d'électricité aux zones à faibles revenus et celles à faibles charges, urbaines et rurales » (art. 3, alinéa IV, Annexe I du décret n 2.335, 6 octobre 1997, cité par Fugimoto 2005, p. 51). Or, malgré cette obligation légale, la clause n'a pas été introduite de manière homogène dans tous les contrats de concession des entreprises de distribution. Le contrat de concession de la Light notamment, mais aussi celui de l'entreprise Ampla, ne prévoyaient pas l'obligation de desserte de l'ensemble du marché (Fugimoto 2005). L'hétérogénéité des contrats de concession entre les entreprises semble tributaire de l'absence d'un cadre régulateur, qui était encore largement inachevé à l'époque. Ces entreprises ont en effet bénéficié d'une concession avant la création de l'Agence de régulation au niveau national (ANEEL).

Plus qu'à une obligation juridique de desserte des *favelas*, EDF était confrontée à la question sensible des pertes commerciales, qui n'étaient pas un phénomène circonscrit aux *favelas*, mais bien à l'ensemble de la zone de concession[95]. Toutes les entreprises de distribution récemment privatisées devaient d'ailleurs faire face à ce phénomène : pour l'ensemble des seize entreprises privatisées, le montant de l'énergie non facturée pendant les deux premières années de concession (1996-1998) s'élevait à 500 millions de *reais* par an (França 1999, p. 13). Pour cela, la diminution des pertes commerciales était prioritaire dans les programmes d'investissement : avec cet objectif, 250 millions de *reais* ont été investis par l'ensemble de ses entreprises en 1998 (França 1999). Dans le cas de la Light, lors de l'attribution de la concession en 1996, les pertes commerciales étaient de l'ordre du 10,4 % (et les pertes totales de 16,7 %) (ANEEL 1998, p.13).

Dans les faits, les entreprises tout juste privatisées héritaient d'une situation financière largement déficitaire. Si, en apparence, cette situation pouvait apparaître de nature technico-commerciale uniquement, EDF s'est rendu compte assez vite de la complexité des enjeux socio-politiques et culturels que la lutte contre les pertes commerciales impliquait. En effet, si dans les médias *cariocas* la fraude d'électricité est principalement attribuée au segment de la population considérée comme « pauvre et informelle », en réalité, c'est une pratique assez répandue chez plusieurs « catégories » d'usagers, telles que le secteur commercial et les classes sociales aisées[96]. A cet égard, H. Yaccoub explique que la fraude s'inscrit dans un marché qui se développe autour de la figure du « *gateiro* », le professionnel du « *gato* » : le

[95] Les pertes commerciales, nommées également « pertes non techniques », sont attribuées à des stratégies de fraude, de vol ou d'erreur de lecture du compteur et sont ainsi directement liées à la gestion commerciale du service. Il s'agit de l'électricité fournie mais pas facturée. Alors que les pertes techniques concernent les pertes réalisées lors de la production et de la transmission d'électricité sur le réseau.

[96] Dans le cadre d'une recherche sur les stratégies informelles d'accès au service d'électricité dans un quartier populaire (mais régulier) dans la zone de concession de la deuxième entreprise de distribution dans l'Etat de Rio de Janeiro, Ampla, Hilaine Yaccoub met en évidence qu'il existe une différenciation importante entre les types de branchement clandestin, établie selon la stratification sociale (Yaccoub 2010). Dans ce cadre, l'auteur différencie notamment le « *gato* du riche » et le « *gato* du pauvre ». Ils se distinguent par leur coût, leur niveau technologique et leur détectabilité plus ou moins aisée.

« *gato* » est une pratique consistant à « bypasser » le compteur d'électricité et enregistrer ainsi une consommation inférieure à la consommation réelle (Yaccoub 2010). Culturellement, le « *gato* » s'explique également par le « *jeito brasileiro* », c'est-à-dire la « débrouillardise » typiquement brésilienne, basée sur « l'utilisation de mécanismes et de moyens formels et informels à des fins de bénéfices personnels » (Valladares 2006, p. 139). Or, la privatisation semble avoir élargi le marché des « *gateiros* ». Les recherches menées par H. Yaccoub indiquent que les « *gateiros* » sont essentiellement des agents ou anciens agents de l'entreprise concessionnaire (Ampla, dans son étude) dont les conditions de travail ont été largement modifiées par le processus de privatisation. Les nombreux licenciements ainsi que l'important développement de la sous-traitance, dans le cadre d'une volonté de rationalisation organisationnelle, ont engendré un processus de précarisation de ces employés. Un électricien sous-traité gagnait à l'époque (2009) environ 700 *reais*, alors que le salaire minimum était de 465 *reais* (Yaccoub 2010). Ainsi, si le « *gato* » était déjà une pratique répandue avant la privatisation, c'est avec la privatisation qu'il devient un phénomène à combattre : « du public au privé, du *jeitinho* au crime », c'est ainsi que H. Yaccoub décrit synthétiquement la transformation de la vision du « *gato* » à l'heure de la privatisation (Yaccoub 2010).

En ce qui concerne les conditions concrètes de cet héritage dans la zone de concession de la Light, les importantes pertes commerciales étaient d'abord tributaires d'une mauvaise gestion du fichier clientèle de l'entreprise et d'un faible taux de raccordement par rapport à la demande. Les *favelas* cumulaient ces deux problèmes, comme nous l'explique l'ancienne responsable du département en charge de la relation commerciale avec les « communautés à faibles revenus » :

> « Quand je suis arrivée à la Light en 1998, il y avait plus de 400 000 logements sans compteur dans les *favelas* de la seule région métropolitaine. En réalité, on peut dire plutôt que les trois quarts étaient sans compteur, et 25 % étaient quand même dans une situation irrégulière : soit de non-paiement soit de fraude sur le compteur (« *gato* »). Bref, nous avions dû tout recommencer. Mais cela n'était pas une situation particulière aux *favelas*, dans la Baixada Fluminense, qui est un espace très pauvre aussi, le service était très précaire et la plupart des habitants n'étaient pas enregistrés... » (Responsable de l'unité « service aux communautés » pendant la période 1998-2008, Light, 7.04.2010)

En effet, avec le processus d'électrification des années 1980, les rapports entre l'entreprise, encore publique, et les *favelas* avaient connu des dégradations profondes. Les habitants des *favelas* avaient déjà témoigné sans détour de difficultés de paiement. Des agressions de fonctionnaires, venus relever le compteur ou débrancher l'installation pour impayé, étaient à l'ordre du jour (Vasconcellos 1984). L'extrait suivant, issu d'un document

de la Light datant de 1984 témoigne de cette dynamique :

> « Du fait d'être pauvres, les consommateurs ont des installations précaires et inefficaces, ce qui concourt à leur donner l'impression de payer l'énergie plus cher. Les factures étant élevées, le consommateur ne les paie pas. Une fois que l'ordre de débranchement est émis, l'agent est menacé et le débranchement n'est pas fait. Le voisin, qui payait régulièrement la facture, une fois au courant du fait que les autres ne paient pas, arrête lui aussi de payer. Personne n'a plus le courage de débrancher et personne ne paye plus. Quant à la Light, soit elle « perd le réseau », soit elle débranche l'ensemble de la *favela*. La fraude (prolifération de branchements clandestins), c'est la seule issue. »[97] (Document d'août 1984, *Eletrificação de Interesse Social*, cité par Maciel da Silveira,1991, p. 61.)

Ainsi, déjà au milieu des années 1980, les branchements clandestins étaient une pratique répandue et l'entreprise n'a pas mis en place des mesures pour combattre ce phénomène. Bien au contraire. Comme nous l'explique l'ancien responsable du département d'électrification des *favelas* dans les années 1980, l'entreprise a plutôt décidé de démanteler progressivement le département, car toute action de lutte contre la fraude aurait demandé des investissements financiers et humains considérables (entretien du 21.09.2011). Ainsi, EDF héritait des conséquences d'un désintérêt progressif de l'entreprise pour cette part de la clientèle : détérioration importante des compteurs électriques du réseau et de la relation commerciale conduisant à des pertes commerciales considérables. Cette configuration est loin d'être propre au contexte brésilien. Comme le souligne S. Jaglin à propos des services d'eau dans les pays en développement, les défis de l'universalisation du service n'ont pas été relevés par les opérateurs historiques du service public : « confrontés à d'importants déficits d'exploitation et à un fort endettement, ils ont jusqu'à présent échoué à généraliser les dessertes et même souvent à offrir des niveaux de service fiables et de qualité. Leur « privatisation » est présentée comme la voie institutionnelle de la modernisation » (Jaglin 2001, p. 276), notamment par la Banque mondiale. Ainsi, alors que l'entreprise publique n'a même pas tenté d'assainir la relation avec cette clientèle-là, le défi à relever, pour une entreprise privée d'origine étrangère face au tissu politique local, semble périlleux. Malgré un contrat de concession flou, quant à l'obligation de desserte globale du marché, la nouvelle entreprise étrangère fait de la desserte des *favelas* un enjeu prioritaire et cela dans un double

[97] « *Por serem pobres, os consumidores tem instalações precarias e inefficientes, o que lhe da a impressão de que « sua energia é mais cara ». Contas altas, o consumidor não paga. Emitida a ordem de corte, o funcionario é ameaçado em serviço e o corte não é feito. O vizinho que pagava em dia fica sabendo e deixa de pagar. A noticia de um caso isolado se espalha pela empresa e pela favela. Ninguém mais tem coragem de cortar, e ninguém mais paga. A Light perde a rede ou desliga a favela inteira. Ou seja : estimula-se um consumo alem da capacidade de pagamento. Em seguida, frustra-se a sua satisfação. A fraude (proliferação de ligações clandestinas), quando não a violência, pode, então ser a saida.* »

souci : affirmer son engagement en tant qu'entreprise ayant une responsabilité sociale forte et réduire les importantes pertes commerciales enregistrées dans toute la zone de concession. En Argentine, à la même époque, des programmes similaires sont également mis en place dans les quartiers *carenciados* par les opérateurs étrangers devenus les nouveaux opérateurs des services urbains (Botton 2005). Pour l'entreprise, il s'agit non seulement de reconstruire une relation de service qui était en déshérence, mais surtout d'établir une relation régie par des logiques commerciales. Cette volonté se traduit par un premier programme qu'on peut résumer à la volonté de régularisation de l'accès au service d'électricité.

2. La régularisation de la relation commerciale dans les *favelas*

Comme nous l'avons déjà évoqué, la restructuration du système électrique a également entraîné un changement de politique tarifaire. A partir de 1993, l'ensemble des coûts du service sont reportés sur le consommateur, d'une part, et une nouvelle grille d'« accessibilité » économique au service est créée par le biais d'un tarif social, d'autre part. Il est alors nécessaire d'examiner dans le détail ce nouveau régime tarifaire car il révèle l'importance de la régularisation de la relation commerciale pour le nouvel opérateur et sa priorité d'inclure les populations pauvres dans le service.

2.1. La politique tarifaire : marchandisation et fiscalisation

Entre 1974 et 1993, la politique tarifaire applique un tarif unique à l'ensemble du territoire national, ce coût garantit la rentabilité aux entreprises de distribution[98]. A partir de 1993, il est remplacé par un régime de régulation « par incitation » et les tarifs sont ainsi fixés par zone de concession et par « classe de consommateurs ». Dans ce marché, quatre « classes de consommateurs » existent : résidentielle, rurale, éclairage public et « autres classes » (industrielle[99], commerciale, pouvoirs publics, services, etc.). Ainsi, dans chaque zone de concession, les différentes « classes de consommateurs » se voyaient appliquer des tarifs

[98] Les concessionnaires ayant une rémunération inférieure aux coûts réels pouvaient récupérer leur investissement grâce à un fonds, financé par les concessionnaires qui avaient perçu une rémunération supérieure aux coûts réels.

[99] Nous abordons ici uniquement le système tarifaire concernant les abonnés dits « captifs », ayant une consommation inférieure à 3 MW/an. Les industries consommant plus de 3 MW/an peuvent négocier les tarifs avec l'entreprise.

différents[100].

Le nouveau modèle tarifaire est celui du *price cap,* selon lequel le montant du tarif doit garantir la couverture de toutes les dépenses nécessaires à l'équilibre économique et financier de la concession : garantir une fourniture d'énergie de qualité, assurer aux opérateurs du service un gain suffisant pour assurer les coûts opérationnels et financer les investissements nécessaires à l'expansion du service. Les contrats de concession prévoient également que les tarifs soient réajustés afin de garantir l'équilibre économique et financier de l'entreprise en fonction de l'augmentation des coûts. Pour cela, les tarifs subissent un réajustement annuel, visant à préserver l'équilibre économico-financier de la zone de concession, et, tous les quatre ans, permettant de redéfinir l'équilibre économico-financier de la zone de concession. Dans les faits, il s'agit, au travers des tarifs, de reporter l'ensemble des coûts sur le consommateur.

Les coûts des tarifs peuvent être de deux types, classés en « parcelle A » ou en « parcelle B ». Font partie de la parcelle B, les coûts considérés comme « gérables » et sur lesquels l'entreprise peut agir et faire des économies : coûts de distribution (exploitation, entretien et dépenses de capital). Ainsi, ces coûts font l'objet d'une analyse préalable par l'ANEEL avant d'être reportés sur les tarifs lors des révisions annuelles et tous les quatre ans. Au contraire, ceux qui composent la parcelle A sont les coûts considérés comme « exogènes » et donc « non gérables » par l'entreprise. Il s'agit notamment de l'achat et du transport de l'électricité, ainsi que des charges et des taxes à destination des pouvoirs publics. Ceux-ci se répercutent directement sur les tarifs.

En effet, les pouvoirs publics s'appuient sur les factures d'électricité pour collecter un nombre considérable de charges et de taxes : par ce biais, ils font des usagers des citoyens contribuables à part entière (autour de 35 % du montant de la facture finale leur est consacré).

Les charges sont collectées par le gouvernement fédéral et permettent de financer le développement du secteur électrique, les politiques énergétiques et des programmes d'inclusion sociale au service. Le tableau suivant présente la destination des charges inclues dans la facture.

[100] Nous ne souhaitons pas exposer tout de suite en détail les différents prix payés selon les « classes de consommateurs ». Cette analyse interviendra en deuxième partie de la thèse (chapitre 5).

Tableau 3. Destination des charges payées dans la facture par type de programme/fonds/compte

Programme/Fonds/Compte	Destination du financement
Conta de Desenvolvimento Energetico (CDE)	— Programme d'universalisation de l'accès au service (comme le programme « *Luz para todos* ») ; — Réductions attribuées aux abonnés à faibles revenus bénéficiant du tarif social ; — Compétitivité de l'énergie produite à partir de sources éoliennes, petites centrales hydroélectriques, biomasse, gaz naturel et charbon minéral.
PROINFA	Promouvoir le développement d'énergies à partir de sources alternatives telles que l'énergie éolienne et la biomasse.
TFSEE	Financer le fonctionnement de l'ANEEL.
Compensation financière pour l'usage des ressources hydriques (CFURH)	Compenser financièrement le gouvernement fédéral, les Etats et les municipalités de l'utilisation des eaux et des terres productives nécessaires à l'installation des usines pour la génération d'énergie.
ESS	Augmenter la sûreté de l'offre énergétique dans le pays.
Encargo de Energia de Reserva (EER)	Couvrir les coûts dérivés de la stipulation d'un contrat d'énergie de réserve.
Opérateur national du système (ONS)	Financer le fonctionnement d'un Opérateur national du système (ONS), qui coordonne et contrôle les opérations de génération et transmission d'électricité dans le Système interconnecté national (SIN).
Recherche et développement et efficience énergétique	Encourager la recherche scientifique sur l'énergie électrique et l'efficacité énergétique.

Source : élaboration par l'auteur à partir de ANEEL (2013)

Les taxes, elles, sont, en revanche, destinées aux trois échelons gouvernementaux et concernent :

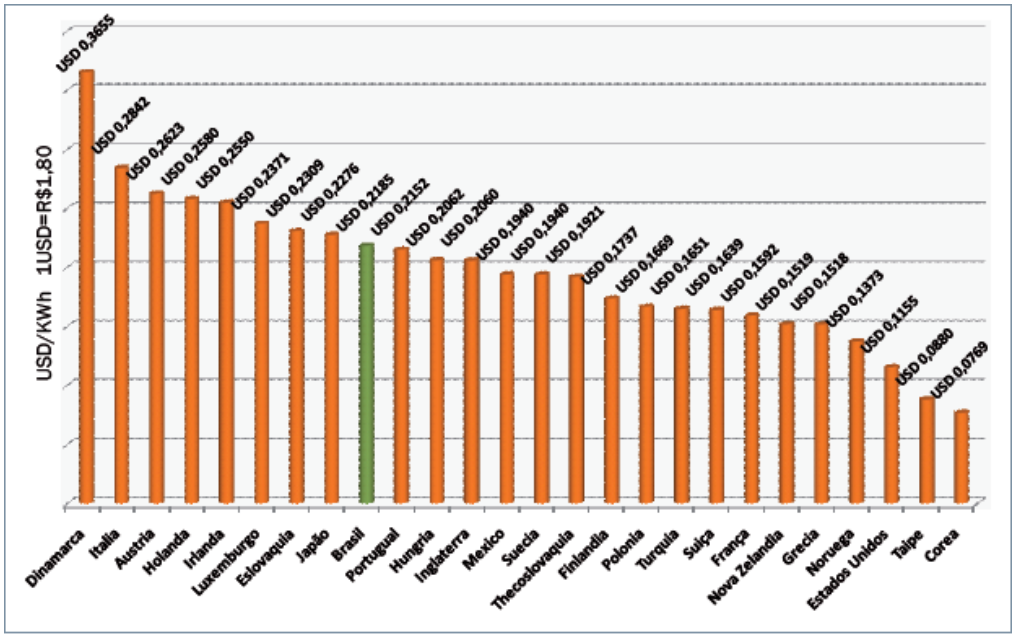
- La contribution au Programme d'intégration sociale **(PIS)** et la contribution au financement de la sécurité sociale **(COFINS),** prélevées par le gouvernement fédéral ;
- L'impôt sur la circulation des marchandises et des services (**ICMS**)[101], recouvert par l'Etat fédéré ;

[101] Cet impôt de compétence des Etats fédérés est prélevé sur les ventes et les mouvements de marchandises, le fret, le transport, les services de communication et l'énergie électrique. Au Brésil, il n'existe pas d'équivalent direct de la TVA, mais deux types de taxes sur la valeur ajoutée : IPI (impôt fédéral sur les ventes et les transferts de produits fabriqués ou importés au Brésil (entre 10 % et 15 %) et l'ICMS.

- La contribution pour l'éclairage public (**CIP**), prélevée par la municipalité.

La part importante des charges et taxes incluses dans la facture d'électricité montre bien qu'au-delà de la marchandisation du service le gouvernement a encore un contrôle non négligeable sur la formulation des tarifs finaux payés par les usagers et ceux-ci sont largement utilisés comme un outil de développement national. La marchandisation et ce taux d'imposition contribuent à faire des tarifs d'électricité brésiliens l'un des plus élevés au monde. Entre 1990 et 2005, la variation moyenne du tarif d'électricité a été de 288 % alors que celle du salaire minimum a été de 208 % (Rocha de Sousa 2005). Le graphique suivant, produit à partir des données de l'ANEEL et l'Agence internationale de l'énergie, compare les tarifs d'électricité résidentiels entre plusieurs pays industrialisés en 2011. Le Brésil se situe à la neuvième place des tarifs les plus élevés.

Graphique 1. Tarifs résidentiels Brésil 2011 et comparaison avec d'autres pays industrialisés



Source : Bonini (2011)

Il est alors nécessaire d'aborder la question sensible du traitement des pertes commerciales et du non-paiement du service par les abonnés dans le cadre du système tarifaire.

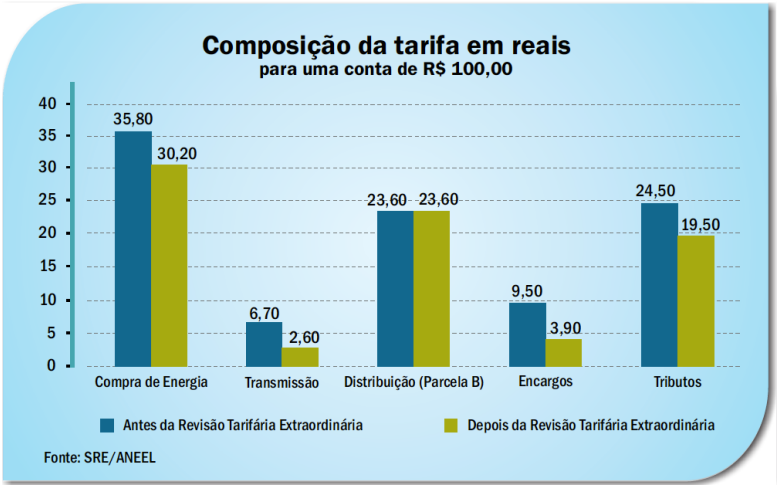
Les conséquences des pertes commerciales sur l'ensemble du système ne sont pas négligeables. Elles pèsent sur la qualité du système, sur les finances de l'entreprise, mais aussi

sur l'ensemble des consommateurs. Pour cela, l'ANEEL impose aux entreprises de distribution des objectifs de réduction progressive des pertes commerciales et, en fonction de leurs résultats, une partie des pertes est prise en charge par l'entreprise elle-même, tandis que le reste est à la charge des consommateurs. Ce réajustement se fait par le biais d'une augmentation des tarifs, dans le cadre des révisions tarifaires effectuées chaque année et tous les quatre ans. Dans la zone de concession de la Light, 30 % environ des pertes commerciales sont répercutés sur les tarifs et nous verrons plus tard dans ce même chapitre les termes de la négociation tarifaire à cet égard.

En ce qui concerne le non-paiement du service, donc l'électricité facturée mais impayée, le régime de traitement est différent. L'entreprise en supporte largement le coût. En effet, l'ANEEL impose que seul 0,5 % du montant facturé non recouvré puisse être absorbé par une augmentation des tarifs (De Araujo 2007). De plus, ce montant ne concerne pas les charges et les taxes inclues dans ces mêmes tarifs qui doivent donc être entièrement payées par l'entreprise aux différents échelons gouvernementaux, une fois la facturation effectuée et avant le paiement effectif de la part des abonnés. EDF en Argentine était soumise au même traitement (Botton 2005). Ce mécanisme de régulation pousse les entreprises à lutter contre le non-paiement du service. Car l'entreprise investit des capitaux qu'elle n'est pas sûre de récupérer.

Alors que les tarifs d'électricité brésiliens sont considérés parmi les plus élevés au monde, le gouvernement fédéral a adopté en 2013 des mesures dans le domaine tarifaire visant à réduire les tarifs pour toutes les « classes de consommateurs ». L'expiration des contrats de concession relatifs à la production, au transport et à la distribution d'électricité entre 2015 et 2017 a été anticipée par le gouvernement fédéral par la loi 12.783/2013 et de nouvelles conditions ont été imposées aux entreprises afin de réduire les tarifs pour tous les consommateurs. Les réductions voulues par le gouvernement sont d'une ampleur sans précédent : d'au moins 18 % pour les consommateurs résidentiels et de 32 % pour l'industrie, les commerces, les services et l'agriculture au cours de l'année 2013. Chaque composante de la facture d'électricité a connu une réduction considérable. Le graphique suivant (2) explicite les différents coûts avant et après la réduction sur une facture de 100 *reais*. Le coût de distribution excepté, les autres dépenses liées à l'électricité (*compra de energia*), transmission (*transmissão*), charges (*cargos*) et taxes (*tributos*) ont subi une diminution considérable. De cette manière, les charges et les taxes sont passées d'environ 35 % de la valeur de la facture à 24 %, ce qui reste tout de même considérable.

Graphique 2. Composition tarifaire avant et après 2013



Source : ANEEL (2013)

La diminution du prix de l'électricité est d'abord affichée comme un enjeu majeur pour la compétitivité de l'économie brésilienne et la continuité du développement socio-économique : « tous les secteurs : industriel, commercial, de l'agriculture et résidentiel ont besoin d'une diminution tarifaire. Notre engagement est avec tous. » (Présidente Dilma Rousseff, 7.12.2012). Mais cette réduction est aussi présentée comme une mesure permettant de rembourser les citoyens des efforts financiers effectués pour le développement du pays. L'un des exemples le plus connu est indéniablement le programme « *Luz para Todos* », programme d'électrification rurale. Largement financé par la *Conta de Desenvolvimento Energetico*[102], le programme a permis l'accès à l'électricité de 14,4 millions de personnes en milieu rural, avec des résultats affichés non négligeables en termes d'amélioration de la qualité de vie de ces citoyens[103].

Comme nous le verrons plus tard, dans la deuxième partie de ce manuscrit, cette mesure d'ampleur ne s'est pas appliquée uniformément à toutes les entreprises concessionnaires. Au contraire, dans cette même période, les tarifs de la Light ont augmenté et cela à la suite d'une négociation tarifaire concernant le transfert des coûts liés aux pertes commerciales.

[102] Voir le tableau 3.

[103] Le site du programme annonce une amélioration de la qualité de vie des bénéficiaires dans les domaines suivants : opportunité de travail (34,2 %), revenus domestiques (35,6 %), activités scolaires pendant la journée (43 %), conditions de logement (88,1 %), qualité de vie (91,2 %).

2.2. La politique d'accessibilité : une progressive universalisation de l'accès physique et de l'usage du service

Selon Sergio Fugimoto, après la privatisation du secteur électrique, le cadre de régulation sectorielle n'a pas satisfait de manière cohérente et adéquate aux responsabilités de l'expansion du service d'électricité ni à l'encadrement des consommateurs à faibles revenus (Fugimoto 2005). Comme nous l'avons vu pour le contrat de concession de la Light, l'obligation de desserte de l'ensemble du marché ne fut pas respectée. En ce qui concerne la politique d'accès économique au service, une réflexion autour de la mise en place d'un tarif préférentiel avait déjà été entamée par le gouvernement fédéral en 1985 (Fugimoto 2005 ; Maciel da Silveira 1991). C'est dans le cadre de l'élaboration du Plan de travail sur le tarif social (1985) que l'électricité est politiquement reconnue comme « une composante essentielle de l'accès de la population à des niveaux d'hygiène et santé, information et culture, sécurité et divertissement, nécessaires à la survie » (DNAEE, 1986, p. 49, cité par Fugimoto 2005, p. 55). Le plan proposait ainsi d'appliquer une réduction tarifaire par le biais de la création d'un tarif social sur une quantité d'électricité considérée comme essentielle à la survie dans le monde moderne : 105 kWh, montant calculé sur la base de l'usage d'ampoules, d'un fer à repasser, d'une télévision, d'un réfrigérateur et d'une douche (Fugimoto 2005). Ce projet initial avait un caractère universaliste, puisque toute la population brésilienne devait être concernée, indépendamment du niveau de revenus. Cette proposition visait ainsi à reconnaître l'électricité comme une nécessité essentielle à la population, donc comme un droit ne pouvant pas faire l'objet d'une discrimination et devant s'appliquer à l'ensemble des citoyens. Si cette proposition n'a pas été appliquée, elle représente la première réflexion à ce sujet.

En réalité, entre 1974 et 1993, les Brésiliens bénéficiaient d'une réduction tarifaire dégressive sur les montants de kWh consommés et cela indépendamment du niveau de revenus des abonnés. A partir de 1989, la réduction appliquée sur chaque tranche de consommation a pourtant diminué progressivement, comme il est possible de le voir dans le tableau 4.

Tableau 4. Réductions tarifaires selon la tranche de consommation (1989-1995)

Tranche de consommation (kWh/mois)	Réduction tarifaire (%)				
	À partir du 14.10.1989	À partir du 08.11.1990	À partir du 01.02.1991	À partir du 04.02.1993	À partir du 05.11.1995
0 à 30	89	70	60	81	65
31 à 100	72	52	40	55	40
101 à 200	65	45	35	24	10
201 à 300	17	0	0	0	0
Au-delà de 300	0	0	0	0	0

Source : França (1999, p. 4)

En réalité, c'est en 1995 que le DNAEE crée la « sous-classe de consommateurs résidentiels à faibles revenus », ciblant spécifiquement la population considérée comme pauvre. A l'époque, cette « sous-classe » n'est pas pourtant encadrée par des critères définis au niveau national, mais chaque entreprise de distribution est censée déterminer ses propres critères sur la base d'orientations générales : définir le montant d'électricité sur lequel la réduction s'applique (variable entre 140 et 220 kWh), le type de compteur, les caractéristiques des logements et le profil socio-économique de la population concernée. Dans le cadre spécifique de la Light, les critères approuvés en 1996 et donnant droit à la réduction tarifaire étaient les suivants : raccordement monophasé, consommation moyenne des derniers douze mois inférieure à 140 kWh/mois et caractéristiques de construction et localisation (baraques, *cortiços*, logements à faibles revenus) (Fugimoto 2005, p. 66).

Ce n'est qu'en 2002 que le gouvernement fédéral détermine les critères de la « sous-classe de consommateurs à faibles revenus » applicables à l'ensemble du territoire national et précise la notion d'« universalisation » de l'accès au service. Jusque-là, l'universalisation de l'accès au service était sous-entendue par l'obligation de fournir un service adéquat, imposée par l'article 175 de la Constitution fédérale de 1988, la loi 8.987/1995 et la loi 9.074/1995, qui déterminent une obligation de desserte de l'ensemble de la population, sans exclusion des populations à faibles revenus et celles localisées dans des zones à faible densité (Fugimoto 2005, p. 7). Toutefois, la loi 10.438/2002 précise les modes de mise en œuvre de ces obligations juridiques. Elle précise la notion d'« universalisation » de l'accès au service selon deux dimensions : celle de l'accès physique et celle de l'accès économique au service.

Pour ce qui concerne la première dimension, la loi impose que chaque entreprise concessionnaire établisse des objectifs d'universalisation du raccordement au service sans participation financière de la part de l'abonné. A l'époque, chaque entreprise concessionnaire a dû présenter un plan d'universalisation, recensant le nombre de raccordements à réaliser et comprenant un calendrier. Nous y reviendrons plus tard dans le contexte spécifique de la zone de concession de la Light. La deuxième dimension concerne l'établissement de nouveaux

critères d'inclusion dans la « sous-classe de consommateurs à faibles revenus » homogènes sur tout le territoire national.

A partir de la loi 10.438/2002, le tarif social est attribué aux abonnés résidentiels ayant installé un compteur monophasé dont la consommation mensuelle ne dépasse pas 80 kWh par mois, celle-ci étant calculée sur la base de la consommation moyenne des douze derniers mois. Ce critère repose exclusivement sur le niveau de consommation, sans que les revenus des abonnés soient pris en compte. Il dérive de l'équation suivante : faible revenu = faible consommation d'énergie électrique. Afin de minimiser le risque de confusion avec la consommation de résidences secondaires, la loi détermine également l'exclusion des consommateurs ayant enregistré une consommation supérieure à 120 kWh deux fois dans l'année. Pour ceux qui consomment entre 80 et 220 kWh, l'obligation d'être équipé d'une connexion monophasée est maintenue, tandis que l'attribution du tarif social est soumise à l'inscription aux programmes sociaux du gouvernement fédéral, qui s'adressent aux familles recensées par le *Cadastro Unico*.

Depuis 2001, dans le cadre d'une politique volontariste de lutte contre la pauvreté, le gouvernement fédéral, alors sous la présidence de F. H. Cardoso, institue un registre national de données socio-économiques de la population brésilienne, le *Cadastro Unico* (*CadUnico*). Le *CadUnico,* qui sera perfectionné sous le gouvernement de Luiz Inácio Lula da Silva, centralise la gestion de programmes sociaux, soutenus par le gouvernement fédéral, visant à réduire la pauvreté, dont le plus connu est indéniablement le programme *Bolsa-Familia.* En effet, comme le constate S. Draibe, malgré une réforme de l'Etat orientée vers la privatisation de secteurs productifs de l'économie, l'Etat n'a pas délaissé pour autant les politiques sociales[104] : « au contraire, les innovations et réformes des services sociaux publics et universels ont visé à une amélioration de la redistribution et une plus grande efficacité, et non pas à leur privatisation » (Draibe 2003, p. 89). Ainsi, s'il y a bien un domaine où le qualitatif « néolibéral » doit être nuancé et spécifié dans le contexte brésilien, c'est celui des politiques sociales (Lautier 2003).

Le tarif social s'inscrit dans cette volonté de lutte contre la pauvreté et, à partir de 2002, son attribution est liée à l'inscription au *CadUnico*, enregistrant les familles ayant un revenu mensuel inférieur (ou égal) à la moitié du salaire minimum par personne ou à trois salaires minimum par foyer. Le tableau suivant (5) synthétise les critères d'accès au tarif social et les pourcentages de réduction selon la tranche de consommation.

[104] Protection sociale, santé, éducation, politique de logement et assainissement, travail et assistance sociale et programmes de lutte contre la pauvreté. Pour une généalogie des politiques de protection sociale pendant les gouvernements de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 ; 1999-2002), voir Draibe (2003). Pour celles du gouvernement de Luis Ignacio Lula da Silva, voir Lautier (2003).

Tableau 5. Réduction tarifaire tarif social 2002

Type de Raccordement	Critères d'accès		Tranche de consommation	% réduction
Monophasé	Jusqu'à 80 kWh/mois	Attribution automatique	jusqu'à 30 kWh/mois	65 %
			entre 31 et 80 kWh/mois	40 %
	Entre 81 et 220 kWh/mois	Inscription obligatoire au *CadUnico*	entre 80 à 220 kWh/mois	10 %
			au-delà de 220 kWh	Aucune réduction

Cependant, soulignons dès à présent que, les premières années de la publication des nouveaux critères, l'obligation d'inscription au *CadUnico* a représenté un frein à l'accès au tarif social. En 2003, seulement 800 000 abonnés sur l'ensemble du territoire national étaient inscrit un *CadUnico* (Fugimoto 2005). Pour cela, l'ANEEL a renvoyé la mise en vigueur effective de ce critère par plusieurs résolutions jusqu'en 2005 (Fugimoto 2005). Jusqu'à cette année-là, il suffisait de s'autodéclarer « à faibles revenus ».

2.3. Le programme de normalisation des établissements irréguliers (PRONAI) : des résultats limités sur la longue durée

En 1998, soit deux ans après l'arrivée d'EDF, l'entreprise décide de créer un département spécifique en charge de la relation commerciale avec les « communautés à faibles revenus » : l'unité « service aux communautés » (*Gerência de Atendimento as comunidades*). Une responsable[105], des « gérants sociaux » et des techniciens travaillent au sein de l'unité qui centralise toutes les opérations concernant les « communautés à faibles revenus » : technique, commerciale et de relation clients. Au niveau opérationnel, le travail de cette unité se coordonnait à l'époque autour de trois « équipes régionalisées » (l'une responsable pour la région de la Baixada Fluminense et deux pour la ville de Rio de Janeiro). Les « équipes régionalisées » étaient le bras opérationnel de la Light, non seulement en ce qui concerne les « communautés à faibles revenus », mais pour toutes les questions techniques et commerciales des différentes zones géographiques. Dans chaque « équipe régionale », un coordinateur de « régularisation et du contrôle de communautés » et un « gérant social » s'occupent spécifiquement de la relation avec les communautés.

Dans le langage de l'entreprise, les « communautés à faibles revenus » correspondent *grosso modo* à toutes les « zones informelles » et « pauvres », même si, les critères pour décréter une zone « communauté à faibles revenus » sont plutôt subjectifs :

[105] La responsabilité du département a été confiée à une personne d'une grande expérience opérationnelle dans l'aménagement des *favelas*, ayant effectué une dizaine d'années de carrière au sein du secrétariat municipal d'urbanisme.

> « Tous ce qui est informel : *favelas*, invasions, lotissements irréguliers etc. Le critère, c'est l'informalité. S'il n'y a pas de rues bien définies et alignées, que l'urbanisation est précaire et qu'il n'y a pas la propriété du terrain, alors c'est informel. Mais, parfois, nous considérons comme « communauté à faibles revenus » même des quartiers formels mais très pauvres. Par exemple, un quartier de Santa Cruz, au bout de l'*Avenida Brasil* (58 Km), est un quartier formel, mais il est tellement pauvre qu'on le qualifie de « communauté à faibles revenus ». Finalement, les critères sont très subjectifs, il n'y a pas de critères écrits stricts. C'est plutôt du bon sens : zone avec une population avec un profil socio-économique à faibles revenus, services urbains précaires, etc. Les *favelas* sont toutes des « communautés à faible revenus » (Coordinateur de la régularisation et du contrôle de communautés, équipe « région métropolitaine », Light, 7.12.2011).

Même les modalités d'identification des « communautés à faibles revenus » ne semblent pas répondre à des canaux d'information stricts.

> « Bon, les sources pour définir la liste des communautés à faibles revenus viennent de plusieurs intermédiaires : les associations de résidents, qui entrent en contact directement avec nous, la Light aussi, qui a une connaissance du territoire très ancienne, mais aussi des députés, des politiciens, qui ont leur base électorale là-bas. En fait, il devait y avoir une coopération avec la municipalité à ce sujet, mais étant donné que les députés connaissent ces zones mieux que la municipalité, ils sont un canal d'information plus efficace. Pour eux, c'est très avantageux de pouvoir afficher d'avoir « fait venir » la Light. Il faut comprendre que les *favelas* non « pacifiées », c'est pas la même chose, là c'est plutôt « terre de personne », alors l'intervention d'un politicien fait la différence » (Coordinateur de la régularisation et du contrôle de communautés, équipe « région métropolitaine », Light, 7.12.2011).

Ainsi, les *favelas*, entre autres, sont catgorisées « communautés à faibles revenus » et, dans le langage de l'entreprise, le terme employé, au moins dans les rapports et les déclarations officielles, est celui de « communauté ». Cette tendance à nommer les *favelas* des « communautés » n'est pas propre à l'entreprise de distribution d'électricité, car on constate un usage important de ce terme de la part de pouvoirs publics[106]. Cette catégorie permet ainsi

[106] Il ne s'agit pas d'une spécificité brésilienne. En Argentine, les opérateurs de services utilisaient également le terme « communauté » (*comunidad* en espagnol) : « pris au sens de « communauté des quartiers » qui traduit l'émergence d'un nouvel interlocuteur dans le secteur [de l'eau] : les usagers. La *comunidad* comme ensemble d'habitants n'implique pas nécessairement des liens communautaires (au sens français), la communauté peut englober des situations socio-économiques hétérogènes, des divergences de points de vue politique, etc. » (Botton 2005, p. 354).

d'homogénéiser des habitats aux configurations juridiques et socio-économiques partiellement différentes tout en promouvant une vision « positive » de ces espaces.

Par la création du département en charge de la relation avec les « communautés à faibles revenus », il s'agissait de formaliser un interlocuteur *ad hoc* au sein de l'entreprise qui puisse interagir avec chaque « communauté » dans le cadre plus large d'un programme de régularisation de l'accès au service. En effet, la faible représentativité des organisations des *favelas* a nécessité l'établissement de relations spécifiques avec chacune des *favelas* où l'entreprise envisage de régulariser le service :

> « La relation est différente dans chaque *favela* parce que cela dépend de la relation que nous avons instaurée avec chaque association de résidents. Au début, quand les Français sont arrivés, ils pensaient que l'interlocuteur principal était la FAFERJ (Fédération *favelas*), mais, en réalité, ils n'ont aucun pouvoir de concentration de la demande de l'ensemble des *favelas*. Ils participent au conseil des consommateurs parce que le conseil est structuré selon des entités qui doivent représenter les différents consommateurs, mais, au niveau opérationnel, ils ne sont pas du tout un interlocuteur. Donc il n'y a pas une relation avec l'ensemble des *favelas*, c'est une relation individuelle qui est établie. Cela parce que chaque *favela* a des contraintes différentes : différents niveaux de pauvreté, présence plus ou moins forte des gangs, morphologie particulière, capacité du président de l'association de résidents à mobiliser la demande des habitants, etc. » (Responsable de l'unité « service aux communautés » pendant la période 1998-2008, Light, 7.04.2010.)

Entre 1999 et 2002, la Light lance ainsi le Programme de normalisation des établissements informels (PRONAI), dans le cadre de ses programmes dits de « responsabilité sociale » d'entreprise. La mission du programme était d'« établir une méthodologie d'action pour la desserte adéquate des zones à faibles revenus, avec l'objectif de réduire les indicateurs relatifs aux pertes commerciales et techniques » (Light, 1998, p. 3, cité par França 1999, p. 51). Les objectifs initiaux du programme étaient assez ambitieux : ils visaient la régularisation d'environ 500 000 abonnés dans les « communautés à faibles revenus » dans une période de cinq ans (Filgueiras Sauerbronn 2001). Dans les faits, le programme a finalement bénéficié à 240 communautés et environ 260 000 abonnés, avec tout de même des investissements assez considérables, autour de 60 millions de dollars pendant la période 1997-2002 (Light 2010a). Le programme envisageait plusieurs actions de différentes natures : technique, « éducative », « culturelle » et commerciale.

D'un point de vue technique, l'entreprise a procédé au recensement des habitants, à la régularisation des branchements clandestins par l'installation de compteurs individuels et à la réfection du réseau selon un modèle spécifiquement conçu pour s'adapter aux caractéristiques

morphologiques de ces habitats, notamment des *favelas* localisées sur des collines. Des mesures commerciales spécifiques ont été conceptualisées, notamment :

- La réduction tarifaire pour les abonnés à faibles revenus (compteur monophasé avec une consommation moyenne de 140 kWh pendant les douze derniers mois)[107] ;
- Le règlement des dettes antérieures, possible jusqu'à 24 mensualités sans intérêts ;
- Le financement par la Light à 50 % du montant des coûts relatifs à la préparation de l'arrivée de l'électricité selon les normes techniques (*padrão de entrada*) ;
- Le paiement du *padrão de entrada* à faibles revenus en 24 fois sans intérêts ;
- L'exonération de l'amende pour fraude (Filgueiras Sauerbronn 2001, p. 54).

De plus, des agences commerciales ont été ouvertes dans des *favelas* particulièrement importantes, comme le complexe de *favelas* de Maré (zone nord), ainsi que Rocinha (zone sud).

Analysée une dizaine d'années après le PRONAI, la régularisation du service dans les *favelas* accède à des résultats partiels. Le service est loin d'être régularisé dans l'ensemble des *favelas* de la ville, et la relation commerciale s'est révélée très tôt problématique. Si le PRONAI a permis la régularisation de 260 000 abonnés, le problème des pertes commerciales persiste et cela non seulement dans les *favelas,* mais dans toute la zone de concession de la Light. Les pertes commerciales se sont creusées durant la période de rationnement de 2001[108], même si on assiste à une certaine stabilisation à partir de 2004 (Diretoria de Desenvolvimento da Concessão Light 2008, p. 43). Le tableau suivant (6) présente l'évolution des pertes commerciales entre 2001 et 2006 dans la zone de concession de la Light.

[107] Conformément aux critères d'accès au tarif social que nous avons exposé auparavant.

[108] Depuis 2001, le Brésil a connu plusieurs pannes de dimension nationale. La première a eu lieu en 2001, ce qui a imposé une longue période de rationnement pendant l'année 2001-2002 à toute la population brésilienne ainsi qu'aux secteurs économiques.

Tableau 6. Evolution des pertes commerciales entre 2001 et 2006 – Light

	%
2001	15,9
2002	18,9
2003	19,8
2004	20,0
2005	18,4
2006	19,5

Source : Urani, Fontes, et Franco (2008, p. 12)

Définir la part de pertes commerciales qui, à l'époque, était attribuable aux « communautés à faibles revenus » n'est pas une tâche aisée, étant donné que, comme nous l'avons indiqué précédemment, d'autres clients tels que les secteurs industriel, commercial et résidentiel au profil aisé contribuent à ce phénomène. Nous disposons pourtant de données sur la période entre janvier et août 2004. A l'époque, les pertes commerciales dans les *favelas* correspondaient à 60 et 65 % de l'électricité fournie, avec un taux de non-paiement entre 48 et 52 % (Portes 2004). Si ces chiffres révèlent que seulement deux ans après la fin du PRONAI les résultats commerciaux sont décevants, ils permettent également d'envisager l'hétérogénéité des situations des habitants des *favelas* face à l'entreprise. En effet, plus qu'une généralisation de branchements clandestins, on a des degrés différents de formalisation de la relation commerciale. Une typologie, bien que simplificatrice, peut permettre d'expliciter les conditions d'accès au service, ce qui sera utile pour mieux comprendre, par la suite, les différentes situations des abonnés face à la régularisation du service dans les *favelas* « pacifiées ». De manière générale, trois types de situations peuvent rendre compte des modes d'accès au service d'électricité :

– Les ménages rattachés officiellement au réseau et ayant un compteur individuel. Il s'agit d'abonnés de l'entreprise qui reçoivent une facture mensuelle. Si leur statut est donc celui d'abonnés, ils participent pourtant de deux situations : l'une complètement régulière, puisqu'ils paient la totalité de leur consommation ; l'autre partiellement irrégulière, lorsque l'abonné effectue une manipulation du compteur afin d'enregistrer une consommation moindre que la consommation réelle, ou un branchement « hors compteur » de certains appareils, en général, ceux qui pèsent le plus sur la consommation totale, comme la clim, par exemple. Dans ce cas, même si ces abonnés fraudent en partie, leur statut officiel face à l'entreprise reste celui d'abonnés.

– Les ménages branchés directement au réseau sans compteurs. Il ne s'agit pas d'abonnés de l'entreprise et ne reçoivent pas de facture. Ils peuvent alors être qualifiés d'« usagers clandestins », dans la mesure où, aux yeux de l'entreprise, ils sont « invisibles ». De manière générale, alors qu'il n'y a pas de compteur pour protéger l'installation, leur approvisionnement peut s'avérer extrêmement dangereux en fonction du type d'arrangement électrique qui est réalisé, ainsi que du nombre et de la puissance des appareils branchés.

– Enfin, plusieurs ménages peuvent utiliser le même compteur. Cette situation est également irrégulière, car le partage du compteur est perçu par le règlement du secteur électrique comme de la « revente illégale d'électricité ». Cette configuration peut être particulièrement présente lorsque les habitants décident de réaliser une expansion de leur logement, par le « *puxadinho* », stratégie typique utilisée dans les *favelas* pour élargir l'espace habitable. Les raisons qui peuvent alors conduire à partager le compteur peuvent être multiples : par choix, en vertu de l'idée que payer deux factures est plus cher qu'en partager une seule, et donc d'une certaine rationalité économique ; mais aussi par contrainte, lorsque l'entreprise n'a pas répondu positivement à la demande d'installation d'un deuxième compteur. Le tableau ci-dessous (7) permet d'expliciter les différentes configurations d'accès au service, selon le statut face à l'entreprise et le niveau de formalisation.

Tableau 7. Les différentes configurations d'accès au réseau

Statut du ménage face à l'entreprise	Mode d'accès au service	Fraude/Sans fraude	Niveau de régularisation
Abonné	Compteur individuel (réception d'une facture)	Sans fraude	Régularisation totale
		Fraude partielle (sur le compteur ou sur un appareil)	Régularisation partielle
Abonné-usager clandestin	Partage du compteur entre plusieurs ménages	Sans fraude-fraude partielle	Situation irrégulière
Usager clandestin	Sans compteur	Branchement sur le réseau	Irrégularité totale

Source : élaboration par l'auteur à partir du terrain.

Prendre en compte avec précision chaque situation n'est évidemment pas possible, pourtant, ces différentes configurations révèlent bien l'existence d'un « continuum de situations multiples » (Jaglin 2004a) à l'opposé d'une situation binaire entre ménage « branché » et « non-branché ». Il est d'ailleurs envisageable de déterminer un nombre approximatif d'habitants qui ne sont pas recensés comme abonnés. Selon les données de l'entreprise de 2011, sur l'ensemble des « communautés à faibles revenus », *favelas* incluses,

environ 60 % des logements sont déclarés comme abonnés, alors que 40 % ne le sont pas, comme le montre le tableau ci-dessous (8).

Tableau 8. Panorama des « communautés à faibles revenus »

Nombre de communautés	1 000
Nombre d'abonnés	700 000
Nombre de logements	1 200 000

Source : Light (2011, p. 17)**.**

Les données de la PUC/UFF[109], exposées dans le tableau ci-dessous (9), permettent d'avoir un aperçu plus précis du nombre d'abonnés sur une dizaine de *favelas*, calculé sur la base des ménages interrogés en possession d'un compteur. Les données ont été ordonnées par tranches de revenus.

Tableau 9 - Pourcentage (%) de logements sans compteur d'électricité – *favelas*

Favela	**Tranche de revenues**						
	Jusqu'à 2 s.m.	entre 2 et 3 s.m.	entre 3 et 6 s.m.	entre 6 et 10 s.m.	entre 10 et 15 s.m.	entre 15 et 25 s.m.	Total
Jardim Ocidental	12,9	-	-	-			12,9
Lixão	30,3	7,2	5,3				42,8
Mangueira	19,6	19,6	5,5	0,5	-	0,5	45,7
Mata Machado	-	-	-	-	-	-	-
Parque Dois Irmãos	7,9	1,0	0,5				9,4
Parque Maré	0,5	-	-	-			0,5
Quinta do Caju	-	-	-	-			-
Vidigal	0,4	-	0,4	-			0,8
Vila Brasil	1,2	-	-	-			1,2
Vila Moretti	16,7	6,0	1,3	-			24,0
Favelas	8,3	3,4	1,3	0,1	-	0,1	13,1

Source: Alcantara de Sousa (2012, p. 66).

Ces données révèlent d'abord une hétérogénéité importante entre *favelas*. Alors qu'au Parque da Maré, seulement 0,5 % des ménages interrogés n'étaient pas équipé de compteur, à Mangueira, presque la moitié se trouve dans cette situation. Cela implique également que certaines *favelas* présentent en leur sein une homogénéité plus importante que d'autres. Ceux

[109] Université catholique de Rio de Janeiro et université fédérale Fluminense.

qui sont donc « débranchés » de la connexion légale (Botton 2004) sont en réalité « branchés » de manière clandestine.

Nous chercherons dans les pages suivantes à expliquer les facteurs de cette configuration et leurs conséquences sur les modes de gestion du service. Mais, avant cela, force est de constater que, si, lors de la restructuration du secteur électrique, la délégation de la distribution du service à une entreprise privée avait été perçue comme une mesure permettant de faire face aux problèmes déficitaires des entreprises et de résoudre, entre autres, le problème des pertes commerciales, cette vision s'est révélée partiellement naïve. Dans le cadre spécifique des *favelas*, la reconstruction de la relation commerciale devait affronter des défis qui allaient bien au-delà de la seule question de la pauvreté. Les conditions, dans lesquelles la gestion du service et la stabilisation de la relation commerciale devaient s'effectuer, ne prenaient pas en compte la fragmentation du tissu socio-politique et l'incapacité des pouvoirs publics à garantir sa souveraineté territoriale.

3. Les échecs de la régularisation commerciale : la fragmentation par le réseau en question

Comment la persistance d'importantes pertes commerciales se traduit-elle dans la politique de gestion du service dans les *favelas* ?

3.1. La Light aux prises avec les *favelas* : des méthodes « douces » aux méthodes « dures »

Face à des pertes commerciales trop importantes dans les « communautés à faibles revenus », au cours de ces dernières quinze années de gestion privée, les deux entreprises gestionnaires, EDF (1996-2006) et le consortium brésilien Rio Minas (2006-à nos jours), ont mis en place des outils différents pour faire en sorte que les abonnés restent dans le circuit commercial formel. Ce qui ressort de plusieurs entretiens que nous avons menés avec différents responsables de l'entreprise à différentes échelles, c'est la mise en place de deux types de politiques de gestion de la relation commerciale dans les *favelas*.

D'une part, on peut identifier ce qu'on pourrait appeler des méthodes « douces », allant dans la direction d'une négociation et d'une facilitation de l'intégration au service par des mesures commerciales *ad hoc*. L'octroi de plans de paiement est le premier outil pour les abonnés en difficulté financière. L'extrait suivant, issu d'un entretien mené avec l'ancienne responsable de l'unité « service aux communautés » permet de mettre en évidence non

seulement les difficultés de formulation de cette politique, mais aussi son application effective, face à des résistances multiples, à différentes échelles.

> « Finalement, nous avions monté une politique où les abonnés pouvaient payer en 96 fois sans frais parce qu'on avait constaté qu'il n'était pas efficace de proposer des plans de paiement en 3 ou 4 fois. Ils n'arrivaient pas à payer. Mais cela a été vraiment une bataille que j'ai conduite personnellement au sein de l'entreprise parce que cette idée n'a pas été bien accueillie par la direction et les agences commerciales faisaient un peu ce qu'elles voulaient. Nous avons découvert plusieurs fois des agences qui ne voulaient pas appliquer cette politique. Pendant les réunions dans les *favelas*, il y avait toujours quelqu'un qui se plaignait de ne pas pouvoir payer en plusieurs fois. Alors, là, il fallait vraiment aller voir l'agence commerciale de quartier et discuter directement avec les personnes en charge du dossier » (Responsable de l'unité « service aux communautés » pendant la période 1998-2008, Light, 7.04.2010).

A ce sujet, un ancien responsable commercial de l'époque (1999-2003), un Franco-Brésilien ayant aujourd'hui réintégré EDF en France, explique comment les résistances de l'entreprise face à cette politique se sont estompées progressivement au contact de la réalité sur le terrain.

> « On m'a envoyé un an comme chef d'agence à *Penha*, aux alentours de laquelle il y a beaucoup de *favelas*. J'ai été confronté à une expérience très intéressante qui montre le décalage entre la politique telle qu'elle est établie, surtout quand elle est conceptualisée d'après un contexte socio-économique très différent (celui de la France), et la réalité concrète des habitants des *favelas*. Et de fait, moi, j'avais face à moi des situations inextricables. Cela a été pour moi une vraie leçon de vie. Les plus pauvres étaient finalement les plus honnêtes car ils venaient me voir avec les enfants pour me dire : j'ai 100 *reais* de facture que je dois depuis une année, je veux payer, je ne veux pas être dans une situation illégale, mais je gagne 100 *reais* par mois et même en quatre fois je ne peux pas payer, je vous demande dix ou quinze mois d'échelonnement » (Responsable commercial Light/EDF pendant la période 1999-2003, 2.02.2011).

Depuis 2002, l'ANEEL oblige juridiquement les entreprises concessionnaires à mettre en place des mesures de maîtrise de la consommation à destination des différentes « classes de consommateurs », ce qui sert également la politique d'intégration des habitants des *favelas* au service. Appelé « *Comunidade Eficiente* », ce programme de maîtrise de la consommation à destination des « communautés à faibles revenus » prévoit un volet « technique » de remplacement gratuit des appareils énergivores et un volet dit « éducatif » visant à inciter les abonnés à une consommation plus « sobre ». Ce programme cherche à rendre les pratiques de

consommation plus raisonnables, ce qui peut aussi engendrer une diminution du prix de la facture[110].

Au-delà, d'autres actions, comme le financement de cours préparatoires d'entrée à l'université, cours de capoeira, d'informatique et d'activités culturelles variées, ont été financés par l'entreprise afin de confirmer l'intérêt de l'entreprise pour le développement des « communautés à faible revenus ».

De manière simultanée ou alternée selon la période, les faibles résultats commerciaux ont également conduit l'entreprise à mettre en place des mesures plus « dures ». Elles consistent à « agir sur le réseau », par des tentatives de coupure, comme le résume bien l'extrait suivant :

> « Après, nous avions mis en place des actions plus coercitives, donc des actions sur le réseau, les débranchements de clients, mais cela n'a pas produit d'effet notoire puisqu'on avait beaucoup de mal à conserver le point d'alimentation coupé, le branchement coupé. Nous avions inventé des mécanismes un peu farfelus, comme les compteurs qui étaient placés dans des poteaux très hauts, mais ils ont vite compris comment faire pour bloquer la mesure. C'était un jeu constant entre le chat et la souris. Nous, on essayait de faire payer et eux trichaient pour ne pas payer. On peut passer des heures à analyser les actions qu'EDF a mises en place dans sa période brésilienne, mais selon moi, selon ma vision, et un autre employé d'EDF expatrié au Brésil peut vous donner un autre avis, c'est que nous n'avions pas réussi à trouver les solutions ni techniques, ni commerciales, ni culturelles » (Responsable commercial Light/EDF pendant la période 1999-2003, 2.02.2011).

Les échecs en termes de débranchement ont alors laissé place à un autre type de politique, ayant la même finalité : celle de contraindre la *favela* à négocier des conditions de paiement. Comme l'explique l'ancienne responsable du département de mise en relation avec les « communautés à faibles revenus », il s'agit de limiter l'entretien technique nécessaire au fonctionnement optimal du réseau :

> « Si l'on ne pouvait pas mettre en place une politique de débranchement, on utilisait d'autres actions. Par exemple, la politique principale était de *non-réponse* (*não atendimento*) : on ne répondait pas aux demandes ou on mettait en place des négociations strictes. Si une association de résidents appelait en disant que ça faisait une semaine qu'ils étaient sans électricité, alors on disait : si vous commencez à payer, d'ici à un mois, on vient changer le transformateur. La question était beaucoup plus technique que politique »

[110] Nous traiterons en détail le programme « *Comunidade Eficiente* » dans le cadre des projets de régularisation dans les *favelas* « pacifiées » dans le chapitre 6.

(Responsable de l'unité « service aux communautés » pendant la période 1998-2008, Light, 7.04.2010).

Le basculement d'une politique à l'autre dépendait essentiellement de deux facteurs principaux, intimement liés : les résultats en termes commerciaux des actions mises en place et la localisation du département de gestion de la desserte des communautés dans l'organisation de l'entreprise, comme nous expliquent deux responsables de l'entreprise :

> « Le changement de direction dépendait du type de politique qui avait été décidée en France. Tout au début, par exemple, le PRONAI avait une grande importance, donc il était directement sous la présidence, mais ensuite il n'a pas réussi à produire les résultats espérés, donc il est passé sous la direction du département des « pertes » et on a mis en place une politique plus stricte. En effet, quand le département change de direction, cela change la politique vis-à-vis du problème à affronter. Si le département était sous la direction de la présidence, la question était abordée de manière beaucoup plus politique : il y avait un dialogue avec les associations de résidents, des négociations étaient mises en place, des produits commerciaux étaient offerts comme la possibilité de payer en plusieurs fois, des campagnes avec des primes, etc. Mais tout cela est très cher, alors on le mettait en place seulement quand il y avait un dialogue politique établi avec la *comunidade*. Si on était sous la Direction de pertes, on avait une politique beaucoup plus agressive, car l'objectif était de récupérer l'argent » (Responsable de l'unité « service aux communautés » pendant la période 1998-2008, Light, 7.04.2010).

> « La direction du département des *favelas* a changé pendant la période EDF et cela dépendait essentiellement de la vision qu'on avait de l'efficacité des remèdes qu'on appliquait. La question était fort complexe : quelle était la meilleure solution ? Nous, on n'avait aucune expérience en matière de *favelas* en France, nous cherchions des solutions pour un terrain inconnu. De plus, ils n'étaient pas tous forcement d'accord sur les remèdes à proposer. Arrivait un directeur qui disait que, dans les six prochains mois, il fallait être plus coercitif, après ça changeait. On essayait des postures et des techniques pour voir celles qui produisaient plus de résultats. C'est pour cela que le département changeait de direction » (Responsable commercial Light/EDF pendant la période 1999-2003, 2.02.2011).

Ces témoignages montrent que, malgré l'ingénierie technico-commerciale utilisée par l'entreprise afin de régulariser la relation commerciale et de lutter contre les pertes, les résultats sont perçus comme décevants. La présence de gangs liées au trafic de drogue dans les *favelas* est avancée comme l'une des raisons principales de la faible durabilité des mesures mises en place. Cela n'est pas sans impact sur les modes de gestion du service dans les *favelas*, désormais classées, en grande partie, comme « zones à risque ».

3.2. La délimitation des « zones à risque » (commerciale ?) : un outil de négociation tarifaire

Lorsqu'on discute avec différents agents de l'entreprise, la question de la territorialisation des *favelas* par les gangs est largement pointée comme la raison principale des échecs de la gestion du service. La catégorie « zone à risque » (« *área de risco* ») sert à déterminer, au sein de l'entreprise, les *favelas* qui représentent un danger physique pour les agents par la présence de groupes de « pouvoir parallèle »[111]. Selon la définition officielle, il s'agit de « locaux (quartiers, rues, bâtiments, etc.), où l'exécution du service opérationnel a besoin d'actions différenciées à cause d'une menace physique, du fait de la présence d'autorités informelles, pesant sur les agents de la Light. » (Galvão 2006)

Combien de zones à risque existe-t-il dans la zone de concession de la Light et combien d'habitants y habitent ? Selon les données de la Light de 2009, l'entreprise compte 634 « zones à risque » dans toute sa zone de concession, concernant 6 480 transformateurs et environ 590 000 abonnés, ce qui correspond à environ 16 % des abonnés de l'entreprise (Diretória de Desenvolvimento da Concessão da Light 2009, p.7). Selon les données de 2011, le nombre de « zones à risque » s'élevait à 496, pour environ le même nombre d'abonnés : 580 000[112] (Light 2011, p. 17). Il s'avère donc intéressant de réévaluer le tableau ci-dessus qui présentait un panorama des « communautés à faibles revenus » au regard de ces données supplémentaires concernant les « zones à risque » (cf. ci-dessous, tableau 10).

Tableau 10. Panorama des « communautés à faibles revenus » selon le « risque »

	Total	Zones « sans risque »	Zones « à risque »
Nombre de communautés	1 000	504	496
Nombre de logements	1 200 000	?	?
Nombre d'abonnés	700 000	120 000 (17 %)	580 000 (83 %)
Nombre d'usagers clandestins	500 000	?	?

Source : Elaboration par l'auteur à partir des données Light (2011a, p. 17).

[111] L'expression de « zone à risque » n'est pourtant pas propre à l'entreprise de distribution du service et elle est aujourd'hui largement utilisée pour désigner les *favelas* de la ville (De Souza 2008, cité par Bautès et Gonçalves, 2011, p. 9).

[112] Nous pouvons attribuer cette baisse du nombre des zones à risque à la mise en place de la nouvelle politique de « pacification » des *favelas*, même si le nombre des *favelas* « pacifiées » n'explique pas une baisse si importante (de 634 à 496).

Dans la composition du tableau 10, il nous était impossible d'avancer un chiffre pour les logements dans les « communautés à faibles revenus », sis dans des « zones à risque » ou non, et donc de savoir où vivent ces 500 000 « usagers clandestins ». Soulignons, pourtant, que la plus grande partie des abonnés issus des « communautés à faibles revenus » habitent dans des « zones à risque » (83 %). Ces données-là demandent de mieux comprendre la délimitation de certains quartiers comme « zones à risque ». Sans nier le fait que le quotidien des agents de l'entreprise dans les *favelas* est menacé par les gangs, que cela implique un risque physique réel pour ces employés, la définition du « risque », si elle se base sur un risque d'intégrité physique, insiste aussi sur le « risque commercial ». L'extrait suivant, issu d'un entretien avec l'ancien coordinateur de l'une des équipes régionales de la Light, permet de mettre en évidence la liaison entre ces deux dimensions :

> « Au début, principalement dans la période avec l'ancienne responsable de l'unité « service aux communautés », nous travaillions avec toutes les communautés : neutres, contrôlées par des milices ou par des trafiquants. Mais après, la politique de l'entreprise a changé. Cela, parce que travailler avec des communautés contrôlées par des gangs était une bêtise, ce n'était que de l'argent perdu, parce qu'on n'avait pas du tout de retour économique. Parce que, quand tu fais une action dans une *favela* de ce type, elle n'avait aucun effet. On installait un nouveau transformateur, on installait des nouveaux compteurs, etc., mais rien, les pertes commerciales continuaient de la même façon. En général, quand un client ne paie pas, il est débranché, mais dans ces communautés avec trafics (de drogue), ce n'était pas possible. Les agents n'y arrivaient pas, alors, tous les investissements que l'entreprise avait faits étaient littéralement perdus. Alors nous avons arrêté de travailler avec des communautés contrôlées par le trafic. Déjà, à partir de la fin de la gestion par les Français, l'intensité du travail dans ces *favelas* avait largement diminué, mais avec la nouvelle gestion (de Rio Minas), nous avons complètement arrêté » (Coordinateur de la régularisation et du contrôle de communautés, équipe « région métropolitaine », Light, 24.11.2011).

Ainsi, identifier, dénombrer et classer les « zones à risque » dans sa propre zone de concession sont des opérations qui servent d'abord à orienter la spatialisation des investissements, mais aussi à négocier les réajustements tarifaires avec l'ANEEL lorsqu'il faut décider de la part des pertes commerciales à redistribuer entre consommateurs et celle prise en charge par l'entreprise. Dans le cadre de cette négociation, les caractéristiques socio-économiques de la zone de concession sont prises en considération par l'ANEEL : le niveau de violence, les inégalités de revenus, le degré d'informalité et la qualité de l'infrastructure (pourcentage de logements de la concession approvisionnés par le réseau d'électricité). Ces indicateurs sont considérés par l'ANEEL comme ayant du poids dans la lutte contre les pertes commerciales mises en place par l'entreprise. La catégorie « zone à risque » est ainsi largement utilisée par l'entreprise afin de créer des conditions de révision tarifaire aussi

favorables que possible. Pour ce faire, l'entreprise cherche donc à exposer de manière précise les difficultés de desserte, notamment dans les « zones à risque », afin de justifier du taux de pertes commerciales enregistré (Responsable de l'unité « service aux communautés » pendant la période 1998-2008, Light, 7.04.2010). De manière générale, dans le cas de la Light, le pourcentage de pertes commerciales absorbé par les factures s'élève à près de 30 %, mais, à titre d'exemple, dans le cadre de la révision tarifaire de 2013, l'entreprise visait à élever ce pourcentage à 40 %, comme en témoigne l'extrait de l'entretien suivant :

> « Aujourd'hui, le consommateur paie dans sa facture un pourcentage que l'ANEEL appelle les « pertes non techniques ». Actuellement, ce pourcentage s'élève à 31,8 % pour le marché à faible tension. La proposition de la Light est que l'ANEEL modifie ce pourcentage, car le modèle de régulation ne prend pas en compte les difficultés réelles du combat contre les pertes commerciales. L'entreprise demande que le pourcentage passe de 31,8 % à 40 %, afin d'avoir des ressources plus importantes pour lutter contre les pertes commerciales » (Gérant de régulation économique et financière de la Light, 11.09.2013 cité par Bahia, 2013).

Le cercle vicieux qui se met en place est donc évident. D'une part, les tarifs augmentent partiellement à cause des pertes commerciales ou, du moins, ne diminuent pas : les données affichées par l'entreprise indiquent que la fin du « *gato* » permettrait une réduction des tarifs du 17 %. D'autre part, cette même augmentation ne fait que fragiliser les consommateurs, notamment les plus vulnérables économiquement. Il ne faut par ailleurs pas négliger le fait que cette augmentation pourrait effectivement encourager la mise en place de stratégies de fraude. De 1995 à 2000, les prix de la Light ont connu une hausse du 115,5 % alors que le taux d'inflation n'était que de 82,2 % (Vainer 2003, p. 78).

Au-delà de la faiblesse des investissements, il convient de définir, dans la mesure du possible, ce qu'il est entendu par la phrase suivante : « l'exécution du service opérationnel a besoin d'actions différenciées à cause d'une menace physique » (c'est-à-dire mieux comprendre les modes de gestion du service dans les « zones à risque »).

3.3. « Bypasser » les *favelados* ? Raccorder ou ne pas raccorder les *favelados* ?

Dans un article concernant les quartiers « débranchés » des réseaux d'eau et d'électricité à Buenos Aires, S. Botton se demandait si les clients potentiels représentaient une opportunité commerciale ou un risque pour les opérateurs étrangers, qui se lançaient alors à la conquête de nouveaux marchés (Botton 2004). Alors que le PRONAI n'a pas débouché sur une relation commerciale durable, les « communautés à faibles revenus » furent rapidement

perçues comme un risque pour l'activité de l'entreprise. Mais, en dépit de ce constat, la législation brésilienne obligea les entreprises concessionnaires à accepter toute demande de raccordement et cela indépendamment du statut foncier et de la rentabilité prévue. Comme nous l'avons vu précédemment, à travers la publication de la loi 10.438 de 2002, la notion d'universalisation de l'accès physique au service fut introduite de manière explicite dans le cadre législatif, en prévoyant non seulement l'exemption de participation financière du consommateur au prix de raccordement au réseau mais en prônant aussi des objectifs de raccordement au service, assurés par les entreprises de distribution. Chaque entreprise dut alors présenter auprès de l'ANEEL son propre Plan d'universalisation d'énergie électrique (concernant le raccordement au service)[113]. Dans le cadre de ces obligations juridiques, la question du raccordement des zones considérées « à risque » s'est posée.

Lors de la rédaction de son plan d'universalisation, la Light a avancé auprès du régulateur l'impossibilité de raccorder les habitants de ces zones-là et de les inclure dans son Plan d'universalisation d'énergie électrique :

> « Nous sommes dans l'impossibilité de répondre aux demandes de raccordement, étant donné que, dans ces zones, les équipes de construction et d'opération ne peuvent avoir accès ou rester dans les locaux de travail, nécessaires à la réalisation des raccordements et au maintien d'une fourniture d'énergie électrique de qualité » (ANEEL 2004).

Au vu des raisons invoquées par l'entreprise, l'ANEEL a alors demandé des informations sur le matériel supplémentaire afin d'approuver ou rejeter le plan. La Light a alors reconfirmé, comme le montre l'extrait suivant, sa volonté d'exclure, de manière temporaire, les « zones à risque » en raison de l'absence de conditions de sécurité minimale pour ces agents. L'ANEEL a finalement accepté cette dérogation dans le plan.

> « Comme tout le monde le sait, le risque d'intégrité physique des personnes et du patrimoine causé par la violence urbaine dans la ville de Rio de Janeiro a grandi de manière significative, particulièrement dans les communautés à faibles revenus qui incluent notamment les *favelas*. La définition de ces zones n'a pas de frontières géographiques précises, en fonction de la difficulté d'accès de nos équipes pour des questions de sécurité, comme nous l'avons explicité dans le Plan d'universalisation d'énergie électrique, notamment car elles ne sont pas violentes de manière continue. L'instabilité de la situation, qui peut changer brusquement, empêche une mise en relation avec ces zones. Potentiellement, on pourrait inclure toutes les *favelas* localisées dans notre zone de concession dans cette catégorie, où, avec une grande fréquence, nous nous retrouvons dans des situations qui n'empêchent pas seulement de

[113] La Light a envoyé son plan le 5 septembre 2003 avec les objectifs de raccordement en zone rurale et urbaine pour l'année 2004 (Light 2003).

> nouveaux raccordements, mais aussi la livraison des factures, ainsi que la réalisation de services de manutention. Pour toutes ces raisons, nous excluons de manière temporaire les communautés qui sont en train de vivre une situation d'intense insécurité et de violence » (Réponse de la Light à l'ANEEL – R-108/2004, Light (2004)

Comprendre les conséquences qu'entraîne l'exclusion des « zones à risque » du plan d'universalisation n'est pas une tâche aisée. Par exemple, le programme de maîtrise de la consommation est mis en place dans de nombreuses *favelas*, y compris celles contrôlées par des gangs durant toute cette décennie. Ainsi, cette exclusion semble surtout concerner la demande de raccordement, comme nous explique l'ancienne responsable de l'unité « service aux communautés » de la Light :

> « Selon la loi, la Light a l'obligation d'installer un compteur pour chaque logement, mais dans le système informatique d'accueil de demande, il y a toujours moyen de savoir si la zone d'où vient la demande, est une zone informelle ou pas. Des fois, la personne qui demande le compteur habite dans une zone où le réseau est déjà saturé, où le système ne peut pas supporter des nouveaux clients. D'autres fois, la demande vient d'une zone qui est considérée comme « zone à risque », donc on ne répond pas » (Responsable de l'unité « service aux communautés » pendant la période 1998-2008, Light, 4.11.2011).

Si des questions technico-opérationnelles et commerciales semblent inciter la Light à minimiser les conséquences pour certains raccordements dans les « zones à risque », l'irrégularité du statut foncier semble un critère déterminant, lorsqu'il s'agit de répondre aux demandes de raccordement des *favelas* récemment installées. Un document de l'entreprise de 2006, intitulé « *Politica de Ligações em Habitações irregulares* » (Politique de raccordement dans les « habitats irréguliers »), débute ainsi :

> « La Light ne répond pas aux demandes de raccordement des nouvelles communautés à faibles revenus localisées dans des zones sans définition urbanistique (*Favelas*) »[114] (Light 2006, p. 2)

Alors que, d'après les obligations établies dans les « conditions générales de la fourniture d'énergie électrique » (résolution 456/2000) et selon la loi d'universalisation du service (2002), l'entreprise est soumise à une obligation de réponse à toute demande de raccordement, cette politique de non-réponse est justifiée par le fait que de nouveaux

[114] « *A Light não vem atendendo solicitações de atendimento a novas comunidades habitationais de baixa renda em areas sem definição urbanistica* (*favelas*). »

raccordements dans des zones à statut irrégulier pourraient être remis en cause par la municipalité sur la base d'un désaccord avec les normes urbanistiques (Light 2006, p. 2). Selon l'entreprise, il s'agit alors de « préserver la compétence municipale dans la réglementation de l'usage du sol urbain » (Light 2006, p. 3). Cette posture est d'ailleurs appuyée par l'ANEEL qui affirme qu'« il n'est pas du ressort de l'entreprise concessionnaire, dans le cadre de ses obligations d'universalisation du service ni de fourniture d'électricité, comme l'établit la résolution n° 456/2000, de raccorder les logements localisés dans des lotissements irréguliers ou occupant de manière illégale des terrains, publics ou privés, ou dépourvus de licence municipale concernant les constructions et habitations (*oficio* 587/2005 – SRC/ANEEL cité par Light (2006, p. 3).

La réactualisation de l'irrégularité foncière comme critère déterminant la politique de raccordement de l'entreprise invite à repenser l'articulation entre maîtrise du développement urbain et accès à un service désormais considéré comme essentiel et pour tous. Si la municipalité est responsable de la politique de développement urbain, ce n'est pas elle qui doit décider du raccordement des zones irrégulières, étant donné que, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent (chapitre 1), la loi organique de la municipalité et la constitution de l'Etat assurent l'installation de services publics malgré l'irrégularité urbanistique et foncière (article 439 de la loi organique et article 238 de la constitution de l'Etat, 1989 ; (Magalhães 2010; Gonçalves 2010)). Nous le savons, la politique urbaine affichée par la municipalité est celle de l'intégration des *favelas* par leur aménagement et restructuration, mais n'oublions pas qu'elle a également pour objectif la réduction des pratiques de « *favelisation »* de la ville. La « défavelisation » est ainsi envisagée aussi bien par la limitation des *favelas* que par l'amélioration de celles qui existent déjà.

L'absence d'un dispositif permettant une coopération officielle entre l'entreprise et la municipalité au sujet du raccordement des *favelas* ouvre plusieurs questions. D'abord, peut-on penser que la municipalité délaisse le domaine du raccordement des zones irrégulières alors qu'il s'agit d'un enjeu non négligeable permettant leur consolidation au sein de la ville ? Ce vide institutionnel semble plutôt laisser place à un dialogue informel entre l'entreprise et les municipalités. La Light explique, en effet, qu'« il existe une différence entre les positions (des municipalités) affichées informellement et officiellement (Light 2006, p. 3). La municipalité de Rio de Janeiro oriente la Light vers le non-raccordement des consommateurs potentiellement irréguliers, afin que les *favelas* ne débordent pas de leurs limites actuelles. Cette orientation est pourtant fournie de manière officieuse et la municipalité se refuse à l'affirmer par un document officiel, ce qui pourrait être une source de légitimation pour la Light lorsqu'elle n'effectue pas de nouveaux raccordements » (Light 2006, p. 6). En réalité, cette configuration inscrit la politique de raccordement de la Light dans des arbitrages peu transparents et ouvre un champ perméable aux dynamiques de clientélisme politique, en

raison du fait que la possibilité d'être raccordé ou pas se fait en partie par la capacité des élus locaux à faire pression sur la Light en vue de raccorder « leurs » *favelas*.

3.4. L'institutionnalisation d'une qualité du service différenciée

Le faible entretien technique du réseau dans les *favelas* et les branchements clandestins implique une piètre qualité du service, qui peut être facilement mesurée au travers des indicateurs établis par l'ANEEL. Comme nous l'avons vu précédemment, les entreprises de distribution sont soumises à des obligations de continuité et de régularité et, donc, de qualité du service dans le cadre de leur contrat de concession. Deux indicateurs permettent d'évaluer la qualité du service fourni par les concessionnaires : le « DEC », qui calcule la durée des interruptions d'énergie électrique (en heures) et le « FEC », qui mesure la fréquence des interruptions d'énergie électrique (en nombre)[115]. Chaque année, l'ANEEL détermine des « seuils de tolérance » de ces deux indicateurs pour chaque entreprise concessionnaire. Le tableau suivant présente les indicateurs DEC et FEC effectivement constatés dans toute la zone de concession de la Light, ainsi que les limites annuelles tolérées par l'ANEEL.

Tableau 11. Qualité du service dans la zone de concession de la Light – 2000/2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
DEC constaté	6,89	7,06	10,05	8,74	8,30	8,77	7,99	9,09	11,06	14,03	11,33	16,73	18,15
DEC toléré	29,03	11,47	11,28	11,09	11,04	10,92	10,76	10,61	10,59	10,28	9,97	9,68	9,37
FEC constaté	6,66	6,10	6,93	6,22	6,34	7,67	6,30	6,39	6,74	7,13	5,76	7,76	8,39
FEC toléré	41,82	10,20	10,02	9,91	9,97	9,91	9,78	9,73	9,76	9,47	8,78	8,15	7,52

DEC : durée des interruptions du service d'électricité en heures, par an.
FEC : nombre d'interruptions du service, par an.

Source : élaboration par l'auteur à partir du site de l'ANEEL[116].

Comme nous pouvons le constater dans le tableau ci-dessus, on enregistre une double dynamique. D'une part, les seuils tolérés concernant la durée et la fréquence des interruptions imposées par l'ANEEL ont constamment diminué chaque année, ce qui montre une exigence

[115] Il est nécessaire de préciser que d'autres indicateurs, plus fins, sont produits par l'ANEEL, notamment des indicateurs d'interruption du service mensuels et aussi individuels, pour chaque consommateur.

[116] Sur le site de l'ANEEL, tous les indicateurs de continuité du service sont disponibles à partir de l'application : http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/indicadores_de_qualidade/pesquisa.cfm?regiao=SE

d'amélioration croissante de la qualité du service de la part du régulateur national. D'autre part, les indicateurs de service effectivement constatés ont dépassés les limites consenties : depuis 2008, en ce qui concerne les heures d'interruption (DEC) ; et en 2012, en ce qui concerne le nombre d'interruptions (FEC). Par ailleurs, le classement de continuité du service publié annuellement par l'ANEEL place la Light comme l'une des entreprises les moins performantes : 32^{e} sur 35 en 2012 et 34^{e} sur 35 en 2013[117].

Or, ces indicateurs ne montrent que partiellement la réalité quotidienne des différentes zones intra-urbaines desservies qui enregistrent, en réalité, des interruptions très variables. La zone de concession est, en effet, divisée par l'entreprise en « secteurs électriques » (*conjuntos elétricos*) constitués de groupements de consommateurs dans une même zone ou desservie par le même système électrique. La division géographique est alors effectuée par l'entreprise et ensuite validée par l'ANEEL et, à chaque « secteur électrique », la limite tolérée par le régulateur est variable. Une ingénieure électrique du CREA-RJ[118] que nous avons interrogée à ce sujet souligne que ces secteurs ne sont pas uniquement déterminés par des critères d'ordre technique, comme le type de réseau et la quantité de consommateurs dans la zone, mais également par l'importance économique de la zone :

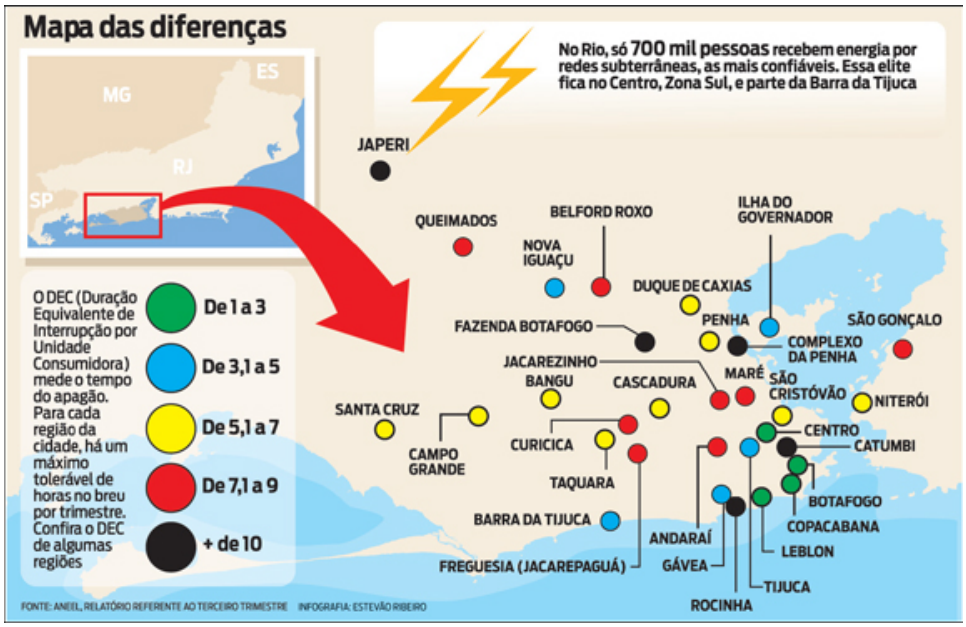
> « La priorité d'une zone dépend du déficit économique qu'une coupure d'électricité pourrait provoquer. Les zones prioritaires sont celles où il y a des hôpitaux, des services d'urgence, une concentration de restaurants, hôtels, etc. Dans une zone rurale, les répercussions économiques sont bien moindres » (Ingénieure électrique du CREA-RJ, 10.11.2010).

Si les limites d'interruption du service tolérées sont généralement plus élevées dans les zones rurales, on peut constater des disparités très importantes entre les différents quartiers de la ville. Un article du journal « O Dia » du 21 novembre 2009, intitulé « la Division sociale du réseau électrique » ("O Dia" 2009) montre comment la limite maximale de durée et de fréquence des interruptions d'électricité, déterminée par l'ANEEL, varie selon les régions intra-urbaines, celle-ci étant plus exigeante dans les zones plus aisées.

[117] Site de l'ANEEL : http://www.aneel.gov.br/visualizar_texto.cfm?idtxt=2265 dernière consultation le 12.01.2014.

[118] *Conselho Regional de Engenharia e Agronomia* de Rio de Janeiro.

Illustration 5. Géographie de la qualité du service - Rio de Janeiro



Source : "O Dia" (2009)

En 2001, la zone de concession de la Light était divisée en soixante-dix « groupements électriques ». Parmi ceux-ci, douze concernent les *favelas* et, notamment, les plus étendues (Pessanha, Souza, et Laurencel 2007). Comme le montre le tableau ci-dessous (12), en 2001 la qualité du service dans les *favelas*, mesurée par les indicateurs DEC et FEC, est assez proche de celle du milieu rural et de la Baixada Fluminense[119], et inférieure à celle de la ville de Rio de Janeiro.

Tableau 12. DEC et FEC constatés par région - Light (2001)

Région	Nombre de secteurs électriques	DEC	FEC	Puissance installée (MVA)	Nombre de consommateurs
Milieu rural	11	17,43	14,57	458	138 702
Favelas	12	12,54	6,54	181	139 563
Rio de Janeiro	27	5,46	5,00	7 344	2 038 859
Baixada Fluminense	10	10,34	8,86	1 758	837 569
Fluminense Sud	10	4,67	5,88	1 504	243 529

Source : Pessanha, Souza, et Laurencel (2007, p. 71).

Interroger l'évolution de la qualité du service dans les *favelas* au long des années 2000 revêt alors une importance toute particulière. S'est-elle améliorée ou a-t-elle empiré ? Pour

[119] Région à la périphérie de Rio de Janeiro.

répondre à cette question, nous avons analysé les indicateurs DEC et FEC entre 2000 et 2013 des « secteurs électriques » concernant les *favelas*[120].

D'abord, durant la décennie, leur nombre est resté presque stable : ils étaient neuf en 2002 et huit entre 2003 et 2010[121]. De manière générale, les limites tolérées par le régulateur de la durée et du nombre d'interruptions sont généralement plus élevées que celles des autres mailles urbaines où ces *favelas* sont installées et, au cours des dix ans, ces limites n'ont pas progressivement baissé. A titre d'exemple, les limites tolérées à Rocinha-Vidigal, deux *favelas* regroupées dans le même « secteur électrique », étaient de vingt-trois heures d'interruption du service par an entre 2002 et 2008. Malgré des limites généralement importantes, il est nécessaire de préciser que les indicateurs d'interruption du service effectivement constatés ont été assez variables : relativement moins importants en 2002 et 2003 (environ treize heures d'interruption du service), alors qu'en 2004 ce secteur a enregistré vingt-sept heures d'interruption et vingt heures en 2009. Un autre exemple concerne le secteur *Morros de Copacabana* (*favelas* situées à Copacabana) : la limite tolérée entre 2004 et 2007 était entre vingt-cinq et vingt-huit heures d'interruption, alors que celles effectivement constatées n'ont pas dépassé sept et neuf heures. Enfin, dans la *favela* de Jacarezinho, on constate environ les mêmes heures d'interruption tolérées que celles du *Morros de Copacabana*, mais des interruptions effectivement constatées allant entre treize et dix-neuf heures. Ces chiffres restent tout de même importants et il est nécessaire de souligner, au moins en ce qui concerne les *favelas* de la zone sud, un effet de fragmentation spatiale de la qualité du service considérable. Le secteur Rocinha-Vidigal apporte un exemple éclairant à cet égard. Comme nous l'avons vu les limites tolérées par le régulateur entre 2002 et 2008 s'élèvent à vingt-trois heures d'interruption du service par an, alors que celles de Leblon et São Conrado, où se trouvent ces *favelas*, ne s'élèvent qu'à trois heures sur la même période.

Entre 2008 et 2010, on constate une détérioration de la qualité du service. En 2009, l'entreprise a considérablement dépassé les limites tolérées dans l'ensemble des secteurs des *favelas*. L'exemple extrême concerne le secteur *Morros de Copacabana*. Alors que la limite tolérée était de vingt heures, l'interruption du service s'est élevée à cinquante et une heures en 2009 et 2010. Des données plus précises sur trois *favelas* de la zone sud permettent d'illustrer les écarts de qualité entre leur service et celui du quartier dont elles font partie. La *favela* de Chapéu Mangueira a connu une interruption de l'approvisionnement de quarante-neuf heures en 2008 alors que, dans le quartier du Leme, les interruptions constatées ne s'élevaient qu'à

[120] Nous avons consulté les indicateurs de DEC et FEC disponibles à partir de l'application de l'ANEEL « Indicateurs de continuité du service » : http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/indicadores_de_qualidade/pesquisa.cfm?regiao=SE

[121] En 2002, les « secteurs électriques » concernant les *favelas* étaient les suivants : Catumbi, Complexo da Maré, Complexo da Penha, Jacarezinho, Mangueira, Morros de Copacabana, Rio das Pedras, Rocinha-Vidigal, Vila Vintem *Favelas*. A partir de 2003, Vila Vintem *Favelas* n'apparaît plus dans la nomenclature.

trois heures sur la même période. Le tableau ci-dessous (13) montre le DEC et le FEC dans trois *favelas* et le décalage avec celui de la zone de concession de la Light (global).

Tableau 13. DEC et FEC effectif trois *favelas* zone sud (2008)

	DEC	FEC
Chapéu Mangueira	43,56	13,32
Babilonia	73	23,09
Santa Marta	11,31	2,71
Light global	11,06	6,74

Source : Light (document interne)

A partir de 2010, à la suite d'une refonte des « secteurs électriques », les *favelas* n'apparaissent plus dans la nomenclature. Comprendre l'évolution de la qualité du service ces dernières années nous est donc difficile. D'abord, leur disparition comme des « secteurs électriques » à part, pourrait laisser croire que les *favelas* concernées ont été intégrées dans les « secteurs électriques » des quartiers auxquels elles sont rattachées, et donc, de manière générale, qu'elles bénéficieraient d'une qualité de service accrue. Pourtant, les nouveaux « secteurs électriques » établis à partir de 2010 se différencient par zone géographique et par type du réseau (aérien et souterrain). Les limites tolérées pour les zones approvisionnées par le réseau souterrain sont généralement considérablement plus élevées que celles pour les zones approvisionnées par le réseau aérien. Dans la zone sud et le centre ce qui différencie l'approvisionnement des *favelas* des quartiers environnants est d'abord le type de réseau. Par exemple, les interruptions constatées dans le secteur aérien de São Conrado, où Rocinha et Vidigal se trouvent, ont été de trente-deux heures en 2011, alors que sur le réseau souterrain de São Conrado, on compte seulement six heures. Pourtant, mis à part cet exemple, les conséquences de la nouvelle nomenclature sur l'évolution de la qualité effective du service dans les autres *favelas* réclameraient des données plus précises, dont nous ne disposons pas.

L'analyse de ces indicateurs nous a permis de quantifier, bien que de manière non exhaustive, la qualité du service dans les *favelas*. La politique de raccordement limité et d'intervention minimale sur le réseau semble donc avoir des conséquences non négligeables. La construction de « secteurs électriques » spécifiques révèle par ailleurs une forme de pérennisation de cette qualité de service différenciée qui n'a pas considérablement évolué au long de cette décennie. Comme nous le verrons plus tard, les projets de régularisation du service, débutés en 2009 dans certaines *favelas* de la zone sud, semblent pourtant aller dans la direction d'une amélioration importante de la qualité de service. Ces projets pourraient aussi avoir contribué à la disparition du secteur *Morros de Copacabana*, ces *favelas* étant désormais intégrées au secteur Copacabana, dont la limite d'interruption du service tolérée était d'une heure par an en 2012.

Conclusion

L'héritage d'une situation très dégradée, tant du point de vue du réseau que de la relation commerciale, dans les *favelas* depuis les années 1980, n'a certes pas facilité la tâche aux entreprises privées (EDF d'abord et Rio Minas ensuite) qui interviennent à partir des années 1990. Celles-ci n'ont pu apporter qu'une réponse partielle aux différents problèmes. Si l'accent a été mis sur la lutte contre les pertes commerciales et renouvelé l'intérêt de l'opérateur pour cette clientèle, le processus de régularisation s'est vite heurté à la complexité du tissu socio-politique de la ville de Rio de Janeiro. Alors que l'Etat n'est pas en mesure de garantir l'intégrité physique de ces habitants, était-il envisageable qu'un opérateur étranger trouve les mesures adéquates pour surmonter toutes les difficultés ? Les échecs des mesures commerciales ont ainsi laissé place à des stratégies de minimisation du risque commercial qui ne font que reproduire la fragmentation spatiale de la ville. Le contrôle du territoire par des gangs et trafiquants de drogue demeure sûrement l'une des principales causes de l'échec de la gestion de la desserte des *favelas*. Cet échec contribue de plus à renouveler l'« ancienne » question de l'irrégularité foncière de ce type d'habitats. Comme nous l'introduirons dans le prochain chapitre et nous développerons dans la deuxième partie de cette thèse, si le contrôle de l'Etat sur ces zones tend à se rétablir, le défi de construire une relation commerciale contractualisée reste entier.

Chapitre 3. « Pacification » et régularisation de l'accès au service d'électricité

« Brésil, une puissance en marche ». C'est ainsi que *Courrier International* titrait son hors-série de juin/août 2013 dont l'un des sous-titres annonçait « une société réconciliée ». Ironiquement, au même moment, le Brésil était au centre de l'une des vagues de protestation populaire les plus importantes des vingt dernières années. Déclenchées initialement à cause d'une augmentation de 20 centimes de *reais* du ticket de transports publics et ayant conduit plusieurs millions de personnes à manifester dans les rues de toutes les grandes villes brésiliennes, ces protestations ont offert au gouvernement un « faisceau de réflexions » sur sa façon de faire de la politique et de conduire le pays « vers le progrès ». Une partie des protestataires dénonçait la corruption de la classe politique et la collusion entre les pouvoirs publics et les grandes entreprises, notamment s'agissant des services publics. Cela s'est traduit par la remise en cause des énormes investissements publics dans les infrastructures pour la Coupe du Monde mais aussi des politiques de relogement des populations pauvres, installées au mauvais endroit au mauvais moment. Ces mobilisations ont ainsi contribué à fragiliser le gouvernement de Dilma Rousseff et, plus généralement, traduisent une transformation sociale et urbaine importante au Brésil.

La ville de Rio de Janeiro, plus que d'autres, est au centre d'une transformation rapide et importante. L'accueil de plusieurs événements internationaux contribue largement à la manière de planifier et gérer la ville dans l'objectif de la rendre plus compétitive et plus sûre. Dans ce chapitre, nous présenterons l'économie politique dans laquelle s'insèrent les projets de régularisation du service d'électricité dans les *favelas*. Il s'agit notamment d'expliciter comment la progressive libéralisation des politiques urbaines modifie le projet d'intégration de certaines *favelas* aujourd'hui mis en œuvre au travers des partenariats publics-privés.

1. Les politiques envers les *favelas* au service de la « ville stratégique »

La littérature sur le néolibéralisme a désormais bien montré comment la ville s'avère être un espace d'action incontournable pour la mise en place de stratégies de compétitivité,

notamment via un « réétalonnage scalaire » de l'action publique (Brenner 1999). Le lien entre ville et néolibéralisation est désormais un champ bien balisé (Morange et Fol 2014) et retenons pour l'instant « qu'en matière de politiques urbaines, la néolibéralisation rime avec l'adhésion des villes à l'entrepreneuriat urbain afin de développer leur attractivité pour faire face à la compétition internationale entre elles » (Morange et Fol 2014, p. 3). Les modes de planification urbaine de la ville de Rio de Janeiro s'inscrivent largement dans un processus de néolibéralisation progressive des politiques urbaines. Selon Carlos Vainer, le premier « plan stratégique » de la ville de Rio de Janeiro en 1992 marque le début de la transposition du modèle de planification stratégique de la ville de Barcelone développé pour accueillir les Jeux Olympiques de 1992, processus de transposition qui a connu une certaine continuité en 2010 lors de l'événement « Jeux Olympiques et la ville – Connexion Rio-Barcelone » (Vainer 2013). Selon le même auteur, sous l'impulsion du Consensus de Washington ainsi appliqué aux politiques urbaines, la ville de Rio de Janeiro aurait désormais adhéré à un modèle de planification compétitif, flexible, *market friendly* et orienté vers le marché (*market oriented*) (Vainer 2013). Suivant la même analyse de C. Vainer, ce sont les notions de flexibilité (qui « renvoie, de manière directe et sans médiation à la notion d'efficacité entrepreneuriale » (Vainer 2013, p. 4) et de « fenêtre d'opportunité » (« une gestion efficace suppose la capacité à profiter des opportunités plus rapidement que les autres concurrents » (Vainer 2013, p. 4), qui orientent les stratégies de planification, ici entendues comme des stratégies de pouvoir. L'auteur a alors forgé l'expression de « *cidade de exceção* »[122] (« ville d'exception ») pour désigner la consolidation d'un nouveau régime de gouvernement de la ville de Rio de Janeiro fondé sur les grands projets de restructuration et le transfert progressif des fonctions publiques à des agences (« intérêt entrepreneurial ») « libres de la bureaucratie et du contrôle politique ». (Vainer 2013, p. 10). L'analyse qui suit apporte un éclairage complémentaire à cette lecture. Si nous partageons la vision d'un régime de gouvernement de la ville par les grands projets et d'une adhésion des pouvoirs publics à un modèle compétitif et *market friendly,* nous soulignons aussi que l'Etat renforce l'un de ses pouvoirs régaliens le plus affaibli jusque-là : la sécurité intérieure, et cela au service de la « ville stratégique ».

Ce processus de néolibéralisation sera ici abordé à partir de la rencontre entre les politiques de restructuration urbaine, et plus spécifiquement celles destinées aux *favelas*. Cette section montrera plus particulièrement comment les *favelas* deviennent le support territorial du projet plus large de néolibéralisation urbaine qui se manifeste à la fois par une « formalisation sélective » (Klarberg et Olsson 2014) de certaines d'entre elles, et une réactualisation des politiques de relogement pour certaines autres.

[122] L'auteur fait référence à l'ouvrage de Giorgio Agamben, « L'Etat d'exception ».

1.1. Vingt ans de planification « stratégique » à Rio de Janeiro

Les protestations qui ont traversé tout le Brésil, et en particulier la ville de Rio de Janeiro, visent à contester ce que l'on pourrait appeler le modèle de la « ville internationale » (Deboulet, Roulleau-Berger, et Berry-Chikhaoui 2007, p. 9). Depuis désormais vingt ans, la ville de Rio de Janeiro a commencé sa course pour épouser ce modèle, avec une nette accélération du processus ces dernières années. Les derniers événements internationaux dont Rio de Janeiro a été ou sera le siège dans les années proches, sont désormais très connus : Jeux Panaméricains en 2007, Forum Mondial Urbain en 2010, Rio+20 en 2012, Coupe du Monde de Football en 2014 et Jeux Olympiques en 2016[123]. Or l'accueil de ces événements n'est que la phase actuelle d'un long parcours de transformation des modes de planification de la ville en faveur d'une plus grande compétitivité au niveau international. Il est nécessaire de remontrer au début des années 1990 pour comprendre cette trajectoire.

En 1993, le maire de la ville Cesar Maia met en place le premier « Plan stratégique » de la ville marquant la traduction des principes du Consensus de Washington dans les politiques urbaines. Approuvé en 1993, ce dernier prévoyait un accord stratégique entre la municipalité de Rio de Janeiro, l'Association Commerciale de Rio de Janeiro (ACRJ) et la Fédération des Industries de Rio de Janeiro (FIRJAN). La direction exécutive du plan a été prise en charge par une entreprise de consulting privée catalane, la *Tecnologias Urbanas Barcelona* (TUBSA) (Vainer 2002). Le premier plan stratégique de la ville, « Rio, toujours Rio » avait comme objectif principal de « faire de Rio de Janeiro une métropole avec une qualité de vie accrue, socialement intégrée, respectueuse de la chose publique, confirmant sa vocation pour la culture et le bonheur de vivre. Une métropole entrepreneuriale et compétitive, avec la capacité d'être un centre de production d'idées, d'affaires, pour le pays grâce à sa connexion privilégiée avec l'étranger » (PCRJ, 1995, p. 22, cité par De Oliveira Camargo 2011, p. 18). Le plan était alors guidé par des stratégies de *marketing* urbain qui devaient concourir à valoriser la ville au niveau international (De Oliveira Camargo 2011). Les *favelas* ne sont pas restées à l'écart de ce projet global. C'est en effet dans ce cadre que le programme *Favela-Bairro* a été spécifiquement mis en place dans les zones informelles. Comme nous l'avons vu, son objectif était leur « normalisation urbaine » par la création de conditions d'intégration des « zones *faveladas* à la ville par l'installation de services de base, une plus grande accessibilité de ces habitants et la régularisation foncière. (…) La « défavelisation » (*desfavelização*), le développement du parc immobilier populaire et la rénovation du parc social (*conjuntos habitacionais*) sont autant d'actions stratégiques pour atteindre cet objectif » (PCRJ, 1995, p. 26-27, cité par De Oliveira Camargo 2011, p. 18).

[123] Ceux-ci ne sont que les évènements les plus médiatisés et de grande ampleur. Selon les données de l'Association Internationale de Congrès et de Conventions (ICCA), la ville de Rio a reçu soixante-trois rencontres internationales en 2009 et soixante-deux en 2010.

Plus récemment, l'accueil des grands évènements internationaux a impulsé des projets de revitalisation urbains, dont le *Porto Maravilha* (le Port Merveille) en est un exemple significatif. La zone portuaire située dans le centre-ville, délaissée pendant des décennies et sujette à un déclin économique et démographique, est aujourd'hui au centre de transformations sans précédent. L'objectif est de transformer cette zone, accueillant jusque-là des logements précaires et des bâtiments industriels en déclin, en une zone requalifiée au service d'une « amélioration de la qualité de vie des habitants actuels et futurs, dans un souci de développement soutenable environnemental et socio-économique de la région »[124]. Il s'agit d'un projet assez similaire à ceux déjà mis en place dans les ports d'autres villes telles que Barcelone, Buenos Aires et Baltimore, tous visant à la gentrification des *waterfronts* intra-urbains (Sanchez et Broudehoux 2013). Par ce projet, il s'agit de créer un espace festif attractif pour les touristes permettant ainsi à la ville de Rio de Janeiro de montrer son nouveau visage à l'international (Nu 2012 cité par Sanchez et Broudehoux 2013). Le projet envisage, entre autre, de construire des musées de science et d'art, des centres commerciaux, un terminal pour les croisières et les quais du port sont également conceptualisés comme des espaces de divertissement.

Au-delà de la rénovation de la zone portuaire, la mobilité urbaine et les réseaux des transports font également l'objet d'investissements majeurs avec par exemple la réforme de l'aéroport international et l'extension du réseau du métro et la construction de nouveaux couloirs de bus visant à mettre en place un nouveau système de voie rapide (BRT – *Bus Rapid Transit*). Ce dernier concerne trois voies principales : la *TransCarioca*, reliant le quartier de Barra da Tijuca à l'Aéroport International ; la *TransOlímpica* qui permettra de connecter les pôles des compétitions des Jeux Olympiques situés dans le quartier de Barra da Tijuca et celui de Deodoro ; et enfin, la *TransOeste*, inaugurée en juin 2012, relie Barra da Tijuca et Santa Cruz, localisée dans la zone ouest de la ville, profitant ainsi à l'expansion du marché immobilier de la région de Barra da Tijuca (Barandier 2014).

Comme dans d'autres villes accueillant des événements internationaux et plus particulièrement les Jeux Olympiques, les populations les plus désavantagées sont celles qui sont le plus touchées par ces réaménagements du fait de leur présence souvent massive dans les zones visées par ces projets, comme l'explicite COHRE: « ils sont le plus souvent locataires ou ne jouissent pas de titres de propriété clairs et définitifs. Les groupes affectés de façon particulièrement disproportionnée sont les minorités ethniques (comme les Roms à Athènes), les personnes âgées (particulièrement dans le cas de Barcelone et Sydney), les handicapés physiques ou mentaux, les vendeurs de rue (par exemple à Séoul et très certainement à Beijing), les travailleurs du sexe (auxquels Barcelone fit particulièrement la

[124] Depuis le site institutionnel du projet :

http://www.portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx consulté le 10.10.2013.

guerre) et les travailleurs migrants (Beijing) » (COHRE 2008). Selon COHRE, deux millions de personnes ont été déplacées pendant les vingt dernières années dans les différentes villes d'accueil des Jeux Olympiques (COHRE 2008). A Rio de Janeiro, ces projets ont réactualisé une politique ancienne, celle du relogement des *favelas*.

1.2. Le retour des politiques de relogement des *favelas* : entre « risque environnemental » et spéculation immobilière

Le projet de restructuration urbaine et d'accueil des événements internationaux a fait de la question du relogement de certaines *favelas* une urgence. Déjà pour les Jeux Panaméricains de 2007, plusieurs *favelas* avaient été délocalisées. La réactualisation de la politique de relogement des *favelas* s'inscrit aussi dans une volonté politique clairement affichée de réduction des zones *faveladas*. Le plan stratégique de la ville de 2009 l'affirme fortement avec un objectif de réduction d'au moins 3,5 % de la surface urbaine occupées par des *favelas* d'ici à 2012 (Gonçalves 2013, p. 25). Ainsi, l'accueil des événements internationaux contribue à renforcer cet objectif déjà existant dans l'agenda politique[125].

Le répertoire discursif supportant les politiques de relogement des *favelas* s'articule autour de plusieurs questions : un prétendu risque environnemental, la précarité des logements et/ou simplement la nécessité de déplacer les *favelas* en raison de la construction d'infrastructures. Depuis quelques années, la notion de « risque environnemental » a été largement mobilisée par les pouvoirs publics pour soutenir les politiques de déplacement des populations et elle a gagné en force notamment depuis les tragédies intervenues suite aux fortes pluies enregistrées dans la ville en 2010 : un nombre considérable de *favelas* avait alors été touché par des glissements de terrain et par la destruction d'habitations et le nombre important de victimes (Gonçalves 2012). Ces relogements sont justifiés par les pouvoirs publics afin d'atteindre l'objectif de développement des fonctions sociales de la ville (art. 2 du Statut de la ville – loi 10.257/2001) dont l'un des instruments est l'encadrement et le contrôle de l'usage du sol urbain (art. 2 du Statut de la ville – loi 10.257/2001) afin de protéger l'environnement et la vie des populations habitant dans des zones diagnostiquées par la municipalité comme étant à risque géologique. Or, certains auteurs montrent bien qu'à Rio de Janeiro, la notion de risque n'est pas mobilisée dans une démarche préventive, mais plutôt comme une justification permettant la réactualisation de la question du relogement des *favelas* et que celle-ci s'inscrit dans des questions socio-politiques ne se limitant pas à une dimension strictement technique (Gonçalves et Lima 2012). En effet, les enjeux directement liés à la valorisation immobilière semblent primer dans les logiques de déplacement de ces habitants.

[125] Dans l'introduction générale de la thèse nous avons présenté le nombre de familles relogées à Rio pour des raisons directement liées à l'organisation des événements internationaux.

Le cas de la *favela* Vila Autódromo, placée à côté du futur Parc Olympique, en est une bonne illustration. Alors que la mairie supporte sa destruction afin de construire un accès à la nouvelle ligne de bus, R. Gonçalves souligne qu'il s'agit bien des intérêts immobiliers qui dictent toutes les mesures visant à éliminer la *favela* : « en effet, la construction du Parc olympique est le résultat d'un partenariat public-privé. L'entreprise qui a remporté l'appel d'offres pour construire les équipements sportifs se chargera de tous les frais de construction et, en retour, aura le droit d'exploiter tous les terrains non utilisés pour les Jeux Olympiques » (Gonçalves 2013, p. 26).

Un autre exemple significatif est celui de la *favela* de Providência, *favela* la plus ancienne de Rio de Janeiro localisée dans la zone portuaire. Bénéficiaire du programme municipal d'aménagement des *favelas*, le *Morar Carioca*, lancé en 2010, le projet vise à améliorer les conditions de logement et d'accessibilité par l'élargissement des rues et la construction d'un téléphérique, ainsi que par l'ouverture d'un belvédère à destination touristique. Pour ce faire, la démolition d'environ la moitié des maisons et le relogement massif de ses habitants dans des habitations construites par la mairie dans le cadre de son programme fédéral *Minha Casa Minha Vida* a été considéré comme nécessaire. Ce relogement a touché 380 familles basées dans des zones déclarées par la municipalité comme étant à risque géologique et 291 familles localisées dans la zone destinées à la construction du téléphérique (Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro 2014). Encore une fois, le projet de rénovation *Porto Maravilha* semble être guidé par les intérêts immobiliers (Gonçalves 2013).

Si ces relogements contribuent à la mise en œuvre du projet urbain stratégique de la ville, une nouvelle politique de sécurité publique vise à atteindre le même objectif via d'autres biais : un rétablissement de la présence étatique dans les *favelas* notamment par son appareil policier et la mise en place d'un nouveau projet dit « d'intégration des *favelas* » basé principalement sur la régularisation des relations marchandes et administratives entre les habitants et l'Etat et avec l'opérateur privé. Avant d'expliciter la nature de ce projet, il est nécessaire de présenter la nouvelle politique de sécurité publique et son lien avec l'accueil des évènements internationaux.

1.3. Un nouveau dispositif territorialisé de la politique de sécurité publique : les Unités de Police de Pacification (UPPs)

Les dernières évolutions en matière de sécurité publique à l'échelle nationale et locale ont montré la montée en puissance de l'enjeu sécuritaire au Brésil. Depuis quelques années, les programmes visant à affronter les problèmes de sécurité se multiplient et sont largement portés par un discours qui se veut innovant face aux expériences passées. Dans ce cadre,

depuis 2008 et sous le gouvernement de Luiz Ignacio Lula da Silva, le Programme Fédéral de Sécurité Publique et Citoyenneté (Pronasci) a été mis en place au niveau fédéral. Décliné en plusieurs sous-programmes, ce dernier affiche des objectifs visant à concilier la sécurisation des espaces urbains avec des mesures de promotion des droits humains, d'inclusion et de développement social. La sécurisation est alors la première mesure à mettre en place, notamment par l'occupation policière des zones identifiées comme hautement violentes. Alors que la politique de sécurité publique est une compétence traditionnellement attribuée aux Etats fédéraux par l'article 144 de la Constitution Fédérale, le Pronasci devient la première initiative visant à une intervention systématique du gouvernement fédéral dans le domaine de la sécurité publique (Soares Fichino, 2012).

A l'échelle de l'Etat de Rio de Janeiro, cette nouvelle approche s'est traduite par l'installation d'Unités de Police de Pacification (UPPs) dans un nombre réduit de *favelas*. Politique portée à partir de 2008 par le gouvernement de Sérgio Cabral Filho, elle commence par l'invasion policière des *favelas* concernées par un bataillon de choc de la police militaire, le *Batalhão de Operações Policiais Especiais* - BOPE[126]. Cette phase est souvent décrite comme la première étape pour la reconquête stratégique du territoire dont la violence peut connaître une intensité digne du terme de *guérilla* urbaine[127]. C'est seulement suite à cette invasion que le gouvernement installe une UPP de manière permanente, en le justifiant par l'objectif d'empêcher la réinstallation de trafiquants dans les *favelas* concernées et la volonté de maintenir ainsi le contrôle territorial. La police, ainsi durablement installée dans ces *favelas*, est un corps de la police militaire spécialisé, formé aux principes de la police de proximité et appelé « police pacificatrice »[128]. Selon les termes mobilisés dans le cadre de cette politique, l'adoption d'une stratégie de proximité implique que : « les policiers de l'UPP ne sont pas des policiers de confrontation et de « guerre », mais bien de médiation des conflits et de relations avec les communautés »[129].

Le rôle confié au corps policier est multiple. Ce corps n'est pas seulement le dépositaire du maintien de la « paix » mais il se voit également attribuer la mission de retisser

[126] Ses actions ont été popularisées au niveau international dans le film '*Tropa de Elite'* (Troupe d'Elite, 2008).

[127] A ce titre, il faut rappeler les modes d'occupation du *Complexo do Alemão* (ensemble de quinze *favelas*) et de Vila Cruzeiro, qui a eu lieu en novembre 2010, moment où nous étions sur le terrain. La presse et la télévision transmettaient en temps réels les opérations de guerre : la montée des policiers, la tentative de fuite des trafiquants par les pentes des collines qui divisent les différentes communautés. On a pu ainsi assister à une spectacularisation de la militarisation de la sécurité publique. Pour une chroniqué détaillée de ces événements voir (Hervé 2011).

[128] Il s'agit de policiers récemment formés, donc n'ayant pas pratiqué le métier de policier militaire auparavant, ce qui est notamment vu comme un moyen d'éviter une « contamination » de la corruption notoire de la police militaire.

[129] Comme explicité sur le site des UPPs, http://www.upprj.com/index.php/faq, dernière consultation le 12.10.2013

un lien de confiance brisé par l'héritage d'une violence policière pluri-décennale. Les policiers deviennent ainsi des agents de médiation des conflits entre les habitants, tâche largement exercée auparavant par les narcotrafiquants. L'installation policière est affichée comme l'élément crucial dans la nouvelle dynamique d'inclusion des *favelas* à l'espace urbain et dans une présence renouvelée de l'Etat, non seulement par son « bras armé », mais aussi social.

Selon les documents du Secrétariat de Sécurité Publique de l'Etat de Rio de Janeiro, ce nouveau modèle de police vise les trois objectifs suivants : réinstaurer le contrôle de l'Etat sur les communautés actuellement sous l'influence de groupes criminels ostensiblement armés (i) ; restituer à la population locale la paix et la tranquilité publique nécessaire à l'exercice et au développement de la citoyenneté (ii) ; contribuer à rompre avec la logique de « guerre » existante dans l'Etat de Rio de Janeiro (iii) (Planejamento e estratégia de implementação das UPP's SSPIO/SESEG 2010, coté par Henriques et Ramos (2011, p. 2).

L'objectif général de cette nouvelle politique de sécurité publique est de rétablir le monopole de la violence dans ces territoires. Dans les discours, le rétablissement de ce monopole a comme conséquence immédiate la transformation des « zones à risque » en « *favelas*/communautés pacifiées ». Ce changement se traduit par l'affichage d'une rupture avec la logique de confrontation armée dans les *favelas* pour favoriser, à l'inverse, une nouvelle dynamique de « paix ». On passerait alors d'une « métaphore de la guerre » (Pereira Leite 1997) à une « métaphore de la paix » ou plutôt la guerre au service de la paix. La guerre est d'ailleurs affichée et perçue par un large segment de la société comme légitime parce que temporaire et avec une fin spécifique : la reprise du contrôle territorial des *favelas* et plus largement la sécurisation de la ville.

Il est essentiel de souligner qu'au Brésil des expériences de sécurité publique basées sur le concept de police communautaire ou de proximité ont été déjà mises en œuvre dans le passé[130] même si elles se sont montrées largement inefficaces et n'ont pas connu l'ampleur de la politique actuelle. De plus, la volonté de l'Etat de reprendre le contrôle territorial des *favelas* distingue cette dernière expérience des précédentes. L'extension territoriale de cette politique commence à être significative. Débuté avec l'installation d'un « projet pilote » dans la *favela* de Santa Marta, localisée dans le quartier de Botafogo (zone sud de la ville), le programme compte en novembre 2014, 38 Unités installées dans 264 *favelas* hébergeant 1,5 million habitants.

[130] Nous pouvons notamment citer le *Groupamento de Aplicação Pratico Escolar* (GAPE), mis en place entre 1991 et 1994, dont l'objectif affiché était de « fournir un service de sécurité publique dans les communautés à faible revenus » (Ganem Misse et Mattos de Carvalho 2008, p. 6675). Ensuite, en 1999 et 2000, ont été mises en place les premières expériences d'installation d'une « police communautaire » dans les *favelas*, dans le cadre du Projet *Mutirão pela Paz* et le *Groupamento de Policiamento em Areas Especiais* (GPAE), ce dernier implémenté dans six *favelas*.

1.4. Une géographie de la sécurisation en faveur de la « ville stratégique »

L'accueil de méga-événements internationaux a indéniablement réactualisé l'enjeu sécuritaire, la sécurisation urbaine étant une condition préalable pour que la candidature de la ville soit recevable. La relation entre préparation des méga-événements et sécurisation urbaine n'est en effet pas une articulation spécifique à la ville de Rio de Janeiro. Un numéro spécial de la revue *Urban Studies* de novembre 2011 est entièrement dédié à ce sujet, apportant des éclairages multiples sur l'articulation entre les dynamiques d'accueil des événements internationaux et le déploiement de mesures de sécurisation, et ce à partir de plusieurs réalités nationales et urbaines (Londres, Vancouver, Japon, Allemagne, Tourin, etc) (Giulianotti et Klauser 2011).

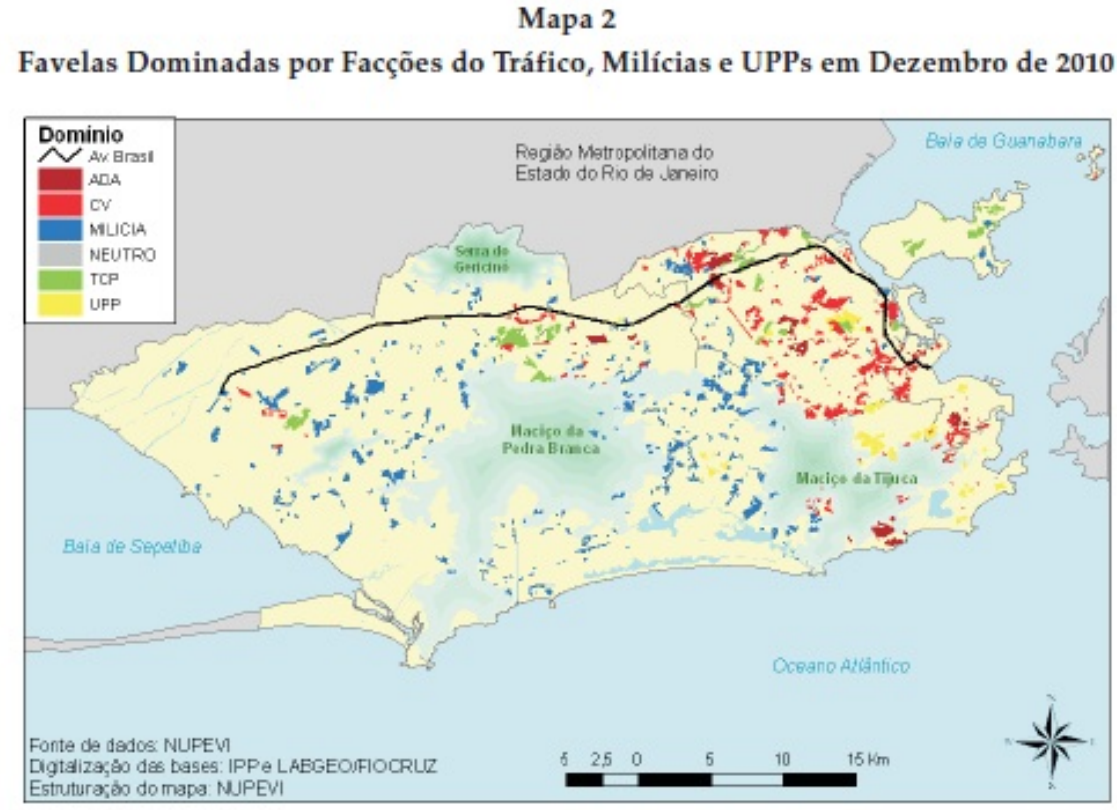
Les objectifs de sécurisation de la ville visent à offrir un cadre urbain physiquement sûr afin d'accueillir un nombre considérable de touristes mais aussi à attirer des investissements nationaux et étrangers. A titre d'exemple, le gouverneur de l'Etat de Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, dans son discours lors du séminaire « Opportunités d'affaires à Rio de Janeiro »[131], mettait en avant deux éléments d'incitation principaux visant à encourager les investissements dans l'Etat de Rio de Janeiro : l'évolution positive de l'économie brésilienne, mais surtout la réduction significative des indicateurs de criminalité grâce à la politique de sécurité publique (Jornal on line R7 2011). Comme l'a répété le gouverneur : « le combat contre la criminalité est essentiel pour la qualité de vie de la population dans notre Etat et un facteur décisif pour le développement économique de Rio de Janeiro » (Jornal on line R7 2011), ou « la pacification des communautés pauvres est un facteur décisif pour avancer dans le développement économique de l'Etat » (Reuters 2011). Ainsi, l'intérêt des investisseurs privés au maintien de la politique des UPPs est manifeste. Le contrat signé entre l'entrepreneur brésilien Eike Batista et le Ministère de la Sécurité de l'Etat de Rio de Janeiro, dans lequel l'entrepreneur s'engageait en 2010 à financer les UPPs à hauteur de 20 millions de *reais* par an en est une bonne illustration. A peine deux ans après, l'accord a été rompu à cause d'une banqueroute de l'ex-millionnaire, ce qui eut pour effet immédiat l'interruption des travaux de construction des sièges de plusieurs UPP (Costa 2013).

L'analyse de la localisation des UPPs permet de mettre en évidence une logique de sécurisation des points stratégiques de la ville : la zone sud, les zones d'installation des équipements sportifs ainsi que les zones faisant l'objet d'une revitalisation urbaine et les voies d'accès principales. Les installations des UPP ont débuté en 2008 dans la *favela* de Santa Marta située dans la zone sud de la ville. Elles ont ensuite continué, en 2009 et 2010, dans six autres *favelas*, la plupart également localisées dans la zone sud de la ville, à l'exception de Cidade de Deus et de Jardim Batam situées dans la zone ouest. Ces deux dernières présentent

[131] Qui a eu lieu à la chambre de commerce américaine à Washington en mars 2011.

en effet des enjeux considérables par leur signification symbolique et leur localisation, arguments qui justifient l'installation d'une UPP dans cette première « vague ». Cidade de Deus, localisée à proximité du futur Village Olympique, est également l'une des *favelas* les plus connues internationalement car popularisée par le film éponyme « La Cité de Dieu » (2002). Jardim Batam était la seule *favela* sous le contrôle des milices. Les fortes critiques qui ont commencé à s'exprimer face à l'installation d'UPPs dans les seules *favelas* sous contrôle des narcotrafiquants ainsi que le poids médiatique de cette *favela* suite à l'assassinat d'un journaliste du journal *Extra* par les milices en 2008, a probablement pesé sur ce choix. Le nombre de *favelas* sous le contrôle des milices ayant bénéficié de l'installation d'une UPP est pourtant à ce jour encore très négligeable. La carte suivante (3), produite par le NUPEVI, montre l'occupation des *favelas* par des gangs liés au trafic de drogue, les milices et les UPPs pour la période 2005-2011. Si comparée avec la carte 1 (chapitre 1), il est possible d'apercevoir que le nombre de *favelas* sous le contrôle des milices a progressé considérablement pendant cette période. Celles en jaunes concernent les *favelas* avec UPP, celles en bleu, les milices, et les autres couleurs les *favelas* sous le contrôle de différentes factions liées au trafic de drogue.

Carte 3. *Favelas* sous contrôle des gangs liés au trafic de drogue, des milices et des UPP (2010)



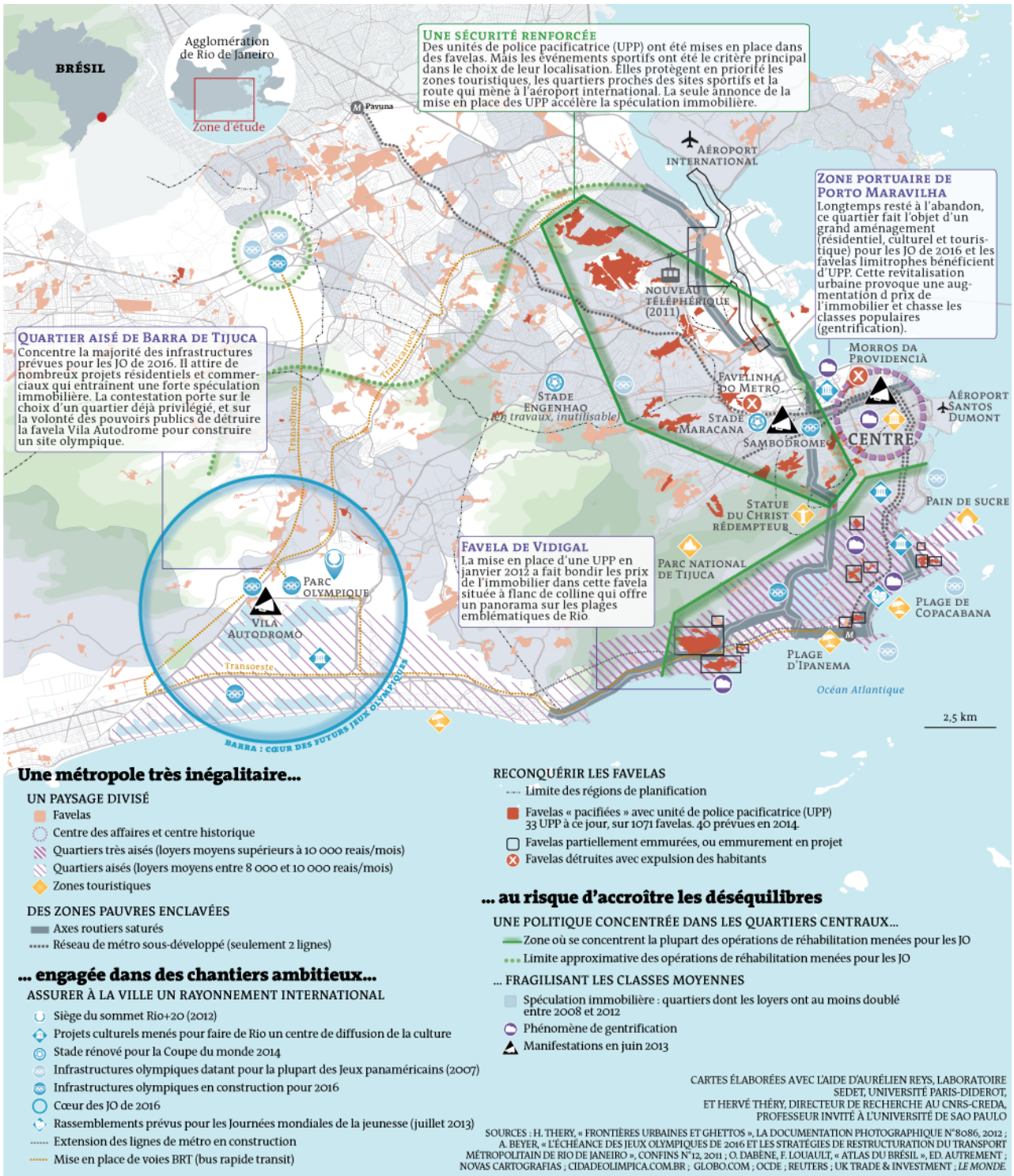
Fonte: Levantamento domínios em favelas do Rio de Janeiro 2005-2011 – Nupevi/Uerj.

Source : Nupevi/Uerj à partir de Zaluar (2012)

La deuxième « vague » d'installations des UPP, en 2010, a visé spécifiquement les *favelas* localisées aux alentours des points stratégiques pour les événements internationaux et la revitalisation de la ville. Il s'agit des *favelas* situées dans la zone Nord et du centre, dans les quartiers de Tijuca et de Santa Teresa, du fait de la proximité avec le stade Maracanã, l'un des hauts-lieux de la coupe du Monde et la *favela* Providência, située au cœur de la zone portuaire. Enfin, à partir de 2012, ce sont les grands ensembles de *favelas* qui commencent à faire l'objet d'installation d'UPPs : Rocinha, Complexo do Alemão et Complexo da Penha, qui comptent dans leur ensemble une population d'environ 180 000 habitants[132] (IPP sur recensement IBGE 2010). La carte ci-dessous (4), publiée dans le journal « Le Monde », illustre les enjeux de l'installation des UPPs en relation avec l'accueil des événements sportifs et les projets de rénovation urbaine.

[132] 70 000, 60 000 et 49 000 habitants respectivement.

Carte 4. Localisation des UPPs et projets de restructuration urbaine



Source : Le Monde (25.06.2013)[133]

[133] Rio de Janeiro, métropole inégalitaire, infographie : http://www.lemonde.fr/ameriques/infographie/2013/06/25/rio-de-janeiro-metropole-inegalitaire_3436168_3222.html dernière consultation le 15.09.2013

Le rétablissement du contrôle territorial de ces *favelas* a rassemblé des conditions de la mise en place d'un nouveau projet dit « d'intégration » des *favelas* : policer, marchandiser, urbaniser.

2. Policer, marchandiser, urbaniser : intégrer ?

Jérôme Sgard, à propos des « économies émergentes », met en évidence la manière dont la globalisation est à la fois un levier d'accélération économique et une source de nouvelles contraintes institutionnelles, notamment liées au rapport entre l'activité économique et la règle de droit dans la mesure où « l'insertion internationale et la croissance des économies émergentes dépendent étroitement de leur capacité à intégrer ces corpus de normes au plan interne, et évidemment à les appliquer » (Sgard 2008, p. 47). Selon l'auteur, les « pays émergents » sont désormais soumis à une « demande externe de normalisation (qui) rencontre l'effort interne de normalisation et d'institutionnalisation de la croissance » (Sgard 2008, p. 47). Si l'auteur fait ici référence à un ensemble de règles telles que la supervision des marchés financiers, la propriété intellectuelle et la protection du consommateur, entre autres, on assiste aujourd'hui à une transposition de cette nécessité de « normalisation » à l'échelle urbaine. Au-delà des objectifs que nous avons présentés précédemment, le site internet des UPPs affiche trois objectifs complémentaires de la nouvelle politique de sécurité publique qui nous permettent de conforter cette idée. Nous en proposons une lecture attentive dans cette section en raison de leur pertinence au regard du propos central de notre thèse.

1) « permettre l'entrée et l'expansion des services publics et de l'initiative privée, jusque-là limitées par l'action du « pouvoir parallèle » (iv);
2) « consolider la formalisation des activités économiques et des services locaux, aussi bien que la formalisation de la vie des habitants en général, historiquement soumise à des conditions d'informalité » (v);
3) « contribuer à l'insertion de ces territoires et de ses habitants dans la cité pour mettre un terme à la vision traditionnelle de « la ville divisée » qui caractérise la ville de Rio de Janeiro » (vi) »[134].

Ces objectifs annoncent selon nous un projet de « normalisation », de reconfiguration de la relation que les quartiers irréguliers entretiennent avec l'Etat et le marché, au-delà de seule

[134] http://www.upprj.com/index.php/faq dernière consultation le 15.06.2014.

« mise en ordre » par l'appareil policier, et ce dans une démarche néolibérale. Les auteurs réfléchissant au néolibéralisme et à la néolibéralisation des politiques publiques convergent sur le fait qu'il s'agit d'une dynamique qui ne concerne par un retrait de l'Etat, mais plutôt « une redéfinition pratique de l'intervention gouvernementale dans son rapport au marché » (Morange et Fol 2014, p. 2). Cette section vise à expliciter comment cette redéfinition s'inscrit dans le projet d'intégration des *favelas* bénéficiaires d'une UPP, notamment à travers trois dynamiques : le contrôle territorial *via* l'appareil policier (policer), la régularisation des relations marchandes (marchandisation), et l'aménagement de ces espaces et leur régularisation urbanistique (urbanisation).

Michel Foucault avait déjà explicité l'articulation étroite entre police, urbanisation et marché au cours des XVII et XVIII siècles. La police, qu'il définit comme une « institution de marché » (Foucault 2004, p. 343), est associée à une pratique gouvernementale où « police et commerce, police et développement urbain, police et développement de toutes les activités de marché au sens large, va constituer une unité essentielle aux XVII et XVIII siècle » (Foucault 2004, p. 345). Le lien étroit entre police et urbanisation (« policer et urbaniser c'est la même chose » (Foucault 2004, p. 344), est l'expression d'un « modèle d'intervention étatique sur la vie des hommes » (Foucault 2004, p. 346) mis en place afin d'ordonner les problèmes du marché et du commerce dans une démarche d'affirmation de la puissance de l'Etat. La nouvelle politique de sécurité publique dans les *favelas* répond aujourd'hui à un projet similaire d'articulation entre police, marché et urbanisation, dont l'outil principal est la régularisation, ou plutôt les régularisations, des relations marchandes et administratives.

2.1. La régularisation des services commerciaux (publics et privés) et le rétablissement du monopole fiscal de l'Etat

Selon l'économiste Marcelo Neri « l'UPP est un exemple authentique pour tester les idées de Hernan de Soto, entre autres, sur la manière dont la récupération (*recuperação*) des droits de propriété par la loi et l'ordre peut apporter des avantages économiques immédiats et dans la longue durée » (Neri 2011a, p. 10). Mais bien avant l'idée de « récupération des droits de propriété », la « pacification » ouvre un marché (clé !). Dans les *favelas* bénéficiaires d'une UPPs, la régularisation des relations marchandes commence en premier et elle concerne notamment les services dont l'exploitation relève de l'initiative privée : électricité, internet, télévision à câble et bonbonnes de gaz. Commençons par ces derniers, le service d'électricité sera traité de manière plus approfondie dans la section suivante.

Du jour au lendemain, un nombre significatif d'entreprises privées ont eu la possibilité d'élargir leur base de clients de manière considérable. La fin du monopole exercé par les « pouvoirs parallèles » sur certains services a ouvert une fenêtre d'opportunité non

négligeable pour nombre d'entreprises intéressées par la conquête d'un segment de la clientèle au potentiel attractif. Une étude récente titré « *As favelas brasileiras, um mercado de R$ 56 bilhões »* (les *favelas* brésiliennes, un marché de 56 milliards de *reais*) réalisé par l'Institut *Data Popular* affirme que la « classe moyenne » dans les *favelas* est passée de 33% à 65 % en dix ans (2000-2010), avec des revenus moyens de 910 *reais* (environ 290 euros) (Quaino 2013)[135]. Si la prise en compte du seul critère économique est très discutable pour déterminer l'inclusion dans cette « classe moyenne », il n'empêche que ces données font de cette population la « base de la pyramide » socio-économique (*Bottom of the pyramid* « BOP ») des clients potentiels pour les entreprises. Prahalad et Hart dans leur article « *The Fortune at the Bottom of the Pyramid »* affirment que cette population, à savoir les 4 milliards de personnes ayant des revenus inférieurs à 1.500 US$ par an en PPA, représente un marché inexploré dont la reconnaissance par les entreprises et la mise en place de stratégies d'offre de services adaptées serait la clé d'éradication de la pauvreté (Prahalad et Hart 2002). Les stratégies de marketing adoptées par les entreprises dans les *favelas* récemment occupées par les UPPs s'inscrivent largement dans cette démarche de conquête de ce marché « BOP ». L'ouverture dans ces *favelas* de magasins tels que « *Casa e Video* », une enseigne de distribution nationale d'appareils électroménagers spécialisée dans la clientèle « BOP »[136], mais aussi d'agences bancaires elles aussi soucieuses d'élargir leurs prestations à ce segment de la clientèle faiblement arrimé au système bancaire classique, en sont des exemples significatifs. Un responsable de la banque Caixa explique :

> « Notre objectif est d'identifier des opportunités de croissance dans notre région. Nous souhaitons satisfaire la population dans toutes ses nécessités bancaires : ouverture de comptes, octroi de crédits, appui aux petites et micro-entreprises, [transferts des revenus des programmes] *Bolsa Família* e *Bolsa Família Carioca* » (cité par Lemos (2010)

D'autres opérateurs de services mettent en place des stratégies commerciales spécifiques afin d'adapter l'offre à la capacité de paiement des nouveaux clients, et donc d'attirer ces « usagers clandestins » vers le marché formel.

---

[135] Il s'agit d'une étude réalisée par un institut de recherche focalisé sur le marché de la classe C et D (la base de la pyramide socio-économique), dont les données ont été très médiatisées par plusieurs articles de journaux. Il est pourtant nécessaire de souligner que nous n'avons pas pu consulter directement l'étude qui n'est disponible sur internet. Ainsi, ni la méthodologie ni la tranche de revenus retenue par l'étude pour inclure cette population dans la « classe moyenne » n'ont pas pu être vérifiés. Ces données sont donc à utiliser avec précaution. Pourtant, cette étude est assez représentative du fait que les *favelas* sont perçues comme un marché potentiel.

[136] Comme nous le verrons en détail dans le chapitre 6, plusieurs magasins d'appareils électroménagers visent particulièrement les classes populaires. Cela n'est pas un phénomène lié à l'installation des UPPs.

L'entreprise de télévision Sky a lancé en septembre 2010 une offre spécifiquement conçue pour les clients de Cidade de Deus. Il s'agit d'un abonnement mensuel dénommé « Sky UPP » comprenant 89 chaînes de télévision au prix de 44,90 *reais* (environ 15 euros) au lieu de 49,90 *reais* pour l'offre classique (UPP Social 2010). Un an plus tard, en 2011, une autre entreprise de télévision, la Embratel a proposé une offre de 96 chaînes à 29,90 *reais*. Classée par le Président de l'entreprise comme « projet social », l'offre vaut pour les douze premiers mois, avant que l'abonnement ne soit augmenté de 5 *reais* par an[137]. Ces offres sont accompagnées d'une « politique de proximité » qui se traduit non seulement par l'installation de points de vente à l'intérieur de ces *favelas* mais aussi par une politique de recrutement d'habitants des *favelas* comme employés de l'entreprise.

Le rôle des pouvoirs publics est central dans la mise en place de ces offres commerciales adaptées. En effet, celles-ci résultent d'un partenariat entre le gouvernement de l'Etat et les différentes entreprises à travers le projet « *Via Paz* » (voie de la paix) considéré comme une action nécessaire au projet d'intégration des *favelas* :

> « Le premier pas c'est la sécurité. Maintenant que nous avons garanti cette sécurité, une interaction plus importante entre la sécurité, les droits humains et la participation du secteur privé est possible. Nous avons le devoir d'améliorer la qualité de vie de ces personnes pour qu'elle s'aligne à la qualité moyenne de la ville. Ce projet, le *Via Paz*, est d'une importance extrême pour accomplir cet objectif. Il coupe l'une des ressources fondamentales des groupes criminels, le « *gato* », et encourage le développement local » (Secrétaire du Ministère d'Assistance sociale et des droits humains, gouvernement de l'Etat de Rio de Janeiro, 17.11.2011, cité par Sequeira (2011)

Au-delà de sa dimension marchande, la régularisation de ces services concerne une question bien plus concrète : le rétablissement du monopole fiscal de la part de l'Etat. En effet, à travers ces services marchands, l'Etat perçoit également le paiement de l'ICMS, l'impôt sur la circulation des marchandises et des services. Dans le cadre de ce partenariat, le gouverneur de l'Etat de Rio de Janeiro s'est engagé à proposer une loi permettant une réduction de l'ICMS recouvré grâce à ces services, mesure visant à faciliter l'entrée des services marchands et du système fiscal[138].

La régularisation du statut des commerces informels de ces *favelas* va également permettre d'augmenter la base fiscale des pouvoirs publics. Le programme « *Empresa*

[137] Une fois le tarif préférentiel terminé le montant du service sera de 79,90 reais.

[138] A notre connaissance, à ce jour, aucune loi à ce sujet n'a été proposée.

Bacana » (Entreprise « Cool »[139]) piloté par le SEBRAE (*Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas*), la municipalité de Rio de Janeiro et le Syndicat des Entreprises et des services de comptabilité (Sescon), vise à régulariser le statut des petits entrepreneurs ayant des revenus inférieures à 36 000 *reais* par an. Il offre des conditions avantageuses pour les commerçants qui envisagent de formaliser leurs activités. Au-delà d'une simplification de la procédure bureaucratique pour obtenir le numéro du Registre National des Personnes Juridiques (CNPJ) et la licence, ces activités sont bénéficiaires d'un taux d'imposition fiscal avantageux. Elles sont redevables d'un montant de 39,90 *reais* par mois (13 euros environ) servant à financer la protection sociale (33,90 *reais*), la municipalité (5 *reais*) et, l'ICMS (1 real).

Les entreprises responsables des services publics tels que les services d'électricité, d'éclairage public, d'eau et d'assainissement, mettent également en place des programmes visant à la fois la régularisation commerciale du service et l'amélioration des conditions de fourniture. La Light, dont les modalités d'action seront explorées en détail dans la deuxième partie de cette thèse, est l'une des premières à régulariser le service mais elle n'est pas la seule. La CEDAE, la compagnie d'eau et assainissement de l'Etat de Rio, a un programme « Eau pour Tous » (« *Agua para Todos* »), dont les objectifs sont de réhabiliter les réseaux, de réduire la consommation d'eau par des mesures dites « éducatives » et de diminuer le taux de factures non recouvrées. Le paiement du service pour les habitants des *favelas* est fixe et s'élève à 18 *reais* par mois (environ 6 euros).

Comme l'explique le responsable du programme, le niveau de précarité du réseau et la localisation des *favelas* est le critère de sélection des *favelas* depuis le début du programme :

> « (…) par exemple, il faut réhabiliter le réseau de Maré [complexe des *favelas* de la zone nord] car on ne peut pas avoir des problèmes sur la voie Amarela [l'une des artères principales de la ville]. Celui de Vidigal [*favela* de la zone sud] aussi, sinon, c'est l'Avenida Niemayer qui va avoir des problèmes, alors qu'elle connecte Leblon et São Conrado [les deux quartiers le plus valorisés de la ville] » (Responsable du programme « Eau pour Tous » de la CEDAE, 16.11.2011)

Les critères de sélection des *favelas* bénéficiaires semblent donc principalement répondre à des logiques d'interconnexion des *favelas* avec les tissus urbains environnants. Depuis l'installation des UPPs, les *favelas* concernées sont également devenues prioritaires dans le programme.

[139] Il est intéressant de remarquer un certain jeu de mots en portugais : *Bacana* en carioca signifie « cool », alors que le terme *Legal* signifie à la fois « cool » (dans un langage plutôt informel) et légal (au sens de conforme au droit).

> « Le programme a été lancé en mars 2010, et on prévoyait de le terminer en 2012, après un investissement de 70 millions de *reais* de la part de la CEDAE elle-même. Mais nous allons demander une prolongation car nous avons rencontré pas mal de difficultés techniques et le nombre de *favelas* concernées par le programme a aussi augmenté. Au début, il n'y en avait que 111, maintenant nous avons dû inclure toutes les *favelas* « pacifiées » et leur nombre s'élève aujourd'hui à 140. Comme la politique des UPPs est une politique du gouvernement de l'Etat et que nous sommes une compagnie étatique, les *favelas* avec UPPs sont aujourd'hui prioritaires. Le seul problème, c'est que nous disposons des mêmes ressources financières que quand le nombre était à 111 ! » (Responsable du programme « Eau pour Tous » de la CEDAE, 16.11.2011)

De manière complémentaire, la compagnie municipale d'éclairage public, la Rio Luz, s'est engagée à améliorer le service dans les *favelas* « pacifiées » dans le cadre de programmes d'urbanisation déjà à l'œuvre comme le *Programa de Aceleração do Crecimento* (PAC)[140] ou le *Morar Carioca*. Il est nécessaire de souligner que ce service est devenu payant depuis 2009 avec l'institution d'une taxe (*Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública* - COSIP) par une loi municipale. Son paiement se fait par le biais de la facture d'électricité, selon des prix progressifs en fonction de la tranche de consommation individuelle domiciliaire[141]. La régularisation du service d'électricité permet ainsi également à la municipalité de recouvrer les coûts de ce service.

Les initiatives que nous venons de décrire participent de ce que nous pouvons qualifier de « projet global d'intégration » des *favelas* dans le cadre duquel les pouvoirs publics et les opérateurs de services, publics et privés, cherchent à faire des *favelados* des clients et des citoyens contribuables. Si ces objectifs peuvent être considérés comme un dénominateur commun à différents acteurs, la question de leur coordination n'en demeure pas moins un enjeu en soi. L'ampleur de l'enjeu ne doit pas être sous-estimé alors qu'historiquement, et c'est encore valable aujourd'hui, les actions dans les *favelas* sont faiblement articulées les unes aux autres (Taieb 2012). C'est pour répondre à cet enjeu qu'a été créé un Conseil d'entreprises de partenariat Pro-Formalité *(Conselho Empresarial de Parcerias Pró-Formalidade)* pour coordonner les efforts de formalisation des différents acteurs. A l'initiative de l'Association Commerciale de Rio de Janeiro, ce conseil voit la participation du Ministère des Finances de l'État de Rio, du Ministère de la Sécurité et de l'Ordre public de l'État de Rio, l'Institut Municipal Pereira Passos, le Service Brésilien d'Appui aux Micro- et

[140] Programme d'Accélération de la Croissance. Programme national lancé par le gouvernement Lula en 2007, il prévoit dans le cadre des actions à l'échelle de l'Etat de Rio de Janeiro un volet d'urbanisation des *favelas*.

[141] Les foyers ayant une consommation inférieure à 80 kWh par mois sont exonérés du paiement. Entre 80 et 100 kWh le prix de l'éclairage s'élève à 2 *reais*. Entre 100 et 140 kWh, 3 *reais* et ainsi de suite.

Petites Entreprises (SEBRAE), la Light, la CEDAE (Compagnie d'eau et assainissement), le Vavacred (entreprise de Microcrédit de l'ONG Viva Rio), la NET (TV à câble), le Syndicat National des Entreprises de Distribution de Gaz (SINDIGAS) et enfin le Syndicat National de l'Industrie du Ciment. Toutefois, en dépit de cette initiative relayée par les médias, tous les acteurs que nous avons interrogés affirment qu'après la tenue des deux premières réunions, le conseil n'a jamais connu de suite[142].

2.2. L'intégration sociale des *favelas* : la course au projet

Un programme social complète le panorama des actions mises en place dans les *favelas* bénéficiaires d'une UPP : « l'UPP social »[143]. Ce programme de la municipalité, lancé en 2010 et coordonné par l'Institut Pereira Passos (IPP) en partenariat avec Bureau Régional ONU-HABITAT pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, vise à réunir toutes les actions des différents acteurs présents dans ces *favelas*. Les objectifs affichés par le programme concernent « la consolidation du processus de pacification et la promotion de la citoyenneté locale dans les territoires pacifiés ; le développement urbain, social et économique de ces territoires ; et la pleine intégration de ces zones à la ville »[144]. Présenté comme le « bras social » de la « pacification », il vise à coordonner les actions de tous les acteurs opérant dans ces *favelas* qu'il s'agisse des différents organes de la municipalité, du gouvernement d'Etat et du gouvernement fédéral, des représentants de la société civile ou des acteurs privés.

Les projets coordonnés par ce programme sont très nombreux et témoignent d'une intervention accrue de nombreux acteurs. Le site de « l'UPP social » affiche les domaines politiques d'intervention suivants :

- D'éducation par l'augmentation de l'offre scolaire de crèches ;
- De santé par l'augmentation de la couverture sanitaire ;
- De logement par le biais du programme municipal d'aménagement des *favelas*, le *Morar Carioca*
- De services urbains, notamment via l'amélioration des services d'éclairage public et de collecte de déchets ;
- L'élimination des zones à risque géologique par le relogement des habitants localisés dans les zones diagnostiquées « à risque » géologique.

[142] Notamment les responsables rencontrés auprès de la Light, de la CEDAE, du ministère des Finances de l'Etat de Rio de Janeiro, du SEBRAE.

[143] Depuis août 2014, le nom du programme a été modifié en Rio+Social.

[144] Depuis le site de l'UPP social : http://uppsocial.org/programa/ consulté le 24.03.2012.

Le site de l'UPP social recense à ce titre trente-trois projets de la seule municipalité dans des domaines très disparates : création d'espaces sportifs, programmes de reforestation, d'économie solidaire, de sensibilisation à la collecte de déchets, de construction de points d'accueil médicaux…et jusqu'à la sensibilisation au traitement des animaux domestiques ! On peut en outre dénombrer trente-cinq projets réalisés « en partenariat avec la société civile et l'initiative privée » : cours d'hôtellerie, concours littéraires, festival de cirque, cours d'anglais, cours de professionnalisation (dont certains offerts par l'entreprise Coca-Cola), etc. L'effervescence autour des projets semble d'ailleurs aller de pair avec l'accueil des événements internationaux. En effet, le Forum Mondial Urbain et le Rio+20 ont été l'occasion pour plusieurs acteurs d'afficher leur contribution au « développement durable » de la ville de Rio de Janeiro, notamment par la mise en œuvre d'initiatives dans les *favelas* « pacifiées ». La cohérence, la nécessité et l'articulation de ces projets restent pourtant à interroger.

2.3. Valorisation immobilière, risque de gentrification et néolibéralisation des *favelas* ?

L'installation des UPPs dans les *favelas* et l'accueil des événements internationaux ont eu des effets directs sur la valorisation immobilière de la ville de Rio de Janeiro, notamment sur la valeur des immeubles situés à l'intérieur des *favelas* bénéficiaires de la politique de sécurité publique et dans les quartiers alentours. Appelée « effet UPP » (Neri 2011a), cette survalorisation immobilière a éclaté de manière presque instantanée lors de l'installation des UPP. Les tableaux suivants (14 et 15) montrent la variation de la valeur des logements en vente dans plusieurs quartiers sur la période 2006 – 2011 : Copacabana et Botafogo, localisés dans la zone sud de la ville et Jacarepagua, situé dans la zone ouest.

Tableau 14. Variation du prix des biens immobiliers à Copacabana et Botafogo (zone sud) – 2006-2011

Copacabana				Botafogo			
Nombre de chambres	Période	Vente (*reais*)	Variation (%)	Nombre de chambres	Période	Vente (*reais*)	Variation (%)
Une	Avril 2007	157.000	-	Une	Avril 2006	168.000	-
	Juin 2009	189.500	20,8		Déc. 2008	235.000	39,5
	Août 2011	438.000	131		Août 2011	432.000	84
Deux	Avril 2007	253.000	-	Deux	Avril 2006	264.000	-
	Juin 2009	300.000	18,5		Déc. 2008	329.000	25
	Août 2011	713.000	138		Août 2011	676.000	105
Trois	Avril 2007	456.000	-	Trois	Avril 2006	358.000	-
	Juin 2009	540.000	18		Déc. 2008	435.000	22
	Août 2011	1.100.000	99		Août 2011	926.000	113
Quatre	Avril 2007	573.000	-	Quatre	Avril 2006	429.000	-
	Juin 2009	861.000	50,5		Déc. 2008	600.000	39
	Août 2011	1.580.000	83		Août 2011	1.390.000	133

Source : Blumenschein (2012)

Tableau 15. Variation du prix des biens immobiliers à Jacarepaguà (zone ouest) – 2006-2011

Jacarepaguà			
Nombre de chambres	Période	Vente (*reais*)	Variation (%)
Une	Août 2006	66.000	-
	Juin 2009	72.000	9,5
	Août 2011	135.000	87
Deux	Août 2006	113.000	-
	Juin 2009	106.000	- 6,5
	Août 2011	218.000	107
Trois	Août 2006	161.000	-
	Juin 2009	226.000	40,5
	Août 2011	309.000	36,5
Quatre	Août 2006	222.000	-
	Juin 2009	337.000	52
	Août 2011	465.000	38

Source : Blumenschein (2012)

Présenter des données précises sur la valorisation immobilière à l'intérieur des *favelas* n'est toutefois pas une tâche aisée. Nous pouvons ici présenter la variation du prix des loyers dans les *favelas* de Chapéu Mangueira et Babilonia, situées dans la zone sud avant et après l'installation de l'UPP[145]. Celles-ci ont été diffusées par le gouvernement de l'Etat et produites à partir des déclarations des associations de résidents des deux *favelas* (tableau 16).

[145] Nous présenterons la variation des prix des loyers à Santa Marta dans le chapitre 7.

Tableau 16. Variation des prix des loyers avant et après l'installation de l'UPP – *favelas* Chapéu Mangueira et Babilônia

Chapéu Mangueira et Babilônia	Partie Haute (*reais*)		Valorisation (%)	Partie Basse (*reais*)		Valorisation (%)
	Avant l'UPP	Après l'UPP		Avant l'UPP	Après l'UPP	
Deux pièces	300	450	50	300	500	66
Deux chambres	700	1.000	42	1.200	2.000	66
Activité commerciale	1.000	1.300	30	3.000	4.000	33

Source : IETS (2010b)

L'articulation entre valorisation immobilière et régularisation des services conduit nombre de chercheurs ainsi que certains habitants à faire appel au risque de *remoção branca,* dont la traduction littérale serait de 'déplacement blanc' (ou plutôt 'déplacement par les blancs'), entendu comme un départ graduel des habitants des *favelas* ne pouvant pas assumer l'inflation ou simplement encouragés à vendre leurs logements par des prix immobiliers attractifs et leur remplacement par une population plus aisée. Cette expression véhicule ainsi l'idée que la population blanche viendrait remplacer une population non-blanche. Si cette expression ne permet pas de rendre compte de l'hétérogénéité de la population des *favelas* (métis, noire, mais aussi blanche), la population blanche reste minoritaire.

Le risque associé est celui d'une valorisation progressive des *favelas* et le remplacement progressif de leur population par des plus aisées. Ce phénomène de gentrification est expliqué par Neil Smith, l'un des premiers chercheurs à proposer une analyse de cette dynamique dans une perspective marxiste par le phénomène du « *rent gap* » (N. Smith 1987), mécanisme basé sur le différentiel de rentabilité foncière : « l'écart qui existe entre les revenus tirés de l'usage actuel du sol (rente foncière qui est souvent immobilière dans l'espace urbain) et ceux que pourrait produire la transformation du bâti et du quartier dans lequel il est situé » (Clerval 2008, p. 23). Lorsque cet écart est assez important dans un espace urbain déterminé, des opérations de valorisation, généralement immobilière, permettent au capital d'y affluer à nouveau.

La forte valorisation de l'immobilier dans les quartiers de la zone sud semble avoir des conséquences directes sur la demande immobilière à l'intérieur de *favelas* avec UPP. La presse a affiché à plusieurs reprises un mouvement d'installation de la « classe moyenne » ne pouvant plus supporter l'augmentation des prix des loyers dans la zone sud et d'étrangers (les « *gringos* ») de plus en plus nombreux (R7 2012). Si ce mouvement ne semble pas encore être de grande ampleur, le potentiel immobilier des *favelas* de la zone sud est à l'évidence très important. Des *pousadas* (petites pensions touristiques) y voient déjà le jour, attirant les nombreux touristes à la recherche du « Rio authentique ». Cette ouverture des *favelas* s'observe également au travers de la multiplication de tours touristiques autrefois limités à

Rocinha qui s'insèrent dans une démarche de développement local et d'encouragement à l'entrepreneuriat dans les *favelas*.

Alors que certains chercheurs envisagent une progressive gentrification des *favelas*, tout en soulignant pourtant que des études précises sur ce phénomène font encore défaut (Gonçalves 2013), d'autres estiment que cette notion n'est pas appropriée pour décrire les dynamiques à l'œuvre dans ces *favelas* (Ninnin 2014). Justine Ninnin affirme notamment que le manque d'informations sur le nombre d'habitants réels quittant les *favelas* ne permet pas de quantifier ce phénomène, d'une part, et que la définition donnée par N. Smith concerne des quartiers ayant subi d'abord une détérioration puis une nouvelle vague d'investissements, alors que les *favelas* de la zone sud ont connu des améliorations progressives depuis leurs installation (Ninnin 2014), d'autre part.

Un article de journal présentant les résultats préliminaires d'une recherche en cours menée par Pedro Abramo (IPPUR/UFRJ) sur la restructuration du marché immobilier dans les *favelas* bénéficiaires d'une UPP indique que « le phénomène de « gentrification » de ces *favelas* concerne uniquement certaines d'entre elles et qu'il ne s'agit pas d'un processus généralisé de transformation de leur composition sociale » (Abramo 2012). Ce même article affirme que l'installation des UPP et le processus de valorisation immobilière inhérent n'ont pas conduit l'installation massive d'une population plus aisée, mais qu'ils ont plutôt encouragé une expansion du marché locatif, favorisant une mobilité résidentielle intra-*favela* (Abramo 2012). L'auteur affirme ainsi avoir constaté une « précarisation du précaire » (*precarização do precário*), à savoir : « une augmentation de l'offre d'immeubles en location, ce qui amplifie le processus de développement vertical des immeubles et la segmentation domiciliaire ce qui développe une densité moyenne plus importante et une précarisation des logements » (Abramo 2012). Ni les résultats finaux, ni la méthodologie d'enquête de la recherche citée n'ont encore été diffusés, ils nous semblent cependant décrire une étape antérieure à un processus de remplacement de cette population par une plus aisée. La précarité d'aujourd'hui sera-t-elle soutenable demain ? De plus, si, à ce jour, la précarité des services urbains peut encore décourager l'installation d'une population plus aisée dans ces *favelas* « pacifiées » de la zone sud, leur localisation privilégiée et leurs panoramas de carte postale, notamment dans les parties hautes des *favelas*, laissent à penser qu'elles seront un lieu d'investissement dans un futur proche.

Les régularisations multiples sont également dénoncées comme un facteur d'encouragement à ce mouvement de gentrification. A cet égard, Eduardo Tomazine Teixeira soutient notamment que la régularisation « d'un million de consommateurs clandestins en clients déclarés est une tâche extrêmement délicate qui exige la rupture du « pacte socio-spatial » qui était tacitement en vigueur dans la ville » (Teixeira 2011). Ce pacte repose, selon l'auteur, sur « une exemption de paiement des impôts sur la propriété foncière (IPTU) ou des taxes sur la consommation des services de base comme l'énergie électrique et l'eau et d'autres

moins essentiels mais plus liés à la culture européenne, comme la télévision câblée » (Teixeira 2011) en compensation de la faible rémunération de la reproduction du travail et des investissements limités de la part de l'Etat. En d'autres termes, l'informalité est ici présentée comme un élément fonctionnel à la structure socio-économique urbaine, ainsi que comme un moyen de « maintenir à des niveaux tolérables les tensions sociales » (Gonçalves 2013, p. 32).

Si le discours sur la régularisation a le mérite de souligner les risques socio-spatiaux des régularisations multiples, il freine la réflexion autour de l'évolution de ce « pacte ». De plus, ce discours semble occulter le fait que la plupart des services en question étaient déjà des services marchands avant l'installation des UPPs et qu'en conséquence les logiques de marché n'arrivent que partiellement avec les UPPs. Comme nous l'avons vu (chapitre 1), à l'exception du service d'eau, et uniquement de manière variable, les service d'électricité, de télévision câblée, d'internet et de distribution de bonbonnes de gaz étaient bien des services payants aux mains des gangs liés au trafic de drogue ou des milices. Leurs prix pouvaient alors varier fortement : les bouteilles de gaz étaient généralement plus chères que sur le marché formel (+ 5 *reais*), alors que la taxe d'internet et de la télévision câblée pouvait être autour de 20 *reais* par mois, prix qui peut être effectivement moins important selon les offres commerciales en cours sur le marché formel. Nous estimons, au contraire, que les régularisations offrent un espace propice pour repenser la refondation d'un nouveau pacte socio-politique. La dimension économique est l'une des facettes de ce pacte et concerne la question du prix et de l'équité des régularisations. Quels systèmes de solidarité tarifaire mettre en œuvre? La régularisation permet-elle un accès continu au service sans pour autant compromettre la stabilité financière des abonnés et plus largement leur permanence dans ces *favelas* désormais en voie de régularisation ? Au-delà, les régularisations ouvrent d'autres questions qui ne sont pas uniquement de nature économique : les régularisations permettent-elles de construire une nouvelle relation de confiance et d'engagement mutuel entre ces habitants et les opérateurs et/ou les pouvoirs publics? Sur quelles bases et selon quelles logiques ? Avec quelles conséquences sur les modes d'intégration de ces habitants à la cité ?

Pour ouvrir un débat productif sur les conséquences des régularisations, il est nécessaire de s'intéresser d'abord aux principes, aux logiques et aux outils de leur mise en œuvre. Ceci implique d'interroger les conditions concrètes des régularisations, mais aussi la manière dont elles sont appropriées et éventuellement détournées par les habitants. L'analyse d'une politique sans examen de ce qu'elle représente pour ceux qui la reçoivent ne peut en effet qu'être porteuse d'une vision partielle des transformations en cours.

Nous formulons dès à présent une hypothèse forte sur la nature des transformations portées par les régularisations en partant de la définition que Loic Wacquant propose du néolibéralisme. Selon l'auteur, la conception strictement économique du néolibéralisme est

« mince et incomplète » et il en propose une définition élargie : « le néolibéralisme est un projet politique transnational visant à réorganiser « par le haut » les rapports entre marché, État et citoyenneté » (Wacquant 2010, p. 165). Le néolibéralisme n'est donc pas uniquement déterminé par la réaffirmation des « prérogatives du capital et la promotion du marché », mais par quatre logiques institutionnelles qui s'articulent autour du projet néolibéral (Wacquant 2010, p. 165).

1. La dérégulation économique : « visant à promouvoir « le marché » ou des mécanismes marchands comme dispositif optimal, non seulement pour orienter les stratégies des firmes et les transactions économiques mais pour organiser l'ensemble des activités humaines, y compris la production privée des services publics essentiels, sur la base supposée de l'efficience (impliquant un oubli délibéré des considérations de justice distributive et d'égalité). »

2. Le retrait, la décentralisation et la recomposition de l'Etat social : comme forme d'appui à l'extension et à l'intensification de la marchandisation, établissant des rapports quasi-contractuels entre l'Etat et les « récipiendaires des catégories démunies, traités non plus comme des citoyens mais comme des clients ou des sujets (stipulant leurs obligations en termes de comportements comme condition d'accès aux aides sociales). »

3. Un appareil pénal expansif, intrusif et proactif : une supervision disciplinaire des « fractions précarisées du prolétariat postindustriel.»

4. La responsabilisation individuelle : la diffusion d'un « vocabulaire de motivation » pour la construction de soi basée sur le modèle de l'entrepreneur, la compétition et la déresponsabilisation des grandes firmes et la réduction du rôle de l'Etat en matière économique et sociale.

Nous adoptons ces quatre logiques comme grille de lecture pour analyser les modes de régularisation du service d'électricité, et ce à partir de la prochaine section mais plus particulièrement dans la deuxième partie de la thèse consacrée aux outils de la régularisation du service et de leur appropriation par les abonnés. Pour préciser notre propos, nous recourrons également aux travaux d'Hélène Reigner sur les politiques urbaines contemporaines. L'auteur part de l'hypothèse forte que : « les politiques urbaines contemporaines tendent à imposer un régime hégémonique, au sens de A. Gramsci » (Reigner 2013, p. 2) et que l'impératif d'ordre urbain se fait aujourd'hui par des politiques dites du « cadre de vie » et de contrôle social (Reigner 2013). En s'inspirant des travaux de Michel Foucault, l'auteur évoque ainsi une « microphysique du pouvoir » pour expliquer comment « le gouvernement urbain des territoires et des conduites » (Reigner 2013, p. 35) procède à un

« processus de naturalisation, de dépolitisation des enjeux et de catégorisation qui viennent asseoir les représentations des « bons » et des « mauvais » usages de l'espace dans les politiques urbaines dites du cadre de vie » (Reigner 2013, p. 35). Nous verrons dans la deuxième partie de la thèse comment la politique de régularisation du service d'électricité vise à « mettre aux normes » les comportements, tant marchands que de consommation, de ces abonnés dans le cadre d'une dépolitisation des enjeux qui lui sont rattachés.

Nous débuterons l'examen de ces hypothèses par l'engagement de la Light dans les *favelas* bénéficiaires d'une UPP.

3. La Light : une entreprise engagée dans la régularisation des *favelas* « pacifiées »

La Light a été l'une des premières entreprises à mettre en place des projets de régularisation des branchements clandestins avec l'objectif de transformer les « utilisateurs clandestins » en « abonnés régularisés ». Il s'agit dans cette section d'expliciter ce discours et les bases sur lesquelles repose le nouveau compromis de l'entreprise avec les *favelas*.

3.1. Du désengagement envers de collectifs spatialisés à l'établissement d'une nouvelle relation commerciale individuelle

Il est essentiel de revenir sur le fait que le désengagement de la Light dans les *favelas* d'intervention avait une dimension collective importante. En effet, la construction de la catégorie « zone à risque » (chapitre 2) produisait un effet territorial solidarisant des situations individuelles hétérogènes dans la mesure où usagers clandestins ayant un accès directement par le branchement sur le réseau et usagers formellement abonnés à l'entreprise étaient soumis à une même mauvaise qualité de service. Cette politique d'abandon ciblait ainsi un collectif spatialisé. Les entretiens menés dans les *favelas* de Santa Marta et Cantagalo permettent d'en rendre compte. Malgré un nombre variable d'abonnés au sein des deux *favelas*[146], la politique d'intervention de l'entreprise était minimale. Les témoignages que nous avons recueillis dans les deux *favelas*[147] sont similaires et attestent d'une présence de la Light

[146] 73 habitants étaient enregistrés à Santa Marta en tant qu'abonnés avant la mise en place du projet de régularisation et 1593 après. Au contraire, à Cantagalo la majorité des habitants était abonnée même avant la régularisation du service : 1 045 sur les 1 635 d'aujourd'hui (Kelman 2012)

[147] Avec les habitants, les leaders communautaires et les différents agents de l'entreprise.

limitée à des interventions ponctuelles dans des cas extrêmes comme des pannes concernant une partie considérable de la *favela* pendant les quinze dernières années. Par exemple, à Santa Marta, la présence d'une boulangerie utilisant des appareils à forte consommation électrique à l'entrée de la *favela* était la source d'une surcharge du transformateur engendrant des problèmes d'approvisionnement de la *favela* entière. Ce genre de situation était la seule occasion donnant lieu à une intervention de l'entreprise dans les deux *favelas*, parfois même avec de longs délais de réaction. Le discours du président de l'association de résidents de Santa Marta l'explicite :

> « Avant, la Light n'était pas la concessionnaire de distribution (*não recebia a comunidade*), ici personne n'était client, personne n'avait un compteur, elle ne rentrait pas dans la communauté. C'était un *discaso*,[148] elle ne rentrait qu'en cas d'urgence et, pour le reste, nous devions nous débrouiller. La Light a introduit le service, elle a installé les compteurs dans les années '80, mais après elle n'a jamais fait de maintenance. Elle n'est jamais plus rentrée ici, et cela pour des décennies ! Donc, quand les habitants avaient un problème avec le compteur et appelaient l'entreprise, ils étaient les premiers à nous dire de nous débrouiller et de faire un branchement direct au réseau, parce qu'ils ne viendraient pas. Les compteurs étaient dans des boîtes métalliques qui, avec la pluie, étaient devenues très dangereuses, on a déjà eu plusieurs incendies à cause de cela. Donc, les gens ont été obligés d'arrêter de les utiliser, ils ont été obligés de faire des branchements clandestins. Pour l'entreprise il n'y avait pas de bénéfice économique, donc pourquoi régulariser une situation où il n'y avait pas ce retour ? » (Président de l'association de résidents de Santa Marta, 19.03.2010)

De même, les habitants témoignent avoir vécu des pannes sur de longues périodes.

> « Avant l'arrivée de la Light, je suis déjà restée plus d'un mois sans électricité parce que le transformateur avait explosé et la Light n'est venue le réparer qu'un mois après » (L. homme, Santa Marta, 11.12.2010)

> « Il fallait appeler plusieurs fois, on pouvait passer plusieurs jours sans électricité. Si le problème était l'explosion d'un transformateur, alors il n'y avait qu'à attendre la Light, et entre-temps on essayait de se débrouiller : on se branchait à un autre transformateur » (M. femme, Cantagalo, 25.08.2011)

Cette politique de non-intervention se traduisait par une mauvaise qualité du service, dimension largement explorée dans le chapitre 2[149] ainsi qu'une précarisation continue des conditions générales du réseau. La sensation d'insécurité était alors constante :

[148] "*Descaso*" signifie désintérêt mais aussi mépris.

[149] Pour rappel, la durée effective des interruptions du service à Santa Marta s'est élevée à 11,31 heures sur l'année 2008.

> « Avant, avec tous ces « gatos », la maison pouvait prendre feu à n'importe quel moment, il fallait faire attention à l'usage des appareils » (C. femme, Santa Marta, 12.03.2010)

La présence d'électriciens opérant à l'intérieur des deux *favelas* ne pouvait apporter qu'une solution partielle aux mauvaises conditions du réseau. Leur travail se limitait en fait aux « petits » problèmes concernant les installations domiciliaires, alors qu'ils n'agissaient pas sur le réseau principal à l'instar des techniciens de la Light.

Le rapport entre les habitants de Santa Marta et l'entreprise s'était donc cristallisé autour d'un accord tacite de tolérance et d'inaction réciproque. D'un côté, l'entreprise ne rentrait pas dans la *favela* (*« nao subia o morro »*)[150] : ni interventions sur le réseau ni installation de nouveaux compteurs, ni même actions de débranchement. De l'autre côté, les habitants « se débrouillaient » *(se viravam*) comme en atteste l'extrait ci-dessous :

> « Parce que l'abandon total signifie également qu'il n'y avait pas de débranchement de la part de l'entreprise. La Light ne rentrait pas à Santa Marta, c'est tout. Moi aussi, quand j'ai acheté ma maison à Santa Marta, il n'y avait pas de compteur, je l'ai demandé plusieurs fois à la Light, mais elle n'est jamais venue l'installer. Donc, petit à petit, cela a produit à une situation où personne ne payait pour le service, les factures n'arrivaient plus dans la *favela*. Finalement il n'y avait pas de service, c'était les habitants qui se branchaient précairement directement au réseau. Quand on appelait la Light, la réponse était toujours la même : nous ne pouvons pas monter dans la *favela*, c'est trop dangereux. J'ai été plusieurs fois à la Light pour discuter du service à Santa Marta mais cela n'a jamais produit aucun résultat » (Leader local (1), membre de l'ONG ECO, Santa Marta, 29.03.2010)

Ainsi, face à l'impossibilité pour l'entreprise de mettre en place des actions de récupération des pertes commerciales, la politique s'est cantonnée à proposer une offre limitée, légitimée par l'impossibilité opérationnelle de garantir des conditions minimales d'intégrité physique aux techniciens de l'entreprise. Ainsi, être ou ne pas être abonné de la Light dans une zone classée par l'entreprise comme « à risque » ne constitue pas une différence de statut impliquant un traitement différencié de la part de cette dernière. Pour ceux qui étaient abonnés avant la mise en place des projets de régularisation du service, la relation avec la Light se limitait, dans le meilleur des cas, à une relation commerciale qui ne pouvait se concrétiser qu'auprès d'une agence commerciale sur présentation d'une facture d'électricité. En effet, dans les deux *favelas*, les habitants témoignent que les plaintes et les demandes d'intervention individuelles n'étaient pas prises en compte par la Light. Il était alors nécessaire de faire appel à l'association de résidents pour qu'elle fasse pression sur la

[150] Littéralement : « ne montaient pas la *favela* »

Light pour intervenir en cas de panne ou de problème d'approvisionnement. Ces cas d'urgence étaient alors traités de manière collective par le biais de l'association, la seule en mesure de recevoir une réponse, même tardive.

Par la régularisation du service il s'agit, selon le discours de l'entreprise, de « rompre le cercle vicieux de la période où les gangs contrôlaient ces espaces » (Responsable actuelle de l'unité « service aux communautés », Light, 25.04.2010). Ce « cercle vicieux » est décrit comme une source de perte mutuelle (« perdant/perdant ») : l'entreprise continuait à enregistrer des taux de pertes commerciales et de non-paiement importants et en retour les habitants n'avaient pas les droits associés au statut d'abonné « en règle ».

La possibilité de régulariser des usagers dans un environnement « régularisable », construit par la présence policière, renouvelle les bases de l'engagement actuel de l'entreprise d'abord en raison de la possibilité de banaliser les règles régissant la relation commerciale, notamment le débranchement en cas de non-paiement. Ainsi, l'entreprise affiche aujourd'hui la volonté d'établir une nouvelle relation commerciale individuelle régie par des droits et des devoirs clairement définis : en d'autres termes, une relation contractualisée. Le document ci-dessous (illustration 6) est donné aux abonnés de la *favela* de Santa Marta lors du processus de régularisation. Il explique de manière simplifiée les responsabilités de l'entreprise et des abonnés.

Illustration 6. La régularisation du service : « un engagement des deux côtés »

Nous sommes maintenant dans un engagement de respect mutuel. D'un côté, la Light a la responsabilité d'offrir un service de meilleure qualité. De l'autre, vous client, vous vous engagez avec l'entreprise et le bien public.

Devoirs de la Light

- Offrir une énergie de qualité

- Investir dans des travaux d'amélioration du réseau

- Investir dans la technologie pour rendre le réseau plus sûr.

- Remplacer les équipements électriques et ampoules faiblement efficaces afin d'optimiser votre consommation

- Offrir orientation sur comment consommer de façon sobre

- Former nos agents pour qu'ils puissent vous orienter correctement



Devoirs de l'abonné

- Respecter le réseau électrique et les biens publics

- Comprendre et adhérer à la nouvelle politique commerciale sur laquelle repose cet accord

- Etre à jour dans le paiement des factures

- Adhérer aux mesures d'économie et de combat au gaspillage

- Bien recevoir les « agents communautaires »

D'une part, la Light affirme son engagement envers l'amélioration des conditions de desserte du service et de la relation avec les abonnés. D'autre part, ses abonnés sont encouragés à développer des comportements minimisant les risques d'échec de la nouvelle relation commerciale. Au-delà du paiement des factures, il s'agit de les inciter à adopter un comportement « civil » dans leurs relations avec les agents de l'entreprise et l'infrastructure physique ainsi qu'une attitude « responsable » dans leurs modes de consommation. L'incitation au respect du nouveau contrat passe par la mobilisation de la part de l'entreprise d'un lexique qui renvoie à l'exercice de la citoyenneté. Dans le cadre de son volet « *Light cidadã* » (Light citoyenne), l'entreprise se présente et se perçoit comme une entreprise

« porteuse de citoyenneté » dans les « communautés à faibles revenus ». L'extrait suivant, issu du rapport de durabilité de l'entreprise de 2010, est révélateur de ce point de vue :

> « Au-delà de la normalisation des raccordements domiciliaires, la présence régulière et systématique de l'entreprise dans ces communautés permet une garantie d'accès à un service d'utilité publique. De plus, cette interaction permet de responsabiliser le citoyen dans l'usage de ce service. C'est un processus de réinstauration, non seulement des droits, mais aussi des devoirs. Il s'établit ainsi un cercle vertueux d'évolution des relations entre la société, le public et le privé » (Light 2011b)

Dans le même rapport, il est d'ailleurs affiché que « la garantie de la citoyenneté est possible uniquement s'il y a un effort conjoint entre le secteur privé, les entreprises concessionnaires d'électricité et les organes gouvernementaux » (Light 2011b, p. 19). La coopération entre l'entreprise et les pouvoirs publics est ici centrale pour que ce processus de « reprise de la citoyenneté » dans les communautés à faibles revenus ait lieu. Le rôle de la Light est alors d'accompagner le gouvernement dans le projet plus large d'une formalisation progressive de ces espaces. Comme l'explique le vice-président des opérations de la Light :

> « L'expérience de ce projet [de régularisation à Santa Marta] va être un exemple pour la mise en œuvre d'actions dans d'autres *comunidades* de Rio de Janeiro. Tout en associant nos efforts à ceux du gouvernement et à ceux d'autres concessionnaires, notre objectif est de promouvoir la conscience citoyenne et la progressive formalisation[151] dans une perspective d'amélioration de la qualité de vie des habitants et d'inclusion sociale » (Vice-président des opérations de la Light, 27.03.2009, cité par *Redação Jornal da Energia* (2009)

Ce vocabulaire renvoyant à l'exercice de la citoyenneté montre bien l'interaction entre la première et la deuxième logique évoquées par Loic Wacquant : le « marché » comme dispositif optimal pour organiser l'ensemble des activités humaines et le traitement des citoyens comme des clients. La Light, entreprise privée, affirme retisser le lien de citoyenneté entre les citadins et l'Etat, discours largement supporté par l'Etat lui-même. Or, l'on voit bien que cette soit disant citoyenneté repose sur un rapport commercial contractuel soumis à des obligations en termes de comportements. Selon le discours porté par l'entreprise et l'Etat, c'est la relation (commerciale) régularisée et le respect des obligations contractuelles qui permet d'accéder à la « communauté citoyenne ». En d'autres termes, l'adhésion est largement encouragée par une stratégie de persuasion reposant sur une responsabilisation

[151] Le terme de « formalisation » est ici utilisé au sens large.

individuelle assortie de contreparties en termes de droits. L'on passe ainsi d'une conception de la citoyenneté comme un statut garanti par des droits à un « rapport semi-contractuel » (Wacquant 2010) s'appuyant sur une logique de responsabilisation individuelle et de contreparties de nature marchande. Ainsi, la convergence des objectifs de régularisation du service entre l'entreprise et l'Etat se fonde sur une redéfinition politique des logiques publiques et privées dans la production de la citoyenneté. C'est cette redéfinition que nous visons explorer dans la deuxième partie de la thèse.

3.2. Un compromis politique public-privé à la base de l'engagement de la Light

L'entreprise affirme qu'aujourd'hui la régularisation du service dans les *favelas* « pacifiées » est un enjeu prioritaire dans sa politique envers les *favelas* et plus largement dans sa contribution aux politiques urbaines. Plusieurs objectifs sont poursuivis : soutenir les efforts des pouvoirs publics pour l'intégration des *favelas* dans le cadre de la « post-pacification », contribuer au « développement durable » de la ville et diminuer les pertes commerciales. L'extrait suivant montre l'affichage d'une convergence entre les objectifs des pouvoirs publics et de la Light :

> « Nous avons l'habitude de dire que notre agenda est celui de Beltrame, Secrétaire de la Sécurité publique de Rio de Janeiro. Ils pacifient les *favelas* et trois mois après ils donnent le feu vert pour que les entreprises rentrent. Light, Oi, les banques rentrent et installent leurs agences dans les *favelas*. La vie de la *comunidade* change complètement, celle-ci s'intègre à l'asphalte[152] de manière définitive » (Directeur du département des relations avec les investisseurs de la Light, 24.02.2011, cité par Figo (2011)

Le soutien de la Light aux actions des pouvoirs publics est largement affiché, notamment dans les médias, dans les rapports annuels de l'entreprise et lors de la mise en place des projets de régularisation dans les *favelas* bénéficiaires. Il n'est pas rare que soient présents plusieurs acteurs institutionnels lors de la première réunion collective relative à la régularisation du service organisée par l'entreprise en présence de personnalités comme le président de la Light ou des membres des gouvernements locaux (Municipalité et Etat) et des leaders locaux peuvent ainsi être amenés à y participer. A titre d'exemple, nous pouvons citer la présence du maire de Rio de Janeiro Eduardo Paes, lors de la distribution gratuite des premiers trente réfrigérateurs aux habitants de la *favela* de Santa Marta, opération réalisée dans le cadre du programme de maîtrise de la consommation de la Light, « *Comunidade*

[152] L'acteur fait référence à la dichotomie entre le *morro* (la *favela*) et l'asphalte (les quartiers formels).

Eficiente »[153]. A cette occasion, le maire affirme que ce programme est un outil pour que les habitants puissent renouer avec la citoyenneté :

> « L'importance de cette initiative [« *comunidade eficiente* »] tient au fait qu'elle encourage à vivre selon les règles. Si l'on suit les règles, la vie s'améliore et les personnes commencent à se respecter mutuellement. Si l'on veut que ses propres droits soient respectés, il faut alors accomplir ses propres devoirs » (Eduardo Paes, maire de la ville de Rio de Janeiro, 21.09.2009, cité par Fonte (2009)

La finalité de ce type de manifestations est d'abord de présenter le programme, les objectifs et les modalités de mise en œuvre de la régularisation du service d'électricité aux habitants, ou de faire un pas supplémentaire dans le processus de régularisation. Elle est ensuite – et peut-être surtout – de construire une mise en scène politique visant à renforcer la légitimation mutuelle de l'entreprise et des pouvoirs publics concernant leurs actions respectives dans les *favelas*. D'un côté, « l'entrée de la Light »[154] dans les *favelas* « pacifiées » permet au Gouvernement de l'Etat de montrer que ses actions ne sont pas uniquement centrées sur la sécurité publique, mais que celle-ci est la condition nécessaire à l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité » pour renouveler la présence des opérateurs de service et donc améliorer la qualité des services urbains. De l'autre côté, la Light peut affirmer son rôle d'entreprise soucieuse de l'amélioration des conditions de vie dans les *favelas.* Ainsi, régularisation et intégration, citoyenneté et responsabilisation sont les messages proclamés à chaque événement par tous les acteurs institutionnels. Dans ces conditions, l'engagement de l'entreprise ne concerne pas uniquement la relation avec les abonnés mais symbolise également la réussite de la collaboration entre l'entreprise et les pouvoirs publics dans un cadre volontariste pro-UPP.

Ces interactions confortent la vision d'une néolibéralisation des politiques urbaines d'intégration des *favelas* lesquelles s'appuient sur une structuration des modes de gouvernement épousant le tournant entrepreneurial du rôle de l'Etat et promouvant une alliance entre le public et le privé. Ce compromis politique s'inscrit dans une démarche sélective qui procède au maintien, voire à un renforcement, des inégalités territoriales de desserte. En effet, la nouvelle priorité envers les *favelas* « pacifiées » a également un impact sur la relation de l'entreprise avec les autres *favelas* comme en témoignent les extraits ci-dessous :

---

[153] Il s'agit d'un programme de maîtrise de l'électricité mis en place par la Light que nous présenterons dans les détails dans la partie II de la thèse.

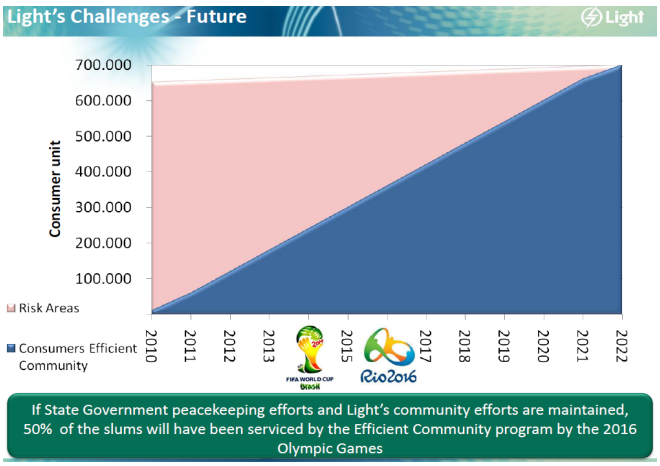
[154] Expression souvent utilisée par les habitants et les leaders locaux pour indiquer le processus de régularisation du service.

> « En partenariat avec cet effort (au processus de pacification), la Light a une politique d'action uniquement dans les *favelas* pacifiées – comme à Santa Marta, à Botafogo. Les actions de la Light se sont développées conformément au programme du Gouvernement de l'Etat qui a comme objectif de pacification, 100 *comunidades* jusqu'à la fin de son administration actuelle » (Light 2010b, p. 123)

> « Depuis 2009, Light a modifié sa stratégie d'accès aux *comunidades* et a commencé à investir plus en qualité qu'en quantité, réalisant plus de visites chez un même client. Le modèle désormais utilisé est celui du *mutirão*, selon lequel plusieurs agents opèrent dans une même localité et ne sont plus fragmentés entre plusieurs localités. Cela a impliqué une réduction du nombre de communautés bénéficiaires, mais a permis à l'entreprise de répondre à l'ensemble des besoins dans un même lieu, en collaboration avec les Unités de Police de Pacification (voir le cas Santa Marta) » (Light 2010b, p. 169)

L'objectif affiché à l'époque de notre enquête était donc celui d'accompagner le programme d'installation des UPPs et de régulariser le service dans la moitié des *favelas* « pacifiées » jusqu'en 2016 – l'année des jeux olympiques – et de régulariser les autres dans un second temps (voir graphique ci-dessous n 3).

Graphique 3. Planning des projets de régularisation du service d'électricité



Source : Kelman (2012)

Graphique 4. Avancement des projets de régularisation du service d'électricité

Communities	Status
Santa Marta	Completed/2009
Chapéu Mangueira	Completed/2010
Babilônia	Completed/2010
Cidade de Deus	Completed/2010
Batan	Completed/2010
Casabranca	Completed/2010
PAC's Alemão	Completed/2010
Cantagalo	Completed/2010
Pavão-Pavãozinho	Waiting for Completion of Morar Carioca
Ladeira dos Tabajaras	Completed/2011
Morro dos Cabritos	Completed/2011
Borel	Completed/2012
Formiga	Completed/2012
Salgueiro	Completion expected Apr/2012
Novo Rio	Completion expected Apr/2012
Morro dos Macacos	Completion expected Mai/2012
Andaraí	Completion expected Apr/2012
C. Alemão (Remaining)	Completion expected Jun/2012
Cidade de Deus (Remainig)	Completion expected Jul/2012
Batan (Remaining)	Completion expected Mai/2012
Providência	Waiting for Completion of Morar Carioca

Source : Kelman (2012)

L'engagement de l'entreprise dans les *favelas* bénéficiaires d'une UPP ne se limite cependant pas uniquement aux actions relevant strictement de la régularisation du service. La Light cherche aussi à assumer un rôle moteur sur des questions qui dépassent largement ses compétences. L'organisation du séminaire intitulé « Le rôle des associations de résidents dans les *favelas* pacifiées »[155], dont l'initiative revient à l'épouse du Secrétaire de la Sécurité Publique du Gouvernement de l'Etat[156] et à la Light en est un bon exemple. Ce séminaire s'est déroulé à huit clos, au siège de la Light, durant une journée. Il s'agissait de discuter de l'une des questions les plus délicates induites par la fin du contrôle territorial par les gangs : le renouvellement du rôle des associations de résidents dans les *favelas,* et ce alors que leur pouvoir a été largement affaibli et remis en question tout au long de ces dernières vingt années. Plusieurs acteurs ont été invités à participer à cette journée : tous les présidents des associations de résidents des *favelas* « pacifiées » (mais tous n'étaient pas présents) et un ensemble d'intervenants spécialisés sur différentes thématiques. Ces dernières concernaient

[155] Nous étions présente à ce séminaire organisé le 3.12.2011.

[156] Il est intéressant de remarquer que si officiellement il ne s'agit pas d'une initiative promue par le Secrétariat de Sécurité du Gouvernement de l'Etat, mais bien de sa femme, assez présente sur la scène publique carioca, le secrétaire est apparu pendant le repas collectif lors du séminaire.

notamment : l'historique de la trajectoire des mouvements sociaux à Rio de Janeiro, les modes de constitution d'une Organisation de la Société Civile d'Intérêt Public (OSCIP), les modes de gestion d'une association de résidents et les objectifs de l'implantation des UPP. Cette dernière intervention a été réalisée directement par la capitaine de la première UPP installée (à Santa Marta).

Ce type d'initiative montre bien l'appui politique de l'entreprise au processus de « pacification » des *favelas* et plus largement la tentative de restructuration des relations socio-politiques par la promotion du partenariat public/privé. Certains auteurs ont déjà largement dénoncé un phénomène de « cooptation » des associations de résidents par les pouvoirs publics, notamment *via* leur responsabilisation en tant qu'exécuteurs de projets gouvernementaux, ayant pour effet un affaiblissement de leur capacité d'action et d'autonomie (Machado da Silva et Pereira Leite 2004). Alors qu'avant le contrôle territorial des *favelas* par les gangs, le rôle de l'association de résidents était de jouer le médiateur de la relation entre les *favelas* et l'Etat, et que cette relation socio-politique s'inscrivait dans un historique d'opposition et de lutte, ce type d'initiative contribue à promouvoir une vision pacifiée des rapports sociaux par l'idée d'une convergence des objectifs entre les acteurs et une dépolitisation du rôle de l'association de résidents. Comme nous le verrons en détail dans le chapitre 7, cela n'est pas sans importance dans la restructuration de l'action collective dans les *favelas*.

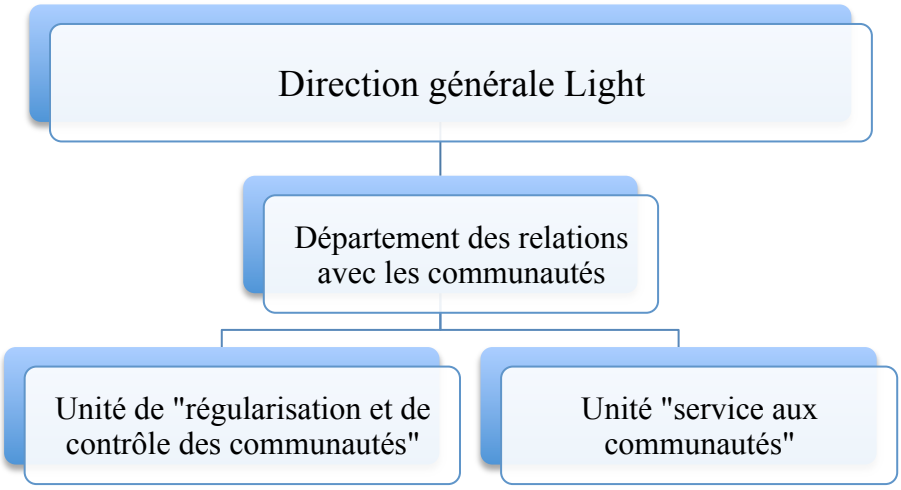
3.3. La mise en place d'un « Département des relations avec les communautés »

L'importance politique de la régularisation des *favelas* bénéficiaires d'une UPP se manifeste au sein de l'entreprise par la création d'un « département des relations avec les communautés » (*Superintendência de Relacionamento com as Comunidades*) rattachée directement à la direction générale de l'entreprise, et mise en place en juillet 2010. Il centralise toutes les actions entamées par les différents départements de l'entreprise (technique, commercial et de maîtrise de l'énergie) autrefois éparpillées et devient ainsi responsable de la planification, de l'exécution, de l'accompagnement et de la desserte des communautés, ainsi que du développement d'actions et de projets pour ce segment de la clientèle. Plus politiquement, sa création vise à « réaffirmer le compromis de la Light avec ce public, à établir une stratégie globale d'articulation et de partenariat avec les pouvoirs publics »[157].

[157] Site de la Light, « Ações sociais, Relacionamento com as comunidades », disponible sur http://www.light.com.br/web/institucional/comunidade/acoes/teacoes.asp?mid=8687942772297226 , consulté le 11.09.2011

Le « département des relations avec les communautés » coordonne deux unités : l'unité « service aux communautés » (*Gerência de atendimento às comunidades*) (cf. chapitre 2), et une seconde qui gère la régularisation et le contrôle des communautés (*Gerência de Regularização e de contrôle de comunidades* – Unité de régularisation et de contrôle des communautés).

Illustration 7. Organigramme organisationnel gestion desserte *favelas* – Light



Source : élaboration par l'auteur à partir d'entretiens

L'unité « service aux communautés » est considérée par l'entreprise comme son « bras social » dans les *comunidades*. Elle est en charge de la mise en œuvre du programme de maîtrise de l'électricité, le « *Comunidade Eficiente* », et plus généralement de la relation de clientèle. Elle accompagne toute action de régularisation dans les *favelas*. Présente au sein de l'entreprise depuis une quinzaine d'années (chapitre 2), avant la mise en place de la « Direction des relations avec les communautés », elle était sous la direction du département des pertes commerciales. Aujourd'hui ses fonctions n'ont pas été modifiées.

Au sein de cette unité, ce sont les « gérants sociaux » qui assurent une relation directe avec les *comunidades*. Il s'agit d'agents ayant généralement une formation universitaire en sciences sociales (psychologie, assistante sociale, sociologie/anthropologie) dont la fonction est d'être les intermédiaires principaux entre l'entreprise et les *comunidades*.

> « Le gérant social s'occupe de la relation avec les communautés afin de socialiser la politique de la Light, la politique que la Light est en train de développer dans les zones à faible revenus. Mais je travaille comme technicien aussi. Les clients ne veulent pas savoir si vous êtes gérant social, ou qui que ce soit. Ils veulent résoudre le problème. Mon travail est de donner la bonne direction aux travaux pour que la relation avec les clients des communautés

> soit le meilleur possible. Quand nous rentrons dans une communauté afin de la normaliser, les habitants ne savent pas quels changements cette normalisation va apporter. Alors moi j'explique le processus, j'enlève les doutes. Bref, j'ai la responsabilité que les clients comprennent tout le processus. C'est pour cela qu'on fait des réunions, qu'on distribue des dépliants, etc. Parce que si on arrive dans une communauté, on installe un réseau, un nouveau système de mesure, la communauté ne va pas comprendre les objectifs de tout cela. C'est pour cela qu'il y a des gérants communautaires, afin de « socialiser » la politique de la Light ». (Gérant social (1), Light, 12.09.2011)

Pendant la régularisation du service, chaque « gérant social » est ainsi responsable de « tout ce qui arrive » dans la *favela* dont il est le référent ce qui implique de faire en sorte que les problèmes de différente nature (commerciale et technique) soient résolus le plus vite possible. Il est donc en communication directe avec les services pouvant effectivement résoudre le problème (technique et commercial). Six gérants sociaux sont présents au sein du département pour l'ensemble des communautés de la zone de concession de l'entreprise, un nombre très faible si l'on considère la tâche qui leur est confiée.

Quelques mois après la création du « département des relations avec les communautés » (en septembre 2010), une deuxième unité a été créée : celle de « régularisation et contrôle des communautés ». Ses responsabilités sont multiples et comprennent la planification et l'exécution des volets technique et commercial/financier de la régularisation : remise à niveau du réseau, branchement des abonnés, débranchement, gestion des impayés, lutte contre la fraude et accompagnement des résultats financiers dans les communautés concernées. La création de cette unité a été présentée comme une réorganisation nécessaire pour parvenir à un accompagnement optimisé des résultats commerciaux et des actions techniques dans les *favelas* en voie de régularisation.

Ces transformations organisationnelles montrent principalement une volonté de centralisation de la planification des actions dans les *favelas*, sans pour autant que le *modus operandi* évolue. La création d'un département *ad hoc* est le changement le plus important de cette réorganisation et elle a d'abord un caractère politique. Le directeur du département est une figure institutionnelle nommée par le président de l'entreprise qui devient l'interlocuteur principal de la Light avec les pouvoirs publics concernant les actions mises en place dans les *favelas* bénéficiaires d'une UPP. Encore une fois, cela va dans la direction d'une convergence des efforts entre l'entreprise et les pouvoirs publics dans l'objectif de régularisation des *favelas*. Cette direction vise à montrer l'importance stratégique que les *favelas* pacifiées ont acquis pour les pouvoirs publics et par conséquent pour l'entreprise. Le caractère politique du nouveau département semble d'ailleurs confirmé par la suppression de celui-ci seulement deux ans après sa création (août 2012) suite au changement de présidence de l'entreprise. L'une des premières décisions du nouveau président a en effet été de redistribuer à nouveau

les différents départements opérationnels du « département des relations avec les communautés » vers d'autres directions[158].

3.4. Le diagnostic technico-commercial et la dimension politique du calendrier de la régularisation du service

Si les *favelas* « pacifiées » sont considérées comme des espaces d'action prioritaires, la chronologie des projets de régularisation du service d'électricité dépend d'un certain nombre de critères qui structurent le calendrier de l'entreprise. Ce dernier est défini suite à un diagnostic des conditions du service dans les *favelas* bénéficiaires.

L'unité de « régularisation et de contrôle des communautés » est en charge de réaliser un premier diagnostic des conditions techniques et financières de chaque *favela*. Les critères principaux d'évaluation concernent la complexité technique de la construction du réseau. Celle-ci est déterminée par la morphologie de la *favela* (plane ou comportant un relief), le rapport entre le nombre de transformateurs et le nombre d'abonnés, la complexité du tissu urbain (densité, proximité des habitations, largeur des rues, etc.) et la localisation des « zones à risque électrique », à savoir des espaces où les conditions du réseau sont tellement critiques qu'elles représentent un danger pour l'intégrité physique des habitants. Cette phase est connue sous le terme de « délimitation géo-électrique » de la *favela*. En complément, ce même département produit des indicateurs financiers tels que le taux de pertes commerciales, le taux de non-paiement et le nombre d'usagers déjà enregistrés auprès de l'entreprise. Ce diagnostic sert à proposer la meilleure solution technique dans une optique coûts/bénéfices.

Une fois ce diagnostic réalisé, ces informations sont transmises à la « département des relations avec les communautés » qui établit le calendrier des projets de régularisation avec la Présidence. Toutefois, le diagnostic réalisé ne reste qu'un document d'appui à la décision, car celle-ci appartient au directeur du département et au président de la Light. Dans ce cadre, d'autres critères sont pris en considération et peuvent réorienter la chronologie des opérations. Parmi ceux-ci, la présence de leaders locaux semble être un atout. En effet, il est essentiel pour l'entreprise d'établir une relation privilégiée avec des leaders reconnus par la *favela* en tant que tels. De manière générale, l'association de résidents assure ce rôle, mais d'autres acteurs considérés comme des « personnes relais » peuvent également venir à l'appui des projets. Ces interlocuteurs restent essentiels dans toutes les phases de mise en œuvre du projet : lors de l'introduction de la régularisation, pendant sa mise en œuvre et après celle-ci. Ces derniers permettent de mettre en œuvre matériellement le projet car ils fournissent des orientations, offrent un appui logistique (les locaux pour faire les réunions par exemple),

[158] Lors de ce changement nous avions déjà conclu nos missions de terrain. Il nous est donc difficile de préciser les raisons qui ont conduit la présidence à supprimer ce département.

aident, en cas de nécessité, à identifier les adresses pour la livraison des factures, etc. En d'autres termes, ce sont des médiateurs « informels » situés entre l'entreprise et les habitants. Enfin, le nombre d'abonnés potentiels pouvant s'inscrire au tarif social semble également peser sur ce choix. Comme nous le verrons plus tard dans ce même chapitre, le changement de la loi concernant les critères d'accès au tarif social a encouragé l'entreprise à mettre en place une recherche active de ces abonnés. C'est alors le niveau de pauvreté de la *favela* qui est pris en considération.

Une recherche récente, élaborée au sein d'un projet de Recherche et Développement de la Light (R&D), a visé à expliciter les critères de hiérarchisation appliqués par l'entreprise pour déterminer les *favelas* bénéficiaires des actions de maîtrise de l'électricité « *comunidade eficiente* », l'un des volets de la régularisation du service d'électricité (Ribas, Da Silva Rocha, et Gussen 2012)[159]. En complément des critères déjà cités, on peut identifier la présence permanente de la police, considérée une condition préalable nécessaire à toute mise en place des actions, l'impact positif sur l'image institutionnelle de l'entreprise et, enfin, la valorisation immobilière des zones pacifiées. Ces deux derniers critères montrent bien que les logiques guidant le calendrier des projets de régularisation s'inscrivent dans les dynamiques plus larges de valorisation urbaine et que ces projets visent à y contribuer.

4. La politique d'accessibilité au service d'électricité : une semi-contractualisation croissante

La régularisation du service d'électricité pose avec acuité la question de son accessibilité financière. Revenons donc sur la politique d'accessibilité économique à la lumière des dernières évolutions juridiques.

Dans une démarche plus large de lutte contre la pauvreté, le ciblage des ménages vulnérables est une méthode largement utilisée par les gouvernements des pays en développement et émergents depuis les années 1990. Un large débat persiste pourtant sur l'efficacité de cette politique, alors que de nombreuses expériences ont montré que la sélection des bénéficiaires s'avère problématique, notamment en termes d'identification ainsi que de coûts et de mécanismes institutionnels à mettre en place (Lavallée et al. 2009). Le Brésil doit le succès de sa politique de réduction de la pauvreté, notamment pendant le gouvernement d'Ignacio Lula, à des programmes largement fondés sur le ciblage des ménages pauvres. Le programme *Bolsa Familia* en est indéniablement l'exemple le plus emblématique et reconnu internationalement. Cette politique est également l'expression d'un mode

[159] Les auteurs ont utilisé la méthode fuzzy (« logique floue » en français).

spécifique de déploiement de l'Etat dans les économies émergentes : par les ciblages, l'Etat témoigne de sa construction et de sa consolidation en tant que bureaucratie rationnelle et compétente, pouvant être qualifiée d'administration weberienne (Sgard 2008). La politique nationale d'accessibilité au service d'électricité participe aussi de ce mouvement de bureaucratisation de l'Etat. Les récentes évolutions des critères d'éligibilité au tarif social d'électricité confirment cette tendance.

4.1. Un ciblage progressif vers les ménages enregistrés comme pauvres (loi 12 212/2010)

Depuis 2010, la politique sociale d'accessibilité au service d'électricité a été partiellement modifiée par le gouvernement fédéral. Par le biais de la loi 12 212 de 2010, le gouvernement a décidé d'en réserver le bénéfice uniquement aux foyers inscrits au *CadUnico*, qui, pour rappel, est la banque de données du gouvernement fédéral enregistrant les familles ayant des revenus mensuels inférieurs (ou égaux) à moitié salaire minimum par tête (chapitre 2). Cette volonté de ciblage exclusif vers les ménages identifiés par les pouvoirs publics comme pauvres[160] se traduit également dans la politique de maîtrise de l'énergie. En effet, la loi sur la tarification sociale modifie le public bénéficiaire des programmes visant à la maîtrise de la consommation d'énergie. Alors que, depuis 2002, ces programmes étaient proposés dans les « communautés à faibles revenus » et concernaient tous les abonnés résidentiels qui voulaient y participer, l'application de la nouvelle loi réduit leur champ aux seuls abonnés résidentiels ayant accès au tarif social. Notons que cette modification législative marque un changement non négligeable dans la vision de cette politique énergétique sectorielle dans la mesure où, d'un ciblage spatial, on passe à un ciblage individuel basé sur l'appartenance à une classe de consommation, celle des « faibles revenus ».

La volonté politique de cibler les ménages pauvres vise à faire du tarif social d'électricité une politique du gouvernement fédéral plus étroitement liée à sa politique sociale, et donc sous le contrôle du ministère du développement social. Cette loi confère ainsi la responsabilité de l'attribution du tarif préférentiel à un double niveau de gouvernance : entre le ministère des mines et des énergies et celui du développement social, à l'échelon national, et entre les entreprises de distribution et les municipalités, à l'échelon local. Dans les faits, les nouveaux critères supposent et imposent de mettre en marche une machine bureaucratique complexe capable d'identifier et d'enregistrer les ménages, ce qui soulève des défis multiples à l'efficacité et à l'application effective de la nouvelle loi.

[160] La loi n'a pas modifié les pourcentages de réduction selon le palier de consommation.

4.2. Les défis de l'inclusion des pauvres face à la « société cadastrale »

Lors de la publication de la loi 12 212 de 2010, les débats sur la politique d'accès au tarif social ont été largement médiatisés par de nombreuses entreprises concessionnaires du pays. La Light annonçait ainsi que, sur ses 700 000 abonnés ayant accès au tarif social, seulement 25 000 étaient inscrits au *Cadastro Unico.* Elle dénonçait alors le risque de voir plus de 600 000 abonnés perdre l'accès au tarif préférentiel (Noticiario Light 2011). Ces chiffres semblent donc indiquer que plus de 600 000 abonnés bénéficiaient du tarif social grâce à une consommation inférieure à 80 kWh[161]. Un élément qui pèse son poids, si l'on considère que l'entreprise ne connaît pas le profil socio-économique de ses abonnés et que ceux-ci peuvent correspondre à un ensemble de situations matérielles très hétérogènes. L'on peut identifier au moins deux types de défis posés par la nouvelle loi en 2010 : l'identification de ces abonnés et le parcours bureaucratique qu'ils doivent entreprendre pour avoir accès au tarif.

La nouvelle loi réclame un double enregistrement : au *Cadastro Unico* dans un premier temps, et au registre de l'entreprise, ensuite. L'inscription au *Cadastro Unico* se fait auprès des centres de référence du secrétariat d'assistance sociale de la municipalité, organe responsable de l'inscription au niveau local. Une fois les documents retournés, les données sont transmises au registre central de Brasilia et, après validation, le numéro d'inscription sociale (NIS) est attribué au ménage, qui pourra enfin se diriger auprès de l'entreprise pour solliciter le tarif social. Si le seuil des revenus est mis en avant comme condition à l'inscription, le nombre considérable de documents à fournir n'est pas à négliger. En effet, il est non seulement nécessaire de démontrer que l'on est pauvre, mais un pauvre rompu à l'appareil administratif[162]. Or, l'obtention de ces documents peut s'avérer être une épreuve en soi, préalable à l'inscription au *Cadastro Unico*, comme en témoigne la responsable du *Cadastro Unico* auprès de la municipalité de Rio de Janeiro :

> « Quand nous sommes entrés dans le complexe d'Alemão[163] pour enregistrer les ménages au *Cadastro Unico*, nous nous sommes aperçus que la plupart des

[161] Comme nous l'avons présenté dans le chapitre 2, l'ancienne loi relative au tarif social permettait aux abonnés ayant une consommation entre 80 et 220 kWh d'avoir droit au tarif préférentiel seulement si le ménage était inscrit au *Cadastro Unico*. Pourtant, une gérante sociale de la Light nous a indiqué que l'auto-déclaration était encore une pratique acceptée par l'entreprise.

[162] La liste reste assez longue : CPF, carte d'identité, carte électorale, certificat de travail, attestation de naissance, attestation de mariage, attestation de résidence, attestation de revenus. Pour les enfants : attestation de l'inscription à l'école, carnet de vaccination des enfants et des femmes enceintes.

[163] Ensemble de *favelas* dans la zone nord de Rio de Janeiro.

> familles n'avait pas des documents de base. Pas de CPF[164] ! Pendant le premier mois, le travail a ainsi consisté à diriger les ménages vers les organes compétents et, seulement dans un deuxième temps, nous avons pu les enregistrer au *Cadastro Unico*. Jusqu'à l'entrée de la UPP, nous n'avions aucune idée de combien de personnes n'avaient pas accès aux documents de base, ce qui vient bien avant l'enregistrement au *Cadastro Unico*. » (Directrice du département des programmes de transfert des revenus, Secrétariat municipal d'assistance sociale, 7.10.2011)

Si la démarche de recensement et de « bureaucratisation » des pauvres est la condition *sine qua non* pour accéder au tarif social, avant cette étape, il est encore nécessaire de les identifier. Le défi d'identification a été relevé conjointement, à l'échelon national, par les ministères et, à l'échelon local, par l'entreprise et la municipalité. Deux niveaux de coopération institutionnelle ont ainsi été mis en place.

4.3. Un double niveau de coopération institutionnelle pour identifier et enregistrer les ménages pauvres

A partir de l'adoption de la nouvelle loi, une large campagne d'enregistrement et d'actualisation du registre de la compagnie d'électricité a été lancée, d'abord par l'entreprise elle-même. Les abonnés déjà bénéficiaires du tarif social ont disposé de temps pour régulariser leur situation. Pour les autres, la Light a ouvert une campagne d'information par l'intermédiaire des factures, ainsi que par ses agents auprès des agences commerciales. Au-delà, la municipalité et la Light ont uni leurs efforts pour dresser le recensement et l'enregistrement des ménages.

En juin 2011, un accord de coopération a été signé entre le secrétariat d'assistance sociale de la municipalité et la Light. Selon les entretiens que nous avons menés auprès de la responsable du *Cadastro Unico* de la municipalité et d'un agent de la Light opérant sur l'enregistrement des abonnés ayant accès au tarif social, cet accord a été développé par des actions conjointes.

D'abord, la municipalité s'est engagée à entreprendre une recherche active des ménages répondant aux critères d'enregistrement au *Cadastro Unico.* D'après les projections de la municipalité, environ 408 000 ménages répondent à ces critères en 2011 et, au moment

[164] *Cadastro de Pessoas Fisicas*. Il s'agit du numéro d'identification fiscale indispensable pour effectuer de nombreuses démarches au sein de la société brésilienne : ouvrir un compte en banque, acquérir des biens, s'inscrire auprès des services publics et privés, par exemple.

de notre enquête, 306 000 étaient déjà inscrits au *Cadastro Unico*[165]. Pour renforcer les équipes en charge de l'enregistrement des ménages, la municipalité a augmenté les effectifs auprès des CRAS (centres de référence d'assistance sociale) de la ville (en moyenne quatre agents de plus dans chaque CRAS). La municipalité s'est ensuite engagée à communiquer les données de chaque personne inscrite au *Cadastro Unico* à la Light, afin qu'elle puisse informer directement ses abonnés de leur droit à bénéficier du tarif social. De juin jusqu'à octobre 2011, le rythme de transfert des données s'élevait à 1 800 ménages par mois. A l'époque, le défi était pourtant encore de taille. Si, en janvier 2009, la Light n'avait que 19000 abonnés enregistrés dans le double registre, en octobre 2011, le nombre s'élevait à 45 955, nombre encore loin des 408 000 pauvres de la ville officiellement identifiés (Technicien de support au cadastre clients de la Light, Light, 10.11.2011).

La nouvelle loi de 2011 a pourtant ouvert un autre degré de responsabilisation des deux parties, ce qui explique également la taille très importante des investissements. La Light et la municipalité ont en effet investi, à hauteur de 50 % chacune, environ 10 millions de *reais*[166] dans cette deuxième coopération. L'importance de ces investissements n'est pas exclusivement justifiée par l'impératif d'inclusion sociale, mais également par les obligations juridiques que la Light et la municipalité doivent respecter face au gouvernement fédéral. D'une part, la municipalité étant obligée par le gouvernement d'actualiser annuellement son registre, l'accord avec la Light produit un outil pour « augmenter la base de données municipales et afficher des bons résultats » (Directrice du département des programmes de transfert des revenus, Secrétariat municipal d'assistance sociale, 7.10.2011) tandis que les dépenses sont partagées. D'autre part, la Light est obligée de chercher activement les abonnés réunissant les critères d'accès au tarif social dans une démarche d'inclusion sociale. Alors que, avant la mise en place de cet accord, les tentatives d'échange de données entre la Light et la municipalité avaient toujours échoué[167], la nouvelle loi a fait en sorte qu'une coopération accrue entre les deux organes soit particulièrement avantageuse pour les deux.

---

[165] Ce nombre est déterminé par la municipalité sur la base des données du PNAD (2006), l'enquête nationale par échantillon de domiciles (Directrice du département des programmes de transfert des revenus, Secrétariat municipal d'assistance sociale, 7.10.2011).

[166] Environ 3 millions et demi d'euros.

[167] Selon les entretiens que nous avons effectués auprès de la municipalité et de la Light, les tentatives d'échange d'informations entre les organes ont toujours échoué dans le passé. D'une part, la responsable du registre auprès de la municipalité nous explique les difficultés d'entreprendre ce type de transfert d'informations, notamment en termes de coût et de ressources humaines (à qui revient, en effet, d'en assumer la charge financière ?) et la municipalité était faiblement encouragée à mettre en place cette démarche très coûteuse tant que le bénéfice du tarif social n'était pas obligatoirement lié au *Cadunico*. Ainsi, l'engagement dans ce type de démarche n'était pas prioritaire. D'autre part, la Light se contente de reconnaître que les demandes ont échoué, ce qu'elle attribue à la fois à une difficile exploitation des informations du *cadastro*, défini comme un « monstre », et au faible intérêt manifesté alors par la municipalité pour cette démarche.

Enfin, il est indéniable que l'octroi du tarif social représente pour l'entreprise un défi non seulement social mais aussi économique. D'une part, le tarif social s'avère être un outil capable, au moins potentiellement, de stabiliser la relation commerciale avec la frange la plus pauvre de sa clientèle, d'autant que la marge de réduction dont bénéficient les abonnés ayant accès au tarif social est remboursée à l'entreprise par le biais de la CDE (voir tableau 3 chapitre 2). D'autre part, la nouvelle loi a également imposé que les programmes de maîtrise de l'électricité soient destinés aux bénéficiaires du tarif social. Alors que 60 % de ces investissements doivent être obligatoirement consacrés à ces abonnés, le risque est donc de ne pas arriver à dépenser le montant demandé à cause d'un nombre trop faible de bénéficiaires du tarif social ! Le cas échéant, l'entreprise est soumise à une sanction financière de la part de l'ANEEL.

Conclusion

La néolibéralisation progressive des politiques urbaines à Rio de Janeiro restructure largement les politiques aux *favelas.* Certains auteurs interprètent la politique de sécurité publique des UPPs et les « régularisations » qui s'en suivent comme une « formalisation sélective » constitutive des politiques urbaines néolibérales : une stratégie néolibérale permettant de réduire les barrières du marché (Klarberg et Olsson 2014). En s'inspirant des travaux de David Harvey, ces auteurs interprètent le rôle de l'Etat comme celui d'un acteur visant à assurer la libre circulation du capital et la croissance économique et concluent : « *Based on our research, we can conclude that the UPP program has served as the government's main tool for integrating the favelas to the global market* » (Klarberg et Olsson 2014, p. 76). Or, comme nous l'avons montré dans ce chapitre, si l'Etat se fait indéniablement 'garant' de l'ouverture de ce marché, il en tire également profit. Dans le cadre de la régularisation du service d'électricité, quelles sont les parts respectives des logiques du marché et des dynamiques politiques d'intégration citoyenne et urbaine des *favelas* bénéficiaires d'une UPP ? La deuxième partie de cette thèse s'inscrit dans ce questionnement.

Conclusion première partie

Dans cette première partie nous avons présenté comment les politiques de gestion de l'accès au réseau d'électricité ont contribué à façonner les modes d'intégration socio-politique des *favelas*. Ces politiques sont en partie révélatrices de l'évolution des *favelas* en tant que problème publique et de leur intégration paradoxale. Jusqu'aux années 1980, l'intégration des *favelas* par le réseau a suivi, *grosso modo*, l'approche dicté par les pouvoirs publics dans les politiques urbaines. La politique du réseau a d'une certaine manière appuyé dans un premier temps le rejet officiel manifesté par les pouvoirs publics, caractérisé pourtant par leur tolérance précaire, pour servir, par la suite, la structuration de réseaux clientélistes dans une démarche de contrôle négocié. Dans le cadre de l'ouverture démocratique, l'électrification officielle des *favelas* a été l'une des expressions les plus marquantes du changement de politique des pouvoirs publics.

L'entreprise privée, devenue prestataire du service d'électricité suite à la restructuration du secteur électrique, a dû faire face à un contexte paradoxal d'intégration des *favelas*. Alors qu'il s'agissait de consolider une politique d'intégration socio-spatiale à part entière, par des politiques de réhabilitation et de régularisation foncière, la territorialisation des *favelas* par des pouvoirs parallèles reconfigure les termes de leur intégration. Ce cadre de la démocratie brésilienne contribue à disjoindre la politique urbaine et la politique de gestion de l'accès au réseau d'électricité. Malgré le fait que l'intégration des *favelas* « par le réseau » est affichée dans la politique urbaine, qui inscrit l'amélioration des services urbains dans ses actions, et une politique nationale prônant l'universalisation de l'accès au service, le nouvel opérateur privé n'arrive que partiellement à retisser la relation avec ce collectif d'habitants. Dans les pratiques de l'entreprise, les *favelas* deviennent ainsi un problème à gérer, voir à contourner afin de minimiser les risques qu'elles représentent. Risque commercial et risque d'intégrité physique se recoupent dans la catégorie de « zone à risque » telle que déclinée et opérationnalisée par l'entreprise. Le tableau est celui d'une fragmentation de la gestion du service qui s'inscrit également dans une fragmentation de la qualité du service.

La récente politique de sécurité publique introduite par l'Etat de Rio de Janeiro à partir de 2008 est envisagée par l'entreprise de distribution comme une opportunité politique pour reconstruire non seulement une nouvelle relation commerciale avec ces citadins, mais elle affirme, conjointement avec les pouvoirs publics, que par la régularisation du service il s'agit de contribuer à leur intégration « citoyenne ». C'est cette reconfiguration de la relation entre l'Etat, le marché et les *favelas* par la régularisation du service d'électricité qui fera l'objet de la deuxième partie de cette thèse.

PARTIE II – La régularisation du service d'électricité en contexte néolibéral

Introduction

La deuxième partie de la thèse s'intéresse à la mise en œuvre des projets de régularisation du service d'électricité dans deux *favelas* de la zone sud, Santa Marta et Cantagalo et à partir des différents volets des projets : le volet technique, installation des compteurs et réfection du réseau d'électricité (chapitre 4) ; le volet commercial (chapitre 5) ; et le volet « maîtrise de la consommation d'électricité » (chapitre 6). Cette partie sera complétée par une réflexion autour des conséquences de la régularisation du service d'électricité sur les inégalités d'accès au service, d'une part, et sur leur traitement par l'entreprise et les pouvoirs publics, d'autre part (chapitre 7).

Afin de s'intéresser à la mise en œuvre des projets de régularisation du service d'électricité, il est nécessaire de présenter les *favelas* qui ont fait l'objet de notre enquête de terrain.

1. Santa Marta et Cantagalo : des *favelas* anciennes aux conditions d'urbanisation encore précaires

Le 29.05.2011, le quotidien O Globo publie un article intitulé : « La ville de Rio gagne 44 ex-*favelas* » où les journalistes affirment que « deux organes de la municipalité – le Secrétariat Municipal du Logement et l'Institut Pereira Passos (IPP) ont mené des recherches qui ont conduit à la conclusion que quarante-quatre ne sont plus des *favelas*, étant donné qu'elles bénéficient de services de base identiques à ceux des habitants de l'asphalte » (Daflon 2011). Ce que le journal O Globo appelle de manière provocatrice les « ex-*favelas* » concerne en réalité un nouveau processus de classification urbaine mis en œuvre par la municipalité de Rio de Janeiro dans le cadre de son dernier programme à destination des *favelas*, le *Morar Carioca*. Ce dernier, ayant l'objectif de restructurer (urbaniser) toutes les *favelas* jusqu'à 2020, a effectué une reclassification de ces habitats selon les conditions « d'urbanisation ». Il s'agit de différencier les *favelas* nécessitant des investissements massifs, de celles ayant déjà bénéficié de programmes d'amélioration. Dans ce cadre, quarante-quatre *favelas* ont été classées comme « établissements urbanisées » (*assentamentos urbanizados*), dont Santa Marta et Cantagalo.

Cette nouvelle catégorisation, présentée d'abord comme un simple outil opérationnel, véhicule en réalité une transformation symbolique non négligeable : en

rapprochant les *favelas* et le reste de la ville, elle promeut l'image d'une ville en voie d'intégration et donc de réussite des politiques urbaines. La question est alors celle d'analyser les conditions de cette «intégration ». Après avoir fait un détour par l'origine des modes d'occupation des deux *favelas*, nous aborderons les conditions physiques (infrastructures et habitations) à Santa Marta et Cantagalo à la lumière des multiples interventions publiques.

1.1. Santa Marta et Cantagalo : deux *favelas* consolidées de la zone sud au processus d'occupation similaire

Santa Marta et Cantagalo sont deux *favelas* typiques dans l'imaginaire commun des *favelas carioca*. Localisées dans la zone sud de la ville, elles occupent les pentes des collines parmi les quartiers les plus valorisés (introduction générale de la thèse) depuis plus d'un siècle. L'image qu'elles évoquent rappelle les fortes inégalités sociales qui caractérisent les villes brésiliennes (illustrations 8 et 9).

Illustrations 8 et 9. Santa Marta et Cantagalo

Santa Marta/Quartier Botafogo

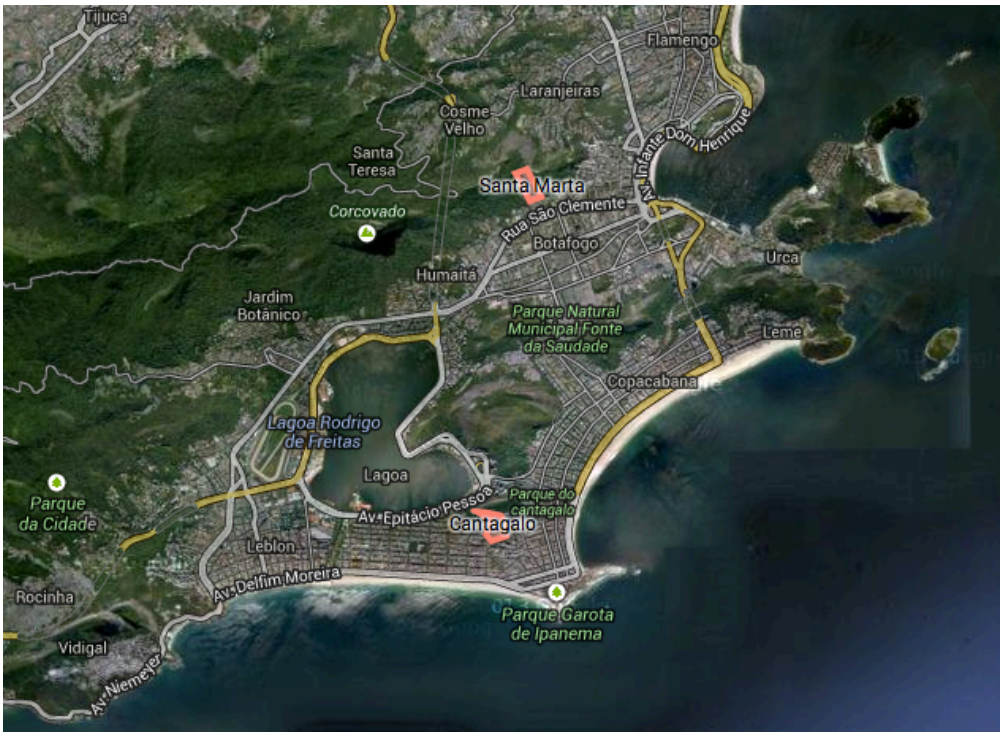


Cantagalo/Quartier Ipanema



Source : Pilo' (2011)

Illustrations 10. Localisation de Santa Marta et Cantagalo



Source : Google (2014)

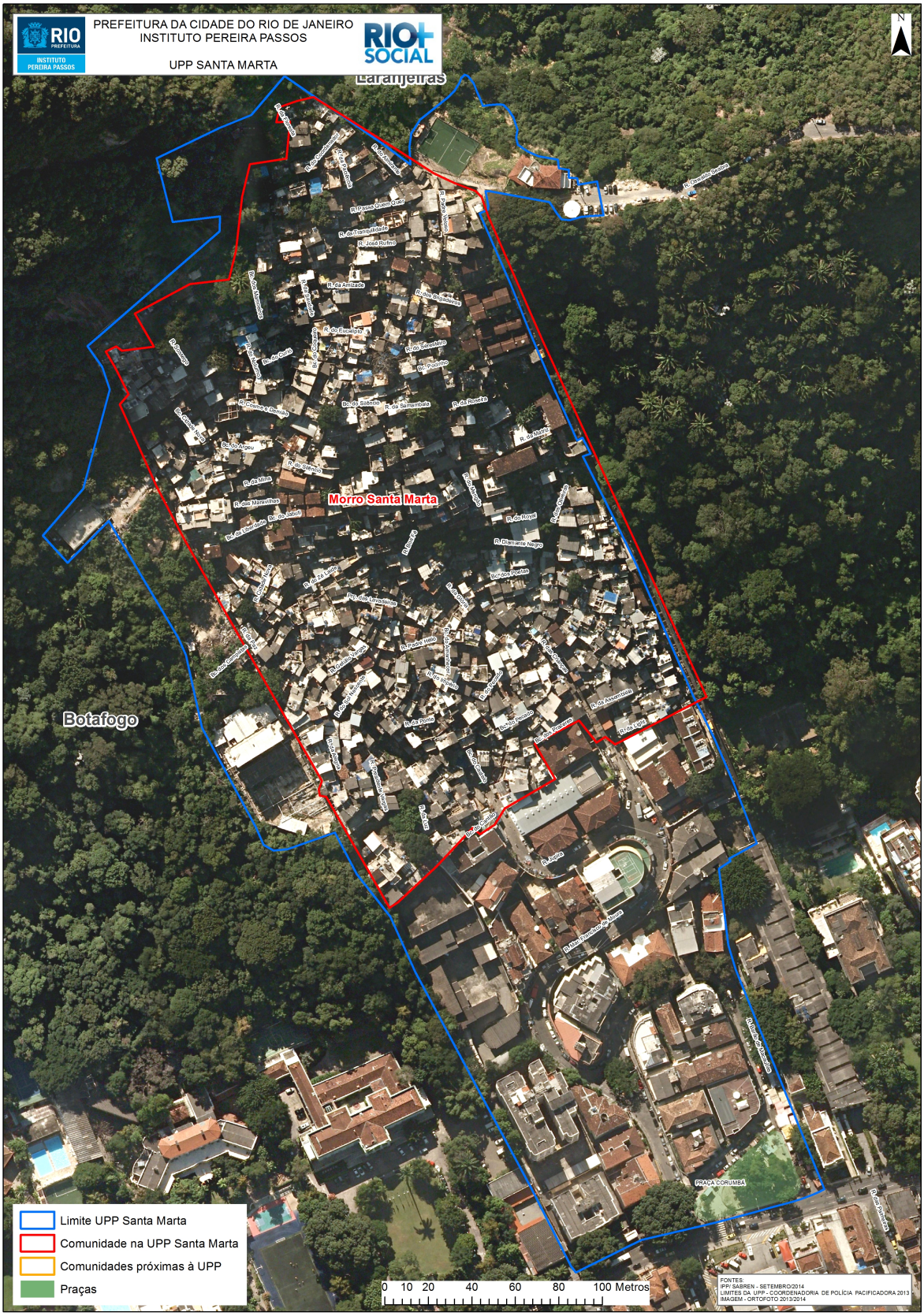
Les premières installations à Santa Marta datent de la fin des années 1930 lorsque les habitants ont commencé à construire des baraques en bois dans la partie haute de la colline, partie de la *favela* encore aujourd'hui appelée Pico. Cette stratégie d'occupation permettait notamment de n'être pas vu par les gardes forestiers qui contrôlaient depuis la base de la colline (Rocha 2005). Des données officieuses de 1942 indiquent la présence de dix *favelas* dans la zone sud, dont Santa Marta (Machado Peppe 1992, p. 70). Elle s'est ensuite développée le long des pentes, s'étendant aujourd'hui sur un espace de 53 733 m2 (IPP-Rio 2013a, p. 3).

L'accélération du processus de densification de Santa Marta a commencé au cours des années 1950 suivant l'explosion démographique des *favelas* de la ville (chapitre 1) (Machado Peppe 1992, p. 70). À partir de cette période, et jusqu'aux années 1970, les flux d'immigration en provenance des Etats du Nord et du Nord-est du Brésil ont largement modifié la composition de cette population auparavant essentiellement originaire de l'Etat de Rio de Janeiro, notamment du nord *fluminense* (São Fidélis, Campos, Miracema, Itaperuna, etc) et de l'Etat du Minas Gerais, Etat proche de celui de Rio de Janeiro (Rocha 2005, p. 65) Alors qu'avant cette époque, chaque habitation avait un petit *quintão* (jardin), c'est avec ce processus d'occupation intensive que les baraques ont commencé à densifier les espaces encore vides ; la déforestation s'est amplifiée, donnant progressivement lieu à

la configuration actuelle : une forte densité du cadre bâti et un tracé irrégulier labyrinthique.

Aujourd'hui, la population s'accorde à diviser Santa Marta en quatre zones : Pé da Escada, Cantão, Campinho et Pico. L'accès à la *favela* est possible à partir de trois entrées principales. Les deux premières sont reliées à la rue São Clemente, l'une des artères les plus importantes de Botafogo. A partir de cette rue, il est nécessaire de marcher au long de la rue Marechal Francisco de Moura qui conduit directement à l'escalier principal de la *favela*. La deuxième entrée se fait depuis la place connue sous le nom de « *Cantão* ». Enfin, la *favela* est également accessible à partir de sa partie la plus haute, par la rue Osvaldo Seabra, dans le quartier de Laranjeiras.

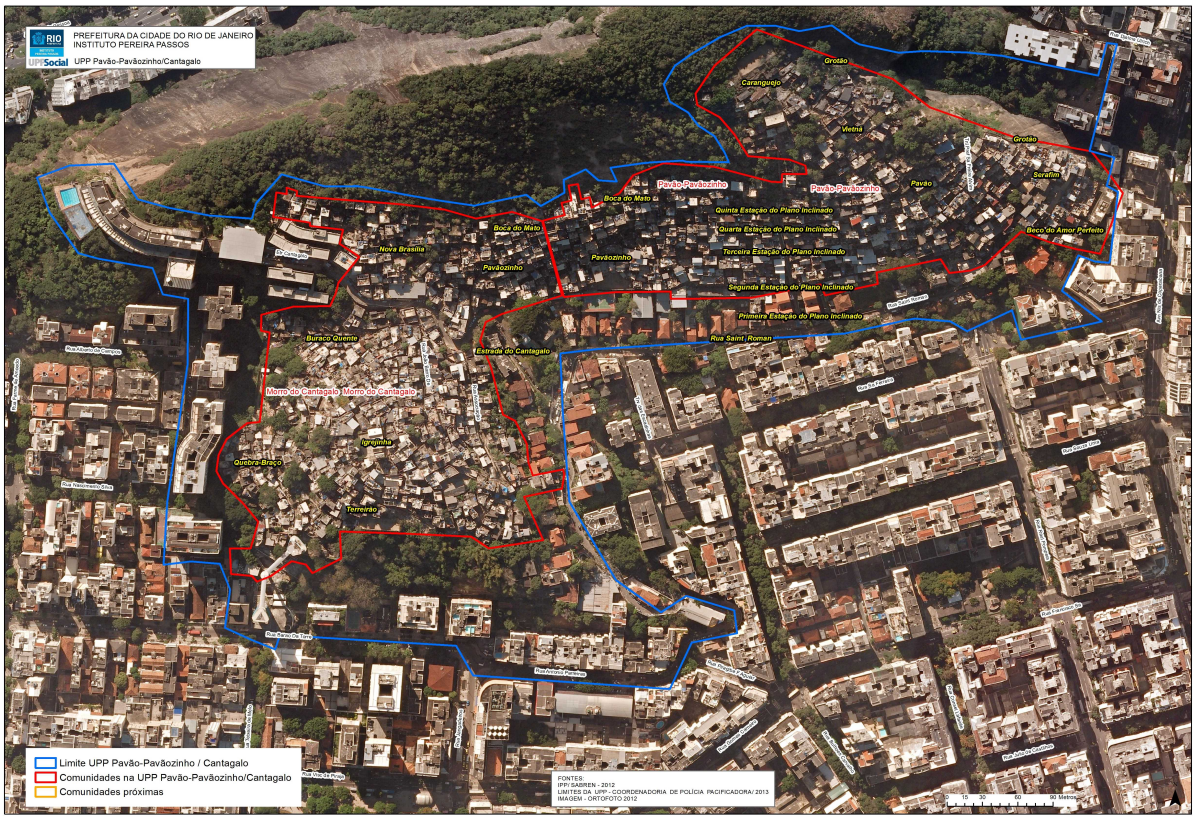
Illustrations 11. Photographie aérienne de Santa Marta



Source : IPP-Rio (2014)

Les premières occupations à Cantagalo remontent également à la première moitié du XXe siècle (environ les années 1920). Contrairement à Santa Marta, Cantagalo n'est pas une *favela* isolée mais fait partie d'un « complexe de *favelas* » formé par Cantagalo elle même et la voisine Pavão-Pavaozinho. Dénommé « Complexe Pavão-Pavãozinho/Cantagalo », il est localisé entre trois quartiers de la zone sud : Copacabana, Ipanema et Lagoa.

Illustrations 12. Photographie aérienne de Cantagalo



Source : IPP-Rio (2013b)

Le nom de Cantagalo semble trouver son origine dans l'environnement encore semi-rural qui caractérisait la *favela* lors des premières occupations. Grâce à une faible densité démographique, les habitants ont gardé au départ un mode de vie rural, caractérisé par la présence de potagers et l'élevage de coqs. C'est pour cela qu'il est devenu d'usage commun de se référer à la *favela* comme l'endroit où le « coq chante » (Canta Galo). Aujourd'hui, les habitants désignent généralement la *favela* par le diminutif « Galo ».

Pour un étranger, la frontière physique entre Cantagalo et Pavão-Pavaozinho n'est pas évidente, alors qu'elle est facilement démarquée quand on discute avec les habitants qui indiquent comme différence primaire l'origine de la population. Alors que la

population de Pavão-Pavãozinho est principalement originaire des Etats du Nord et du Nord-Est du Brésil, celle de Cantagalo provient de l'Etat du Minas Gerais, de l'Etat de Espirito Santo et d'autres municipalités de l'Etat de Rio de Janeiro. Par cette différence, le discours commun établit une différence assez nette entre les populations des deux *favelas* : les habitants de Cantagalo sont installés dans la *favela* depuis plusieurs générations, ce qui leur confère une sorte d'« authenticité carioca », alors que les habitants de Pavão-Pavãozinho sont considérés comme des « immigrés de travail ».

Les habitants divisent Cantagalo en six zones : Terreirão, Quebra-Braço, Ingrejinha, Caixa, Buraco Quente et Nova Brasilia. Ce découpage spatial reproduit les inégalités existantes à l'intérieur de la *favela* : généralement les parties le plus hautes, comme Nova Brasilia, sont les plus précaires en termes de constructions des logements comme de réseaux urbains. Elles sont d'ailleurs celles où l'accès est le plus difficile, ce qui pèse sur les tâches quotidiennes comme les courses, mais aussi lorsqu'il s'agit d'améliorer les habitations et donc transporter les matériaux nécessaires.

La voie principale qui conduit à l'une des entrées de Cantagalo est la Rue Saint Romain, directement accessible à partir de l'une des artères les plus importantes du quartier de Copacabana : Avenida Nossa Senhora de Copacabana. A l'entrée de Cantagalo, la *Estrada Cantagalo*, construite pendant le gouvernement de l'Etat de Rio L. Brizola (1983-1987), est la rue la plus large de la *favela* et la seule qui permet le passage de voitures. Elle conduit au bâtiment du CIEP (Centre Intégré d'Education Publique), appelé par les habitants de « *Brizolão* »,[168] et qui est aujourd'hui également le siège d'un nombre considérable d'Organisations Non Gouvernementales (ONG) offrant des activités très variées : éducatives, sportives, de formation professionnelle et linguistique, etc. Les ONGs les plus connues sont particulièrement le Criança Esperança, Afro Reggae, Museu da *Favela*, Surf Club, une coopérative de couturières Corte e Arte ainsi qu'une académie de Box.

1.2. Un processus de réhabilitation inachevé…

Suite à la mise en œuvre du Programme d'Accélération de la Croissance (*Programa de aceleração do crecimento* – PAC), Santa Marta et Cantagalo sont considérées par la municipalité comme des « établissements urbanisées ». Lancé par le gouvernement de Lula en 2007, et mis en place au travers un partenariat avec le gouvernement de l'Etat de Rio de Janeiro, le PAC est un plan d'investissements massifs du gouvernement fédéral dans le domaine des infrastructures, dans le cadre duquel des actions sont spécifiquement

[168] Appelé ainsi en hommage au gouverneur.

dirigées vers l'amélioration de l'accessibilité, les conditions d'habitation/de logement et les services d'eau et assainissement. La réhabilitation de Santa Marta avait pourtant déjà commencé en 2003 dans le cadre d'un programme du gouvernement de l'Etat de Rio concernant également des actions d'amélioration des infrastructures, pavage, renforcement/rétention des pentes géologiquement fragiles et construction des logements. Les travaux ont été arrêtés en 2008, quelques mois avant l'installation de l'UPP. Comme nous le verrons ici malgré ces programmes massifs, les conditions des deux *favelas* n'ont amélioré que partiellement.

Dans le cadre de ce programme, des travaux d'amélioration de l'accessibilité interne aux deux *favelas* ont été mis en place dans leurs parties les plus élevées. À Santa Marta, un funiculaire a été construit en 2008 dans la partie est de la colline (illustrations 10 et 11) et à Cantagalo le gouvernement a installé le « Complexe Rubem Braga » (le 30 juin 2010), une infrastructure composée de deux tours d'ascenseurs panoramiques liant l'arrêt du métro General Osório (localisé à Ipanema) à Cantagalo (illustrations 13 et 14).

Illustrations 13 et 14. « Le funiculaire c'est de l'intégration » – Santa Marta



Source : Pilo' (2010) ; WikiRio (2008)

Le funiculaire à Santa Marta dessert cinq points de la *favela*, le dernier arrêt conduisant au Pico. Le Pico est la zone la plus élevée et la plus précaire, mais aussi celle qui recèle le plus fort potentiel touristique car son belvédère, le « *Mirante da Pedra* », offre un panorama sur le fameux Pain de Sucre et la baie de Guanabara. Cette infrastructure funiculaire est présentée par les pouvoirs publics comme un outil d'intégration de la *favela* « à la ville ». Le panneau dans la photo l'affirme : « transport et intégration. L'accès aux parties le plus élevées du *morro* (colline) en dix minutes, ce qui offre plus de confort aux habitants ».

Illustrations 15 et 16. Le « Complexe Rubem Braga » - Cantagalo





Source : Pilo' (2011)

Ces images présentent le deux tours qui composent le « Complexo Ruben Brega ». La première, d'une hauteur de 64 mètres, est accessible à partir de l'arrêt du métro de la Place Général Osorio. La deuxième, d'une hauteur de 31 mètres, est reliée à la première tour par une passerelle de 24 mètres et donne accès à la partie la plus élevée de Cantagalo. Outre qu'il est un moyen d'accès à la *favela* par les habitants, ce complexe est désormais un important point touristique de la zone sud. Depuis les deux tours il est possible d'admirer le panorama des quartiers de Copacabana, Ipanema et Leblon au delà du symboles cariocas du Morro Dois Irmãos et le Corcovado. Cette infrastructure est un bon exemple illustrant la manière dont les pouvoirs publics cherchent à articuler des actions d'intégration des *favelas* et de valorisation touristique de la ville.

Au-delà de l'accessibilité, le PAC a concerné également deux autres volets : logement/habitation et infrastructure (réseaux d'eau et assainissement et pavage des rues). À Cantagalo, deux bâtiments ont été édifiés à l'intérieur de la *favela* afin d'accueillir des familles ayant des revenus moyens inférieurs à trois salaires minimums et dont les logements étaient jugés en mauvaises conditions d'habitabilité ou localisés dans des zones faisant l'objet de travaux d'urbanisation (élargissement des rues par exemple). Cent-vingt appartements de 42 m2 ont été construits, formés de deux chambres, un salon de séjour, une cuisine et des toilettes. A Santa Marta seulement un bâtiment a été construit avec cette même fonction et caractéristiques. Dans les deux *favelas*, ces habitations ne répondent pourtant que partiellement au problème de précarité des logements. Si la promesse des pouvoirs gouvernementaux était de remplacer la totalité des maisons précaires, on enregistre encore aujourd'hui des disparités importantes des conditions des logements (illustrations de 17 à 20). Lors de nos missions de recherche, les travaux avaient été arrêtés dans les deux *favelas* depuis plus d'un an sans qu'aucune explication claire n'ait été fournie aux habitants.

Illustrations 17, 18, 19 et 20. Types d'habitations - Santa Marta



(1) Bâtiment du PAC



(2) Type de maison en dur



(3) Maison en bois



(4) Maison en bois installée sur des fondements précaires

Source : Pilo' (2010 et 2011)

Si l'accessibilité a indéniablement connu une amélioration importante à l'avantage des habitants mais également dans une démarche de valorisation touristique des deux *favelas*, les conditions d'habitation sont encore largement précaires. Nous préciserons par la suite (chapitre 6) comment la précarité des logements, mais aussi de l'environnement, contribuent largement à influencer les modes de consommation d'électricité des foyers. Pour compléter ce panorama, intéressons-nous maintenant aux conditions des services urbains.

1.3. Des services urbains encore défaillants

Selon le recensement national de 2010, la couverture du réseau et l'accès physique aux services urbains sont presque universalisés dans les deux *favelas* étudiées. Le tableau suivant (17) résume synthétiquement les indicateurs relatifs aux taux d'accès aux services d'eau, d'assainissement et de collecte domiciliaire des déchets. Excepté le taux d'accès à un assainissement adéquat avec toilette à Santa Marta (91,7 %), encore inférieur à celui de

Botafogo et de la ville de Rio de Janeiro (99,8 %), les autres indicateurs sont très proches de ceux des régions administratives respectives et de ceux de la ville de Rio de Janeiro. Nous délaissons volontairement le service d'électricité qui sera traité séparément par la suite.

Tableau 17. Couverture des services d'eau, assainissement et collecte des déchets – Santa Marta et Cantagalo

	Service d'eau (%)	Assainissement Avec toilette (%)	Collecte déchet (%)
Santa Marta	**99,4**	**91,7**	**99,8**
R.A. Botafogo	99,9	99,8	99,9
Cantagalo	**98,8**	**98,9**	**99,9**
R.A. Lagoa	99,6	99,8	100

Source : IBGE 2010

Mais, ces taux de raccordement très positifs ne montrent qu'une réalité partielle des conditions d'accès aux services. Malgré les programmes de réhabilitation mis en place, ayant permis une généralisation de la couverture de ces réseaux, leur qualité est au centre de protestations importantes de la part des habitants des deux *favelas*. Alors que Santa Marta est souvent qualifiée par le gouvernement et les médias de « *favela* modèle », la population s'est largement mobilisée pour dénoncer la précarité des services et rejetée cette appellation dont elle dénonce l'usage politique et médiatique.

D'abord, la qualité du service d'eau et d'assainissement est indiquée comme encore défaillante. Lors de nos enquêtes, les habitants des deux *favelas* n'étaient approvisionnés en eau que deux fois par semaine, rythme qui a été également constaté par une autre recherche (Kleiman et Gonçalves Coelho Laurindo 2012). Au-delà, des problèmes de fuites d'eau, de détérioration des tuyaux, ainsi que des bouchons dans les réseaux d'égouts constituent des problèmes quotidiens que ces habitants doivent affronter (Kleiman et Gonçalves Coelho Laurindo 2012). Ensuite, la collecte des déchets est la question la plus problématique dans les deux *favelas*, avec une situation encore plus préoccupante à Cantagalo. La présence de quantités considérables de déchets dans la rue (illustrations 21 et 22) et la prolifération des rats qui s'ensuit, sont une réalité quotidienne qui n'est pas sans impact sur l'environnement sanitaire et sur les autres réseaux urbains, notamment celui de l'eau et des égouts. En 2011, une décharge sauvage a été découverte sur l'une des pentes de Cantagalo (illustration 23).

Illustrations 21 et 22. Déchets dans la rue - Santa Marta




Source : Pilo' (2011)

Les images illustrent les conditions sanitaires de certains locaux de Santa Marta. Le cumul de déchets se trouve souvent localisé dans certains endroits spécifiques de la *favela*, tels que des espaces vides et pas utilisés. De manière générale les rues au passage les plus importants sont assez propres et le service municipal accomplit sa tâche de nettoyage, alors que les très nombreuses rues plus étroites, *becos*, sont souvent délaissées par le service.

Illustration 23[169]. Décharge sauvage de déchets à Cantagalo - 2011



La décharge sauvage des déchets présentée dans la photo était localisée dans l'une des pentes de collines de Cantagalo à proximité de la tour du « Complexo Rubem Braga ». Des témoignages d'habitants recueillis par un journaliste du « O Globo » indiquent que cette pente était déjà utilisée dans le passé comme décharge de déchets mais que les agents de nettoyage urbain de la municipalité les collectaient régulièrement. La situation a dégénérée durant les derniers mois de 2010 du fait du faible entretien de cet espace par la municipalité et d'une utilisation continue de cet espace comme décharge par les habitants. Comme l'indique un habitant : « Le camion de collecte des déchets passe seulement dans les rues principales (Estrada do Cantagalo et Rua Saint Roman). De nombreux habitants jettent alors leurs déchets dans les pentes des collines ». Cela a des conséquences importantes sur les conditions sanitaires de la *favela*, ainsi que sur l'usage de l'éclairage artificiel même pendant la journée[170]: « depuis nous sommes obligés de vivre avec la présence constante de moustiques. Nous sommes donc obligés de garder nos fenêtres fermées. Lorsqu'il fait beau, l'odeur est insupportable » affirme une dame. (Galdo 2011)

[169] Crédits photos : Divulgação Andréa Braga, à partir de (Galdo 2011).

[170] Cette question sera traitée en détail dans le chapitre 6.

Dans le cadre de notre thèse, le service d'éclairage public mérite une attention particulière, car il est largement en synergie avec le service d'électricité, bien que la compétence des deux services revienne à deux opérateurs distincts. Comme nous l'avons vu précédemment, l'éclairage public est un service délivré par la municipalité, via sa compagnie municipale, la Rio Luz. Les deux *favelas* ne sont pas desservies par le même type de système d'éclairage. Alors qu'à Santa Marta, la Rio Luz a mis en place en 2009 un « projet pilote » d'éclairage des *favelas* dans le cadre des actions d'urbanisation du PAC, à Cantagalo le service reste encore aujourd'hui précaire. Voyons plus précisément les conditions du service dans les deux *favelas*.

En décembre 2009, la Rio Luz décide de rénover entièrement le système de Santa Marta, alors que la compagnie et les habitants s'accordent à dire que le service était pratiquement inexistant auparavant. Dans le cadre de ce projet, un nouveau modèle d'éclairage est expérimenté : les luminaires ont été installés directement sur les façades des habitations (illustration 24) avec des ampoules de puissance différente selon la zone à éclairer. Par ces deux caractéristiques, ce système diffère de celui généralement installé dans les *favelas*, où toutes les ampoules ont la même puissance et sont montées sur des poteaux installés dans la rue. Les entrées, les voies principales et les places de Santa Marta sont aujourd'hui éclairées avec une puissance plus importante. Au total, 500 luminaires ont été installés dans toute la *favela* pour un coût de 580 000 *reais* (Prefeitura do Rio de Janeiro 2010).

Illustration 24. Eclairage public – Santa Marta



Source : Pilo' (2011)

Encore une fois, l'enjeu médiatique a largement pesé sur le choix de Santa Marta en tant que *favela* bénéficiaire du « projet pilote ». D'abord, elle a été sélectionnée dans une démarche visant à faire de Santa Marta la « *favela* modèle » ; ensuite, il s'agissait de

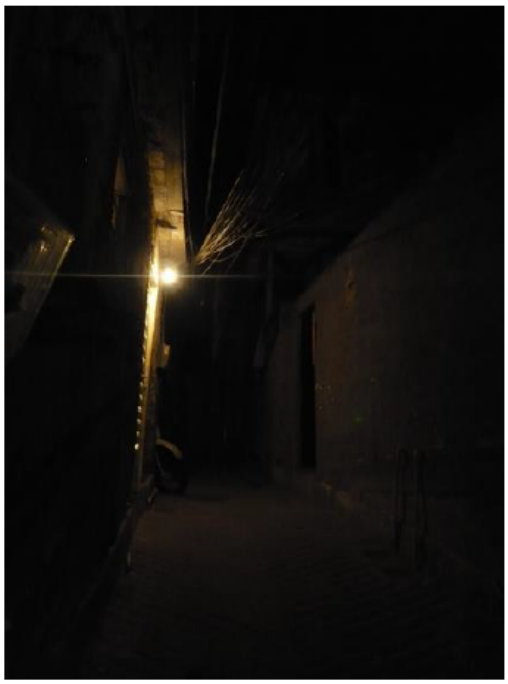
présenter publiquement le projet lors de l'anniversaire des 445 ans de la ville de Rio de Janeiro. En raison de cette contrainte temporelle, le projet a été mis en place très rapidement, dans un délai de trois mois. Le calendrier politique semble donc avoir pesé sur le choix de Santa Marta ainsi que sur les délais de mise en œuvre.

Evaluer l'amélioration de la qualité du service n'est pas une tâche aisée. Selon les témoignages que nous avons collectés lors de nos entretiens avec les habitants, les opinions étaient assez partagées. La situation ne peut pas être pire qu'avant, alors que les luminaires étaient presque tous cassés. La perception est donc celle d'une amélioration, tout en soulignant pourtant certaines limites. D'abord, le nombre de luminaires ne semble pas courir l'ensemble des rues de la *favela*. Malgré le nouveau système, certaines rues ne sont toujours pas éclairées. Ensuite, et surtout, c'est l'entretien du service qui laisse à désirer. Alors que nombre d'ampoules ont cessé de fonctionner assez rapidement, c'est souvent aux habitants de les remplacer afin de pallier le manque d'intervention et ne pas rester sans éclairage.

> « Rio Luz ne vient pas ici dans la communauté. Beaucoup d'ampoules des nouveaux lampadaires ont déjà explosé, dans ma rue c'est moi qui ai changé l'ampoule, avec mon argent, sinon tout le monde restait sans éclairage dans la rue. » (S. femme, Santa Marta, 12.12.2010)

La plainte principale concerne le paiement d'un service qui n'est pas de la même qualité que dans d'autres quartiers de la ville. Mais on peut affirmer que les conditions d'éclairage semblent meilleures qu'à Cantagalo où le système est encore très précaire et mal adapté à la morphologie de la *favela*. Sa configuration labyrinthique et le nombre de luminaires relativement faible font que la plupart des rues sont plongées dans l'obscurité, comme l'illustrent les images suivantes (25 et 26).

Illustrations 25 et 26. Eclairage public pendant la nuit - Cantagalo





Source : Chou (2013, p. 231)

Ivone Chou envisage les carences du service d'éclairage public à Cantagalo comme l'une des manifestations de la ségrégation urbaine des *favela* (Chou 2013). Ces images, qui fournissent un support iconographique aux hypothèses de l'auteur sur la ségrégation urbaine par l'éclairage public, illustrent l'obscurité dans laquelle Cantagalo est plongé dans la nuit.

Malgré la livraison des programmes de réhabilitation, les conditions des infrastructures que nous venons de rappeler brièvement montrent une précarité encore non négligeable des services urbains, ainsi que des logements. Le nouveau classement opérationnel effectué par la municipalité a donc d'abord servi un discours politique axé sur la réussite des programmes de réhabilitation, qui ne correspondant cependant que très partiellement à la réalité quotidienne de la population, notamment en termes de qualité. En 2012, le gouvernement de l'Etat a d'ailleurs annoncé que les deux *favelas* seront bénéficiaires de la deuxième phase du PAC (PAC 2), ce qui montre bien que les résultats des actions de réhabilitations ne sont pas encore satisfaisants.

2. Deux *favelas* prises par les dynamiques néolibérales au défis du « droit à la ville »

Par leur localisation, Santa Marta et Cantagalo sont au centre d'intérêts multiples que la « pacification » n'a fait qu'amplifier. A l'instar d'autres *favelas* de la zone sud, font l'objet de plusieurs mesures visant à encadrer les modes de développement et ouvrir un marché considéré jusque là comme faiblement accessible. Alors que nous avons déjà présenté les dynamiques plus générales qui investissent les *favelas* avec UPP (chapitre 3), il s'agit ici de décliner plus particulièrement comment Santa Marta et Cantagalo s'inscrivent dans ces actions multiples.

2.1. Faisons un tour par Santa Marta : « murs tropicaux »[171], tourisme et marché

Depuis l'installation de l'UPP, Santa Marta a connu une « ouverture » sans précédents. La présence de plusieurs agences touristiques offrant la possibilité de faire le tour de la *favela* en est un exemple représentatif[172]. Nous reprenons l'idée de « faire un tour » par certains lieux emblématiques qui permettent de caractériser non seulement sa configuration actuelle mais aussi l'inscription spatiale des modes d'intervention des acteurs publics et privés au sein de la *favela*.

Dans les années 1990, les projecteurs internationaux se tournent vers Santa Marta lorsque Michael Jackson décide de faire des petites rues de la *favela* le cadre de la deuxième version du vidéoclip de la chanson « *They don't care about us* ». Suite à l'installation de l'UPP, le gouvernement de l'Etat a dédié l'une des places principales de Santa Marta à « l'espace Michael Jackson », aujourd'hui devenu l'un des points touristiques de la *favela*.

[171] Borius (2010).

[172] Le tourisme dans les *favelas* n'est pas un phénomène nouveau, même si à Rio de Janeiro il est notamment concentré depuis plusieurs années à Rocinha, l'une des *favelas* le plus grandes de l'Amérique Latine. Pour approfondir le thème du tourisme dans les *favelas* de Rio de Janeiro voir Freire-Medeiros B., *Gringo na laje*, FGV, 2009.

Illustrations 27 et 28. Place dédiée à Michael Jackson – Santa Marta





Source : Pilo' (2011)

Symbole aujourd'hui de l'ouverture touristique de Santa Marta, le tournage du vidéoclip de Michael Jackson avait pourtant fait à l'époque scandale en raison de la négociation directe entamée avec le chef du trafic de drogue local pour utiliser les espaces de la *favela*. Auparavant, ce même espace portait le nom d'un habitant décédé par électrocution lorsqu'il aidait à construire le réseau avant l'électrification officielle, ce qui témoigne d'une transformation de la mémoire collective non négligeable.

Si l'on regarde Santa Marta depuis la rue ou depuis sa partie la plus élevée, le visiteur peut facilement apercevoir que les façades d'une partie des logements sont ornées de peintures murales colorées. Il s'agit d'un projet artistique, appelé « *Favela Paintings* », mis en place par deux artistes néerlandais, dont l'objectif était de créer des « *community artworks* » dans plusieurs *favelas cariocas*. Dans le cadre de ce projet, un certain nombre d'habitations a fait l'objet de cette performance artistique, ainsi que l'une des places principales de la *favela*, le *Cantão*, lieux de rencontre et de concentration des commerces (illustration 29).

Illustration 29. « *Favela Paintings* » - Santa Marta



Source : Pilo' (2011)

Si l'on se déplace vers la partie ouest de la *favelas*, un visuel moins agréable à la vue du touriste apparaît : la division symbolique entre la *favela* et les quartiers environnant est bien remplacée par un mur en béton qui ne permet pas de rentrer dans la forêt ni, évidemment, de construire des nouveaux logements au-delà de cette limite. En 2009, le gouvernement de l'Etat de Rio de Janeiro a décidé d'investir 40 millions de *reais* dans la construction de murs en béton, appellés « éco-limites » (illustration 30), autour de treize *favelas*, dont Santa Marta, avec l'objetif affiché de protéger la forêt Mata Atlantica du phénomène d'expansion des *favelas*. Or, au-delà de la violence symbolique que ces murs véhiculent, les données de l'Institut Pereira Passos permettent de démontrer que le choix de ces *favelas* ne semble pas justifiée par un risque constaté de leur expansion : alors que l'ensemble des *favelas* de la ville a connu une expansion de 6,88 %, celles qui sont ciblées par l'installation des « éco-limites » n'ont augmenté que du 1,18 %. Santa Marta se démarque d'ailleurs par une réduction du 0,99 % du territoire occupé. Leur choix semble plutôt dicté par une mesure préventive pour « protéger » la zone sud, alors que onze *favelas* sur les treize concernées par l'installation des murs sont localisées dans cette zone la plus valorisée de la ville.

Illustration 30. Les « éco-limites » - Santa Marta



Source : Pilo' (2011)

Les mesures de contrôle et d'encadrement de la *favela* se déploient ainsi selon plusieurs formes. En ce qui concerne la sécurité publique, au-delà de la présence physique de la police via l'UPP, le gouvernement de l'Etat a également décidé d'installer en 2010 neuf caméras de vidéosurveillance dans différents endroits de la *favela*. Appelé « Big Brother Santa Marta » (illustration 31) par les habitants de Santa Marta, en raison du fait que la population ne connaît pas la localisation des caméras, cette intervention a fait l'objet de critiques importantes sous plusieurs aspects : l'absence de consultation de la population, l'atteinte de la vie privée et la stigmatisation des habitants des *favelas* encore une fois traités comme des suspects potentiels. Malgré ces réactions, les caméras sont encore bien installées et complètent la politique de sécurité publique des UPPs.

Illustration 31. « Big Brother » - Santa Marta



Source : Visão da *favela*[173]

Cette photo illustre l'affiche élaborée par des habitants de Santa Marta, plusieurs leaders locaux ainsi que l'association de résidents, largement mobilisés contre ce projet de contrôle sécuritaire de la *favela* : « un espionage qui coûte un million ! ». Le message ridiculise la dépense de plus de 500 mil *reais* pour installer les caméras de vidéosurveillance.

Pour compléter ce panorama de Santa Marta, il est nécessaire de remarquer l'intérêt accru que cette *favela* suscite pour les acteurs de marché. Un exemple emblématique est l'installation depuis 2012 d'un des bureaux de la NBS, une start-up dans le domaine de la publicité, ayant par cible un segment de la clientèle « *at the bottom of the pyramid* » (Prahalad et Hart 2002). Dans le cadre de son nouveau projet, le « Rio+Rio », il s'agit de faciliter l'entrée de l'initiative privée dans les *favelas* afin de « promouvoir une transformation significative dans les communautés et apporter des résultats pour les firmes. Ce n'est pas du travail social, c'est du business. Le moment est arrivé de traiter les habitants des communautés comme des consommateurs et principalement comme des citoyens qui méritent attention et respect » (directeur du NBS, 27.11.2012, coté par Levin (2012). Ce genre d'activités illustre non seulement que les habitants des *favelas* représentent un marché bien attractif pour certaines entreprises, mais également que ces mêmes entreprises réclament leur rôle dans la « mise en œuvre » de l'intégration des

[173] http://www.visaoda*favela*brasil.com.br/moradores-do-santa-marta-reclamam-de-camera-big-brother/ dernière consultation le 17.03.2012

favelados, notamment par les mécanismes du marché. Alors que ces firmes font souvent appel au traitement de ces habitants en tant que citoyens dans leur stratégie de marketing, il s'agit bien d'élargir un marché de clients. L'analyse du profil socio-économique de la population des deux *favelas* permettra de conforter l'intérêt de ces firmes.

2.2. Un profil socio-économique « BOP » mais des inégalités encore importantes

Afin de décrire les populations dans les deux *favelas* étudiées il est nécessaire de s'intéresser à leur profil socio-économique, notamment au travers d'indicateurs tels que la composition démographique, la scolarisation, l'emploi et les revenus.

Santa Marta enregistre une population de 3 908 personnes, 1 176 domiciles, avec une extension territoriale de 53 733 m2 et une densité démographique extrêmement élevée comparée à celle la ville de Rio de Janeiro (727 habitants/hectare contre 110 habitants/hectare) (IPP-Rio 2013a, p. 3). Environ 3,3 personnes résident dans chaque logement. En ce qui concerne l'origine de la population, aujourd'hui approximativement la moitié est originaire de l'Etat de Rio de Janeiro, avec un pourcentage prépondérant de la municipalité de Rio de Janeiro (42,6 %).[174] L'autre moitié provient d'un autre Etat brésilien (50,9 %), la recherche d'un travail étant la motivation principale du choix de la migration (52,3 %) (IETS 2010b).

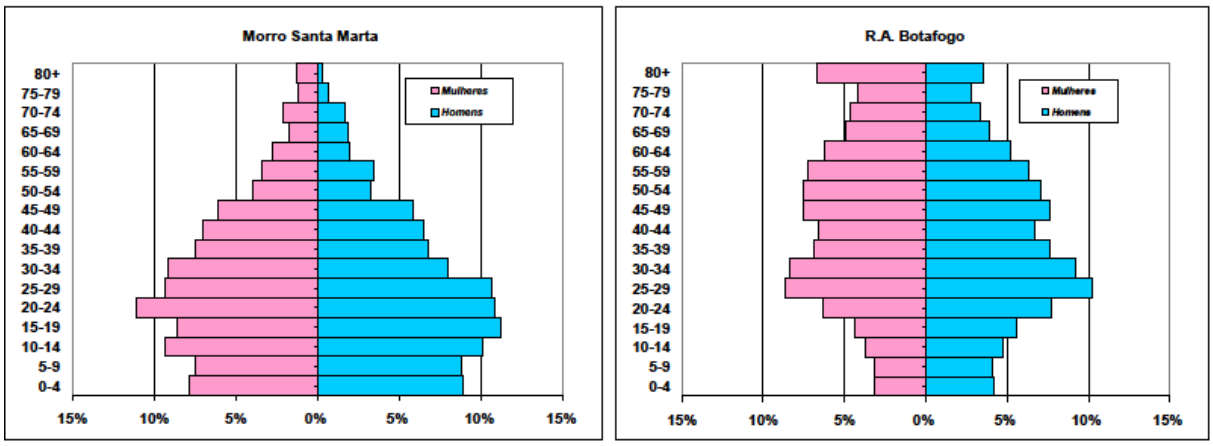
La population et l'extension territoriale de Cantagalo sont légèrement plus importantes : 4 771 personnes, 1 428 domiciles avec une extension territoriale de 63 974 m2. Le nombre de résidents par logement se rapproche de celui de Santa Marta (3,34), comme également la densité démographique, 745,8 habitants/hectare (IPP-Rio 2013b).

Une population jeune et majoritairement féminine

Si l'on s'intéresse à la répartition de la population selon l'âge et le sexe, la population des deux *favelas* est majoritairement jeune et féminine. À Santa Marta 57 % de la population ont moins de 29 ans et environ 52 % sont des femmes. Si l'on compare la distribution de l'âge de la population de Santa Marta avec celle de Botafogo nous pouvons remarquer des dynamiques démographiques très différentes.

[174] Alors que le 6 % provient d'une autre municipalité de l'Etat.

Graphiques 5 et 6. Pyramides des âges - Santa Marta et Botafogo



Source : IPP-Rio (2013a, p. 5)

Tableau 18. Distribution de la population par tranche d'âge à Santa Marta

	Tranche d'âge									
	0 à 14		15 à 29		30 à 64		+ 65		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Santa Marta	**1.022**	**26**	**1.201**	**31**	**1.477**	**38**	**213**	**5**	**3.913**	**100**
R.A. Botafogo	11%		21%		50%		17%		100%	
Rio de Janeiro	19%		24%		46%		10%		100%	

Source : IPP-Rio (2013a)

Alors que la population de Botafogo enregistre une tendance au vieillissement relativement importante (17 % ont plus de 65 ans) et même bien supérieure à celle de la ville de Rio de Janeiro (10 %), à Santa Marta seulement 5 % ont plus de 65 ans.

Les données relatives à Cantagalo montrent une dynamique similaire : 51 % de la population sont des femmes et 59 % ont moins de 29 ans, alors que la majorité de la population dans la région administrative de la Lagoa se concentre dans la tranche d'âge 30 - 64 ans (50,5 % de la population).

Tableau 19. Distribution de la population par tranche d'âge à Cantagalo

	Tranche d'âge									
	0 à 14		15 à 29		30 à 64		+ 65		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Cantagalo	**1.359**	**28**	**1.470**	**31**	**1.791**	**38**	**151**	**3**	**4.771**	**100**
R.A. Lagoa	12,9%		18,9%		50,5%		17,7%		100%	
Rio de Janeiro	19%		24%		46%		10%		100%	

Source : IPP-Rio (2013b)

Un taux d'analphabétisme relativement encore important

Afin de décrire le profil de la population des deux *favelas* étudiées, nous nous intéressons maintenant au profil éducatif. Voyons d'abord les indicateurs relatifs à Santa Marta. Les données du recensement de 2010 montrent que le niveau d'instruction de la population à Santa Marta est relativement faible (85,8 %) au regard de celui de Botafogo (97,9%) et la ville de Rio de Janeiro (92,7 %). En effet, si l'on compare ce taux avec ceux de Botafogo, les écarts sont encore très importants : celui de Santa Marta est respectivement sept fois (pour les classes de 8 et 9 ans) et huit fois (pour celles de 8 et 9 ans et de 15 ans et plus) supérieur à celui de Botafogo. De plus, nous pouvons également remarquer une division sexuée du taux d'analphabétisme, et ce au désavantage des femmes : parmi la population analphabète âgée de 15 ans et plus (8,4 %), 56 % sont des femmes (IPP-Rio 2013a).

Tableau 20. Taux d'instruction à Santa Marta

	Tranche d'âge					
	Population de 8 et 9 ans		**Population entre 10 à 14 ans**		**Population âgée de 15 ans et plus**	
	Alphabétisé %	Analphabète %	Alphabétisé %	Analphabète %	Alphabétisé %	Analphabète %
Santa Marta	**85,8**	**14,2**	**96,8**	**3,2**	**91,6**	**8,4**
Botafogo	97,9	2,1	99	1	99,1	0,9
Rio de Janeiro	92,7	7,3	98	2	97,1	2,9

Source : IPP-Rio (2013a)

Les données du IETS, à partir d'un échantillon d'environ la moitié des domiciles de Santa Marta, indiquent des données bien plus inquiétantes.

Tableau 21. Taux d'analphabétisme fonctionnel – Santa Marta

Tranche d'âge	%
15 à 17	13,6
18 à 24	4,6
25 et plus	29

Source : élaboration propre à partir des données du IETS (2010b)

Cantagalo enregistre une dynamique similaire à celle de Santa Marta, mais les taux d'analphabétisme restent relativement moins importants. Comme à Santa Marta, la tranche de la population la plus touchée est celle de 8 et 9 ans (11,9 %) et ce pourcentage est très supérieur à celui de la région administrative de la Lagoa (3,4 %). Les enfants entre 10 et 14 ans enregistrent un taux d'alphabétisation presque généralisé de 97,2 %, pourcentage qui s'approche de celui de la ville de Rio de Janeiro (98 %). Enfin, parmi la population de 15 ans et plus, le taux d'analphabétisme reste relativement moins élevé que celui enregistré à Santa Marta (5,5 % contre 8,4 %). Pourtant, les écarts avec la région administrative de la Lagoa, où Cantagalo est localisé, ne sont pas négligeables : 5,5 % à Cantagalo contre 1 % à Lagoa. Encore une fois, les femmes enregistrent un taux d'analphabétisme plus important (55,6 %) (IPP-Rio 2013b)[175].

Tableau 22. Taux d'instruction à Cantagalo

	Tranche d'âge					
	Population de 8 et 9 ans		**Population entre 10 à 14 ans**		**Population âgée de 15 ans et plus**	
	Alphabétisé %	Analphabète %	Alphabétisé %	Analphabète %	Alphabétisé %	Analphabète %
Cantagalo	**88,1**	**11,9**	**97,2**	**2,8**	**94,5**	**5,5**
R.A. Lagoa	96,6	3,4	99,1	0,9	99	1
Rio de Janeiro	92,7	7,3	98	2	97,1	2,9

Source : IPP-Rio (2013b)

[175] Nous pouvons pourtant remarquer qu'à Pavão-Pavãozinho, ce sont les hommes qui enregistrent le taux d'analphabétisme le plus important (59 %).

Une participation importante dans l'économie formelle et des revenus « moyens » ?

Pour compléter le profil socio-économique de cette population, nous nous intéressons au marché du travail et aux indicateurs de revenus. Selon les données du IETS, 7,8 % de la population interrogée n'a aucun emploi à Santa Marta et 8,4 % à Cantagalo (IETS 2010a). Il est intéressant de noter que la plus grande partie de la population ayant un emploi a un contrat de travail formel : à Santa Marta, ce pourcentage s'élève à 65% et à Cantagalo, le taux est légèrement plus faible, mais tout de même majoritaire : 59 % (IETS 2010a). Ces donnés contredisent la vision largement répandue d'une situation d'informalité généralisée dans les relations de travail.

En ce qui concerne les secteurs économiques d'occupation à Santa Marta : 96 % de la population ayant un emploi travaille dans le secteur tertiaire, avec une participation nettement prédominante du secteur des services (72 %), suivi du secteur commercial (24 %), de la construction civile (2,5 %) et de l'industrie (0,5 %) (IETS 2010b)[176]. La catégorie des micro-entrepreneurs est celle qui enregistre le niveau d'informalité le plus élevé. Les établissements commerciaux à l'intérieur de Santa Marta et Cantagalo sont principalement des services de proximité comme : coiffeurs, boulangeries, *biroscas*, petits magasins de vente de produits, couturières, bars, etc. À Santa Marta, où les commerces correspondent à 11 % des occupés, seul 14 % sont formalisés[177].

Les tableaux suivants présentent la distribution des domiciles selon la classe de revenu déclinée par salaire minimum (s.m.) par tête à Santa Marta et Cantagalo (tableaux 23 et 24). Le salaire minimum de l'époque (2010) était de 510 *reais* (environ 160 euros) par mois. La plupart de la population dans les deux *favelas* se situe dans les trois classes « moyennes » de revenus dans l'échelle socio-économique des deux *favelas* : entre ¼ et 2 s.m par tête (81,8 % à Santa Marta et 81,9 % à Cantagalo). Alors que les premières deux classes (inférieur à ¼ de s.m. par tête) ne représentent que le 6,3 % de la population à Santa Marta et 7 % à Cantagalo et la dernière classe (plus de 2 s.m. par tête) concentre 7,2 % de la population de Santa Marta et 5,4 % à Cantagalo.

[176] Nous ne disposons du niveau de formalisation des commerces à Cantagalo. Pourtant, les commerçants correspondent à 13 % des occupés (IETS 2010a).

[177] Nous n'avons pas des données disponibles sur le taux de formalisation.

Tableau 23. Distribution des domiciles selon les revenus mensuels par tête (%) – Santa Marta

	Jusqu'à 1/8 s.m. (a)	Entre 1/8 et 1/4 s.m. (b)	Entre 1/4 et ½ s.m. (c)	Entre ½ et 1 s.m. (d)	Entre 1 et 2 s.m. (e)	Plus de 2 s.m. (f)	Sans revenus ou sans information
Santa Marta	1,3	5,1	**22,3**	**38,3**	**21,2**	7,2	4,6
R.A. Botafogo	0,1	0,4	1,6	5,7	11,4	77,7	3,1
Rio de Janeiro	0,5	2,8	10,8	23,6	23,6	34,1	4,3

(a) Jusqu'à 63,75 *reais* : environ 20 euros
(b) Entre 63,75 et 127,50 *reais* : entre 20 et 40 euros
(c) Entre 127,51 et 255 *reais* : entre 40 et 80 euros
(d) Entre 255,01 et 510 *reais* : entre 80 et 160 euros
(e) Entre 510,01 et 1020 *reais* : entre 160 et 320 euros
(f) Plus de 1020,01 *reais* : plus de 320 euros

Source : IPP-Rio (2013a)

Tableau 24. Distribution des domiciles selon les revenus mensuels par tête (%) - Cantagalo

	Jusqu'à 1/8 s.m.	Entre 1/8 et 1/4 s.m.	Entre 1/4 et ½ s.m.	Entre ½ et 1 s.m.	Entre 1 et 2 s.m.	Plus de 2 s.m.	Sans revenus ou sans information
Cantagalo	1,3	5,7	**22,7**	**38,3**	**20,9**	5,4	5,7
R.A. Lagoa	0,2	0,5	2,3	6,4	9,0	76,9	3,1
Rio de Janeiro	0,5	2,8	10,8	23,6	23,6	34,1	4,3

Source : IPP-Rio (2013a)

Interpréter les données du recensement de 2010 n'est pas une tâche aisée, d'abord en raison du fait que le gouvernement n'a jamais définit officiellement une ligne de pauvreté et de pauvreté extrême (Osorio et De Souza 2011). Dans le cadre des études sur la pauvreté au Brésil, les lignes définies peuvent ainsi être fort différentes. A titre d'exemple, le IETS utilise le seuil de pauvreté établit par l'*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA), une fondation publique de référence dans les études économiques : 235 *reais* par mois par tête (2010). A partir de cela, il affirme que le taux de pauvreté à Santa Marta est de 20,8 % et de 21,4 % à Cantagalo, alors que le taux d'indigence (seuil 117 *reais*) est de 5,5 % à Santa Marta et 2,1 % à Cantagalo (IETS 2010a). Cette même recherche indique que les revenus moyens par tête s'élèvent à 481 *reais* à Santa Marta et 612 *reais* à Cantagalo. Or, si l'on suit les critères du gouvernement fédéral déclinés en 2012, la plupart

de la population se situe dans les trois classes considérées comme étant sorties de la pauvreté : « vulnérables », « classe moyenne inférieure » (*baixa classe media*) et la « classe moyenne moyenne » (*média classe média*).

Encadré 2. Critères de classification des classes de revenus – Brésil 2012

- **Extrêmement pauvre** : revenus inférieurs à 81 *reais* par tête
- **Pauvre** : revenus entre 82 et 162 *reais* par tête
- **Vulnérable** : revenus entre 163 et 291 *reais* par tête
- **Petite classe moyenne** (*baixa classe média*) : revenus entre 292 et 441 *reais* par tête
- **Moyenne classe moyenne** (*média classe média*) : revenus entre 442 et 641 *reais* par tête
- **Haute classe moyenne** (*alta classe media*) : revenus entre 642 et 1.019 *reais* par tête

Source : gouvernement fédéral[178]

Ces critères permettent de mettre en évidence le potentiel attractif que cette population représente pour un marché « BOP » (Prahalad et Hart 2002). Le profil économique de cette population est ainsi assez représentatif des résultats des politiques sociales brésiliennes de lutte contre la pauvreté : une réduction de la pauvreté importante pendant la dernière décennie, mais des inégalités encore considérables. La comparaison des indicateurs économiques de Santa Marta et Cantagalo avec ceux de la ville de Rio de Janeiro et les quartiers où ces deux *favelas* sont localisées, le montre bien. La classe comprise entre 1/8 et ¼ de s.m. est deux fois plus importante que celle de la ville de Rio de Janeiro (5,1 % à Santa Marta contre le 2,8 % dans la ville de Rio de Janeiro) et dix fois plus importante que la région administrative de Botafogo le (5,1 % contre 0,4 % à Botafogo). On enregistre une tendance similaire lorsqu'on regarde ces mêmes indicateurs à Cantagalo. De plus, alors que les domiciles ayant plus de 2 s.m. par tête (plus de 320 euros) ne représentent que 7,2 % à Santa Marta et le 5,4 % à Cantagalo, au contraire, à Botafogo et à Lagoa, la très grande majorité de la population gagne plus de 2 s.m., 77,7 % et 76,9 % respectivement.

[178] http://www.sae.gov.br/site/?p=17351#ixzz3DOj2q0IM dernière consultation le 3.03.2013

2.3. L'intégration à la ville et ses contestations : encadrer et ouvrir aux logiques de marché (formel)

Dans le cadre du développement des politiques de régularisation foncière et urbanistique que nous avons présentées dans le premier chapitre, certaines *favelas* font l'objet d'une législation spécifique permettant leur reconnaissance progressive de la part de la municipalité. Il peut s'agir de la définition de ces zones comme étant d'intérêt social ou de la publication de décrets visant à définir des normes spécifiques d'usage et d'occupation du sol urbain. Depuis le début des années 2000, Santa Marta et Cantagalo ont été classées Zones d'Intérêt Social Spécial. Suite à l'installation des UPPs, deux décrets spécifiques ont été publiés visant à délimiter les modes d'usage et d'occupation du sol (en 2009 à Santa Marta et 2010 Cantagalo). A Santa Marta, en 2010 la municipalité a également reconnu et enregistré les rues de Santa Marta comme des rues publiques. Le tableau suivant résume synthétiquement la législation urbanistique des deux *favelas*.

Tableau 25. Législation urbaine concernant Santa Marta et Cantagalo

Favela	**Législation urbanistique**		
	Zone d'intérêt social	**Usage et occupation du sol**	**Reconnaissance des rues**
Santa Marta	Loi 3135 du 5.12.2000	Décret 30.870 du 3.07.2009	Décret 32.398 du 18.06.2010
Cantagalo	Loi 3.688 du 24.11.2003	Décret 33.015 du 5.11.2010	-

Au-delà de ces décrets visant à la régularisation urbaine des deux *favelas*, Cantagalo bénéficie actuellement d'un projet de régularisation foncière, appelé « Projet Cantagalo », réactivé sous l'impulsion d'un institut privé, le Instituto Atlantico[179]. Présenté comme un partenariat entre la « *favela* » et « l'asphalte », ce projet vise à promouvoir l'intégration des *favelas* par les droits privés de propriété foncière. Idéologiquement inspiré des idées de Hernando De Soto, cette initiative est guidée par l'économiste Paulo Rabello de Castro (consultant d'entreprise et directeur d'une agence de classification des risques), et appuyée par nombreuses entités, parmi lesquelles plusieurs avocats[180] ainsi qu'une organisation des habitants du quartier d'Ipanema appelé « Projet de Sécurité d'Ipanema » (*Projeto de Segurança de Ipanema*). Au-delà, il est essentiel de remarquer le fort appui manifesté par le gouvernement de l'Etat. Comme le souligne Alexandre Magalhães, le gouvernement a rendu le projet juridiquement possible. Ce dernier a notamment envoyé

[179] Cantagalo avait déjà bénéficié du premier programme de régularisation foncière (Chaque famille un lopin de terre), mis en place toujours sous le gouvernement Brizola.

[180] Parmi ces avocats nous pouvons citer le Cabinet Mitchell & Mitchell. Nous avons eu l'occasion de mener un entretien avec l'un des avocats de ce cabinet impliqué dans le « Projet Cantagalo ».

une proposition d'amendement constitutionnel et un projet de loi complémentaire pour le réglementer auprès de l'Assemblée Législative de l'Etat de Rio de Janeiro (ALERJ) afin de permettre que les organes de l'Etat propriétaires de la zone occupée par Cantagalo puissent procéder à une donation des immeubles aux occupants respectifs (Magalhães 2013a). Ces propositions ont été approuvées dans des délais très courts ; au-delà l'Etat a également approuvé une exonération du paiement de l'impôt relatif à la transmission des biens immobiliers.

Dans le cadre de ce projet, en 2011, quarante-quatre titres de propriété ont été délivrés aux résidents de Cantagalo dans le cadre d'une cérémonie publique largement médiatisée, nombre qui correspond pourtant à moins de 3 % de l'ensemble de cette population (Magalhães 2013a). Si, comme l'avance A. Magalhães, on écarte l'hypothèse d'une certaine ingénuité des promoteurs du projet, le fait que « le capital économique des auteurs [du « projet Cantagalo »] n'est pas dépourvu de capital politique, alors qu'ils ont accès aux plus hautes sphères de l'administration » (Magalhães 2013a, p. 27), montre que les acteurs économiques privés et les pouvoirs publics s'alignent sur les thèses néolibérales. Dans le cadre du foncier, celles-ci « visent en théorie à assurer la sécurité foncière et le droit des individus à la ville (au sens strict de participation légale à la ville). En formalisant et en libérant les échanges fonciers urbains, elles espèrent créer un marché attractif qui assure la rentabilité des investissements en équipements collectifs » (Michel, Denis, et Gonçalves 2011, p. 8).

Comme nous l'avons montré dans le chapitre 3, la politique de sécurité et les politiques de rénovation urbaine ont renforcé un processus de valorisation immobilière qui n'a pas touché que les quartiers déjà hautement valorisés, mais également les *favelas*, notamment celles de la zone sud. La titrisation pourrait renforcer d'autant plus ce processus de valorisation, ce qui ne sera pas forcement à l'avantage d'une sécurisation foncière de ces habitants. Comme les soulignent Alain Durand-Lasserve et Jean-François Tribillon « la simple légalisation-régularisation d'un habitat qui se trouve en situation urbanistico-foncière irrégulière a pour conséquence une augmentation de son prix sur le marché. Il n'est toutefois pas sûr que cette augmentation, combinée à une cessibilité selon le droit commun, conduise le possesseur-occupant de cet habitat à l'améliorer, ou à contribuer à l'amélioration de l'environnement du quartier, comme le suggèrent beaucoup de partisans d'opérations de régularisation massives. L'habitant concerné ne le souhaite pas toujours, et il n'en a pas nécessairement les moyens. Parfois, il préfèrera vendre et aller habiter ailleurs. Ce sont alors les nouveaux acquéreurs - qui appartiennent à un groupe de revenus supérieur - qui entreprennent les travaux d'amélioration. » (Durand-Lasserve et Tribillon 2000).

Si, encore aujourd'hui, l'attribution des titres de propriété n'a pas encore suffisamment avancé, les risques de la titrisation sur le processus de remplacement

progressif de la population sont non négligeables, notamment dans ce contexte géographique spécifique. Ce projet de titrisation se place d'ailleurs dans une position antinomique à celui envisagé par le Statut de la Ville de 2001. Par cette loi, le Brésil a inscrit le « droit à la ville » dans sa législation et par cela il s'agit de construire une « ville-droit en résistance à la ville-marché » (Alves dos Santos Junior 2007) dans une démarché fondamentalement différente des politiques de régularisation inspirées par Hernando de Soto (Fernandes 2007). La titrisation dans un contexte de spéculation foncière importante risque donc d'infirmer l'un des principes proclamés par cette loi : la garantie des fonctions sociales de la ville et de la propriété urbaine.

La non-prise en compte de ces principes dans les politiques urbaines envers les *favelas* signifie, dans les faits, laisser aux logiques du marché la définition des « gagnants » et des « perdants » du processus de titrisation. Justine Ninnin rappelle à juste titre que la population de ces *favelas* n'est pas hétérogène et pour cela, les habitants ne sont pas égaux face à la spéculation immobilière : « Pour une partie de la population qui appartient à la « bourgeoisie *favelada* », la spéculation ne conduit pas au déménagement, puisqu'ils sont propriétaires, et parfois de plusieurs maisons, et profitent pleinement de cet essor économique. Parmi les propriétaires les plus pauvres, certains, bien qu'ils disposent d'un bien immobilier qui se valorise, peuvent se retrouver dans l'impossibilité de faire face à la hausse du coût de la vie et devront donc vendre leur propriété pour s'installer sur un terrain plus distant. D'autres auront la possibilité de profiter de cette valorisation qui génère un développement économique pour lancer de nouveaux projets commerciaux prenant ainsi le chemin de l'ascension sociale. Les propriétaires qui louent leur bien sont les plus gagnants, notamment avec l'arrivée de plus en plus d'étrangers cherchant à louer dans les *favelas* (ce phénomène n'est toutefois pas encore chiffré). Pour les locataires à faible revenu, la situation apparait plus instable. Largement minoritaires, ils semblent en effet être les oubliés de la régularisation foncière, certains pouvant se trouver dans l'incapacité de faire face aux dépenses supplémentaires qu'occasionne la valorisation du quartier, et devront quitter la zone sud pour des quartiers plus éloignés » (Ninnin 2014). La titrisation, dans ce contexte, ne pourra qu'amplifier les inégalités d'accès au logement déjà préexistantes. Les conséquences de la régularisation de l'accès au service d'électricité sur les bénéficiaires nous permettront d'apporter un éclairage complémentaire sur cette question.

Les modes de régularisation urbaine à Santa Marta sont également au centre des protestations accrues de la part des habitants qui invoquent le non-respect de l'un des principes du Statut de la Ville : la participation directe des citoyens au processus de décision dans la planification urbaine. La reconnaissance formelle de Santa Marta par les décrets d'usage et d'occupation du sol et l'enregistrement des rues signifie, en contrepartie, un encadrement accru des modes de développement de la *favela*. À partir de l'entrée en vigueur de ces décrets, n'importe quelle amélioration des logements (ou expansion) doit

être préalablement autorisée par la municipalité. À partir de 2006, avec l'élection au gouvernement de l'Etat de Sergio Cabral, le projet d'aménagement de Santa Marta a été modifié incluant le relogement des habitants de la partie haute de la *favela*, le Pico. Diagnostiquée comme étant une zone géologiquement à risque, cette zone n'a pas bénéficié des améliorations des infrastructures réalisées dans le reste de la *favela*. Alors qu'elle est la région la plus ancienne de la *favela* et concentre la mémoire collective de l'occupation de Santa Marta, les résidents se sont largement organisés pour demander le non-relogement à l'avantage d'actions visant plutôt à sécuriser géologiquement la zone (illustration 32).

Illustration 32[181]. Protestations contre le relogement des habitants du Pico – Santa Marta



La photo illustre les modes de mobilisation des habitants du Pico. Les drapeaux affichent les phrases suivantes : « Expulsion blanche », « Paix sans voix », « Ne laissez pas éteindre notre histoire ». Afin de faire face collectivement à la précarité imposée par l'abandon de l'Etat en tant que prestataire de services publics, les habitants ont constitué un collectif d'entre- aide et contre le relogement. Le collectif dénonce plus largement le projet d'urbanisation considéré comme « top-down », dépourvu de participation populaire et au service des élites du quartier de Botafogo. L'extrait de l'entretien suivant réalisé avec l'un des leaders locaux, fondateur de l'association et habitant du Pico, explicite cette position :

> « La question est que nous (Santa Marta) sommes localisés dans l'une des zones où habite l'élite carioca et le siège de nombreuses institutions : l'école allemande, résidences de luxe, le club Gurilandia, le Consulat du Portugal, etc. Tout le monde a peur qu'on aille s'élargir (*que a gente se espande*). C'est pour cela qu'ils ont construit des murs. Ce n'est même pas pour la forêt, c'est pour que l'élite soit plus tranquille. Ils ont gaspillé des millions de *reais* pour ce mur alors qu'il manque un assainissement décent ! C'est une honte ! Avec le Pico c'est pareil. C'est pour faire de cette partie un endroit touristique, avec un belvédère. » (Leader local (2), Santa Marta, 22.11.2011)

[181] Source image : Firmino (2011), disponible sur : http://www.ocotidiano.com.br/2012/07/sobre-processo-de-remocao-no-santa.html dernière consultation le 23.04.2012

Mais la réponse gouvernementale est encore aujourd'hui celle de laisser cette population dans une espèce de « limbe ». Jusqu'en 2013, ces habitants n'avaient pas encore été relogés alors que depuis des années le gouvernement interdit toute amélioration de cette zone, et ce de manière stratégique afin de les obliger à accepter enfin le relogement. Dans les faits, si la menace de relogement a été annoncée avant la nouvelle politique de sécurité publique, cette dernière a indéniablement contribué à rendre les pressions sur les habitants encore plus importantes. D'une part, il est interdit aux habitants d'apporter quelque amélioration de leurs logements que se soit ; par ailleurs l'installation d'un Pouso,[182] depuis 2009 à l'entrée de la *favela* s'avère indéniablement être un outil de contrôle de la municipalité des modes de développement de la *favela*.

Illustrations 33 et 34. Conditions des logements dans la zone 'Pico' – Santa Marta



Source : Pilo' (2011)

D'autre part, les actions d'amélioration des services urbains qui ont fait suite à l'installation de l'UPP n'ont pas été étendues au Pico. Les habitants témoignent avoir été victimes de stratégies de coupure[183] de la part de la compagnie d'eau, alors que le nouveau système d'éclairage n'a pas été installé dans cette zone, obligeant les habitants à installer des ampoules en dehors de leurs logements. Enfin, la collecte de déchets n'est pas réalisée par la municipalité. La « dramatisation » du risque environnemental (chapitre 3), ici mobilisé pour justifier un relogement des habitants plutôt que pour dresser un constat permettant des actions de protection, pose avec acuité la question de savoir pour qui ce projet est pensé, surtout si l'on admet qu'il s'agit de la zone potentiellement la plus

[182] Pour rappel, le Pouso est le dispositif de la municipalité ayant l'objectif d'encadrer les modes de développement de la *favela* selon les critères définis par le décret d'usage et de d'occupation du sol.

[183] Les habitants sont obligés de s'approvisionner en eau à l'une des sources d'eau de la *favela*.

touristique de la *favela*. Ainsi, le projet politique d'un « droit à la ville » ne trouve pas une inscription concrète dans les actions des politiques urbaines.

Cette introduction nous a permis de familiariser le lecteur avec les dynamiques politico-économiques plus larges dans lesquelles Santa Marta et Cantagalo s'insèrent. Présentes dans l'espace urbain depuis plus d'un siècle, Santa Marta et Cantagalo et leurs populations sont aujourd'hui au centre d'intérêts multiples que la « pacification » n'a fait qu'amplifier ; la nouvelle politique de sécurité publique a permis la mise en œuvre d'une « formalisation sélective » (Klarberg et Olsson 2014) affichée comme une démarche « d'intégration » des *favelas*. Néanmoins, nous avons bien montré que la présence de l'Etat se fait principalement par l'encadrement de leurs modes d'occupation et l'expérimentation de nouvelles mesures de contrôle social autoritaire, et le marché y voit tout intérêt d'expansion, notamment par leur localisation valorisée. Ces deux *favelas* sont pourtant encore aujourd'hui soumises à une précarité des conditions d'urbanisation et les indicateurs socio-économiques montrent bien les fortes inégalités qui marquent leur population.

Dans les prochains chapitres nous rentrerons dans la « boîte à outil » de cette « formalisation sélective » notamment via la régularisation du service d'électricité. Il s'agit notamment d'expliciter comment s'opère le passage d'une politique d'abandon d'un collectif spatialisé à une relation commerciale individuelle et contractualisée. Notre analyse permettra de montrer plus largement par quels biais on assiste à une néolibéralisation de la politique de régularisation du service d'électricité.

Chapitre 4. Les compteurs et la contractualisation de la relation commerciale

La régularisation du service d'électricité se fait d'abord par le biais d'un changement technique : l'installation (ou la remise en marche) de compteurs individuels et la réfection du réseau. Par ces actions techniques, l'entreprise (ré)établit une relation commerciale auparavant en échec, au travers de sa contractualisation renouvelée. La souscription d'un abonnement contractualise la relation commerciale entre l'entreprise et ces usagers, qui acquièrent le statut d'abonné. La mise en œuvre de ce contrat, entendue comme la manière dont des rôles, des obligations, des responsabilités et des droits sont respectés et ajustés avec l'objectif de pérenniser le service, ouvre des défis importants, notamment dans des espaces qui sont restés partiellement à la marge des logiques contractuelles. Nous estimons que ces défis présentent au moins deux dimensions : d'abord celle de la « durabilité » de la contractualisation de la relation commerciale ; ensuite celle de la confiance pour dépasser la situation d'échec héritée et rétablir des principes d'action partagés au delà du seul document signé.

Concernant la première dimension, la réflexion proposée par Henri Coing sur la relation entre le contrat, comme moyen de clarification des rôles et de renforcement des responsabilités des différents acteurs, et les modes de régulation, dans le cadre de la gestion déléguée du service d'eau dans les petites villes du Burkina Faso (Coing 1998a) nous a inspirée pour construire nos analyses. Contrairement au propos de l'auteur, il ne s'agit pas ici d'interroger la validité du contrat comme outil de construction de cette relation. Pourtant certaines des questions abordées par l'auteur s'avèrent particulièrement fructueuses pour sortir d'une vision uniquement juridique du contrat au profit d'une approche intéressée par sa « mise en œuvre » ; notamment, les modes de mise en œuvre des « règles du jeu », le rapport entre contrat et régulation et les modes de construction de la légitimité (des acteurs, des « règles du jeu », des modes de régulation etc.) (Coing 1998a).

Dans la construction de la légitimité de cette relation commerciale contractualisée, le rôle de la confiance n'est pas secondaire. Bien au contraire, il participe pleinement à la transaction de la relation commerciale. Aborder cela à partir de l'objet technique qui représente symboliquement et matériellement cette relation commerciale, le compteur, nous paraît donc pleinement pertinent.

Bernard Barraqué affirme : « le compteur [d'eau] : une question de confiance » (Barraqué 2013, p. 101). Armand Hatchuel, avait adopté ce même registre de la confiance/défiance dans l'histoire des compteurs d'eau à Paris en montrant que dans la dynamique de l'échange marchand il « n'est pas nécessaire de supprimer toutes les raisons de se méfier, mais seulement celles qui empêchent la survie de la transition ou de son amélioration ; aujourd'hui « supportable » ne le sera plus demain. La dynamique de l'échange marchand n'est donc pas la quête d'un équilibre permanent, elle se forge plutôt dans les déséquilibres et les déplacements de la confiance-méfiance » (Hatchuel 2000, p. 353). La question est ici d'explorer dans quelle mesure les choix techniques, les modes de mise en œuvre des « règles du jeu » régissant la relation commerciale permettent de construire un niveau de confiance minimale pour penser la durabilité de la transition commerciale demain.

Le compteur a un rôle primaire dans le maintien de l'équilibre contractuel, comme l'avait déjà explicité Madeleine Akrich :

> « La signature d'un contrat qui lie, par un système d'obligations réciproques, le fournisseur et le consommateur d'électricité constitue l'aboutissement de tout le processus qui conduit au raccordement : cette relation contractuelle est matérialisée et arbitrée par un dispositif technique simple, **le compteur**, qui permet de traduire la variété des usages laissée au bon vouloir du consommateur d'électricité en une unique mesure, une certaine quantité de kWh, elle-même retraduite, en application des conditions prévues dans le contrat, en une facture qui transforme le consommateur en client débiteur de l'entreprise. A tout moment, le compteur assure le maintien de l'équilibre contractuel. » (Akrich 1989, p. 9)

Ensuite, parce qu'une large littérature a permis de mettre en évidence la nature politique et sociale de cet objet technique. A cet égard, M. Akrich nous fournit une hypothèse forte, que nous souhaitons tester dans ce chapitre: « les objets techniques ont un contenu politique au sens où ils constituent des éléments actifs d'organisation des relations des hommes entre eux et avec leur environnement » (Akrich 1987, p. 1). Selon l'auteur, les objets techniques sont des médiateurs dans les relations humaines, définissant leur configuration, autorisant certains comportements et pas d'autres.

Dans la continuité de cette hypothèse, une riche littérature sur les compteurs à prépaiement, notamment en Afrique Sub-Saharienne, nous aide à mettre en perspective la régularisation socio-technique mise en œuvre par la Light. De manière générale, l'installation des compteurs a prépaiement a été largement légitimée par les décideurs pour soutenir les objectifs d'expansion de l'accès au service des zones à faibles revenus, capaciter les abonnés (notamment les pauvres) et générer des revenus pour les opérateurs

et donc pour résoudre les problèmes de paiement des factures des abonnés pauvres dans le cadre d'une privatisation du service d'eau. Plusieurs critiques ont été avancées au regard de ce dispositif (Smith et Ruiters 2006) et elles convergent sur trois aspects : le prépaiement comme expression du néo-libéralisme (1), le prépaiement comme discipline technique (2), et le prépaiement comme un outil de dépolitisation de la relation entre l'Etat et la société (Baptista 2013). Au contraire, d'autres auteurs soulignent les effets positifs de ces dispositifs sur l'expansion de l'accès au réseau. Dans ce cadre, Idalina Baptista affirme que l'installation des compteurs à prépaiement à Maputo a procédé plutôt à une capacitation des abonnés, sur trois plans : une facilitation de l'accès au réseau, une perception d'autonomie par le prépaiement et la possibilité de mieux gérer l'achat de l'électricité (Baptista 2013).

L'analyse du système de mesure installé par la Light s'avère un cas intéressant pour rentrer dans ce débat. L'objectif de ce chapitre est d'abord de démontrer que la régularisation socio-technique du service vise à « normaliser » la relation commerciale par des techniques de disciplinarisation. Les travaux de Michel Foucault, d'ailleurs largement mobilisés dans les analyses sur les compteurs à prépaiement, nous serons particulièrement utiles pour analyser ces modes de normalisation. De plus, nous partageons la critique avancée par I. Baptista, lorsqu'elle affirme qu'il est nécessaire de sortir d'une vision normative sur les dispositifs de fournissement du service, au profit d'une approche centré sur les interactions quotidiennes entre les abonnés et les compteurs (Baptista 2013). Dans notre démarche d'investigation nous avons donc particulièrement exploré ces interactions afin de comprendre plus largement les modes d'appropriation de ces outils par les abonnés dans le cadre de la « mise en œuvre » de la relation commerciale contractualisée.

Ce chapitre est organisé autour de quatre parties. Dans un premier temps, nous aborderons l'articulation entre régularisation sociotechnique et politique de lutte contre les pertes commerciales à l'échelle de la zone de concession de l'entreprise. En effet, la régularisation du service d'électricité dans les *favelas* avec UPP est développée dans le cadre d'une politique plus large de lutte contre la fraude, qu'il s'agira de caractériser en premier. Cela permettra d'une part d'expliciter le rôle attribué par la Light aux outils socio-techniques dans la régularisation de l'accès au service, et, d'autre part, de préciser comment ces mêmes outils modifient les modes de gestion de la relation commerciale avec les abonnés. Ensuite, nous présenterons les déclinaisons locales des choix techniques à Santa Marta et Cantagalo, et les implications « citoyennes » de l'acquisition du statut d'abonnés pour les habitants des quartiers informels. Enfin, nous nous attacherons à expliquer comment les différents choix sociotechniques participent à la construction des « règles du jeu » partagées et leurs limites dans la construction d'un compromis contractuel entre l'entreprise de distribution et les abonnés.

1. Régularisation sociotechnique et lutte contre les pertes commerciales : « les moyens du bon dressement »[184]

Quatre années après la mise en place du premier projet de régularisation dans les *favelas* bénéficiant d'une UPP, le montant des pertes commerciales[185] dans la zone de concession de la Light est encore non négligeable : il s'élève à 45 % si l'on considère ces pertes sur l'ensemble de l'énergie facturée (Light 2013b). L'entreprise a pourtant multiplié les efforts de lutte contre les pertes commerciales depuis une quinzaine d'années. Depuis 2002, l'entreprise a particulièrement misé sur la sécurisation des infrastructures et la diversification des outils de détection de la fraude. Parallèlement aux procédures de détection de la fraude dite « conventionnelle », qui consistent à analyser l'historique de la consommation des abonnés suspectés de fraude et à contrôler ponctuellement ceux qui enregistrent des anomalies dans leur courbe de consommation, l'entreprise a procédé à la « transformation de certaines zones enregistrant un taux important de fraude » (Directeur du département des pertes d'énergie, Light, entretien du 31.10.2011). Cette « transformation » se fait par l'installation de deux types de systèmes de mesure : le « système de mesure centralisé » (SMC) et le « système de mesure individualisé » (SMI). Leur fonctionnement, qui sera expliqué en détail tout au long du chapitre, repose sur l'installation de réseaux antifraudes et de compteurs à relevée télémétrique, depuis le siège de l'entreprise.

Cette section s'intéresse d'abord au déploiement et à la localisation de ce dispositif sociotechnique dans la zone de concession de la Light, pour expliciter ensuite comment ces outils redéfinissent les modes de mise en relation entre l'entreprise et ses usagers.

1.1. Une « ingénierie spatiale » aux extrémités de l'échelle socio-territoriale

Dans la définition de sa stratégie de lutte contre les pertes commerciales, l'entreprise procède d'abord à leur localisation géographique avec l'objectif d'identifier les zones où mettre en place des mesures coercitives plus importantes. Cette localisation se fait selon la région de la zone de concession de l'entreprise et selon le type d'habitat. Le

[184] Foucault (1975).

[185] Pour rappel, les pertes commerciales, nommées également « pertes non techniques », sont attribuées à des stratégies de fraude, de vol ou d'erreur de lecture du compteur et sont ainsi directement liées à la gestion commerciale du service. Il s'agit de l'électricité fournie mais pas facturée.

tableau suivant (26) résume les pourcentages des pertes commerciales enregistrées dans chaque région, calculées sur l'énergie facturée.

Tableau 26. Distribution des pertes d'électricité selon la zone géographique - 2012[186]

	Light (total)	Vale do Paraiba	Litoranea	Région Est	Région Ouest	Baixada Fluminense
Nombre de clients	4.100.000	418.489	814.157	857.437	934.709	1.005.013
Facturation faible tension (GWH)	13.411	1.129	4.934	2.558	2.507	2.283
Pertes non techniques (GWH)	6.029	43	267	1.787	1.924	2.008
Pertes non techniques/énergie facturée BT (%)	45%	4%	5,5%	70%	77%	88%

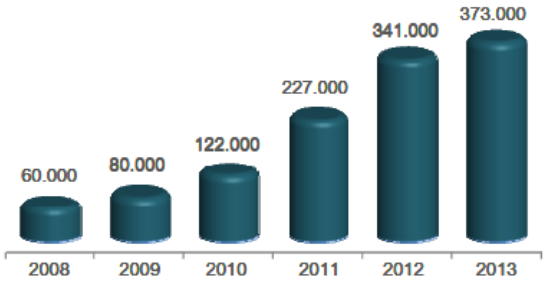
Source : Light (2013b)

Cette distribution géographique des pertes commerciales est accompagnée de leur identification à une échelle plus fine, celle de l'habitat. Comme nous l'avons déjà expliqué auparavant : tant les quartiers populaires que les « *condominios fechados* », où réside une population à très hauts revenus, concentrent des niveaux de pertes commerciales importants. De ce fait, l'installation des systèmes anti-fraude a commencé en 2008 à ces deux extrémités de l'échelle socio-territoriale. D'abord, dans les *condominios* des classes à hauts revenus, localisés dans les zones de Barra da Tijuca, Jacarepagua et Recreio, environ 40 000 compteurs ont été installés. Puis, dans la périphérie de Rio, la Baixada Fluminense, où habite une population ayant un profil socio-économique relativement pauvre. Les municipalités de Belford Roxo, São João de Meriti et Duque de Caxias ont été la cible des premières installations.

L'installation des compteurs à relevé télémétrique a connu ces dernières années une progression considérable. Alors qu'en 2008 seulement 60 000 abonnés étaient branchés via ce type de dispositif, en 2013 le nombre s'élevait à environ 400 000, soit 1/10e des abonnés de la Light. Le graphique ci-dessous (7) montre de fait une augmentation considérable du nombre des compteurs installés à partir de 2010.

[186] Pour la localisation géographique de chaque zone revoir la carte 2 (chapitre 2).

Graphique 7. Nombre de compteurs de télémesure installés 2008 – 2013 - Light



Source : Light (2013b)

Le quasi doublement des installations entre 2010 et 2011 est lié à la progressive installation des UPPs à partir de 2009. Perçue comme une opportunité pour progresser dans la lutte contre les pertes commerciales, la Light cherche à accompagner le rythme très soutenu des installations des UPPs. Le directeur des relations avec les investisseurs déclare en 2011 que : « Les pertes commerciales en énergie électrique de Light sont divisées en « zones à risque » et « zones à non-risque ». 40 % de nos pertes sont localisées dans les « zones à risque », qui sont essentiellement les *favelas*, mais les 60 % restant sont dans des banlieues normales, des logements normaux. C'est un problème très culturel ici à Rio le vol d'électricité. La pacification a ouvert l'accès de la Light aux « zones à risque ». Avant, l'Etat ne rentrait pas dans les *favelas* et la Light ne rentrait pas non plus. Aujourd'hui il existe une solution technologique pour résoudre le problème des pertes commerciales, la mesure électronique » (cité par Figo 2011).

En 2013, sur les trente-deux zones[187] équipées d'une UPP, la Light avait commencé la régularisation technique du service dans quinze zones (dont neuf où la régularisation était terminée), pour environ 200 000 personnes desservies et 60 000 consommateurs/foyers (Light 2013b). Il s'agit d'environ la moitié de la population concernée par l'installation des UPPs. Ainsi, le système anti-fraude a été installé dans environ une trentaine de *favelas*. La liste des *favelas* ayant reçu l'installation de la télémesure jusqu'à janvier 2014 est la suivante : Chapeu Mangueira, Babilonia, Santa Marta, Cabritos, Tabajaras, Vidigal, Chacara do Ceu, Morro dos Macacos, Pau de Bandeira, Parque Vila Isabel, Formiga, Salgueiro, Borel, Morro do Andarai, Caçapava, Jamelão, Nova Idivieia, Morro da Mineira, Tiuti, Mangueira, São Carlos, Fallet, Fogueteiro, Providência, Complexo do Alemão, Areas de assentamentos Alemão e Manguinhos, Batan, Novo Rio, Rio das Pedras[188].

[187] A une « zone » peuvent correspondre plusieurs *favelas*.

[188] Liste transmise par communication électronique avec un gérant social de la Light le 13.01.2014.

Les coûts de rénovation de l'infrastructure (réseau, transformateurs, compteurs) sont entièrement supportés par la Light dans le cadre d'un montant d'investissements défini annuellement, ces derniers étant financés à 70 % par les prêts accordés par la BNDES (Banque Nationale de Développement Economique et Social), ce que lui permet un accès au crédit à des taux plus faibles qu'auprès d'une banque privée.

Les deux illustrations suivantes (35 et 36) illustrent la localisation géographique des deux principaux systèmes de télémesure installés par la Light. La première carte montre notamment leur installation aux deux extrémités de l'échelle socio-territoriale. Le « système de mesure individuel » (SMI), signalisé dans l'image en vert, est principalement installé dans des *condominios* à hauts revenus, alors que le « système de mesure centralisé » (SMC), signalisé en rouge, concerne des zones populaires (informelles ou pas).

Illustration 35. Spatialisation de la technologie anti-fraude Light SMC, SMI et UPP-2012



Source : Light (2012a)

L'illustration suivante (36) permet de montrer non seulement la progression considérable des installations de télémesure, mais elle permet de surcroît de repérer dans quelles zones elle a été installée dans le sillage d'une UPP (cf. le symbole « UPP et Light Legal »).

Illustration 36. Spatialisation de la technologie anti-fraude SMC, SMI et UPP- 2013



Source : Carneiro, Negreiros de Sà, et Werneck (2013)

La progressive installation de ce type de technologie dans des espaces où les modes conventionnels de lutte contre la fraude sont en échec cherche donc à répondre de manière localisée au problème des pertes commerciales. Si cela se fait d'abord par la sécurisation des installations, l'analyse du fonctionnement de ces outils socio-techniques va nous permettre d'expliciter qu'ils sont supportés par des logiques d'apprentissage visant à « normaliser » les comportements des abonnés et ce dans l'objectif de minimiser les incertitudes associées à la relation commerciale.

1.2. Le système socio-technique : pouvoir disciplinaire et normalisation

M. Foucault conceptualise le pouvoir disciplinaire comme « un pouvoir qui, au lieu de soutirer et de prélever, a pour fonction majeure de « dresser » » (Foucault 1975, p. 172). Cela est mis en œuvre par la « sanction normalisatrice », qui doit être corrective des comportements qui ne relèvent pas de la norme. Affirmer l'hypothèse d'une tentative de disciplinarisation de ces abonnés par les dispositifs socio-techniques demande d'expliciter de manière minutieuse les mécanismes sur lesquels ils reposent. C'est l'objet de cette sous-section.

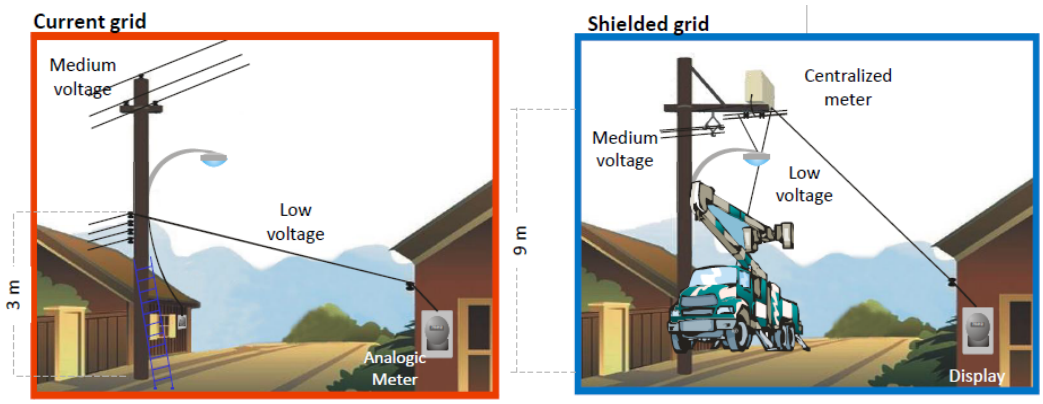
Une mesure de la consommation protégée et centralisée : discipliner les comportements illicites

Comme nous l'avons introduit auparavant, l'entreprise a installé deux types de systèmes de mesure télémétrique et anti-fraude : le « système de mesure centralisé » (SMC) et le « système de mesure individuel » (SMI). Malgré quelques différences techniques, les deux systèmes remplissent les mêmes fonctions : permettre une lecture des compteurs à distance (dite « télémétrique ») et inhiber la fraude. Cette dernière fonction est remplie par les propriétés technologiques du système, mais aussi par des mesures gestionnaires complémentaires visant le même objectif.

Dans le « système de mesure centralisé », les câbles à faible tension sont blindés afin de protéger le réseau contre des possibles branchements clandestins et les compteurs électromécaniques sont remplacés par des compteurs à puce électroniques, considérés comme moins vulnérables à la fraude. L'installation de ces équipements est accompagnée par la mise en œuvre de mesures de sécurisation ultérieures supportées par des logiques préventives et punitives. D'abord, les compteurs ne sont pas installés chez l'habitant mais concentrés dans des boîtes appelées « point de concentration secondaire »[189], localisées en haut des poteaux, à une hauteur de 9 mètres du sol. Les informations sont ensuite envoyées vers un « point de concentration primaire », ce dernier étant programmé pour envoyer toutes les données via internet au siège de la Light. La localisation des compteurs en haut de poteaux vise explicitement à les sécuriser ultérieurement des possibles fraudes. L'accès aux boîtes par les abonnés n'est pas seulement interdit mais des mesures punitives sont également prévues en cas de tentative de fraude. Le cas échéant, outre la déconnexion instantanée de l'abonné, la localisation des boîtes de concentration des compteurs place le fraudeur face au risque d'électrocution. Comme il est possible de le constater à partir de la figure ci-dessous (37), les compteurs sont en effet localisés à proximité du réseau à moyenne tension, ce dernier n'étant pas isolé.

[189] Chacune ayant entre neuf et douze compteurs.

Illustration 37. Différence entre le réseau conventionnel et le réseau anti-fraude



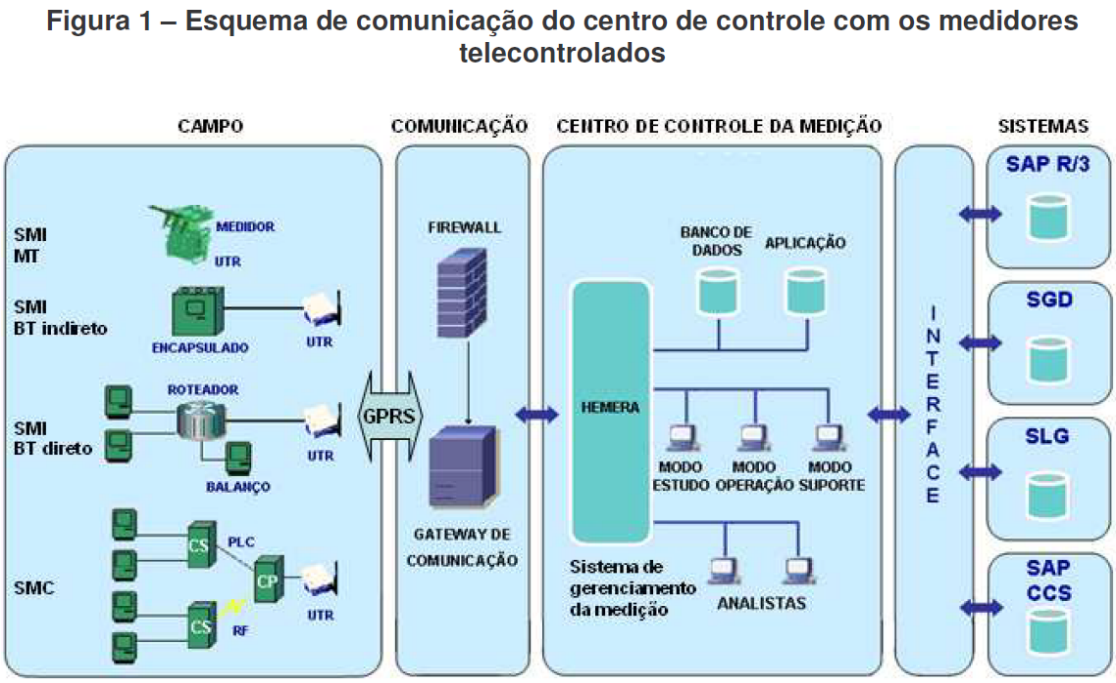
Source : Kelman (2012)

Ce premier type de mesure est principalement installé pour des zones qui se caractérisent, selon les termes utilisés par l'entreprise, par un « haut niveau d'agressivité (*agressividade*)» au réseau (Light 2009, p. 9), c'est-à-dire des zones à faibles revenus, à forte proportion de logements sociaux et des zones à urbanisation précaire. Au contraire, le deuxième système de mesure, dit de mesure individuel est installé dans des zones où l'on enregistre une « faible agressivité au réseau » (Light 2009, p. 7) : essentiellement dans des régions de classe moyenne et haute. Si le système socio-technique est partiellement différent, il ne s'agit que de détails techniques : il est également hautement protégé contre la fraude, il mesure la consommation par télémesure et les compteurs sont également hors de la portée de l'abonné, dans des armoires blindées[190]. Le schéma ci-dessous (38) explicite les modes de communication entre les compteurs et la Light selon les deux types de systèmes : les informations de lecture sont envoyées directement au centre de lecture centralisé de la Light, le Centre de Contrôle de Mesure (CCM) – *Centro de contrôle da medição*[191].

[190] D'abord, le réseau est blindé et souterrain, ce qui permet d'envisager une haute protection du système et les informations sont directement transférées via un router unique qui centralise l'information et effectue de manière instantanée un « bilan énergétique » afin d'identifier et de localiser les possibles irrégularités.

[191] Le CCM a été mis en place en 2002.

Illustration 38. Schéma de communication entre le centre de contrôle et les compteurs



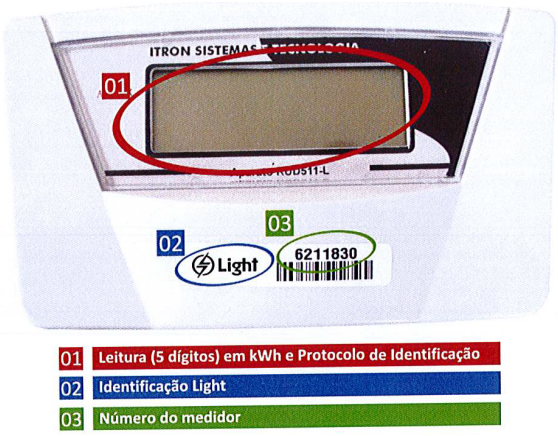
Source : Light (2009)

Le fait que les abonnés n'ont pas accès aux compteurs est considéré par le régulateur national (ANEEL) comme une mesure affaiblissant le droit à une information complète et transparente concernant sa consommation. Pour cela, l'ANEEL oblige l'entreprise à fournir aux abonnés n'ayant pas accès au compteur des outils de vérification de leur consommation par d'autres biais que la seule facture d'électricité. En réponse à cette obligation, l'entreprise a ainsi distribué aux abonnés des appareils électriques (*displays*) permettant de vérifier le montant des kWh enregistrés par le compteur (illustration 39).

Illustration 39. Appareils de suivi de la consommation



(a)



(b)

Les appareils de suivi de la consommation peuvent être soit concentrés dans des boîtes métalliques, localisées dans la rue, mais ouvertes aux abonnés (image a), comme c'est le cas dans les *favelas* de Chépeu Mangueira, où nous avons pris cette photo, ou chez l'habitant, qui est donc censé le brancher pour le faire fonctionner (b).

Or, cette obligation doit être contextualisée à la lumière des enjeux soulevés par l'installation de systèmes de mesure électronique dans l'Etat de Rio de Janeiro. A partir de 2005, l'entreprise Ampla[192] a mis en place un système similaire à celui décrit, appelé « *Ampla Chip* », auprès d'environ 300 mil abonnés (Ampla 2007). Les nombreuses réclamations et actions judiciaires de la part des abonnés concernant la fiabilité technique de ces compteurs ont conduit à la mise en place d'une commission parlementaire d'enquête (CPI) auprès de l'Assemblée Législative de l'Etat de Rio de Janeiro (Alerj) afin de vérifier de possibles erreurs de mesure de la part du système. La vérification des compteurs par le Inmetro (l'Institut National de Métrologie, Qualité et Technologie) a permis de constater la faible fiabilité des compteurs et l'entreprise a été ainsi obligée de désinstaller un nombre considérable de ces compteurs (ALERJ 2010). A la lumière de ce précédent, l'appareil électrique est donc devenu un outil obligatoire juridiquement pour permettre aux abonnés de vérifier leur consommation.

L'automatisation : un processus de dépolitisation ?

[192] La deuxième entreprise de distribution d'électricité dans l'Etat de Rio de Janeiro.

Outre l'encadrement et le contrôle des comportements illicites, ce système modifie sensiblement les modes de gestion de la relation commerciale. Du point de vue de l'entreprise, les opérations commerciales devraient être optimisées du fait de leur automatisation. Le système valide les informations (de consommation et commerciales) relatives à chaque abonné, permet une plus grande efficacité dans la communication entre le contrôle de gestion et le registre des paiements, offrant ainsi la possibilité de mieux cibler les inspections dans les zones à pertes commerciales importantes. Il effectue également, de manière automatique, les opérations de débranchement des abonnés en défaut de paiement (et de rebranchement, le cas échéant, ensuite). Cette optimisation est d'abord affichée d'un point de vue financier et ce, grâce à la délégation de ces nombreuses tâches au « système télémétrique », alors qu'auparavant plusieurs types d'équipes en avaient la charge. Ainsi, à titre d'exemple, les inspections anti-fraude, qui peuvent coûter à l'entreprise jusqu'à 3 000 *reais* (environ 1 200 euros)[193], sont aujourd'hui exclusivement ciblées vers les abonnés dont le système confirme des irrégularités.

La centralisation et l'automatisation des opérations commerciales impliquent d'abord un contrôle accru et détaillé du « comportement énergétique » de l'abonné. Par « comportement énergétique » on entend la variation de la courbe de consommation, dont l'intérêt pour l'entreprise réside dans sa cohérence et sa régularité. Le nouveau système permet en effet de détecter de manière instantanée la présence de variations de la consommation considérées comme « anormales » : l'horaire à laquelle elles ont été enregistrées et le type d'anomalie (chute significative de la consommation par rapport à l'historique de l'abonné, tentative d'infraction sur le compteur, etc.). Ce contrôle détaillé du « comportement énergétique » des abonnés se traduit par une sanction directe de la relation commerciale en cas d'infraction détectée. C'est en effet par le biais d'une coordination stricte et automatique entre le centre de mesure et le système de facturation que le débranchement est effectué : d'une part, les données relatives à la consommation de chaque abonné sont envoyées au système de facturation, afin qu'il puisse effectuer une comparaison automatique entre le total facturé et le total consommé ; d'autre part, si l'abonné est en défaut de paiement, le système de facturation envoie une « note de débranchement » à l'abonné, ainsi qu'au centre de mesure, superviseur ultime de toutes les opérations commerciales. Le contrôle des « comportements énergétiques » et le contrôle des « comportements commerciaux » vont ainsi de pair, alors qu'avec le système conventionnel l'articulation entre ces deux dimensions n'était pas si aisé à mettre en œuvre.

[193] Notamment dans les maisons de luxe, où il est souvent nécessaire d'ouvrir des parois (et les reconstruire ensuite) pour détecter la fraude.

Ce système permet, enfin, d'automatiser certaines des tâches les plus sensibles et potentiellement les plus conflictuelles de la relation commerciale : la lecture du compteur et le débranchement. Comme nous l'explique un agent du Centre de Contrôle de Mesure de la Light :

> « Nous n'avons plus besoin d'envoyer une équipe, courant le risque que nos techniciens soient corrompus ou menacés, ce qui était le cas avec le réseau conventionnel » (Agent opérant au Centre de Contrôle de Mesure, Light, 7.12.2010)

Auparavant, le conflit, qui survenait dans le cadre de l'interaction entre l'abonné et l'agent de l'entreprise lors de ces opérations pouvait faire l'objet d'une négociation, de tactiques des uns et des autres, qui rendaient incertaine l'issue (suspendue jusqu'à la fin de l'interaction) en fonction des rapports de force. Dans le cadre des *favelas* sous contrôle des gangs, l'entreprise n'avait pas souvent le dernier mot ; les articles de journaux faisaient ainsi souvent état de cas d'agents de la Light menacés. Or, le nouveau système, par ses câbles et ses compteurs rappelle en quelque sorte que les termes de la relation ne peuvent plus faire l'objet d'une quelconque négociation (ni même d'une discussion !), ou tout du moins pas au moment où la tâche est exécutée. Il procède à une impersonnalisation des tâches le plus potentiellement conflictuelles. Laila Smith et Greg Ruiters, dans le cadre des compteurs à prépaiement, estiment que cette impersonnalisation procède à une dépolitisation qui passe par une éducation des abonnés aux logiques commerciales et par leur auto-déconnexion du système d'approvisionnement (Smith et Ruiters 2006). Nous estimons également que le système installé par la Light vise à « éduquer » les abonnés aux logiques commerciales. Pourtant, le fait que se soit l'entreprise qui effectue le débranchement, même à distance, maintient une dimension politique importante.

De plus, notre analyse conduit à mettre en évidence comment, par le biais de ce système, l'entreprise vise à exercer un pouvoir disciplinaire sur ces abonnés. M. Foucault rappelait en effet que le pouvoir disciplinaire avait pour fonction majeure de « dresser » les individus, d'abord par la « surveillance » et ensuite par une « sanction normalisatrice » (Foucault 1975). Celui-ci est d'abord exercé avec l'objectif affiché de sécuriser la relation commerciale. Il s'agira donc d'interroger comment cela se traduit en termes de construction de confiance autour de la relation commerciale contractuelle. Mais avant d'aborder cette question, il est nécessaire de s'intéresser aux modes de régularisation à Santa Marta et Cantagalo.

2. La régularisation socio-technique à Santa Marta et Cantagalo

Santa Marta et Cantagalo n'ont pas fait l'objet des mêmes choix en termes de régularisation socio-technique, d'où l'intérêt de présenter leur descriptif de manière séparée. Alors qu'à Santa Marta ce sont les logiques de sécurisation du réseau qui ont primé dans les choix de régularisation socio-techique, à Cantagalo, une régularisation socio-technique conventionnelle et expérimentale a été mise en place, régie par des logiques d'ordre économique et politique.

2.1. Santa Marta : une régularisation disciplinaire « forte »

On peut aisément affirmer qu'avant l'installation de la UPP et la mise en place d'un projet de régularisation, Santa Marta était un « trou noir » dans la zone de concession de la Light. Seulement soixante-treize habitants étaient enregistrés auprès de l'entreprise en tant qu'abonnés, alors qu'après la mise en place du projet, le nombre s'élève à 1593 (Kelman 2012). Les pertes commerciales étaient alors considérables : 278 kWh par mois par domicile selon les chiffres affichés dans le rapport de durabilité de l'entreprise (Light 2010, p. 81)[194]. Comme nous l'avons vu dans l'introduction de la deuxième partie de la thèse, Santa Marta a été la première *favela* à avoir bénéficié d'une UPP et, à ce titre, elle constitue un laboratoire privilégié d'expérimentation d'un nombre considérable de projets et d'initiatives que nous avons partiellement évoqués précédemment. Les modes de régularisation de l'accès au service d'électricité n'échappent pas à cette logique et volonté d'expérimentation. Elle est ainsi la première *favela* où un système de télémesure a été installé.

Contrairement aux autres *favelas*, où le système de mesure installé a été la version centralisée (SMC), ici l'entreprise a décidé d'installer le système individuel (SMI). Un projet technique très coûteux a été mis en place en 2009 : environ 2,1 millions de *reais* (environ 900 000 euros) ont été investis à Santa Marta pour environs 1 600 abonnés. L'ancien réseau a été complètement remplacé par un nouveau réseau souterrain et blindé dans tout le périmètre de la *favela* (3,2 km de câbles). La totalité des transformateurs a été renouvelée et la capacité installée a été doublée, grâce à l'installation de dix-neuf nouveaux

[194] Il est important de souligner que ce calcul a été fait à partir de l'ensemble de l'électricité fournie à Santa Marta (461 MWh/mois), ce qui implique que ces pertes ne sont pas uniquement tributaires de la consommation individuelle des ménages, mais aussi d'autres variables : la précarité du réseau électrique, la surcharge des transformateurs, la précarité des installations domiciliaires, etc.

transformateurs blindés (illustrations 40 et 41)[195]. Les anciens poteaux en bois ont été remplacés par soixante-trois poteaux en fibre, plus flexibles et adaptés à la topographie de la *favela*. Enfin, chaque abonné a été équipé d'un compteur individuel. Comme précisé auparavant, dans ce système les compteurs ne se trouvent pas chez l'habitant, alors que les disjoncteurs sont installés sur les murs extérieurs des habitations (illustration 42).

Dans le cas de Santa Marta, les compteurs des 1 544 abonnés ont été installés dans 113 armoires blindées positionnées dans la rue, uniquement accessibles par certains agents de l'entreprise (illustration 43), notamment des équipes d'urgence, les seules à être en possession de la clé d'ouverture (Light 2010c). Cette mesure est destinée à sécuriser ultérieurement l'accès aux armoires et ce par la responsabilisation d'un nombre restreint d'agents. Elle est renforcée par un système d'alarme qui informe instantanément l'entreprise en cas de tentative d'ouverture illicite des armoires. Selon les témoignages d'un agent de l'entreprise, cette infraction serait punie par le débranchement automatique de tous les abonnés dont le compteur est positionné dans l'armoire concernée. Si cette information n'a pas pu être vérifiée, la portée de ce mécanisme punitif mérite une attention particulière par la manière dont il vise à discipliner les comportements. Il ne s'agit pas uniquement de punir individuellement l'abonné en infraction, mais de faire en sorte que la punition collective produise un contrôle social sur les contrevenants, ce qui montre que la disciplinarisation devrait se produire par un aller-retour entre l'individuel et le collectif.

Ainsi, avec les murs de délimitation et la présence ostentatoire de la police en complément des caméras de vidéosurveillance, ce système sociotechnique contribue à faire de Santa Marta une « *favela* pilote », où expérimenter des techniques de disciplinarisation multiples afin d'encadrer les conduites des habitants.

[195] Le nombre de transformateurs indiqué dans les deux rapports de la Light est différent. Le Rapport de Responsabilité Socio-Environnementale (2010) en recense dix-neuf, tandis que le Rapport de durabilité (2010) en dénombre vingt-un.

Illustrations 40 et 41. Nouveaux transformateurs – Santa Marta




Source : Pilo' (2011)

Illustrations 42 et 43. Compteurs et disjoncteurs – Santa Marta




Source : Pilo' (2011)

2.2. Cantagalo : une régularisation « molle » et ses logiques

Contrairement à Santa Marta, à Cantagalo l'entreprise enregistrait un nombre considérable d'abonnés : 1 045 sur les 1 635 d'aujourd'hui (Kelman 2012). La plupart des habitants recevaient donc une facture d'électricité même avant la mise en place du projet de régularisation du service post-UPP. La presque totalité des habitants que nous avons interrogés, résidant à Cantagalo de longue date, recevait la facture d'électricité depuis l'électrification des années 1980. Malgré cela, les résultats commerciaux étaient tout de

même très négatifs : les pertes commerciales s'élevaient à 68 % et le taux d'impayé à 79 % (Kelman 2012).

La régularisation sociotechnique à Cantagalo est complètement différente et, d'une certaine manière, a aussi été conceptualisée comme un projet expérimental. Malgré ces résultats commerciaux extrêmement faibles, l'entreprise a décidé de ne pas installer le système de mesure centralisé, mais d'effectuer des améliorations à partir du réseau existant. Dans la pratique, seulement les parties du réseau considérées comme étant en plus mauvais état ont été modernisées. Ces actions sur le réseau ont été accompagnées d'un enregistrement des habitants, ce qui a permis une augmentation d'environ 600 abonnés (+ 56%). Ces derniers ont été équipés d'un nouveau compteur, alors que les abonnés qui avaient déjà été enregistrés auparavant ont fait l'objet d'une visite technique, afin de déterminer l'état de leur compteur et leur installation domiciliaire. Seuls les compteurs en mauvais état ont été changés. 900 000 *reais* ont été investis dans la réfection du réseau, trente-huit nouveaux poteaux et cinq transformateurs (Light 2010d).

Explicitons comme le projet de Cantagalo diffère de celui de Santa Marta. D'abord, aucune technologie anti-fraude n'a été installée, ni sur le réseau, via l'enterrement des câbles ou leur protection, ni sur les compteurs, qui sont dans les faits des compteurs électromécaniques « classiques », dont la vulnérabilité à la fraude est avérée. De plus, les compteurs ont été installés directement sur les murs extérieurs des habitations, permettant ainsi un « libre accès » des abonnés à ces équipements. Enfin, s'agissant des transformations dans les modes d'opérationnalisation des tâches telles que la lecture, le débranchement et le re-branchement, elles doivent nécessairement être effectuées par des équipes de l'entreprise, dépêchées sur place. Alors que toutes ces dimensions ont fait l'objet d'une réflexion importante à Santa Marta, dans l'optique de limiter les possibilités de reproduction de comportements illicites, de les prévenir et de les discipliner instantanément en cas d'infraction, les rationalités qui ont supporté ces choix socio-techniques à Cantagalo méritent d'être précisées.

Dans un entretien, le responsable de l'unité « régularisation et contrôle des communautés » de la Light nous a d'abord indiqué que les choix socio-techniques à Cantagalo ont été essentiellement dictés par une volonté d'expérimentation d'un modèle de régularisation technique à faible coût et ce à la lumière de deux éléments majeurs (entretien du 5.09.2011). D'une part, les conditions topographiques de la *favela* avaient été diagnostiquées comme étant problématiques du point de vue de l'installation du système centralisé[196]. D'autre part, le nombre d'abonnés déjà présents dans le registre de l'entreprise avant le projet de régularisation du service était relativement important. Ainsi, malgré un taux de pertes commerciales considérable, le pari sur Cantagalo a été le suivant :

[196] En raison, notamment, de voies trop étroites pour le transport des poteaux.

« Quels résultats commerciaux avec des investissements limités ? » (Responsable de l'unité « régularisation et contrôle des communautés », Light, 5.09.2011).

> « Les *favelas* pacifiées sont un laboratoire, à Cantagalo par exemple nous voulions constater les effets financiers avérés si l'on utilise uniquement des mesures éducatives et de relation commerciales et quelques améliorations du réseau. A Santa Marta nous avons construit un nouveau réseau, blindé et très cher. A Cantagalo nous avons essayé une autre expérience, et nous arrivons à la conclusion que nous n'allons pas reproduire cette expérience, car le résultat est inférieur à celui attendu » (Responsable de l'unité « régularisation et contrôle des communautés », Light, 5.09.2011).

Si des logiques financières expérimentales ont donc guidé les choix sociotechniques à Cantagalo, d'autres dynamiques, de nature politique, semblent avoir largement contribué à ce choix. Plusieurs agents de l'entreprise nous ont informée que le projet de régularisation à Cantagalo a été mis en place très rapidement suite à une pression de la part du gouvernement de l'Etat, alors que selon le calendrier de la Light, ce projet était prévu pour l'année suivante et n'avait donc pas été anticipé dans les investissements annuels de l'entreprise. L'organisation des élections au gouvernement de l'Etat de Rio dans la même période (2010) est avancée par certains de nos interlocuteurs comme l'une des raisons principales de la mise en œuvre « précipitée » du projet de régularisation du service. Finalement, ce projet, à coût relativement faible, a été mis en place très rapidement (en deux mois, terminé en décembre de 2010) et a tout de même permis d'afficher publiquement un engagement conjoint de la Light et du gouvernement d'Etat de Rio dans l'amélioration des conditions urbaines de la *favela*.

Cette dynamique permet de mettre en évidence comment la régularisation du service d'électricité joue un rôle non négligeable dans l'articulation entre *politics*, au sens de politique électorale et *policy*, la « politique des problèmes », à savoir la production des biens publics (Verdeil 2010). Si nous n'avons pas eu la possibilité d'explorer l'existence de dynamiques clientélistes autour de l'accès au réseau d'électricité après le retour de la démocratie, mais seulement dans le cadre de la politique d'accès au réseau avant l'électrification officielle des *favelas* (chapitre 1), la régularisation du service d'électricité semble réactualiser l'appropriation des services urbains par le jeu électoral. D'autant plus que, comme l'a souligné C. Goirand, pour les électeurs des *favelas* « un « bon » candidat est celui qui « fait » » (Goirand 2000, p. 311).

2.3. « Disciplinarisation électrique » VS « chaos électrique » ?

Quelques mois après la fin de la régularisation sociotechnique à Santa Marta, la Light affiche des résultats exemplaires sur le plan des pertes commerciales: celles-ci sont passées de 95,0 %[197] à 2,4 % avec un taux de non-paiement de 4,5%, drastiquement moins important qu'avant la régularisation (85 %) (Kelman 2012). Ces résultats ont fait de Santa Marta un « modèle de succès » (Light 2010c, p. 80) selon les termes mobilisés par l'entreprise et lui ont permis d'afficher qu'une régularisation sécurisée s'avère particulièrement efficace pour discipliner les comportements frauduleux (au moins à court terme et en y mettant le prix). C'est d'ailleurs à partir de ces résultats que l'entreprise a décidé de répliquer les actions de sécurisation des infrastructures dans d'autres zones de la ville dans le cadre du projet « Zone à Pertes Zéro » (*Area de Perda Zero* – APZ) et « Light Legal »[198]. De plus, ces résultats commerciaux positifs ont été accompagnés d'une amélioration de la qualité du service. Les indicateurs DEC et FEC ont connu une réduction considérable par rapport à la période antérieure à la régularisation. Pour rappel, le DEC mesure le nombre d'heures d'interruption du service et le FEC, le nombre d'interruptions.

Tableau 27. DEC et FEC Santa Marta, 2009 et 2011

	SANTA MARTA	
Année	DEC	FEC
2009	29,07	7,52
2011	8,31	5,00

Source : Light (2012b, p.103)

Malgré une amélioration considérable du service, si l'on compare ces indicateurs avec ceux du quartier de Botafogo, dans lequel Santa Marta est localisée, on constate encore une différence non négligeable dans la qualité du service. A Botafogo[199], en 2011, le DEC a été de 2,56 heures d'interruption (soit plus de trois fois moins) et le DEC de 2,66 interruptions (soit la moitié) (ANEEL 2012).

[197] Calculées sur la base de l'énergie totale fournie à la *favela* et non facturée.

[198] Il s'agit finalement d'un nouveau projet renforçant les actions de lutte contre la fraude par la mesure électronique et une présence plus importante des équipes sur le terrain en charge des actions de maîtrise de l'électricité. Mis en place depuis 2011, il est véhiculé par l'entreprise comme un nouveau modèle de lutte contre les pertes commerciales par une approche qui met l'accent sur « la relation avec les clients, à travers la présence permanente de la Light et l'augmentation de l'engagement des équipes de terrain et des action pour l'amélioration de la relation avec la population. Le projet a comme philosophie le rapprochement et la rééducation des consommateurs » (Light 2012b, p. 63).

[199] Le quartier de Botafogo est approvisionné en électricité par un réseau souterrain.

Si ces résultats initiaux ont conforté l'entreprise dans ses choix stratégiques, l'augmentation progressive des pertes commerciales (en 2013, elles sont de l'ordre de 8,5 %) (Carneiro, Negreiros de Sà, et Werneck 2013) montrent que des nouvelles stratégies de détournement du réseau et de « contre-conduites » (Foucault 2004) sont en train de voir le jour. Il est possible d'enregistrer la même tendance dans d'autres *favelas* ayant bénéficié du même réseau anti-fraude.

Tableau 28. Evolution des pertes commerciales (avant 2009, en 2011 et en 2013)

Favela	Année de conclusion projet de régularisation	Pertes commerciales avant le projet de régularisation (%)	Pertes commerciales 2011 (%)	Pertes commerciales 2013 (%)
Santa Marta	2009	95	2,3	8,7
Cidade de Deus 1	2010	61	6	15,3
Chapeu Mangueira	2010/2011	56	7	10,5
Babilonia	2010/2011	73	7	10,5

Source : élaboration par l'auteur à partir de (Kelman 2012; Carneiro, Negreiros de Sà, et Werneck 2013)

Certains agents nous ont confirmé que l'entreprise a enregistré plusieurs tentatives d'ouverture des armoires où les compteurs sont installés et de branchement sur les câbles sortant des armoires. Lors de notre enquête, nous avons également rencontré un ménage ayant décidé de déposer le compteur :

> « Moi je n'ai pas de compteur, je l'avais installé, j'ai payé une fois mais après ils m'ont débranché parce que je n'ai pas réussi à payer. Alors j'ai décidé de ne plus l'utiliser et de « tirer un fil » (*puxar um fio*) de la maison de mes parents, juste pour une ampoule. C'est eux qui paient la facture, moi je n'ai pas un emploi fixe, je ne peux pas payer une facture tous les mois » (Alexandre, Santa Marta, 14.12.2010)

Mais c'est surtout la compagnie d'éclairage public de la Municipalité, la Rio Luz, qui affirme enregistrer une surconsommation sur son réseau, phénomène qu'elle attribue notamment à la fraude. Comme nous l'avons présenté dans le chapitre précédent, le système d'éclairage public à Santa Marta diffère des autres *favelas* par le type d'infrastructure, mais aussi par les modes de mesure de la consommation. En effet, tandis

que dans les autres *favelas*, la Rio Luz paie selon un montant estimé, calculé à partir de la charge installée (nombre d'ampoules et puissance), à Santa Marta la consommation de l'éclairage public est mesurée par des compteurs. La responsable de la gestion de Projets Spéciaux de la compagnie municipale d'éclairage public Rio Luz que nous avons interrogée, souligne notamment que la compagnie a enregistré à plusieurs reprises le désarmement de disjoncteurs et que le montant de la facture est considérablement plus important que celui prévu en fonction de la charge installée (entretien du 24.08.2011). Elle estime donc que la compagnie paie le « *gato* ».

Cette augmentation progressive des pertes commerciales est donc un premier indicateur qui montre que les tentatives de disciplinarisation relativement fortes n'ont pas forcement été accompagnées d'une pacification de la relation entre les abonnés et l'entreprise, question qui sera abordée dans la troisième section de ce chapitre, à partir du cas de la mise en œuvre de la contractualisation de la relation commerciale.

A Cantagalo, les résultats en termes de pertes commerciales restent très faibles et reflètent, sans trop de surprise, les faibles investissements de l'entreprise dans l'amélioration du réseau et dans la régularisation sociotechnique en général. Alors qu'avant le projet de régularisation elles était de l'ordre du 68 %, une fois le projet terminé elles s'élevaient encore à 55 % (Kelman 2012). Ce taux de pertes commerciales s'accompagne d'une piètre qualité de l'infrastructure, malgré les interventions techniques réalisées par l'entreprise. L'extrait suivant, issu de l'observation que nous avons effectuée auprès de l'agence commerciale de Cantagalo, illustre bien les enjeux auxquels les habitants sont encore confrontés après le projet de régularisation.

Encadré 3. La précarité du réseau à Cantagalo

Abonné/Un poteau est en train de tomber en face de chez moi… et s'il tombe ? La Light va m'indemniser si je meurs! La Light veut seulement faire des bénéfices (*receber*)! Je suis venu ici déjà quatre fois et personne n'a encore résolu le problème! Les gens doivent mourir pour que la Light fasse quelque chose

Agente/Vous habitez là-bas (*là na frente*)?

Abonné/Oui!

Agente/Ce poteau-là, ils nous a fait suer…(*Aquele deu um trabalho danado...)*

Abonné/Notre demande n'a pas été reçue, les techniciens ne sont pas venus, je vous ai appelé, rien, j'ai parlé avec Bizerra [le président de l'association de résidents], rien

Agente/Non, mais Monsieur vous vous trompez (*o senhor esta equivocado*). L'équipe est venue, mais le poteau était celui de 9 mètres et l'escalier n'était pas adapté à cette hauteur. Mais l'équipe technique avait dit à la Light que le travail avait été fait et le problème avait été résolu. Mais si vous (de la *comunidade*), vous ne m'informez pas que le travail n'a pas été fait, je ne peux pas le savoir.

Abonné/Je vais vous expliquer ce qui s'est passé : le premier jour, quand le poteau a pris feu (*teve fogo*) c'était un samedi et il pleuvait, l'équipe est arrivée tout de suite, mais ils n'ont rien fait. Vous êtes venu le jeudi et vous avez vu les conditions du poteau. Ensuite, deux semaines sont passées et il ne s'est rien passé, le bois était en train de tomber. J'ai discuté avec les autres habitants de la *comunidade* et je me suis énervé (*briguei*) contre les autres habitants car ils s'en fichent (*não se importam)*. Les gens ici pensent exclusivement à leur poche, le boulanger voulait seulement continuer son travail et gagner de l'argent même dans cette situation de danger. Mais vous devez penser qu'il y a des enfants ici, des passants (*passantes*), c'est un danger énorme ! Mais enfin, désolé de vous avoir dérangée, je sais que vous êtes très attentionnée (*a senhora é muito atenciosa*)

Agente/Oui, je sais, je vais chercher à résoudre cela.

Source : Observation auprès de l'agence commerciale de la Light à Cantagalo, le 23.09.2011

Cet extrait illustre, de manière assez emblématique, non seulement la précarité encore importante des équipements, mais le risque que leur condition représente pour les habitants. De ce fait, certaines parties de Cantagalo sont encore considérées « à risque » du point de vue électrique. Des interventions ponctuelles sont alors effectuées par l'entreprise lorsque des situations comme celle décrite se présentent, mais leur efficacité est limitée. La mauvaise coordination entre le service commercial, qui recueille les réclamations des abonnés et les formalise sous forme de demandes d'interventions, et le service technique, est affichée par la gérante sociale responsable du service à Cantagalo comme étant la cause principale de ce dysfonctionnement. Elle souligne notamment que les demandes multiples d'intervention technique qu'elle a formulées n'ont été prises en charge par le service en question que sous une pression renouvelée plusieurs fois, laissant donc le problème se perpétuer dans le temps. Cette dynamique l'a alors encouragée à mettre en place des mesures plus « coercitives », qui devraient contraindre le service à intervenir. Au lieu d'appeler uniquement le responsable du service demandé, elle dépose sa demande par écrit, ce qui devrait d'ailleurs la décharger d'une partie de la responsabilité en cas d'accident avéré.

De plus, les données du recensement de 2010 indiquent qu'environ 20 % de la population de Cantagalo n'a pas de compteur (IPP-Rio 2013b). Il s'agit d'une proportion non négligeable, notamment si l'on considère que la régularisation sociotechnique à Cantagalo est censée être terminée. Finalement, celle qui a été affichée par l'entreprise comme une régularisation « expérimentale », semble plutôt une régularisation palliative, alors qu'il serait nécessaire de procéder à la réhabilitation du réseau dans son intégralité pour améliorer le service de manière durable. Les illustrations de 44 à 47 présentent les conditions du réseau après le projet de régularisation.

Illustrations 44, 45, 46 et 47. Le réseau et les poteaux à Cantagalo



Source : Pilo' (2011)

L'analyse des interactions entre les abonnés et les compteurs nous permettra de préciser comment les modes de régularisation socio-technique contribuent à construire la relation commerciale contractualisée et dans quelles conditions. Avant cela, il est pourtant nécessaire d'expliciter la signification du statut d'abonné pour ces citoyens des quartiers informels.

3. Devenir abonné dans les quartiers irréguliers : un levier de « citoyenneté » ?

Dans un article intitulé « Energie, citoyenneté et état de droit : énergie informelle ou réseau ? », Pierre Matarasso analyse le clivage entre habitants ayant accès au réseau électrique et ceux ayant accès aux biomasses traditionnelles dans les pays en développement comme une question de citoyenneté (Matarasso 1993). L'auteur aborde la relation entre réseaux techniques et citoyenneté par les modes de fonctionnement des réseaux et décline des fonctions institutionnelles et techniques sur lequel le réseau fonctionne :

- la définition de l'identité des individus ou des entreprises (1) ;
- l'enregistrement quantitatif des consommations énergétiques (2) ;
- l'existence de normes techniques et institutionnelles ainsi que de savoir-faire relativement homogènes sur ce territoire (3) (Matarasso 1993, p. 4).

Le raccordement de l'abonné exige une identité formelle, sans laquelle la connexion n'est pas envisageable. Le fonctionnement du réseau semble donc étroitement lié à la possibilité de mettre en place des rapports contractuels rigoureux entre les individus et l'Etat : « plus on approfondit et plus les réseaux paraissent fondés sur la notion même d'un Etat de droit et de citoyenneté impliquant le règne du droit et la règle de la loi » (Matarasso 1993, p. 5). A partir de la notion d'Etat de droit, défini comme une situation dans laquelle les individus sont en mesure de se défendre contre l'arbitraire de l'Etat, l'auteur développe la notion d'« Etat de droit économique ». Ce dernier implique « la possibilité pour une institution de disposer d'un enregistrement des personnes morales et physiques, d'un enregistrement de la production ou de la consommation de ces personnes et d'une possibilité de prélèvement et de redistribution » (Matarasso 1993, p. 10). Il est envisagé comme une condition nécessaire à la garantie des droits des individus (politiques et économiques).

Le lien que l'auteur fait entre l'abonné et le citoyen par les systèmes socio-techniques, met ici l'accent sur la formalisation des rapports avec l'Etat. Dans le cadre des *favelas*, cette formalisation se fait d'abord par une opération essentielle pour le fonctionnement des services urbains : l'adressage.

> « L'adressage est une opération qui permet de localiser sur le terrain une parcelle ou une habitation, c'est-à-dire de « définir son adresse » à partir d'un système de cartes et de panneaux mentionnant la numérotation ou la dénomination des rues et des constructions. Cette notion peut être étendue

> aux réseaux et services urbains. Ainsi, peut-on, non seulement « adresser » une construction, mais aussi le « mobilier urbain », comme une borne-fontaine, un lampadaire public, une station de taxi » (Farvacque-Votkoic *et al.* 2005, p. 2)

Certains auteurs affirment également la présence d'un lien important entre adressage et citoyenneté : « l'absence de repérage urbain permet un certain niveau d'urbanité, mais bloque tout passage à la citoyenneté. Le citoyen n'est pas un anonyme, perdu dans la marée urbaine, connu seulement de ses parents et de ses collègues ; il a pignon sur rue » (Farvacque-Votkoic *et al*. 2005). Ces auteurs envisagent la relation entre adressage urbain et citoyenneté selon trois dimensions : « les rapports inter-citoyens : ils sont à la base de tout le système et ils ne peuvent exister qu'avec l'adressage (1) ; le rapport entre les citoyens et les pouvoirs publics : ils impliquent une localisation de chacun et de chaque activité, tant pour des raisons fiscales que politiques (2) ; la maîtrise du champ urbain : l'adressage est au départ d'une série d'applications qui assurent une progressivité dans le développement des outils de gestion (3) » (Farvacque-Votkoic *et al.* 2005). Ils pointent également que l'adressage permet le « passage de l'urbanité informelle à l'urbanité citoyenne » (Farvacque-Votkoic *et al.* 2005).

Ces analyses sur les services urbains, citoyenneté et adressage, se concentrent sur la relation avec l'Etat et entre les citoyens, alors que nous estimons nécessaire d'aborder également une autre dimension essentielle pour comprendre ces opérations dans les *favelas* d'aujourd'hui, celle de la formalisation des rapports avec le marché.

3.1. Service d'électricité et adressage : une urbanité citoyenne et marchande

Malgré la mise en place d'une politique volontariste d'aménagement, de régularisation foncière et urbaine depuis la décennie de 1990, la plupart des rues des *favelas* n'ont pas été reconnues par la municipalité au moyen d'une opération d'adressage (IPP-Rio 2012). Cette opération a pourtant acquis une importance renouvelée suite à l'installation des UPPs, puisque depuis 2012 l'Institut Pereira Passos (IPP) s'est engagé dans un travail de géoréférencement des rues des *favelas* bénéficiaires d'une UPP dans une démarche d'amélioration de leur gestion territoriale (Souza 2012). Malgré le fait que Santa Marta et Cantagalo soient des zones à intérêt social depuis le début des années 2000, l'opération d'adressage n'a été entamée qu'à partir du contexte post-UPP. Si la municipalité est l'acteur responsable de cette opération, dans le cadre de sa politique urbaine, le rôle d'autres acteurs privés a été primordial pour son démarrage à Santa Marta et à Cantagalo.

A Santa Marta, la signalisation des rues a été opérée à l'initiative de la Light dans une démarche d'établissement d'une relation commerciale individuelle : enregistrement des abonnés, installation du compteur et mise en place d'un système de facturation efficace. L'entreprise a ainsi installé 150 plaques de signalisation des rues lors du début du projet de régularisation en 2009. Comme il est possible de l'apercevoir dans l'illustration 48, chaque plaque affiche, avec l'adresse, le logo de la Light.

Illustration 48. Plaque de rue à Santa Marta



Source : Pilo' (2010)

Grâce à cette opération, les factures sont livrées directement chez l'abonné, condition que l'entreprise considère comme prioritaire pour le bon fonctionnement de la relation commerciale. Il s'agit d'un renouveau important pour des habitants généralement habitués à recevoir leurs courriers auprès de l'association de résidents (illustrations 49 et 50), en raison de l'absence d'enregistrement officiel des rues.

Illustrations 49 et 50. Boîtes aux lettres auprès des associations de résidents

Cantagalo **Santa Marta**





Source : Pilo' (2011)

Dans le Rapport de Durabilité de la Light de 2009, l'opération de repérage et de signalisation des rues a été indiquée comme résultant d'un partenariat entre l'entreprise et la municipalité :

> « En partenariat avec la Municipalité de Rio de Janeiro, la Light a réalisé l'identification et la signalisation de toutes les rues et maisons de la *comunidade*, en plus d'attribuer le nom à 75, pour que la facture d'énergie électrique soit livrée aux habitants. De plus, cela a facilité l'accès au registre civil et aux documents de base, comme la carte d'identité et le CPF, pour tous les nouveaux citoyens enregistrés. Maintenant, 1600 familles ont une adresse et une attestation de résidence » (Light 2010, p. 68 et 69).

Dans les faits, le rôle de la Municipalité pendant cette phase a été pratiquement inexistant. C'est la Light qui a réalisé le travail avec l'aide des habitants et de l'association de résidents. Comme nous l'avons indiqué auparavant, la Light avait été pionnière dans l'opération de repérage des rues lors de l'électrification officielle des *favelas* (chapitre 2), rôle qu'elle a également assumé pendant les années 1990, au moment où l'entreprise a été privatisée (chapitre 2). L'ancienne responsable de l'unité « service aux communautés » de la Light indique, par exemple, que l'entreprise a cartographié plus de 300 rues dans la *favela* de Rocinha afin d'installer les compteurs, rues qui n'avaient pas de nom avant l'entrée de la Light. Cette phase de repérage et de signalisation n'est pourtant qu'une opération permettant de rendre le service opérationnel. L'opération d'adressage et l'enregistrement effectif des rues relèvent normalement des responsabilités de la municipalité.

De manière générale, l'opération d'adressage repose sur plusieurs étapes : une fois que la municipalité a réalisé une collecte des données topographiques et décidé avec la population locale des noms de chaque rue (nomenclature), une liste de noms est rédigée et transmise au secrétariat de la culture, qui détermine la conformité des noms choisis en fonction des critères de la nomenclature. Une fois ces phases approuvées, le décret est rédigé pour qu'il puisse enfin être signé par le préfet (Fonctionnaire en charge de la reconnaissance des rues publiques auprès du Pouso, secrétariat d'urbanisme de la municipalité de Rio, Municipalité de Rio, 11.11.2011). Ce processus relève d'une décision politique non seulement en ce qui concerne le choix des *favelas* bénéficiaires de l'opération d'adressage, mais également de la rapidité du processus, comme il est possible de le déduire à partir de l'extrait de l'entretien suivant :

> « Maintenant, les zones d'intérêt social avec UPP sont prioritaires. J'ai plusieurs décrets déjà rédigés concernant d'autres zones. Ça fait plus d'un an que je les ai rédigés, mais ils n'ont pas encore été signés par le préfet » (Fonctionnaire en charge de la reconnaissance des rues publiques auprès du Pouso, secrétariat d'urbanisme de la municipalité de Rio, Municipalité de Rio, 11.11.2011)

Le faible engagement de la municipalité dans les étapes préalables à l'adressage effectif est d'abord tributaire du fait que les deux acteurs répondent à des logiques d'action différentes. Pour la Light, l'identification des rues est prioritaire pour pouvoir installer les compteurs et envoyer des factures individuelles dans une démarche de rentabilité économique, alors que le secrétariat d'urbanisme en charge de l'opération d'adressage est soumis à des logiques politiques. Le processus d'adressage à Cantagalo permet de mettre en évidence le rôle central du politique dans la démarche.

A Cantagalo, le processus de régularisation urbaine a été également encouragé par un acteur privé. La Light a eu dans ce contexte un rôle mineur en raison de la présence préalable d'un projet de régularisation foncière encouragé par l'institut privé « Atlantico » dont les logiques de régularisation sont largement orientées par les principes promus par H. de Soto (De Soto 2005) (introduction partie II). L'adhésion politique au projet, représentée par l'approbation de deux lois complémentaires (introduction partie II) a permis une implication de l'Institut Foncier de l'Etat de Rio de Janeiro – ITERJ[200] et donc un avancement important du processus de régularisation urbanistique. La collecte des données et la préparation des documents nécessaires à l'opération d'adressage effectuée par l'ITERJ ont été tellement rapides que la municipalité n'y a participé que partiellement :

[200] Le ITERJ est responsable de tous les projets de régularisation foncière des terrains appartenant à l'Etat de Rio de Janeiro.

> « A Cantagalo tout a été tellement rapide que nous n'avons même pas eu le temps d'installer un POUSO. C'était tellement rapide que quand nous avons reçu le PAL (plan d'alignement des rues), nous avons décidé directement à partir de la carte qui pouvait recevoir le *habite-se*[201]. On a fait tout cela dans un temps record : nous avons fait rapidement une législation spécifique d'usage et d'occupation du sol afin de pouvoir mettre en place un partenariat avec le ITERJ et donner le certificat de *habite-se*. Tout cela a été possible parce que le ITERJ a envoyé sur place trois-cent personnes pour collecter les données nécessaires à faire le diagnostic de Cantagalo et il nous a envoyé le PAL très rapidement. Le problème c'est qu'ici nous ne sommes que trois à travailler sur cela ! Bon, leur travail a été très rapide aussi parce que c'est le secrétaire qui a largement appuyé ce projet de régularisation urbanistique » (Gérant de Pouso, secrétariat d'urbanisme de la municipalité, 11.11.2011).

Bien que les compétences en matière de régularisation urbaine restent l'apanage de la municipalité, ces deux exemples montrent comment la production de l'espace public se fait avec un rôle accru d'acteurs privés, dans le cadre d'une articulation importante entre objectifs commerciaux et de titrisation individuelle d'une part, les objectifs politiques de la municipalité et de l'Etat de Rio de Janeiro concernant la régularisation des *favelas* bénéficiaires d'une UPP, d'autre part. Si l'adressage a été considéré comme une opération permettant le passage d'une « urbanité informelle » à une « urbanité citoyenne » (Farvacque-Votkoic et al. 2005), l'intérêt porté par des acteurs privés à l'opération d'adressage montre finalement qu'elle n'engage pas seulement la formalisation de la relation avec l'état, mais également celle avec le marché.

3.2. Facture d'électricité et irrégularité foncière

Dans un contexte d'irrégularité foncière, devenir abonné de l'entreprise d'électricité ne concerne pas uniquement la relation commerciale. Si pendant le processus d'électrification des années 1980, l'obtention d'une facture d'électricité était perçue comme un outil de sécurisation foncière (chapitre 1), aujourd'hui, ce document permet aux habitants d'améliorer leur insertion socio-économique, d'une part, de surmonter, partiellement, le stigmate qui leur est imposé par l'extérieur, d'autre part. Comme dans de nombreux pays, dans le droit étatique brésilien, la facture d'électricité représente en effet une attestation de résidence essentielle pour effectuer toute démarche administrative. Elle remplit une fonction renouvelée dans un contexte d'irrégularité foncière, faute d'autres

[201] Il s'agit d'une sorte de permis d'installation qui est délivré seulement dans le cas où le logement présente de conditions d'habitabilité salubres, suffisamment éclairées et ventilées.

documents officiellement reconnus par les pouvoirs publics attestant la résidence. A titre d'exemple, la facture d'électricité est utilisée pour accéder à des services permettant une meilleure insertion socio-économique : demander un crédit financier auprès des banques, ouvrir un compte bancaire, étaler le paiement des produits achetés auprès des magasin, etc ; mais elle sert aussi pour effectuer des démarches plutôt administratives, comme l'inscription à des cours de formation, par exemple.

> « La facture a toujours été au nom de mon mari, le mien est dans celle du téléphone. Ainsi, chacun a son attestation de résidence. Même si c'est moi qui paie la facture d'électricité et lui celle du téléphone. Nous avons décidé de faire comme ça parce que chacun a ses dépenses, fait ses crédits, alors c'est important que chacun ait une attestation avec son nom dessus. » (A. E. femme, Cantagalo, 22.10.2011)

Avant la mise en place des projets de régularisation du service, ceux qui n'étaient pas des abonnés auparavant utilisaient généralement l'attestation de résidence délivrée par l'association de résidents. Il s'agit d'un document officiel, signé par le président de l'association, qui atteste du domicile de l'habitant. La réception de la facture d'électricité est pourtant considérée par la presque totalité des habitants que nous avons interrogés, comme un document permettant une reconnaissance renouvelée, notamment lorsqu'il s'agit d'effectuer n'importe quelle démarche administrative à l'extérieur de la *favela* :

> « Si tu restes dans la *comunidade* c'est la même chose [avoir une attestation de l'association ou la facture d'électricité], mais quand tu sors d'ici (*voce vai là em baixo*) pour demander un crédit à la banque, il n'aime pas le document de l'association de résidents. Ils te reprochent (*começam te cobrar*) que tu n'as même pas une facture d'électricité. La facture atteste que ce que je dis est vrai, que j'habite vraiment ici. Le document de l'association n'a pas la même valeur. La facture d'électricité démontre que j'habite, que j'ai une maison de propriété, c'est une preuve que ce que je dis est réel. » (N. femme, Cantagalo, 22.10.2011)

Il est intéressant de noter qu'il s'agit bien ici d'une expression particulière du « stigmate territorial » (Wacquant 2011, p. 21) généralement imposé aux *favelados*. Si le contexte territorial surplombe les conditions d'accès au service, les reproches que ces habitants subissent du fait de facture électrique ne concernent pas leur lieu de résidence, mais bien leurs comportements individuels. Ne pas avoir une facture d'électricité signifie, dans les faits, avoir un accès illégal au réseau. Cette question n'est pas sans importance comme le soulignent les habitants lorsqu'ils affirment que le paiement régulier des factures n'est pas uniquement imposé par le risque de débranchement, mais également par la

nécessité de présenter un document « en règle » lors des différentes démarches demandant une attestation de résidence. L'extrait d'entretien suivant montre comment cette dynamique est particulièrement forte :

> « Nous avons une facture d'électricité maintenant. Avant nous n'avions même pas un compteur et pour avoir une attestation de résidence on a été obligé de demander une attestation à l'association d'habitants. Mais ce n'est pas du tout la même chose qu'avoir son propre nom dans une facture. En ce moment je cherche un emploi, et il m'est toujours demandé un justificatif de domicile. Cela c'est très important, particulièrement parce que j'habite ici dans la zone sud, je n'habite pas là dans la Baixada. Parfois le fait d'habiter loin peut être une raison pour ne pas t'embaucher. Avec la facture d'électricité je peux prouver que je cherche du travail près d'où j'habite. Au-delà de ça, ils voient que je paie la facture d'électricité. Cela montre que je suis une personne honnête et ils vont me faire plus de confiance si je demande l'ouverture d'un crédit. Pour cela, même si le montant de la facture est parfois lourd à supporter, je paie dès que la facture arrive, je ne paie même pas en retard, surtout en ce moment où je cherche du travail. J'aime bien présenter toujours la dernière facture payée » (V. homme, Cantagalo, 22.10.2011)

Vitor habite avec sa mère retraitée et deux autres nièces en âge scolaire et les revenus totaux familiaux s'élèvent à environs 1.100 *reais* (environ 360 euros) par mois pour quatre personnes, ce qui le situe autour de la ligne de pauvreté (1/2 s.m. par tête). Le montant de leur facture s'élève entre 60 à 92 *reais*, ce qui signifie qu'une partie significative de leur budget est consacrée à cette dépense (entre 6 et 10 %). L'effort financier qu'il s'impose pour accéder à ce qu'il considère être un statut « honnête » à l'extérieur de la *favela* montre que l'adhésion à la relation commerciale passe également par un désir d'intégration sociale. Or, la délégation du traitement de cet enjeu d'ordre sociétal à un acteur privé et sous couvert de relation commerciale montre bien les limites de l'Etat dans sa fonction de protection et de reconnaissance de ces citoyens par le droit.

Le paiement des factures est donc une question essentielle et une responsabilité importante. A Cantagalo, par exemple, où la plupart des ménages interrogés recevaient la facture d'électricité même avant le nouveau projet de régularisation, les ménages ont souvent procédé à une reconfiguration des responsabilités liées au paiement de la facture au sein de leurs effectifs. La régularisation du service a souvent été accompagnée par le changement du nom du responsable de la facture, ce qui correspond, dans les faits, à l'engagement de celui-ci à payer le service et à un contrôle accru sur l'organisation du budget familial :

> « Je suis séparée de mon mari et à l'époque nous avions acheté cette maison moitié/moitié. Si la facture d'électricité est à son nom, je ne la paie pas. Si c'est à mon nom je la paie. Chacun doit avoir ses responsabilités. Quand la Light a installé le nouveau compteur j'ai donné ma carte d'identité et mon CPF. Nous avions toujours reçu la facture mais mon mari ne voulait pas la payer, alors que moi je me chargeais déjà des autres dépenses. Pour moi le changement significatif c'est d'avoir le compteur à mon nom, d'avoir la responsabilité d'avoir les factures payées. Pour moi cela est important, avoir la possibilité de réclamer en cas de problèmes pour moi et mes enfants. Avant je ne pouvais pas réclamer, le nom dans la facture était celui de mon mari, pas le mien. Pour moi cette transformation est merveilleuse » (V. femme, Cantagalo, 17.10.2011)

L'importance de la facture d'électricité pour des habitants légitime largement l'entreprise à mobiliser un lexique renvoyant à l'exercice de la citoyenneté. Elle se dit « porteuse de citoyenneté » par la régularisation du service et l'envoi d'une facture d'électricité, mais aussi par l'engagement dans une relation faire de « droits et de devoirs ». Ce discours est partiellement intégré par ces habitants.

> « Payer les facture c'est un devoir citoyen. Si tu utilises un service, il faut le payer. Mais il faudrait une taxe minimal, proportionnelle à la consommation de chaque famille. Avant [le processus de régularisation] personne ne payait. Celui qui voulait payer était perçu comme arrogant. Si tu peux payer une facture d'électricité pourquoi tu n'habites pas en dehors de la *favela* (no *asfalto*) ? Il y avait une pression sociale par rapport à ça » (F. homme, Santa Marta, 14.12.2010)

Comme l'avait déjà mis en évidence James Holston, le paiement des services est perçu par les résidents des quartiers informels comme un moyen de revendiquer leur contribution à la ville, ce que l'auteur appelle le « *contributor or stakeholder rights* » (Holston 2008). Or, le fait que ce soit une entreprise privée qui mobilise un lexique renvoyant à la citoyenneté, avec l'objectif affiché d'encourager le paiement des factures, nous semble largement dépolitiser cette question. Comme nous le verrons plus tard dans ce même chapitre, si ce discours est partiellement intégré par les abonnés, il est également source de contestation.

3.3. La facture d'électricité fait-elle propriétaire ?

B. Barraqué a montré comment l'introduction de compteurs d'eau dans les immeubles collectifs à Paris, a modifié la relation entre les propriétaires et les locataires

d'une part, entre les locataires eux-mêmes, d'autre part, notamment par une surveillance mutuelle accrue des modes de consommation (Barraqué 2013). De manière similaire, la régularisation de l'accès au service dans un contexte d'irrégularité foncière touche également les modes de régulation des rapports entre les habitants, notamment entre les locataires et les propriétaires. La grande majorité des habitants que nous avons interrogés associe la facture d'électricité à la propriété de son propre logement :

> « Pour moi il y a beaucoup de différence [avoir une attestation de l'association ou la facture d'électricité], avec la facture l'électricité je prouve que je réside (*comprovo*) dans ma maison, ce n'est pas l'association [de résidents] qui fait l'intermédiaire, c'est une attestation que j'habite ici et je suis propriétaire de ma maison. N'importe quelle personne peut demander une attestation de résidence à l'association, c'est le même papier pour tout le monde. La facture est à moi uniquement, elle est personnelle » (V. femme, Cantagalo, 17.10.2011)

Or, la facture d'électricité fait-elle propriétaire ? L'extrait présenté dans l'encadré 4, enregistré auprès de l'agence commerciale de la Light à Cantagalo le 6.10.2011, éclaire les liens qui se nouent autour du responsable de la facture d'électricité, l'irrégularité foncière et l'accès au logement. Les difficultés de compréhension du dialogue à une première lecture pourraient sembler tributaires d'une mauvaise traduction du portugais au français. En réalité, elle est révélatrice de la complexité de ces relations. Pour que le lecteur puisse mieux comprendre ces relations, nous avons donc souligné certaines phrases du dialogue qui guideront particulièrement notre analyse par la suite.

Encadré 4. « La facture d'électricité fait-elle propriétaire ? »

Abonné : J'ai une question toute simple pour vous

Gérant sociale : dis-moi mon chéri (*diga meu amor*)

Abonné : Ma maison est de deux étages, l'étage en bas est au nom de ma femme, la partie supérieure est à mon nom. Je voudrais changer ça. Je voudrais que la facture de la maison en bas (qui est au nom de ma femme), soit envoyée à la maison en haut. Parce que j'ai loué la partie en bas à un garçon, Claudio. J'ai mis son nom auprès de la Light (*botei o nome dele na Light*), mais maintenant il n'habite plus là-bas. Maintenant c'est ma nièce qui habite dans la maison en bas, mais la facture arrivait avec la consommation de Claudio. Aujourd'hui la facture est arrivée avec le nom de ma nièce ! Vous devez m'expliquer pourquoi vous avez mis le nom de ma nièce sur la facture, si je ne vous ai pas autorisé ! Vous entendez ce que je dis ?

Gérante social : Oui, mais je ne sais pas

Abonné : Pour changer le nom dans la facture il faut avoir l'autorisation du propriétaire ! Parce que sinon, comment ça marche ? J'habite dans une maison qui n'est pas la mienne, je veux la mettre à mon nom et c'est faisable ?

Gérante social : S'il n'y a pas de dette on peut le faire, oui.

Abonné : Alors je peux prendre n'importe quelle facture que je trouve dans la rue (*jogada na rua*) et je peux changer le nom ? Si je veux vendre la maison de quelqu'un avec la facture je peux le faire ?!

Gérante social : Le compteur ne donne le titre de propriété de la maison à personne. Les habitants pensent que si le nom de la facture est de la personne qui habite dans la maison, alors il est le propriétaire de la maison. Le compteur n'est pas du propriétaire, c'est de la personne qui habite dans la maison, mais ne donne pas le titre de propriété.

Abonné: Laissez tomber, vous ne comprenez pas. Ces explications ne m'intéressent pas. Soit vous allez résoudre cette situation au plus vite ou la situation va être encore plus lourde pour vous. *Voces vao ver o nome de voces na boca do povo, o teu, o do presidente da associaçao",* ça fait plus d'un mois qu'il y a un transformateur sur le point de tomber..vous foutez rien

Source : Observation auprès de l'agence commerciale de la Light à Cantagalo, le 6.10.2011

L'extrait de ce dialogue nous permet d'explorer plusieurs questions relatives à la responsabilité du compteur (1), à la nature de la relation que cette responsabilité établit (2) et aux stratégies résidentielles des habitants (3). D'abord, lors de sa réclamation l'abonné ne fait aucune différence entre la propriété de la maison et la « propriété » du compteur. Pour l'abonné, le deux vont de pair et la division entre les deux relations n'est même pas envisageable : « Laissez tomber, vous ne comprenez pas. Ces explications ne m'intéressent pas ». Pour l'abonné, le compteur et le nom sur la facture n'établissent pas une relation de consommation avec l'entreprise, mais ils sont des moyens pour confirmer la relation de propriété qu'il entretient avec son propre logement : « Si je veux vendre la maison de quelqu'un avec la facture je peux le faire ?! ». « J'habite dans une maison qui n'est pas la mienne, je veux la mettre à mon nom et c'est faisable ? ». Relation de consommation et relation de propriété deviennent ainsi interchangeables dans le langage de l'abonné. Par l'enregistrement de son nom sur la facture, ce propriétaire cherche à rétablir, clarifier et confirmer que les propriétaires de la maison ne sont pas les locataires. Par le biais de la facture d'électricité, il cherche finalement à remettre un ordre dans ce que la location semble avoir déstabilisé (la maison est à sa femme, après en location à Claudio et enfin en location à sa nièce). Nos entretiens ont largement confirmé la relation positive généralement établie entre nom sur la facture et propriété de l'habitation :

> « Dans la « rue » (en dehors de la *favela*), tu loues un appartement, tu vas chez la Light, tu mets la facture au nom du locataire. Quand la personne quitte l'appartement, s'elle a une dette, la dette reste avec cette personne. Ici

> aussi ça devrait être comme ça, mais les personnes ont du mal à comprendre que ça marche comme ça. Ici tout le monde pense que la dette reste avec la maison, parce que le compteur est de la maison. En plus, comme la facture d'électricité a toujours été la seule attestation de résidence, il y a l'idée que si tu mets le nom du locataire sur la facture, tu perds ta maison. Cela parce que nous n'avons pas encore la propriété du terrain. Si quelqu'un loue une maison pendant 10 ans et pendant tout ce temps-là le nom sur la facture est le sien, c'est une attestation de propriété très forte. Qu'est-ce qui est plus fort ? La facture d'électricité, qui est un document officiel d'un opérateur de service, ou un papier fait par l'association des habitants qui affirme que la maison est à toi ? Pas de doute, c'est mieux d'avoir la facture d'électricité. Même si je n'ai jamais vu personne vendre sa maison avec la facture d'électricité, l'idée ici dans la comunidade est que la facture atteste la propriété » (A. E. femme, Cantagalo, 22.10.2011)

Ainsi, si le locataire contracte une dette avec l'entreprise, le propriétaire préfère régler cette question directement avec le locataire plutôt que de mettre la facture à son nom, comme le montre l'extrait ci-dessous :

> « S'il [le locataire] ne paye pas la facture je règle le problème avec lui, mais pas question de mettre le nom du locataire sur la facture » (P. homme, propriétaire d'une maison en location, Cantagalo, 28.10.2011)

> « Je suis propriétaire d'une autre habitation là en haut [de la *favela*], mon ex-femme habite là-bas mais la facture est à mon nom. C'est pour ça qu'ici [dans le logement où il habite avec sa femme actuelle] la facture est au nom de ma femme. Parce que moi j'ai déjà une attestation de résidence. Avant ma femme utilisait l'attestation livrée par l'association des habitants, mais la facture est personnelle, c'est mieux pour elle » (A. et F. couple, Cantagalo, 18.10.2011)

Cette division des responsabilités autour de la facture semble tellement intégrée et stabilisée qu'elle est largement partagée aussi par les locataires :

> « La facture n'est pas à mon nom car je ne suis pas le propriétaire, c'est normal la maison n'est pas à moi, donc le compteur n'est pas à moi » (L. femme, Santa Marta, 12.12.2010)

Dialogue entre une agente et une abonnée auprès de l'agence commerciale de la Light installée à Cantagalo (6.10.2011) :

Gérante : Pourquoi vous ne mettez pas votre nom sur la facture ?

Abonnée : Je suis en location, le propriétaire ne voudrait pas ça et franchement moi non plus. La maison n'est pas à moi. Un jour, quand j'aurais ma maison je mettrai la facture à mon nom (*vou colocar o medidor no meu nome*), mais jusque là je ne veux pas de responsabilités pour cette maison. S'il y a un problème c'est au propriétaire de s'en occuper, pas à moi. »

M. (femme), locataire d'un appartement dont le propriétaire habite en dehors de Cantagalo, a été obligée par ce dernier d'enregistrer le nom de son mari sur la facture d'électricité, situation qu'elle considère injuste.

M. : En réalité c'est le propriétaire qui devrait mettre son nom sur la facture, car la maison est à lui. Je ne connais personne ici qui est locataire et a son nom sur la facture, c'est le propriétaire qui doit mettre son nom ! C'est logique ça ! Mais il n'a pas voulu et la Light nous a dit que si on ne donnait pas notre nom, pas d'électricité. Alors nous avons mis le nom de mon mari car nous n'avions pas d'autre option

Francesca : Vous auriez donc préféré que ce soit le propriétaire du logement qui ouvre l'abonnement ?

M. : Mais oui ! C'est logique ! Car en cas de problème c'est lui qui doit les résoudre, la maison est à lui ! Nous avons reçu une facture avec un montant erroné, c'est à lui de résoudre ce problème. Le problème est un problème de la maison. Mais finalement c'est à nous de le résoudre. Pourquoi se responsabiliser (*responder*) pour une maison qui n'est pas à toi ? On devrait payer le loyer et c'est tout (Mariana, Cantagalo, 29.10.2011)

Responsabilité de la facture et propriété de l'habitation semblent donc aller de pair. De plus, le fait que la location soit encore une pratique peu répandue peut effectivement renforcer le fait que les propriétaires soient réticents au changement de nom sur la facture : seulement 11 % des habitations sont en location, alors que le restant est occupé par les propriétaires (Castro 2011, p. 54). A. Magalhães (2010), dans son étude sur les modes de transmission de la propriété immobilière dans certaines *favelas*, a pu constater que la facture d'électricité n'est pas uniquement un document d'attestation de résidence, mais il représente également un document permettant la stipulation de contrats verbaux de transaction immobilière. Selon son étude, les habitants se réfèrent à ce type de transaction comme « acheter auprès de la Light » (*comprar na Light*) (Magalhães 2010). Celle-ci consiste d'abord à se rendre auprès d'une agence commerciale de la Light afin de constater s'il existe une dette au nom de la personne ayant le nom sur la facture d'électricité, généralement le propriétaire de l'immeuble. Une fois la dette réglée, la transaction

immobilière peut s'effectuer simplement en transférant la facture au nom du nouveau propriétaire. L'auteur indique ainsi que « la valeur symbolique des factures d'électricité pour la formalisation et la transmission de la propriété immobilière présente l'avantage d'être une procédure assez simplifiée, pas chère, rapide et dé-bureaucratisée » (Magalhães 2010, p. 381).

Si nous n'avons pas recueilli de témoignages rendant compte de cette stratégie de vente immobilière dans les deux *favelas* étudiées, nous avons pourtant constaté que la facture d'électricité est largement perçue comme un document important de sécurisation de la tenure foncière, au moins du point de vue symbolique. Le fait que les propriétaires soient particulièrement attentifs à garder leur nom sur la facture d'électricité converge d'ailleurs avec les recherches de A. Magalhães, qui a également constaté cette même préoccupation chez les propriétaires des *favelas* étudiées. Les propriétaires sont en effet particulièrement attentifs à ne pas transférer la responsabilité de la facture aux locataires afin de se protéger contre le risque d'usurpation de l'immeuble par ces derniers (Magalhães 2010).

Ainsi, le non respect de cette règle informelle par la Light, cela peut être source de conflits, notamment entre l'entreprise et les propriétaires des logements, comme l'explicite l'agent social que nous avons interrogé :

> « Celui qui a le droit d'ouvrir un contrat d'abonné est celui qui habite dans le logement et donc qui consomme le service. Nous demandons toujours si la personne est propriétaire ou, en cas de location, s'il a demandé l'autorisation au propriétaire pour pouvoir adresser à son nom la facture d'électricité. Parfois nous avons transféré la facture au nom du locataire et le propriétaire est venu faire une réclamation en affirmant qu'il n'avait pas donné la permission. En réalité, nous n'avons pas l'obligation de demander le nom du propriétaire, mais nous avons eu énormément de réclamations par rapport à cela, donc nous avons commencé à le demander. Chaque fois je dois expliquer que le propriétaire du logement ne perd pas le logement ! J'explique aussi que si le locataire ne paie pas c'est le propriétaire qui est responsable du paiement. Parfois cette explication marche, mais la plupart du temps le propriétaire ne veut pas et point. Cela parce qu'il n'y a pas de contrat de location » (Gérant social (1), Light, 30.12.2011)

Ces dynamiques montrent que dans un contexte d'irrégularité foncière, la facture d'électricité remplit la fonction de sécurisation de la propriété du logement. La régularisation du service s'avère donc être un processus particulièrement délicat car il touche aux modes de régulation de cette sécurisation, développés à la marge des règles formelles et à défaut de celles-ci. Si l'entreprise peut minimiser les risques de déstabilisation en prenant en compte ces modes de régulation, ceux-ci restent

problématiques du point de vue de la régularisation de la relation commerciale individuelle, notamment avec les locataires, lorsque les propriétaires assument partiellement le rôle d'intermédiaires.

4. Les défis de la relation commerciale contractualisée : entre confiance et droits

Rappelons d'abord que tout au long de cette thèse nous avons privilégié l'usage du terme d'abonné au lieu de celui de client, utilisé dans le langage commun de l'entreprise (*cliente*) sur la base du fait que si ces usagers sont bien dans un rapport marchand, encadré par une relation commerciale, ils n'ont pas la possibilité de choisir entre différentes offres en concurrence. Alors que « le rapport marchand devient facilement le prototype de l'émancipation de l'usager, dans la mesure où il évoque une situation où le producteur est obligé de transiger de quelque manière avec le « caprice du client » (Remy 1992, p. 68), dans le contexte des *favelas* l'abonné insatisfait n'a pas d'autre option possible que de rester dans cette relation, ou d'en sortir mais au prix de l'illégalité. Dans ce cadre, si ces abonnés sont privés du choix et du traitement réservé au « client-roi » (Pflieger 2003)[202], la relation qu'ils entretiennent avec l'entreprise est régulée par des droits et des devoirs respectifs régissant le fonctionnement des services publics marchands. Dans ce cadre, la relation commerciale est d'abord régie par une règle simple : chaque abonné, approvisionné par un compteur, est soumis au paiement de sa propre consommation individuelle et l'entreprise est censée lui offrir un service continu et de qualité ; en cas de non paiement, il est débranché. Dans de nombreuses situations urbaines, cette relation commerciale semble aller de soi, au point où on oublie les pré-requis. En réalité, pour que cette règle fonctionne, il est nécessaire de construire une relation de confiance entre les abonnés et l'entreprise sur laquelle faire reposer le compromis contractuel.

Pour qu'il soit garant d'un équilibre de la relation commerciale, le compteur doit être d'abord « fiable » d'un point de vue technique : il doit enregistrer la consommation effectivement consommée par l'abonné. Comme l'avait déjà mis en évidence Konstantinos Chatzis, dans le cadre de l'histoire de la généralisation des compteurs d'eau à Paris, « le compteur (d'eau) ne peut honorer les espoirs de « justice » placés en lui qu'à la seule condition d'être fiable » (Chatzis 2006, p. 160). Ensuite, le compteur doit également

[202] « Le « client-roi » est la figure centrale du marketing des firmes. Elle symbolise un individu subjectif, mû par un ensemble de désirs à satisfaire et pour lequel le prix ne constitue qu'un élément d'arbitrage parmi d'autres : qualité de la relation de service, goûts, emballages, fidélité aux marques, différenciation, normes sociales et culturelles » (Pflieger 2003, p. 231).

légitimer la relation commerciale: les abonnées et l'entreprise doivent « faire confiance » au bon fonctionnement du compteur. La dimension de la confiance n'est pas secondaire et elle contribue au même titre que la fiabilité technique à définir le bon fonctionnement de la relation commerciale car elle renvoie à la construction de la légitimité des « règles du jeu ». Dans un contexte d'apprentissage, la construction de la confiance est d'autant plus nécessaire parce qu'il s'agit de faire accepter à la fois le comptage comme base de transaction et le paiement correspondant. L'analyse réalisée par O-H. Fjeldstad sur les causes de non-paiement des factures relatives aux services locaux en Afrique du Sud nous sera utile pour aborder les modes de construction du compromis contractuel que dans l'auteur confronte notamment à trois dimensions de la confiance : "*(1) trust in the local government to use revenues to provide expected services ; (2) trust in the authorities to establish fair procedures for revenue collection and distribution of services ; and (3) trust in other citizens to pay their share"* (Fjeldstad 2004, p. 541).

4.1. Régulariser l'espace : un préalable à la construction de la relation commerciale individuelle

Dans le cadre des *favelas*, l'effectivité du principe d'individualisation de la consommation pourrait apparaître comme la conséquence naturelle de la régularisation, grâce à l'installation de compteurs individuels et sans aucun effort supplémentaire. En réalité, du point de vue de la légitimation des règles à respecter, il est nécessaire que l'entreprise remplisse son rôle de « surveillante » du système, ce qui la légitime, au moins en partie, pour imposer le principe d'individualisation de la consommation et de paiement. Si l'entreprise demande désormais aux abonnés le paiement strict des factures, elle doit mettre en œuvre des mesures qui garantissent un traitement équitable des abonnés au regard des mêmes règles contractuelles. Cela signifie d'abord garantir un environnement où le compteur ne peut pas être corrompu, notamment par « les autres ». En ce sens, cette « régularisation sécurisée » a été partiellement perçue par les abonnés de Santa Marta comme un processus permettant de légitimer le principe de paiement pour la consommation individuelle régissant la relation commerciale, qui renvoie à la troisième dimension de la confiance indiquée par O-H. Fjeldstad : « *trust in other citizens to pay their share* (Fjeldstad 2004, p. 541).

> « Maintenant, ce qui est bien c'est que personne ne peut voler ton énergie. Chacun a son réseau (compteur). La relation avec la Light a changé, surtout car il faut payer maintenant, alors qu'avant (….). Moi je n'avais jamais payé une facture d'électricité et même personne dans ma famille. » (L. homme, Santa Marta, 11.12.2010)

Les modalités et dysfonctionnements de la régularisation sociotechnique de Cantagalo illustrent à contrario le rôle central du traitement équitable des abonnés au regard des mêmes règles contractuelles notamment en ce qui concerne le contrôle du compteur. La faible sécurisation des compteurs y est au centre des difficultés que connaît la relation commerciale entre l'entreprise et les abonnés.

La plupart des réclamations avancées par les abonnés auprès de l'agence commerciale installée à Cantagalo portaient, lors de nos enquêtes en octobre 2011, sur la conformité du montant affiché sur la facture, généralement considéré comme trop élevé. Face à ce type de réclamation, les agents mettaient en place un argumentaire relativement similaire pour tous les abonnés : il s'agissait d'abord de les interroger sur le taux d'équipement de la maison et sur les usages individuels de chaque membre de la famille afin de comparer approximativement le montant consommé à celui facturé. Dans la plupart des cas, cette démarche s'avérait peu efficace pour résoudre le contentieux[203]. La discussion glissait vite vers l'outil de régulation même mettant en relation l'entreprise et les abonnés, à savoir le compteur. L'extrait suivant, issu de l'observation que nous avons effectuée au point d'accueil commercial à Cantagalo, illustre bien cette dynamique.

Encadré 5. Peut-être que quelqu'un fraude votre compteur !

Abonnée 1: Je suis là, car le montant de ma facture est trop élevé. Pendant deux mois il avait baissé, car j'ai arrêté d'utiliser beaucoup d'appareils. J'ai arrêté de faire fonctionner la douche électrique et un réfrigérateur. Je n'ai même pas de four à micro-ondes. Mais la dernière facture est à nouveau très importante. C'est une absurdité : 401 kWh. Je ne comprends pas comment c'est possible, alors que j'ai arrêté d'utiliser beaucoup d'appareils.

Agente : dans votre dernière facture, il est affiché que vous êtes en dette sur le mois d'août

Abonnée 1: non, non, j'ai déjà payé celle-là, je dois juste payer la dernière

Agent : Bon, si j'analyse l'historique de votre consommation il est plus au moins le même au long des mois, 400 kWh.

Abonnée 1: mais j'ai arrêté de prendre des douches chaudes, je me suis défaite du congélateur, j'avais deux réfrigérateurs et maintenant je n'en ai qu'un. Alors je ne comprends pas.

Agente : alors je ne sais pas ce qui se passe sur votre compteur (*Então não sei se esta acontecendo alguma coisa no seu medidor*). Je vais demander une visite technique, je vais faire une recherche plus détaillée sur l'historique de votre consommation pour voir s'il y a des variations. Si vous avez réellement modifié vos usages…Vous ne savez pas

[203] Cette question sera abordée ultérieurement sous un autre angle, celui des modes de consommation des usagers, dans le cadre du chapitre 6, relatif aux outils d'aide à la maîtrise de la consommation.

si quelqu'un est en train de le manipuler ? (*Não tem alguém mexendo no seu medidor não?*

Abonnée 1: franchement, je ne comprends pas trop ces trucs-là..

Agente : il faut contrôler cela, car l'entretien du compteur est sous la responsabilité du client. Je vais demander une visite technique.

Abonné 2: J'ai été à votre agence de Copacabana, car quand j'ai vu cette facture je suis devenue folle. Ils m'ont juste dit qu'il faut que je consomme moins. Mais moi, je veux payer correctement (*pagar direitinho*) et me comporter bien (*agir direitinho*) comme ça je peux réclamer si besoin

Agente : bon, en général votre consommation est 43, 44, 45 *reais*[204], c'est juste cette dernière facture qui est plus importante

Abonné 2 : bon il faut alors que la Light contrôle mon compteur, car j'ai un voisin dont le HI-Fi est directement lié au poteau. Moi je pense que c'est mon compteur qui mesure la consommation de son Hi-Fi, car il y a un fil qui sort de la maison de mon voisin, passe sur mon toit, mais après on ne comprend pas où il va. Le volume de la musique est super haut, il consomme beaucoup d'énergie. Je vous dis cela, car ici tout le monde a peur de parler, mais moi non, donc je vous le dis, mon voisin fraude.

Agente : Ok, je vais envoyer un technicien alors.

Source : Observation auprès de l'agence commerciale de la Light à Cantagalo, le 6.10.2011

Il est intéressant de noter que les doutes relatifs à l'intégrité du compteur émanent autant de l'abonné que de l'agente. La demande d'une visite au domicile auprès du service technique de l'entreprise est alors enregistrée, afin de vérifier si le compteur est effectivement manipulé. Le problème était ainsi délégué au service technique. Si l'ouverture d'une demande d'intervention technique peut résoudre le conflit en acte, ou tout du moins mener l'abonné et l'entreprise à un consensus sur l'une des causes possibles du problème, dans la plupart des cas elle est plutôt révélatrice de la faible capacité de l'entreprise à construire une légitimité autour des règles régissant la relation commerciale. La coordination entre les services commercial et technique est souvent très problématique et les longs temps d'attente avant d'obtenir une visite technique expliquent les perpétuelles réclamations des usagers auprès de l'agence commerciale pour rappeler leur demande de visite.

[204] Environ 15 euros.

Encadré 6. En attente d'une visite technique à Cantagalo

Abonnée: « J'ai un problème. Ma facture est trop élevée, j'ai déjà une dette de 600 *reais*. J'ai déjà négocié pour la payer en vingt fois, mais le problème c'est que j'avais demandé une visite technique et à ce jour personne n'est venu. Les dernières factures continuent d'être très importantes, même si je demande de les payer en plusieurs fois, je n'arriverai pas à payer. Je ne peux pas continuer à m'endetter comme ça. Il y a un problème dans le compteur, c'est sûr. Je ne consomme pas 600 *reais* d'électricité.

Agent : Oui, mais bon, il faudra ouvrir un autre plan de paiement en plusieurs fois.

Abonnée: Mais pourquoi vous n'envoyez pas des agents pour contrôler mon compteur ? Vous aviez dit que vous le feriez, mais ça fait plus d'un mois que j'attends. Il faut trouver une solution, car je ne vais pas continuer à m'endetter

Abonnée: Alors, laissez-moi votre numéro de téléphone et quand l'équipe technique vient ici, je vous appelle.

Source : Observation auprès de l'agence commerciale de la Light à Cantagalo, le 6.10.2011

> « T'as vu combien de personnes attendent la visite des équipes techniques ? Le problème c'est que moi je fais la demande auprès du service technique, mais parfois les équipes ne sont pas envoyées, parfois elles ne trouvent pas la maison du client, enfin, elles ne font pas le travail. Le garçon là [elle se réfère au dernier client] ça fait quatre mois qu'il attend une équipe technique » (Gérante Sociale (2), Light, 6.10.2011)

En réalité, la complexification de la situation à Cantagalo autour du compteur n'est pas étonnante. Le nombre de demandes d'intervention est très important, ce qui contribue probablement à en diminuer la rapidité et l'efficacité. Alors qu'arriver à une entente sur l'équilibre entre consommation et capacité de paiement est une question très délicate qui demande indéniablement un accompagnement spécifique des abonnés, ouvrir une demande de visite technique permet de mettre temporairement entre parenthèses une situation difficile à résoudre, mais avec des résultats douteux sur le long terme. Finalement, ces modes de gestion des conflits autour du compteur n'évacuent-ils pas le cœur du problème ? Sans nier que des fraudes sont évidemment possibles et qu'une intervention technique pourrait effectivement régler le problème lié au compteur corrompu, celle-ci résout de manière individuelle un problème qui est en réalité collectif et réside d'abord dans l'incapacité de ces modes de mise en œuvre des règles et leur régulation à légitimer les engagements mutuels. Dans les faits, comme nous le verrons dans les pages suivantes, cette dynamique contribue à fragiliser l'adhésion individuelle au contrat dans un contexte d'apprentissage et rejoint l'hypothèse générale avancée par P. Lascoumes et V. La Hay

concernant le lien entre respect des normes et confiance : « plus les comportements des autres (individus et organisations) sont imprévisibles et potentiellement menaçants et plus la défiance générale est élevée » (Lascoumes et Le Hay 2010, p. 75).

4.2. Santa Marta : les risques contractuels d'une relation commerciale « automatisée »

Si les modes de régularisation sociotechniques à Santa Marta ont contribué à la construction d'un environnement « sécurisé » sur lequel peut reposer la construction de la relation commerciale individuelle, les citadins, nouveaux abonnés « en règle », expriment également un sentiment de dévaluation ou de faible considération de l'entreprise à leur égard. Notamment, l'interdiction d'accès aux compteurs est perçue comme la manifestation explicite d'une méfiance de l'entreprise envers les usagers, en contradiction avec le droit à une information transparente sur sa propre consommation.

> « Nous n'avons pas accès aux compteurs car la Light a peur qu'on les manipule (*gato*), comme si on était tous des fraudeurs (*vagabundo*). Alors qu'ici il y a aussi des gens honnêtes qui ont le droit de comprendre leur consommation » (A. C. femme, Santa Marta, 14.12.2010)

Alors que, comme nous l'avons indiqué auparavant, l'entreprise avait distribué des appareils électriques permettant de vérifier la consommation, à l'heure de notre enquête, aucun abonné rencontré n'utilisait l'appareil électrique fourni par l'entreprise. Certains ont essayé de l'utiliser mais sans réussite, à cause d'une faible compréhension des modes d'utilisation. Si l'entreprise indique avoir expliqué les modes d'utilisation, l'information reçue n'a pas été suffisamment claire pour que les abonnés utilisent l'appareil au mieux, comme en témoignent les entretiens suivants :

> « Personne dans la *comunidade* ne sait l'utiliser, il y avait déjà des défauts (techniques) quand ils nous l'ont livré. Ils ont dit qu'ils allaient nous en donner un autre mais ils ont disparu. Donc je ne comprends pas notre consommation. La seule chose qu'ils nous disent c'est d'économiser, économiser, économiser. Nous économisons mais on ne peut pas rester dans le noir non plus (*não tem como ficar no escuro*) » (C. femme, Santa Marta, 12.03.2010)

Ces ménages ont alors décidé de ne plus essayer de le brancher.

> « Nous ne l'utilisons pas, nous ne savons pas comment ça marche et surtout quelle est l'utilité. Ils ne nous ont rien expliqué. Cela c'est de l'argent jeté en l'air (*jogado fora*) » (E. homme, Santa Marta, 14.12.2010)

> « Ils sont arrivés et nous ont donné l'appareil sans rien nous expliquer. Au début nous avons essayé de le faire marcher mais franchement je n'ai pas compris et comme d'habitude ils nous ont laissé « nous débrouiller ». Alors j'ai essayé de chercher sur internet, mais je n'ai pas compris non plus » (A. femme, Santa Marta, 22.10.2011)

D'autres abonnés ont décidé volontairement de ne pas l'utiliser, parfois parce qu'ils le perçoivent comme inutile.

> « Ça sert à rien de brancher ce truc. Ce n'est pas cet appareil qui mesure la consommation, c'est le compteur qui la mesure et nous n'avons pas accès. C'est de l'arnaque, il y a toujours le même numéro qui apparaît » (S. femme, Santa Marta, 12.12.2010)

De fait, il s'est avéré que les appareils électriques distribués aux abonnés étaient (techniquement) défectueux et qu'effectivement ils ne montraient pas les kWh consommés une fois branchés. Comme nous explique le gérant social de la Light responsable de Santa Marta :

> « Nous avions distribué les appareils, mais peut être que nous n'avons pas donné la bonne information sur les modes d'utilisation ou les ménages n'ont pas compris. Ils pensaient que s'ils ne l'utilisaient pas, ils n'allaient pas payer la facture. Comme si cet appareil pouvait avoir la même fonction que le compteur. Il y a eu un problème technique aussi, la plupart ne marchaient pas. Nous sommes en train de résoudre le problème. Probablement nous irons les installer dans les murs extérieurs des habitations, comme à Chapéu Mangueira et Babilonia[205]». (Gérant Social (1), Light, 12.09.2011)

Alors que cet outil pouvait permettre de « pacifier » la relation entre l'entreprise et les usagers en améliorant la transparence de l'information relative à la consommation, dans les faits, il n'a pas rempli sa fonction. En réponse à cette défaillance, l'entreprise s'est limitée à retirer les appareils, sans pour autant apporter une réponse complémentaire au problème. Dépourvus de cet outil, obligatoire d'un point de vue réglementaire, les abonnés manifestent des doutes importants quant à la véracité du montant affiché dans la facture,

[205] Voir l'illustration 39.

notamment parce que le non accès au compteur entretient la suspicion. L'accès aux relevés du compteur est donc d'abord revendiqué comme une mesure permettant de vérifier le comportement de l'entreprise. Alors que l'entreprise demande aux abonnés de « faire confiance » au montant affiché sur la facture, cette demande se heurte à une manifestation explicite de méfiance. Dans les faits, si l'éloignement physique entre l'abonné et le compteur vise à maximiser la sécurisation de la relation commerciale, il entraîne un double risque pour sa durabilité : d'une part, il contribue à construire un climat de méfiance réciproque entre les abonnées et l'entreprise ; d'autre part, il affaiblit la légitimité du principe de paiement pour sa propre consommation.

L'automatisation des opérations de lecture du compteur et de débranchement contribue également à alimenter une faible confiance dans le système : qui est en charge de la mesure alors que personne ne vient relever les compteurs ? Le fait qu'aucun agent ne vienne relever les compteurs contribue à l'idée, répandue parmi les abonnés, que l'entreprise ne mesure pas vraiment la consommation individuelle et se limite plutôt à faire des estimations. Dans un contexte d'apprentissage comme celui-ci, cette méfiance n'est pas étonnante. Dans le cadre d'une analyse sur l'installation du réseau moderne d'eau à Athènes (1926-1931), G. Mavrogonatou avait montré comment l'introduction du compteur a été reçue pas les habitants avec tellement de suspicion que le gestionnaire a été obligé de développer des techniques afin de prouver aux abonnés qu'ils n'étaient pas arnaqués. Ainsi, en cas de plainte, le gestionnaire faisait des « démonstrations » sur place : il branchait sur le réseau un second compteur tout neuf pour montrer que celui en place mesurait « juste »; ou on utilisait des récipients volumétriques pour prouver que le compteur était fiable (Mavrogonatou 2009, p. 624). Cet exemple confirme la nécessité de construire une relation de confiance autour de la relation commerciale. Dans la continuité de l'exploration de la construction de cette relation, il est alors nécessaire de s'intéresser à la fiabilité technique des compteurs.

Comme nous l'avons indiqué précédemment dans ce chapitre, l'enjeu de fiabilité des compteurs électriques dans l'Etat de Rio de Janeiro n'est pas une question publique nouvelle. En 2012, les compteurs de la Light ont également été au centre de protestations importantes de la part des abonnés ayant constaté une augmentation disproportionnée du montant de leurs factures après leur installation. A titre d'exemple, les factures des abonnés résidant dans la *favela* de Vigario Geral et dans le quartier de Jardim America situé dans la zone nord de Rio, ont connu une augmentation allant jusqu'à 938 % après l'installation des compteurs électroniques (Viana 2012). Les abonnés n'ont pas tardé à se mobiliser contre la Light par le biais du Ministère Public[206] et de la *Defensoria Publica*

[206] Le ministère public exerce une mission de sauvegarde des intérêts généraux de la société devant les tribunaux.

Estadual[207], tout en déposant en parallèle une demande auprès de l'Assemblée Législative de l'Etat de Rio (ALERJ) afin qu'une commission spécifique soit mise en place dans le but de vérifier l'origine du problème (Agencia Brasil 2012).

Cette mobilisation, accompagnée de l'arrêt du paiement des factures par les abonnés, a provoqué le début des visites techniques par l'*Instituto de Pesos e Medidas do Rio* (Ipem-RJ)[208] visant à vérifier la régularité du fonctionnement des compteurs des abonnés (Viana 2012). Pendant cette période de vérification, l'Institut a d'ailleurs signé un accord d'interdiction de débranchement en cas de non-paiement avec la Light. Par ailleurs, les fortes variations des montants des factures ont encouragé différents acteurs à se mobiliser contre l'installation des compteurs électroniques. Tout d'abord, le Ministère Public de l'Etat de Rio a mis en place une action civile publique pour que la Light soit obligée de remplacer les compteurs électroniques par des compteurs conventionnels (électromécaniques) et faire que leur localisation soit accessible aux abonnés, sous peine d'une amende de 20 000 *reais* (Freire 2012). Ensuite, la localisation des compteurs dans des armoires blindées ou en haut des poteaux a été dénoncée comme une privation du contrôle des abonnés sur le suivi de leur consommation, ce qui entre en conflit avec le droit des consommateurs à une information transparente comme défini dans le code dédié. Enfin, le ministère a demandé que l'entreprise ne puisse pas interrompe le service des abonnés ayant formellement fait une réclamation relative à de potentielles erreurs de lecture, et ce jusqu'à ce qu'une vérification puisse prouver la régularité du montant consommé. De manière complémentaire, la commission du droit du consommateur de l'ALERJ a également ouvert une discussion au sein de l'Assemblée visant à identifier les origines de l'augmentation des factures. Malgré ces actions judicaires visant à bloquer l'installation des compteurs électroniques dans la zone de concession de la Light, le Tribunal de Justice de Rio a nié le recours présenté par le Ministère Public et autorisé l'entreprise à continuer l'installation des compteurs. Cette décision s'appuie notamment sur le fait que leur installation avait été préalablement approuvée par l'ANEEL et les compteurs installés approuvés par le InMetro (Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro 2012).

Ces dynamiques permettent de considérer le cas de Santa Marta dans une perspective plus large et de poser la question de la protection des abonnés entre rapports marchands contractualisés er régulation nationale des services publics commercialisés. Si l'épisode relaté a connu une médiatisation importante en raison de l'ampleur des erreurs constatées, la question des modes de régulation des « petites erreurs » quotidiennes reste

[207] La *défensoria publica* est un organe de l'Etat ayant pour fonction d'assurer l'assistance juridique gratuite aux populations n'ayant pas les conditions financières de supporter les coûts du service.

[208] Il s'agit d'un organisme lié administrativement au ministère du Développement Economique, Energie, Industrie et Services (Sedeis) de l'Etat de Rio de Janeiro ayant pour fonction de vérifier la conformité des produits destinés aux consommateurs.

ouverte. Les erreurs constatées dans le cadre des opérations de débranchement à Santa Marta illustrent bien cet enjeu. En effet, plusieurs abonnés interrogés expliquent avoir été débranchés après une semaine de retard par rapport à la date d'échéance du paiement, et ce sans préavis, alors que l'entreprise devrait, par obligation juridique, respecter le délai de deux mois avant de débrancher l'abonné en défaut de paiement et émettre au préalable un préavis de coupure des services. Un cas encore plus inquiétant est le débranchement par erreur de l'entreprise, alors que le paiement des factures est à jour. Selon les données de l'UFF, environ 20 % des ménages interrogés ont vécu cette situation, ce qui indique un taux d'erreur non négligeable, contre seulement 3 % à Cantagalo. L'entretien que nous avons mené avec une avocate prêtant assistance juridique à Santa Marta nous a confirmé que le « débranchement pour cause injuste (*indevido*) » est l'un des recours les plus courants (entretien du 19.10.2011 auprès de l'association des résidents de Santa Marta). L'extrait suivant d'une femme interrogée à Santa Marta illustre cette situation :

> « Nous avons toujours payé mais ils nous ont débranchés deux fois même si la facture était payée. Nous avons appelé la Light, donné le numéro de notre code d'identification, mais l'opératrice ne nous a pas trouvé dans l'ordinateur de l'entreprise. Nous sommes restés deux jours sans électricité. Alors j'ai appelé encore et, heureusement, je suis tombée sur quelqu'un qui savait faire son travail, elle a repéré notre code et ils ont rebranché tout de suite. Mais c'était bien une erreur de la Light » (A. C. femme, Santa Marta, 10.12.2010)

Au contraire, à Cantagalo, selon les données récoltées par la UFF, 13,5 %[209] des interviewés affirment avoir été dans une situation de non paiement, et donc de débranchement potentiel, alors que parmi ceux-ci seulement 4 % déclarent avoir subi un débranchement[210]. Selon les témoignages de la gérante sociale de la Light, responsable de Cantagalo, ce décalage est largement tributaire de la faible efficacité des actions des équipes de débranchement, ce qu'elle explique par le fait que ces équipes relèvent de sous-traitants et sont soumises à un contrôle moindre en termes de résultats[211]. De plus, la présence physique des agents de débranchement ouvre potentiellement un espace de négociation important. Lors d'un entretien avec une abonnée à Cantagalo, nous avons constaté la mise en œuvre de stratégies de négociation, comme l'explicite l'extrait de l'entretien suivant :

[209] 19 personnes sur 141.

[210] 6 personnes sur 141.

[211] Cette information n'a pas pu être vérifiée.

> « L'agent de la Light est venu ici pour me débrancher, j'ai un avis de débranchement depuis trois mois, mais je lui ai montré qu'il y avait un problème dans le nom de la facture, que ce compteur n'était pas à moi. Il a bien compris que c'était la faute de la Light, donc il ne m'a pas débranchée » (D. P. femme, Cantagalo, 18.10.2011)

Il est intéressant de noter que si l'échange de nom sur la facture était un problème réel, le compteur et le non paiement de la facture étaient attribués au bon abonné. Cette dynamique nous rappelle que l'opération de débranchement implique une confrontation directe avec l'abonné et donc l'agencement d'un rapport de force à un moment donné : une capacité de l'un à imposer le débranchement, face aux multiples raisons de l'autre de ne pas être débranché. Au contraire, l'automatisation impose un « ordre non négociable » : quand des erreurs ont lieu, le risque est d'affaiblir considérablement la position de l'abonné car la dématérialisation des opérations fait temporairement disparaître « l'autre », à savoir l'entreprise. Ainsi, dans un contexte de construction d'une relation commerciale encore en apprentissage, l'automatisation peut conduire à déconstruire la confiance nécessaire à l'équilibre de cette relation. Au-delà de l'affaiblissement de la relation commerciale, ce sont les implications concernant les rapports de force en construction qui sont ici en question. Face à cette « main invisible », l'abonné est contraint de mobiliser du temps et des ressources afin de faire respecter ses droits contractuels que la régularisation de la relation commerciale est censée protéger. Les abonnés devraient au contraire être accompagnés dans ces apprentissages multiples.

3.3. Cantagalo : qui surveille quand personne ne surveille ?

Explorer les dysfonctionnements de la relation commerciale à travers les responsabilités autour du compteur nous permet d'expliquer les difficultés de l'entreprise à construire la légitimité nécessaire à la durabilité de l'adhésion des abonnés au contrat et donc aux « règles du jeu ».

D'un point de vue juridique, les responsabilités autour du compteur sont relativement claires. Selon la loi des concessions de 1995, les compteurs sont des outils dont l'intégrité est une responsabilité partagée entre l'abonné et l'entreprise. D'une part, les abonnés ont l'obligation d'informer les pouvoirs publics et l'entreprise concessionnaire des irrégularités éventuelles dans la prestation du service et de contribuer aux bonnes conditions de préservation des biens publics par lesquels les services sont fournis (art. 7, loi 8.987/1995) ; d'autre part, l'entreprise est responsable du contrôle de l'intégrité des biens publics liés à la prestation du service (art. 31, loi 8.987/1995). Par la

responsabilisation conjointe entre l'abonné et l'entreprise, cette loi est finalement l'expression de l'engagement mutuel nécessaire au respect du contrat établi.

Par cette disposition, l'intégrité du compteur est donc d'abord sous la responsabilité de l'abonné, ce qui le responsabilise également en cas de constat de fraude. La mise en œuvre de cette disposition s'avère faiblement problématique lorsque le compteur est installé à l'intérieur du logement, notamment dans les quartiers formels où les bâtiments sont surveillés dans leur grande majorité par des portiers. Au contraire, à Cantagalo, comme dans la majorité des *favelas*, les compteurs sont installés sur des parois extérieures aux habitations et donc dans l'espace public. Dans la mesure où il est demandé aux abonnés de Cantagalo de veiller à l'intégrité du compteur, la localisation de celui-ci dans l'espace public engendre une difficulté importante en termes de mise en œuvre de cette règle contractuelle. Cette question a d'ailleurs encouragé certains abonnés à demander l'installation du compteur à l'intérieur de leur habitation, demande qui a été systématiquement refusée du fait de la nécessité de rendre le compteur accessible aux agents de l'entreprise pour effectuer les différentes opérations commerciales. En effet, si la lecture du compteur ne peut pas être effectuée à cause de la localisation du compteur à l'intérieur de l'habitation, le risque pour l'abonné est celui d'être débranché. L'encadré suivant, extrait d'une conversation entre un gérant social et un abonné, illustre cette problématique.

Encadré 7. « Vous allez être débranché »

Abonnée/Dans ma facture, il y a écrit que vous allez me débrancher (*sujeito a corte*) car la maison est fermée.

Agente/C'est au sujet du repositionnement du compteur ?

Abonnée/Oui, j'ai déjà demandé plusieurs fois de le repositionner, car nous avons construit une chambre de plus et le compteur est maintenant à l'intérieur de l'habitation. Donc, l'agent ne peut plus lire le compteur. Mais l'agent n'est jamais venu et maintenant vous voulez me débrancher. Comment je peux faire ?

Agente/Ici il y a écrit qu'ils sont venus et que vous n'étiez pas chez vous.

Abonnée/Non, non, ils ne sont pas venus.

Agente/Eux, ils m'ont dit que oui

Abonnée/Non, non, moi je ne travaille pas, je reste toute la journée chez moi, je vous jure qu'ils ne sont pas venus.

Agente/Ecoutez, ici il y a écrit « client absent »

Abonnée/Non, je n'ai vu personne. J'ai demandé déjà plusieurs fois le repositionnement du compteur pour avoir mes factures en règle. Je dois acheter plusieurs choses et sans la facture en règle, ce n'est pas possible.

Agente/Ok, laissez-moi votre numéro de téléphone, je vais trouver une solution.

Source : Observation auprès de l'agence commerciale de la Light à Cantagalo, le 13.10.2011

La conflictualité autour de la position du compteur est importante et largement dénoncée comme expression d'une asymétrie des responsabilités entre l'abonné et l'entreprise. Des demandes de contrôle par l'entreprise sont ainsi souvent formulées par les abonnés.

Encadré 8. Le contrôle du service en question

[**Contexte du dialogue** : L'abonné effectue une réclamation auprès de l'agence commerciale à propos du montant de la facture. Après plusieurs questions de l'agent sur le nombre d'appareils, les usages et le nombre de personnes habitant dans la maison, la discussion porte sur le faible contrôle de la fraude par la Light]

Abonné/Ce que je vois c'est qu'il y a beaucoup de gens ici qui ont la clim, beaucoup plus d'appareils que nous et le montant de leur facture est de 30 *reais*, 50 *reais* au maximum. Comment ça se fait ?

Agente/Je ne peux pas vous dire ce que je pense.

Abonné/Car si ma facture continue à être si importante, je vais devoir trouver une solution aussi (*dar um jeito também*). Parce que cette situation est de la responsabilité de la Light

[L'agent et l'abonné se réfèrent au fait que certains abonnés fraudent]

Agente/Je sais, mais cela c'est une pratique illégale. Lorsque la Light va régulariser cette situation, ces gens vont prendre une amende et vont devoir payer toute leur dette. Ça ne vaut pas le coup de rester dans l'illégalité

Abonné/Il faut que la Light fasse son travail, car si certains paient moins et d'autres plus, ce n'est pas juste. Nous avons une sensation d'injustice à cause de ça.

Agente/Mais la personne honnête, correcte et citoyenne, paie pour ce qu'elle consomme.

Abonné/Ce n'est pas une question d'être citoyen ! Cette citoyenneté qui est dans la bouche de tout le monde, qu'est-ce que c'est ? C'est une question de justice dans la consommation. Moi je ne consomme pas tout ce que vous déclarez dans ma facture, donc c'est incorrect et surtout injuste. Tout citoyen doit avoir un coût de l'électricité abordable. J'ai même vu à la télé un reportage qui disait ça, je crois que c'est écrit dans la Constitution. Vous êtes

seulement venus ici pour mettre vos mains dans nos poches, il n'y a pas de justice dans ce que vous faites. Pour certains la facture est haute, pour d'autres, elle est faible, quand les appareils sont les mêmes.

Agente/Mais il y a des gens qui fraudent (*esta no gato*).

Abonné/Est-ce que c'est mon problème ? C'est moi qui dois régulariser cela ? C'est la Light qui doit faire ça, parce que sinon il n'y a pas de justice pour ceux qui paient. Comment vous pouvez demander à des gens de payer correctement (*que a gente pague correto*), lorsque les autres ne le font pas ? Je ne vais pas payer pour les autres. Je paie 170 *reais* et je suis sûr que ce prix ne correspond pas uniquement à ma propre consommation, donc je paie pour les autres. Je vais donc attendre une réponse de la Light jusqu'à demain parce que je veux payer, je veux rester dans la légalité (*ficar no certo*), mais la Light doit avoir un comportement correct aussi, sinon je vais intenter une action en justice contre la Light (*colocar a Light na Justiça*) car elle ne fait pas son travail de contrôle (*fiscalização*). Ou sinon je vais trafiquer mon compteur (*dar um jeito no medidor*)

Agente/ mmmhh…

Abonné/Il y a des gens qui veulent rester dans la légalité (*querem dar certo*), d'autres qui ne veulent pas, mais ceux qui veulent rester dans la légalité sont révoltés face à cette situation. Nous travaillons, travaillons, travaillons, pourquoi ? Pour payer la facture d'électricité et être citoyen ? Ce n'est pas juste (*acho errado*). Si la Light ne vient pas demain vérifier mon compteur, je vais trouver une solution moi-même (*vou dar um jeito ai*) [je vais trafiquer le compteur].

Source : Observation auprès de l'agence commerciale de la Light à Cantagalo, le 6.10.2011

A partir de ces dialogues, il est possible de soulever deux questions importantes. D'une part, lorsque la mise en œuvre des règles contractuelles n'est pas respectée, l'appel à la « citoyenneté », ouvertement utilisé pour convaincre l'abonné de respecter la règle du paiement de factures, est largement contesté. Cela montre que ce discours n'est intégré qu'à condition que l'entreprise respecte ses devoirs. D'autre part, la question posée par l'abonné est simple et pourrait être résumée par la question suivante : qui surveille le compteur lorsque personne ne le surveille ?

L'entreprise transfère la responsabilité sur l'abonné, supposé responsable de la surveillance de l'intégrité du compteur, alors que l'abonné, derrière la demande de contrôle, pose plus largement la question du traitement égalitaire des abonnés dans le respect des règles contractuelles régulées par la loi que nous avons présenté précédemment. Si l'entreprise ne se charge pas du contrôle, c'est alors aux abonnés de se débrouiller pour que cette défaillance ne soit pas à leur désavantage.

Encadré 9. La débrouille entre le « fraudé » et le « fraudeur »

Abonnée: Mes factures étaient d'une moyenne de 50 *reais* par mois, et tout d'un coup, j'ai reçu un bloc de factures à plus de 100 *reais*. La dernière s'élevait à 128 *reais*. J'ai

alors découvert que mon voisin a mis un petit fil/câble dans mon compteur pour brancher ses appareils. Je l'ai appelé en lui disant que j'allais entreprendre une action en justice contre lui, mais il a nié avoir fait ça. Il a dit qu'il avait appelé un électricien pour ajuster (*consertar*) son compteur et c'est lui qui a fait la manipulation. On a commencé à se disputer car il ne veut pas me payer. Etant donné que nous ne sommes pas arrivés à un accord, j'ai décidé de ne pas payer. C'est une question de principe, ce n'était pas ma consommation. Mais la Light m'a débranché. J'ai donc finalement payé cette facture en plusieurs fois et maintenant c'est réglé. Mais même la dernière est très haute, je ne peux pas la payer en une seule fois, je suis donc ici pour payer celle-ci en plusieurs fois.

Agente: Vous voulez payer en plusieurs fois (crédits) (*parcelar*) celle de 128 *reais*?

Abonnée: Oui

Agente : Et comment ça c'est terminé cette histoire ?

Abonnée: Finalement, après que nous nous soyons beaucoup disputés, il a dit qu'il allait payer. Pour celle de 121 *reais*, il m'a déjà payé *graças à deus*. Je devais acheter mes médicaments avec cet argent là. Pour cette dernière facture, moi je ne vais payer que 50 *reais*, le reste c'est lui qui paie. C'est ma mère qui est intervenue et il s'est débranché de notre compteur.

Agente: Vous voulez payer en combien de fois ?

Abonné: En cinq fois. Je gagne que 580 *reais*[212] par mois, je ne peux pas payer plus que ça.

Source : Observation auprès de l'agence commerciale de la Light à Cantagalo, le 23.09.2011

Afin de minimiser les conflits relatifs à la fraude, l'entreprise envisage d'installer prochainement à Cantagalo le système de mesure sécurisé installé à Santa Marta et dans la plupart des *favelas* bénéficiant d'une UPP. Or, si cette opération pourra permettre une diminution considérable des pertes commerciales, au moins dans un premier temps, les risques que nous avons identifiés à Santa Marta et liés à la mise en œuvre effective des obligations contractuelles et à la construction d'une relation commerciale basée sur la confiance ne sont pas négligeables.

Conclusion

[212] Environ 190 euros.

L'adressage, en tant qu'opération nécessaire à l'établissement et au fonctionnement de la relation commerciale individuelle, et la réception d'une facture permettent une reconnaissance accrue de ces citoyens et une meilleure insertion socio-économique au sein de la société. L'analyse du voler socio-technique de la régularisation du service a pourtant mis en évidence que l'instauration de la relation commerciale contractualisée se heurte à certains limites et malgré l'installation de types d'outils sociotechniques différents dans les deux *favelas*. Les questions qui surgissent autour des compteurs sont assez similaires dans les deux contextes : elles concernent la confiance que ces abonnés ont initialement manifesté en souscrivant un abonnement et le faible engagement de l'entreprise dans le respect des règles contractuelles. Les déséquilibres constatés se forgent sur défiance réciproque qui ne peut pas être salutaire à la durabilité de la relation commerciale. Ensuite, les dysfonctionnements dans la mise en œuvre des règles contractuelles réactualisent la question de la protection des abonnés entre rapports marchands contractualisés et régulation nationale des services publics commercialisés. Alors que l'entreprise envisage l'installation de la mesure centralisée comme solution optimale pour régulariser la relation commerciale avec ses abonnés, cette solution n'a en réalité pas d'autre fonction que celle de limiter les possibles fraudes. Or, comme l'ont souligné P. Lascoumes et V. Le Hay, « dans une société démocratique, l'existence et le respect des droits et des devoirs des citoyens est un principe de base qui dépasse la seule discipline sociale, car il est pensé comme une des conditions fondamentales de la viabilité du contrat social » (Lascoumes et Le Hay 2010). Si le compteur à prépaiement peut être un outil de capacitation des abonnés, permettant une autonomie plus importante et un contrôle accru des consommations (Baptista 2013), la mesure centralisée infirme, au contraire, cette connaissance expérimentale, notamment parce qu'elle n'est pas articulée à des mesures complémentaires d'accompagnement de la relation commerciale. Selon les modes de mise en œuvre, elle conduit plutôt à une disciplinarisation de la relation que les abonnés entretiennent avec le service d'électricité. Le prochain chapitre nous permettra d'approfondir ces risques à partir de la politique commerciale instaurée par l'entreprise dans les *favelas* en voie de régularisation.

Chapitre 5. Un « bricolage institutionnel » pour fabriquer des abonnés et des citoyens contribuables

L'installation d'un compteur individuel permet l'établissement ou le renouvellement d'une relation commerciale auparavant en échec. La durabilité de cette relation, partiellement ébranlée par une régularisation socio-technique conflictuelle (chapitre 4), est également soumise à deux autres défis : d'une part, celui de l'accessibilité financière, entendue comme la possibilité de bénéficier du service dans des conditions économiquement supportables, donc à des prix jugés abordables, cette question se posant avec acuité, notamment pour les populations à faibles revenus et dans un contexte de marchandisation du service[213]. D'autre part, celui de l'acceptation de la relation commerciale, manifestée par les habitants via la souscription d'un abonnement. Comme le souligne à juste titre Pierre-Louis Mayaux, la question tarifaire ne commande pas seulement l'enjeu de la capacité de paiement (solvabilité économique), mais aussi celui de la « disponibilité » à le faire, dimension qui relève de la légitimité « ressentie » des modes d'accès au service (Mayaux 2012, p. 158). La réflexion de cet auteur s'inscrit dans l'évolution des politiques d'accès à l'eau en Amérique Latine, lors du passage des politiques clientélistes aux politiques néolibérales, où la question de l'acceptation sociale de la marchandisation de l'accès se pose de façon aiguë. Dans le contexte des projets de régularisation de l'accès au service d'électricité, cette même question se pose, mais de manière différente en raison de deux points principaux.

D'abord, comme nous l'avons montré dans le chapitre 2, la politique tarifaire ne repose pas exclusivement sur la marchandisation, mais également sur la politique fiscale. Par le biais des tarifs, il ne s'agit pas uniquement de faire payer à l'abonné l'intégralité des coûts relatifs à la fourniture du service, mais également de collecter différentes charges et taxes (autour de 35 % de la valeur de la facture finale) (chapitre 2). Cela indique que la régularisation du service d'électricité permet également de reconstruire le système de fiscalisation des citoyens, qui deviennent ainsi des « contribuables ». Si la (re)construction de la présence de l'Etat dans ces espaces se fait en premier lieu par sa présence policière, les régularisations - et en particulier celle du service d'électricité - se présentent aussi comme un instrument permettant la construction partielle de la matérialité de la relation fiscale entre Etat et citoyens. Derrière la « pacification » de la relation marchande, c'est la

[213] Les défis concernant l'inclusion au tarif social ont été explorés dans le chapitre 3 et l'effectivité de cette politique sera explorée dans le chapitre 7.

(ré-)instauration de la relation fiscale qui est également à l'œuvre et donc l'attribution de « *contributor or stakeholder rights »* (Holston 2008).

Ensuite, l'entreprise a décidé de mettre en place un recouvrement *ad hoc* des factures afin d'introduire de manière plus aisée la relation commerciale et d'atténuer les effets brutaux immédiats de la marchandisation. L'étude de cette politique, qui fait l'objet du présent chapitre, sera abordée dans une démarche compréhensive des modes de régularisation de la relation commerciale et fiscale, sous une double perspective. D'abord, en ce qui concerne sa « fabrique » : qui a conceptualisé cette politique commerciale, avec quelles logiques et dans le cadre de quels arrangements institutionnels ? Pour interroger ces arrangements, la notion de « bricolage institutionnel » (Cleaver 2001) nous sera particulièrement utile. L'auteur la définit notamment de la manière suivante : « *a process by which people consciously and unconsciously draw on existing social and cultural arrangements to shape institutions in response to changing situations. The resulting institutions are a mix of 'modern' and 'traditional', 'formal' and 'informal'* » (Cleaver 2001, p. 26)[214]. De manière générale, l'auteur utilise cette notion pour rendre compte de la façon dont les mécanismes de gestion des ressources et d'action collective sont construits à partir des institutions existantes et sanctionnés par les relations sociales. Dans ce cadre, « différents bricoleurs » contribuent de différente manière avec leur « connaissance, pouvoir et *agency* » (Cleaver 2001, p. 29). L'auteur identifie en tant que « bricoleurs » les abonnés, les représentants des associations et des communautés, généralement représentés dans les arrangements institutionnels formels. Ce que l'auteur met en évidence est cependant leur capacité à négocier *en dehors* des institutions formelles.

Cette notion est utile à notre propos. Nous souhaitons démontrer l'existence d'un « bricolage » qui se fait à l'intérieur même des arènes institutionnelles, dans le cadre d'une négociation informelle et formelle entre différents acteurs institutionnels pour répondre à cette situation évolutive. Cette politique sera enfin questionnée sous l'angle de sa légitimité sociale. Nous montrerons notamment qu'elle contribue à fragiliser l'acceptation de la relation commerciale, principalement par un affaiblissement de la confiance. Ce chapitre nous permettra plus généralement de préciser et de confirmer les risques évoqués dans le chapitre précédent concernant la protection des abonnés, entre rapports marchands contractualisés et régulation nationale des services publics commercialisés.

[214] Il est nécessaire de préciser que les travaux de F. Cleaver portent sur le milieu rural.

1. Une politique commerciale innovante et « à la marge » des régulations publiques

Dans le chapitre 4, nous avons montré que le nombre d'abonnés avant la mise en place de projets de régularisation de l'accès au service pouvait être fort variable selon la *favela* et que le taux de pertes commerciales et d'impayés était très important dans toutes les *favelas* concernées. Mettre en place un projet de régularisation de l'accès au service signifie, pour un large nombre d'abonnés, reconstruire une relation commerciale auparavant en échec. Avoir été abonné de la Light avant cette nouvelle politique d'intégration et « mauvais payeur » ouvre le douloureux chapitre des dettes contractées dans le passé. Comment aborder cette question quand les dettes pouvaient s'échelonner de quelques centaines de *reais* à plusieurs milliers pour certains abonnés ? De plus, dans un contexte de pauvreté généralisée, de volumes de consommation relativement importants[215] et de coût de l'électricité élevé, selon l'entreprise deux enjeux principaux se posent à la stabilisation de la relation commerciale : 1) une adaptation des modes de consommation des nouveaux abonnés à leurs capacités financières propres[216] et 2) la prise en charge par les nouveaux abonnés d'une nouvelle dépense dans l'organisation de leur budget. Ces deux questions ont fait l'objet d'une réflexion particulière de la part de la Light, qui a décidé de mettre en place des mesures commerciales spécifiques afin de minimiser les risques d'échec des démarches de régularisation. Or, ces mesures s'inscrivent dans un contexte de régulation nationale sectorielle spécifique concernant les modes de traitement des abonnés-citoyens. Il est donc nécessaire de les expliciter d'abord pour comprendre les défis que ces modes de régulation imposent à l'entreprise, pourquoi elle a décidé de s'en écarter partiellement et de « bricoler » des nouvelles mesures de régularisation commerciale dans les *favelas* en voie de régularisation du service.

1.1. Une régulation nationale régissant les modes de traitement tarifaire des abonnés et des citoyens contribuables

Le traitement tarifaire des abonnés-citoyens repose sur des modes de régulation spécifiques régissant les principes de marchandisation et de fiscalisation (chapitre 2).

[215] Les modes de consommation des ménages seront abordés dans le chapitre suivant.

[216] Nous traiterons plus en profondeur de cette première dimension dans le prochain chapitre (chapitre 6).

D'abord, comme nous l'avons présenté dans le chapitre 2, les abonnés[217] sont soumis aux tarifs régulés par l'ANEEL, différents selon la « classe de consommateurs ». Le tableau suivant (29) présente les tarifs électriques de la Light selon chaque « classe de consommateurs ». Comme il est possible de l'apercevoir, le taux de l'ICMS (impôt sur la circulation des marchandises et des services)[218] appliqué est différent selon la « classe de consommation » d'une part, et selon le montant d'électricité consommé, d'autre part. Du fait que l'électricité est considérée comme une marchandise, le taux de l'ICMS, est en effet progressif pour les tranches de consommation supérieures.

Tableau 29. Tarifs Light – août 2014

Classe de consommation	Prix du kWh (en *reais*) selon la tranche de consommation			
	Jusqu'à 50 kWh (Classe résidentielle exonérée de l'ICMS)	Entre 51 et 300 kWh (Classe résidentielle ICMS de 18%)	Jusqu'à 300 kWh (Autres Classes ICMS de 19%)	Au-delà de 300 kWh Toutes les classes (ICMS de 29%)
Résidentielle	0,34	0,42	-	0,49
Non-résidentielle	-	-	0,40	0,46
Rurale	-	-	0,25	0,29
Eclairage public	-	-	0,20	0,23

Source : Light (2014)

Comme il est possible de voir dans le tableau 29, les prix du kWh pour les abonnés résidentiels peuvent varier considérablement (entre 0,34 et 0,49 *reais*) en fonction de la quantité d'électricité consommée et donc du pourcentage de l'ICMS appliqué (entre 0 et 29%). De manière générale, les tarifs d'électricité sont relativement chers : le prix payé pour une consommation entre 51 et 300 kWh, tranche moyenne assez représentative de la consommation d'un foyer, s'élève à 0,42 *reais*/kWh (0,14 euros), prix équivalent à celui que paient les abonnés d'EDF en France (2014).

Dans ce cadre, des réductions préférentielles peuvent être attribuées à certains abonnés, mais celles-ci doivent être régulées par l'ANEEL, qui veille au respect du principe d'isonomie (égalité) régissant les modes de traitement tarifaire des abonnés. Ce principe concerne l'égalité de traitement tarifaire entre les consommateurs appartenant à une même « classe de consommateurs », mais aussi le traitement tarifaire différent pour les consommateurs dont les conditions socio-économiques sont jugées désavantageuses (par le

[217] Clients captifs, ceux qui consomment moins de 3 MW/an.

[218] Pour rappel, il s'agit d'une taxe prélevée par les Etats fédéraux (cf. chapitre 2).

biais du tarif social par exemple)[219]. Le principe d'isonomie a donc pour objectif de diminuer les inégalités présentes au sein de la société. Les entreprises peuvent pourtant appliquer des réductions tarifaires dès que celles-ci ne compromettent pas le principe d'isonomie (Art. 140 de la résolution normative de l'ANEEL n 414 de 2010). Cela implique que si l'entreprise décide d'appliquer une réduction tarifaire, celle-ci doit être étendue à l'ensemble de consommateurs de la même classe.

De manière générale, le principe d'isonomie tarifaire doit être strictement appliqué par les entreprises et toute dérogation doit faire l'objet d'une disposition spécifique de la part de l'ANEEL[220]. Elle est la seule entité qui peut effectivement déterminer la validité des justifications conduisant à un traitement tarifaire différencié entre abonnés appartenant à une même « classe de consommation ». Par exemple, dans certains cas spécifiques, tels que les hôpitaux ou fondations de bienfaisance, l'ANEEL a accordé dans le passé des traitements tarifaires différenciés en raison de la fonction sociale de ces établissements[221]. L'attribution d'une réduction tarifaire doit effectivement respecter certains principes : celle-ci doit être étendue à tous les consommateurs de la même classe, afin de respecter le principe d'égalité de traitement, et elle ne peut pas être utilisée comme outil de rééquilibrage économico-financier de l'entreprise (Parecer nº 215/2011-PGE/ANEEL, de 13.04.2011)[222].

Compte tenu du fait que les prix pour les abonnés résidentiels sont considérablement élevés et les défis en termes d'accès au tarif social importants (chapitre 3), l'entreprise a décidé de « bricoler » des mesures commerciales *ah hoc* pour les *favelas* en voie de régularisation.

---

[219] Dans le cadre du secteur électrique ce principe est ancien (art 177 du décret n 75.887 de 1975) : « à l'intérieur des classes il n'y a pas de distinction entre les consommateurs » (cité dans Nota técnica n 29/2014 – SRC/ANEEL).

[220] Il est intéressant de noter qu'en juillet 2014 l'ANEEL a mis en place une consultation des entreprises concessionnaires afin d'identifier quels autres critères, au delà de la classe de consommateurs, pourraient être pertinents pour octroyer une réduction tarifaire sans compromettre le principe d'isonomie (Nota técnica n 29/2014 – SRC/ANEEL). La localisation géographique des abonnés est citée par presque la moitié des entreprises (44,9 %) comme un critère envisageable ; « prendre en compte les questions sociales comme le non-paiement et les pertes commerciales » est également considéré comme une bonne raison pour octroyer une réduction tarifaire (76 % des réponses) (Nota técnica n 29/2014 – SRC/ANEEL). Ainsi, prochainement, la possibilité que ce principe repose sur des nouveaux critères est tout à fait envisageable.

[221] Cette information nous a été transmise par un agent de l'ANEEL spécialiste en régulation (Direction de mesure administrative sectoriellele de l'ANEEL), échange par courrier électronique (siège de l'ANEEL à Brasilia) (4.10.2011).

[222] Cette information nous a été transmise par le même agent de l'ANEEL (4.10.2011).

D'abord, décision a été prise par l'entreprise de geler les dettes des abonnés entrant dans le processus de régularisation, en fonction d'une double logique. D'une part, réclamer le remboursement des arriérés de paiement aurait indéniablement plongé la plupart des abonnés dans l'impossibilité de s'acquitter de leurs dettes et donc de s'intégrer dans une relation commerciale.

D'autre part, la Light était également soucieuse de niveler les « conditions d'entrée » de ses abonnés toujours dans l'objectif de ne pas enrayer le processus de régularisation en cours. Usagers clandestins ou mauvais payeurs se sont vu offrir « une nouvelle vie » dans le registre de l'entreprise.

La suspension de la dette est cependant temporaire, ou plutôt, elle « peut » être temporaire. En effet, cette suspension est présentée aux abonnés comme une concession que l'entreprise leur fait, et cela sous certaines conditions. La suppression définitive de la dette est en effet soumise à une évaluation de leur conduite en termes commerciaux pendant une période déterminée : « S'ils payent leurs factures de manière continue pendant la première année, alors la dette sera oubliée » (Responsable du département des relations avec les communautés, 1.12.2011). Dans les faits, cette première mesure est un outil pour contraindre les nouveaux abonnés à respecter les règles de la relation commerciale.

De manière complémentaire, l'entreprise a décidé de mettre en place des outils d'accompagnement de l'introduction de la relation commerciale. La question que l'entreprise s'est notamment posée, lors de la mise en place du premier projet de régularisation du service, a été la suivante : « Comment habituer des ménages n'ayant jamais payé des factures à incorporer cette nouvelle dépense dans l'organisation de leur budget ? » (Directeur du département des relations avec les communautés, 1.12.2011). Pour répondre à cet enjeu, l'entreprise a conceptualisé des dispositifs de recouvrement progressif des factures, dont les différentes étapes sont censées préparer les abonnés à la pratique d'un paiement indexé sur leur consommation. Ces dispositifs, que nous expliquerons plus en détails par la suite, s'appuient sur une logique commune : introduire progressivement la dépense relative à la facture par le biais d'un paiement progressif du montant réellement consommé. Dans la vision de l'entreprise, cet outil devrait permettre d'atteindre un double objectif : d'une part, un paiement plus aisé des factures, notamment du fait que cette nouvelle dépense est introduite avec des montants moins importants qu'en cas de recouvrement total ; de l'autre, sous l'effet combiné de l'augmentation progressive de la facture et des actions d'efficacité et de sobriété électrique, c'est l'adéquation entre modes de consommation et capacités de paiement qui est recherchée. Avec ces objectifs, deux types de systèmes différents ont été conçus.

1.2. Le recouvrement à Santa Marta : cibler "l'acceptabilité sociale" de la relation commerciale

Le premier type de recouvrement établit des tranches de paiement plafonné pour tous les abonnés résidentiels ayant installé un compteur monophasé dont le montant de la facture augmente progressivement au long des mois. A Santa Marta, cela correspond à la très grande majorité des abonnés résidentiels[223]. A chaque tranche de paiement correspond donc un montant de kWh maximum effectivement payé (plafonné), qui reste déconnecté de la consommation individuelle réelle de chaque abonné lorsque ce dernier enregistre une consommation supérieure au plafond établi. La logique de paiement est, en effet, la suivante : les abonnés qui enregistrent une consommation individuelle supérieure à la tranche établie ne paient que le montant (en kWh) correspondant à la tranche, tandis que ceux qui ont une consommation inférieure paient pour leur consommation réelle. Cela implique que les effets du recouvrement progressif varient en fonction de la consommation individuelle de l'abonné, car seuls ceux qui consomment plus que la tranche établie en bénéficient. L'augmentation progressive de la facture se fait ensuite par une augmentation continue du nombre de kWh payés par l'abonné, alors que le tarif du kWh reste stable.

Ce premier type de recouvrement a été mis en place pour la première fois dans trois *favelas* avec UPP ayant bénéficié d'un projet de régularisation du service (en 2009-2010) : Santa Marta, Chapéu Mangueira et Babilonia (sises dans la zone sud de Rio)[224]. Pour ce qui concerne Santa Marta, le recouvrement progressif a été pensé sur une durée de dix-huit mois avec des tranches de consommation à durée variable. Les six premiers mois (juillet 2009-décembre 2009), la tranche établie s'élevait à 79/80 kWh[225], correspondant à un coût de 15,79 *reais*[226] (environ 6 euros) par mois. Les mois suivants, la tranche a augmenté de 20 kWh tous les deux mois jusqu'à atteindre 200 kWh en décembre 2010. Après cette date, les abonnés sont tenus de payer au prorata de leur consommation réelle. Le plan de recouvrement a été présenté aux abonnés lors de la réunion initiale de présentation du projet de régularisation du service et des dépliants informatifs ont été distribués. Nous avons ici reproduit et traduit le dépliant conçu pour les abonnés à Santa Marta.

---

[223] L'entreprise n'a pas été en mesure de nous fournir le pourcentage exact d'abonnés ayant installé un compteur monophasé, du fait que le registre de l'entreprise n'a pas une vision territoriale.

[224] Dans les trois *favelas*, les logiques de recouvrement restent les mêmes, bien que la durée des recouvrements, ainsi que la structuration des tranches, varient selon la *favela*.

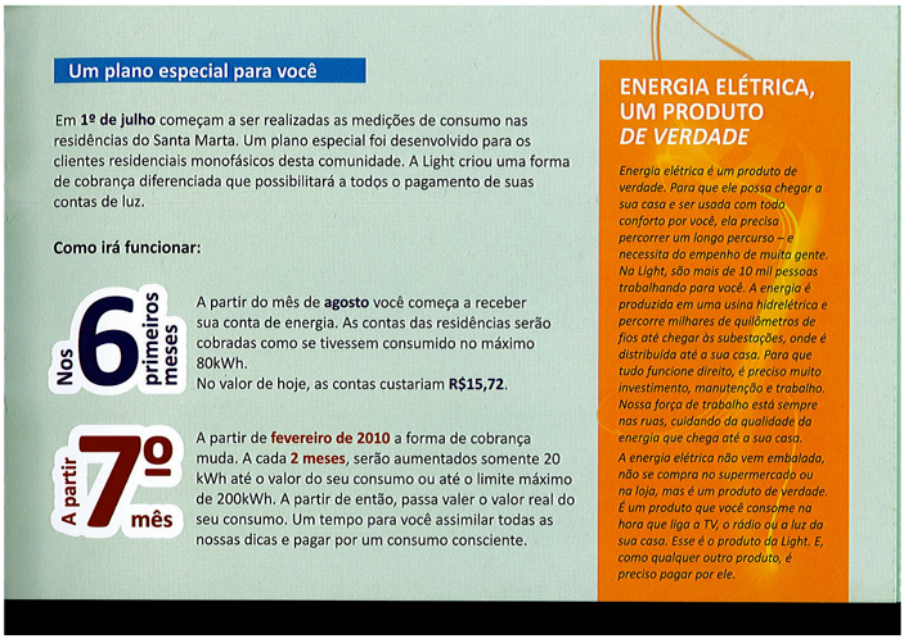
[225] Dans le dépliant informatif que nous présenterons par la suite les 2 montants sont indiqués.

[226] Egalement, dans le dépliant informatif que nous présenterons par la suite deux montants sont affichés : 15,72 et 15,79 *reais*.

Illustration 51. Dépliants informatifs distribués aux abonnés de Santa Marta

<u>Un plan spécial pour vous</u>

« Le **1er juillet** commence la mesure de la consommation dans les habitations de Santa Marta. Un plan spécial a été développé pour les clients résidentiels ayant un compteur monophasé. La Light a mis en place une forme de recouvrement différenciée qui donnera la possibilité à tous de payer pour sa facture d'électricité. »



Um plano especial para você

Em **1º de julho** começam a ser realizadas as medições de consumo nas residências do Santa Marta. Um plano especial foi desenvolvido para os clientes residenciais monofásicos desta comunidade. A Light criou uma forma de cobrança diferenciada que possibilitará a todos o pagamento de suas contas de luz.

Como irá funcionar:

Nos 6 primeiros meses

A partir do mês de **agosto** você começa a receber sua conta de energia. As contas das residências serão cobradas como se tivessem consumido no máximo 80kWh.
No valor de hoje, as contas custariam **R$15,72**.

A partir 7º mês

A partir de **fevereiro de 2010** a forma de cobrança muda. A cada **2 meses**, serão aumentados somente 20 kWh até o valor do seu consumo ou até o limite máximo de 200kWh. A partir de então, passa valer o valor real do seu consumo. Um tempo para você assimilar todas as nossas dicas e pagar por um consumo consciente.

ENERGIA ELÉTRICA, UM PRODUTO *DE VERDADE*

Energia elétrica é um produto de verdade. Para que ele possa chegar a sua casa e ser usada com todo conforto por você, ela precisa percorrer um longo percurso – e necessita do empenho de muita gente. Na Light, são mais de 10 mil pessoas trabalhando para você. A energia é produzida em uma usina hidrelétrica e percorre milhares de quilômetros de fios até chegar às subestações, onde é distribuída até a sua casa. Para que tudo funcione direito, é preciso muito investimento, manutenção e trabalho. Nossa força de trabalho está sempre nas ruas, cuidando da qualidade da energia que chega até a sua casa.

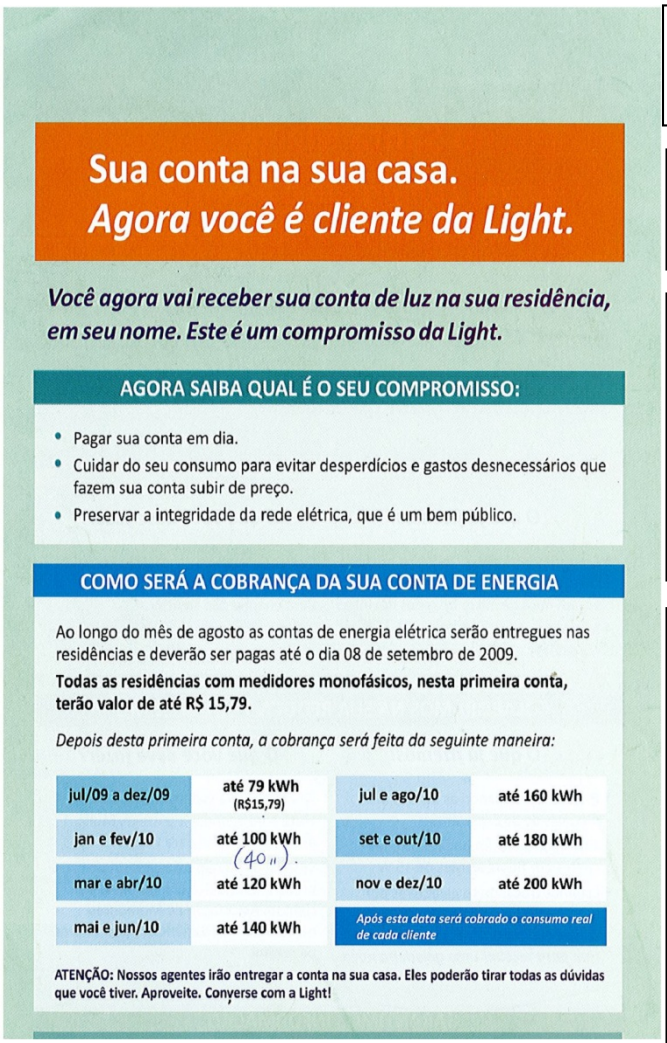
A energia elétrica não vem embalada, não se compra no supermercado ou na loja, mas é um produto de verdade. É um produto que você consome na hora que liga a TV, o rádio ou a luz da sua casa. Esse é o produto da Light. E, como qualquer outro produto, é preciso pagar por ele.

A partir du mois d'**août,** vous allez recevoir votre facture d'électricité.

Les factures des abonnés résidentiels seront établies selon une consommation maximum 80 kWh.

D'après les tarifs d'électricité, la somme à régler sera de **15,72 *reais*.**

A partir du 7e mois : A partir de février 2010, les modes de recouvrement des factures changent. Tous les **deux mois**, la facture sera augmentée de 20 kWh, et ce, jusqu'au montant exact de votre consommation ou jusqu'à la limite maximale de 200 kWh. A partir de là, vous allez payer pour votre consommation réelle, ce qui vous laisse le temps d'intégrer nos conseils et de développer une consommation raisonnée.



Sua conta na sua casa.
Agora você é cliente da Light.

Você agora vai receber sua conta de luz na sua residência, em seu nome. Este é um compromisso da Light.

AGORA SAIBA QUAL É O SEU COMPROMISSO:

- Pagar sua conta em dia.
- Cuidar do seu consumo para evitar desperdícios e gastos desnecessários que fazem sua conta subir de preço.
- Preservar a integridade da rede elétrica, que é um bem público.

COMO SERÁ A COBRANÇA DA SUA CONTA DE ENERGIA

Ao longo do mês de agosto as contas de energia elétrica serão entregues nas residências e deverão ser pagas até o dia 08 de setembro de 2009.

Todas as residências com medidores monofásicos, nesta primeira conta, terão valor de até R$ 15,79.

Depois desta primeira conta, a cobrança será feita da seguinte maneira:

jul/09 a dez/09	até 79 kWh (R$15,79)	jul e ago/10	até 160 kWh
jan e fev/10	até 100 kWh (40 ")	set e out/10	até 180 kWh
mar e abr/10	até 120 kWh	nov e dez/10	até 200 kWh
mai e jun/10	até 140 kWh	*Após esta data será cobrado o consumo real de cada cliente*	

ATENÇÃO: Nossos agentes irão entregar a conta na sua casa. Eles poderão tirar todas as dúvidas que você tiver. Aproveite. Converse com a Light!

Votre facture chez vous.
Maintenant, vous êtes client de la Light.

Maintenant, vous allez recevoir votre facture directement chez vous. Ça, c'est l'engagement de la Light.

Sachez maintenant quel est votre engagement :

– Régler ponctuellement vos factures.
– Faire attention à votre consommation afin d'éviter le gaspillage et la consommation superflue qui font augmenter votre facture.
– Préserver l'intégrité du réseau électrique qui est un bien public.

Comment marche le recouvrement de votre facture :

Pendant le mois d'août les factures seront adressées à votre domicile et devront être réglées au plus tard le 8 septembre 2009.

Toutes les résidences à compteur monophasé, à partir de cette première facture, seront redevables de 15,79 *reais*.

Ensuite, le recouvrement sera fait de la manière suivante :

Juillet 2009-Décembre 2009	jusqu'à 79 kWh **(15,79 *reais*)**	Juillet-Août 2010	jusqu'à 160 kWh
Janvier-Février 2010	jusqu'à 100 kWh	Septembre-Octobre 2010	jusqu'à 180 kWh
Mars-Avril 2010	jusqu'à 120 kWh	Novembre-Décembre 2010	jusqu'à 200 kWh
Mai-Juin 2010	jusqu'à 140 kWh	Au-delà de cette date, le coût sera indexé sur la consommation réelle de chaque ménage.	

Comme l'indique le dépliant, les prix du service pendant les six premiers mois se révèlent particulièrement abordables. Les abonnés ne sont redevables que de 15,79 *reais*. Ce faible coût s'explique par des politiques tarifaires. Lors de la mise en place de cette politique de recouvrement, la loi relative au tarif social attribuait la subvention à tous les abonnés enregistrant une consommation inférieure à 79 kWh, et cela, indépendamment de leur niveau de revenus (chapitre 2). Le passage à la deuxième tranche de consommation (celle de 100 KWh) implique en revanche un paiement du KWh à plein tarif (tarif résidentiel). La deuxième tranche se chiffre à 45 *reais* (environ 18 euros), soit trois fois

plus que la première tranche, pour une augmentation de seulement 20 kWh. Or, comme il est possible de le constater à partir du dépliant, la progression du montant de la facture en fonction des différentes tranches n'a pas été indiquée, ce qui, comme nous le verrons par la suite, a été la source d'incompréhensions et de conflits importants entre les abonnés et l'entreprise[227].

D'emblée, il est essentiel de clarifier que, pour la Light, les projets de régularisation dans les *favelas* avec UPP sont « un laboratoire où mettre en place des politiques nouvelles »[228]. Outre les systèmes centralisés et antifraude, les modes de recouvrement progressif sont l'exemple emblématique de cette expérimentation, dont la conception a été prise en charge exclusivement par le département de la relation commerciale avec les abonnés. Pour ce qui concerne le premier type de recouvrement, le choix d'établir des tranches de consommation progressives a été d'abord tributaire d'une volonté d'exploiter la brèche ouverte par les critères d'accès au tarif social. Comme nous l'avons vu auparavant, l'entreprise a enregistré ces abonnés « comme s'ils consommaient » un montant inférieur à 80 kWh, ce qui a permis au système de facturation de leur attribuer automatiquement le tarif social.

> « Santa Marta, Chapéu Mangueira et Babilônia ont été un essai. Quand nous avons mis en place le projet de régularisation à Santa Marta, nous avions l'idée "de travailler sur les kWh" (*trabalhar sobre o kWh*). Etant donné que l'habitant de Santa Marta n'était pas habitué à payer, l'idée a été celle de commencer le recouvrement comme s'ils avaient tous accès au tarif social. A cette époque, le tarif social était accordé à tous les clients ayant une consommation jusqu'à 79 kWh. Cela a permis d'introduire le paiement avec un tarif bien faible, autour de 15 *reais* » (Directeur du département des relations avec les communautés, 1.12.2011)

En saisissant cette opportunité, l'entreprise a trouvé une stratégie permettant d'instituer une relation commerciale grâce à ce tarif préférentiel courant sur une période relativement importante (six mois). En contrepartie, elle pouvait s'attendre à des taux de recouvrement importants et, de cette façon, minimiser les risques d'éventuelles protestations contre le montant des premières factures. Les conditions d'accès abordables proposées étaient donc au cœur de la stratégie de l'entreprise, confrontée à l'épineuse

[227] Il nous n'est pas possible de présenter une grille montrant l'évolution du prix de chaque tranche de consommation, exactement en raison du fait que celle-ci n'a pas été fournie aux abonnés. Pourtant, à titre d'exemple, le coût de la deuxième tranche s'élevait à 45 *reais* (autour de 15 euros) et la tranche de consommation jusqu'à 180 kWh (septembre-octobre 2010) s'élevait à 80 *reais* (environ 27 euros).

[228] Phrase répétée à plusieurs reprises dans la plupart des entretiens avec les agents de la Light.

question de « l'acceptation sociale » du processus de régularisation, à court terme, et à la pérennité du projet de régularisation, à long terme.

En outre, l'attribution du tarif social a été également stratégique d'un point de vue financier. Grâce au mécanisme de financement du tarif social, le différentiel entre le coût du tarif social et celui du tarif résidentiel est, en effet, remboursé à l'entreprise par le biais de la CDE, *Conta de Desenvolvimento Energetico* (compte de développement énergétique) (cf. tableau 3, chapitre 2). De ce fait, si l'entreprise perd de l'argent en ne facturant pas l'énergie réellement consommée, pendant les premiers six mois, ses pertes sont partiellement compensées par le mécanisme de financement du tarif social.

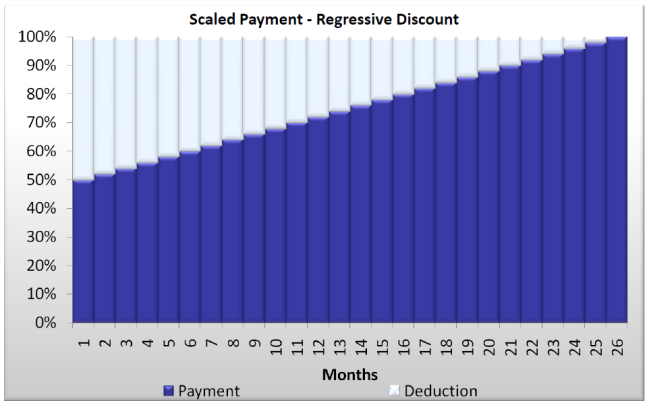
L'introduction de la relation commerciale par le biais du tarif social est d'ailleurs intéressante à analyser d'un point de vue symbolique. Dans le cadre d'une analyse des politiques de privatisation des services d'eau et d'assainissement en Amérique Latine, P.L. Mayaux avait mis en évidence que les politiques néolibérales étaient un outil pour modifier les politiques traditionnelles dans ce domaine, largement teintées de clientélisme (Mayaux 2012). Dans ce cadre, la marchandisation, entendue comme la fin des subventions tarifaires et le recouvrement complet des coûts de l'opérateur à la charge des usagers, est envisagée comme un outil permettant de dépolitiser la question et de faire émerger une « culture de paiement », notamment parmi les usagers pauvres (Mayaux 2012, p. 158). Or, la politique commerciale de l'entreprise permet d'introduire la relation commerciale par un découplage entre dimensions symbolique et matérielle. Alors que, sur le plan symbolique, l'entreprise promeut les principes de la relation commerciale, soutenus par une obligation de paiement des factures sous peine de débranchement, le recouvrement progressif permet d'atténuer les effets matériels (et économiques) de la marchandisation, durant une période donnée et sous certaines conditions. Cette stratégie commerciale doit pourtant faire face à deux inconnues majeures à terme : la capacité réelle de paiement des abonnés, d'une part, et la légitimité sociale de cette politique commerciale, d'autre part. Elle soulève finalement deux séries de questions : la suspension temporaire du paiement intégral pour le service ne fait-elle finalement que renvoyer « à demain » cette épineuse question ? Le recouvrement progressif pensé, entre autres, comme un outil pour atteindre une plus grande « acceptation sociale », ne pourrait-il pas finalement être une source de mécontentement, contrecarrant le processus souhaité ?

1.3. Le recouvrement à Cantagalo : encourager la responsabilisation individuelle des modes de consommation

Contrairement au premier type de recouvrement, le deuxième, mis en place à Cantagalo, n'est pas structuré selon des tranches de consommation plafonnées égales pour tous les abonnés. Il applique au contraire une réduction tarifaire sur les factures

individuelles. Ainsi, le montant de kWh payé reste celui effectivement consommé par l'abonné, mais la facture est moins importante grâce à une réduction tarifaire sur le prix du kWh. Le pourcentage de réduction initiale a été variable selon la *favela* concernée. Dans le cas de Cidade de Deus, la réduction initiale s'élevait à 70% du montant (en *reais*) de la facture de chaque abonné, alors que dans les autres *favelas* la réduction a commencé à 50 %. Dans les deux cas, le pourcentage de réduction diminue progressivement au rythme du 2 % chaque mois, jusqu'au paiement intégral de la facture. La durée du recouvrement progressif est donc de trente-cinq mois, lorsque la réduction initiale s'élève à 70 %, et de vingt-cinq mois quand elle s'élève à 50 % (graphique 8).

Graphique 8. Progression du recouvrement des factures (deuxième système)



Source : Kelman (2012)

Ce deuxième type de recouvrement a été mis en place dans un premier temps à Cidade de Deus, la deuxième *favela* ayant reçu l'installation d'une UPP et, ensuite, à Cantagalo, Morro dos Cabritos et Ladeira dos Tabajaras. Comme dans le cas de Santa Marta, les modes de recouvrement ont été présentés lors de la réunion initiale de présentation du projet de régularisation et des dépliants explicatifs ont été distribués. Nous avons ici reproduit et traduit le dépliant informatif distribué aux clients de Cantagalo[229].

[229] Le tableau suivant reproduit les dépliants d'information distribués aux ménages. Nous les avons récupérés auprès de l'entreprise, car aucun ménage que nous avons interrogé n'en possédait un exemplaire.

Tableau 30. Dépliant informatif distribué aux abonnés de Cantagalo

Voyez ici un exemple des modes de fonctionnement du recouvrement de votre facture pendant la période de transition (de décembre 2010 à août 2013)				
Clients résidentiels à compteur monophasé				
Période	**Exemple de Consommation (kWh)**	**Montant réel (*reais*)**	**Réduction (%)**	**Montant payé (*reais*)**
Février 2011	100	42,26	50	21,13
Mars 2011	100	42,26	48	21,98
Avril 2011	100	42,26	46	22,82
Mai 2011	100	42,26	44	23,66
Juin 2011	100	42,26	42	24,51
Juillet 2011	100	42,26	40	25,35
Août 2011	100	42,26	38	26,19
Septembre 2011	100	42,26	36	27,04
Octobre 2011	100	42,26	34	27,88
Novembre 2011	100	42,26	32	28,73
Décembre 2011	100	42,26	30	29,57
A partir de novembre 2013, le recouvrement sera proportionnel à la mesure de votre consommation effective ➢ Comme vous pouvez le percevoir, la réduction diminuera de 2 % par mois jusqu'à atteindre le prix de votre consommation réelle. ➢ La période de transition est de 25 mois, environ deux ans, afin que vous puissiez ajuster votre consommation selon votre budget.				

Source : dépliant informatif Light

Ce deuxième type de recouvrement a été mis en place également à titre expérimental, afin de proposer une alternative au premier. Ce système est affiché par l'entreprise comme permettant aux abonnés un contrôle accru sur la variation de leur consommation : « Alors que les clients voient leur facture augmenter d'après leur consommation individuelle, il leur est plus facile d'estimer cette variation et de se responsabiliser du point de vue de leur consommation. » (Gérant social (1), Light, 12.09.2011) Il est d'ailleurs présenté par l'entreprise comme un recouvrement « plus juste » (Responsable actuelle de l'unité « service aux communautés », Light, 10.11.2011) que celui du premier système, qui établit des tranches de paiement égales pour tous, conduisant des abonnés ayant des niveaux de consommation fort différents à payer le même montant. Ces déclarations font suite à une prise de conscience par l'entreprise des

limites du type de recouvrement notamment expérimenté à Santa Marta[230]. De ce fait, le deuxième système se trouve privilégié dans les projets de régularisation successifs.

Concernant la durée du recouvrement progressif et le montant de la réduction initiale appliquée, l'entreprise précise les avoir estimés selon le profil socio-économique de chaque *favela*, comme l'explique le directeur des relations avec les communautés de l'entreprise :

> « La politique tarifaire dépend du profil socio-économique de la *favela*. Par exemple, à Cidade de Deus, nous avons mis en place une tarification progressive de trente-cinq mois, car la finalité est d'habituer les familles à payer leurs factures et, là-bas, la pauvreté est beaucoup plus grande qu'à Santa Marta, par exemple. De plus, les modalités de tarification sont différentes, ils paient en fonction de leur consommation effective et, à partir de celle-ci, ils auront une réduction. Cela leur permet de mieux contrôler leur consommation. » (Directeur du département des relations avec les communautés, 1.12.2011)

Le choix d'un recouvrement progressif semble dicté par l'idée que les abonnés à faibles revenus ont besoin d'un temps plus long pour s'installer dans une relation commerciale. Or, si un recouvrement progressif permet effectivement d'expérimenter progressivement l'équation entre consommation et budget, envisager sa durée comme une variable permettant aux plus pauvres de mieux intégrer cette dépense nous apparaît comme le produit d'une vision réductrice, voir biaisée, de la pauvreté. Elle suppose que les difficultés des ménages pauvres à maintenir un accès durable au service dépendent essentiellement des modes de consommation et de la bonne volonté à payer de chacun. D'ailleurs, la pauvreté est-elle vraiment un critère structurant le niveau de réduction initiale sur la facture tel que défini par la Light ? Si on analyse le niveau moyen des revenus des deux *favelas* citées par le directeur du département, on peut facilement percevoir que le profil des ménages à Santa Marta est relativement plus pauvre que celui de Cidade de Deus : 481 *reais* contre 648 *reais* de revenus moyens par tête respectivement (données IETS)[231]. De plus, Cidade de Deus est la seule *favela* où le recouvrement a commencé avec une réduction de 70 %, alors que, dans toutes les autres *favelas*, la réduction ne s'est élevée qu'à 50 %. Outre l'évidence que le degré de pauvreté ne semble pas avoir été déterminant dans la décision du pourcentage de réduction accordée, l'application standard d'une réduction initiale de 50 % sur la facture aux autres *favelas* montre que ce choix relève d'une préoccupation de l'entreprise liée à l'acceptation sociale d'un traitement qui pourrait

[230] Nous analyserons ces limites en détails par la suite.

[231] L'entreprise déclare avoir utilisé ces mêmes données pour établir le profil socio-économique des *favelas*.

autrement être accusé d'être inégalitaire. En effet, la décision d'appliquer dans le futur une même réduction aux *favelas* avec UPP bénéficiaires d'un projet de régularisation du service s'avère être une mesure d'abord inspirée par la crainte de réclamations concernant le traitement inégalitaire des *favelas*, comme l'explique le directeur des relations avec les communautés :

> « Lorsque nous estimons que les revenus d'une certaine communauté ne sont pas si faibles, nous commençons avec une réduction du 50 % sur la consommation individuelle. Mais les communautés se parlent entre elles (*se falam*). Et c'est difficile d'expliquer pourquoi nous avons donné une réduction plus importante à l'une et pas à l'autre. Définir qu'une communauté est plus pauvre qu'une autre. Nous avons alors décidé que, dans toutes les communautés, à l'avenir, nous commencerions par une réduction de 50 %. » (Directeur du département des relations avec les communautés, 1.12.2011)

Cette décision montre que la question du principe d'isonomie se pose avec acuité. Il est alors nécessaire d'explorer la « fabrique » de ces modes de régularisation de la relation commerciale et fiscale à la lumière du dialogue entamé avec le ministère des Finances de l'Etat de Rio de Janeiro, responsable du prélèvement de l'ICMS, et l'ANEEL, censée veiller sur les modes de traitement tarifaire des abonnés.

2. Derrière la politique commerciale : un « bricolage » institutionnel

Comme nous l'avons explicité dans ce même chapitre, par leurs modes de contribution au service, les abonnés ne sont pas uniquement pris dans une relation commerciale, mais également dans une relation fiscale. De plus, cette politique commerciale contribue à définir des modes d'intégration locaux à un service régulé au niveau national par l'ANEEL. A la lumière de ces multiples dimensions, qui conçoit la politique des recouvrements progressifs et avec quelles logiques ?

2.1. Un régulateur national formellement absent des modes de régularisation locaux

Si l'on aborde la politique commerciale de l'entreprise d'un point de vue du système de régulation du secteur électrique, elle met entre parenthèses, pour une période déterminée, le principe d'isonomie. Comme nous l'avons vu, ce principe impose un même

traitement tarifaire des abonnés appartenant à une même « classe de consommateurs » et accorde des droits spécifiques aux groupes sociaux dont les conditions socio-économiques sont jugées désavantageuses (par le biais du tarif social, par exemple, comme forme de discrimination positive).

A cet égard, plusieurs responsables de la Light affirment qu'un dialogue informel a été ouvert avec l'ANEEL et le ministère des Finances de l'Etat de Rio au sujet de la politique commerciale mise en œuvre :

> « Il y a eu un accord avec l'ANEEL et le gouvernement [de l'Etat de Rio de Janeiro] sur ce projet, un projet différent du tarif social. Pour le faire, on a dû évidemment dialoguer avec les deux, car ce projet touche les formes tarifaires traditionnelles régulées par l'ANEEL ainsi que le montant de recouvrement de l'Etat. Etant donné que le gouvernement [fédéré] est engagé dans la pacification, il a accepté notre projet, et l'ANEEL aussi. Mais où cela est écrit, je ne sais pas. Probablement dans un document interne. » (Directeur du département juridique de la Light, 14.10.2011).

Explorer la position de l'ANEEL à ce sujet n'a pas été une tâche aisée. D'abord parce qu'aucun document officiel ne permet de rendre compte d'une volonté commune aux deux acteurs au sujet des modes de traitement tarifaire de ces abonnés. Nous avons alors entamé un dialogue par courrier électronique avec l'un des responsables de Département de mesure sectorielle de l'ANEEL (*Superintendencia de medição Administrativa Setorial*), dont le siège est à Brasilia. La personne interrogée nous a informée qu'aucune consultation de l'ANEEL n'a été réalisée par la Light au sujet des *favelas* avec UPP ou plutôt, qu'aucune consultation n'a été enregistrée dans le système de gestion des documents de l'ANEEL. L'agent de l'ANEEL interrogé conclut sa réponse ainsi : « est-ce que cette consultation était formelle ? » (échange par courrier électronique, le 4.10.2011). Face à une explication détaillée de notre part des modes de recouvrement des factures dans les *favelas* avec UPP, l'agent a donc procédé à une consultation téléphonique avec la Light, au cours de laquelle celle-ci lui aurait affirmé que « l'entreprise n'applique pas de tarifs différenciés dans les *favelas* pacifiées » (échange par courrier électronique, le 4.10.2011). Cette position officielle a conduit l'ANEEL à douter de la véracité des informations que nous avions fournies. L'agent nous a donc demandé si notre explication ne concernait pas l'attribution du tarif social telle que régulée par l'ANEEL. Il concluait : « si ce n'est pas le tarif social auquel vous êtes en train de faire référence, je voudrais savoir comment et où vous avez eu l'information d'un tarif progressif et différent dans les *favelas* pacifiées. Si vous avez une facture d'électricité à me montrer c'est encore mieux » (échange par courrier électronique, le 4.10.2011). S'il est évidemment possible qu'une négociation ait

été mise en place entre l'ANEEL et la Light, sans que tous ou certains agents ne soient au courant, celle-ci reste une négociation en interne, qui n'a pas pu être explorée en détail.

Face à ces questions, un choix méthodologique nous était imposé : continuer le dialogue avec l'ANEEL et amener les « preuves » de nos affirmations, au risque pourtant d'embrouiller les relations de confiance que nous avions difficilement construites avec la Light, ou nous limiter à prendre acte des divergences des discours et entamer une interprétation à partir de cela. Décision a été prise de protéger notre démarche d'investigation auprès de la Light et de ne pas continuer à questionner la position de l'ANEEL. Ce choix méthodologique n'est pas sans conséquences sur le matériel produit car nous ne sommes pas en mesure de fournir une explication du processus de « négociation informelle » ultérieur, ni finalement d'amener des épreuves qui permettent de rendre compte de son existence. Malgré cette limite, la divergence de ces positions nous informe sur le processus de production des modes d'intégration des abonnés des *favelas* à la régularisation du service.

D'abord, indépendamment de ce dialogue informel, l'ANEEL est formellement absente sur la scène publique en tant qu'agent régulateur des modes de traitement tarifaire des *favelas*. Le fait qu'au long de ces années aucun questionnement public autour de cette politique n'a pris forme pourrait donc supporter l'hypothèse d'un dialogue informel entre les acteurs, mais aussi être une démonstration pratique des faiblesses du système de régulation national dans sa capacité à réguler les comportements des agents opérant dans le secteur. Ensuite, si on suit la piste de la « négociation informelle », l'on pourrait avancer l'hypothèse d'une primauté des objectifs locaux sur les formes de régulation nationales. Dans la mesure où l'un des principaux objectifs de la politique de sécurité publique (« pacification ») est de permettre « l'entrée et l'expansion des services publics et de l'initiative privée, jusque-là limitées par l'action du pouvoir parallèle » (chapitre 3), le processus de régularisation du service d'électricité doit afficher sans délai des résultats convaincants. La voie de la « négociation informelle » avec l'ANEEL apparaît comme permettant d'atteindre cet objectif aussi rapidement que possible (Directeur du département juridique de la Light, 14.10.2011). Toutefois, si cela a permis à l'entreprise de mettre en place une politique expérimentale, la faible institutionnalisation de celle-ci n'est pas sans risque pour la compagnie, comme nous l'explique le directeur du département juridique de la Light :

> « Aujourd'hui, les relations avec le gouvernement et l'ANEEL sont très bonnes, ce qui a permis un accord sur les recouvrements progressifs, mais l'année prochaine il y aura les élections. Si le gouvernement change, la Light doit être capable de justifier cette politique différenciée. C'est pour cela qu'il y a sûrement un document en interne qui traite de cette question ou il y en aura un. Nous sommes en train de discuter avec le gouvernement

> des projets de loi » (Directeur du département juridique de la Light, 14.10.2011)

La question du traitement différencié des abonnés dans les *favelas* avec UPP semble récemment en voie d'institutionnalisation. En novembre 2013, un article du journal *O Globo* affirme que la Light a l'intention d'avancer auprès de l'ANEEL une proposition de tarif différencié (une réduction initiale de 70 % sur la facture individuelle des abonnés) pour les zones qui enregistrent des taux de pertes commerciales élevés, comme elle le fait déjà dans les *favelas* avec UPP (Gomes Batista 2013)[232]. Il est intéressant de spécifier le contexte dans lequel cette proposition a été avancée. L'ANEEL venait d'annoncer une augmentation des tarifs pour les abonnées résidentiels de la Light de l'ordre du 6,2 % dans un contexte de négociation tarifaire très âpre. En effet, dans les mois antérieurs, l'ANEEL avait annoncé une diminution tarifaire pour ces abonnés, mais à la suite d'une négociation avec la Light sur la question sensible des pertes commerciales, les tarifs ont finalement subi une augmentation généralisée (Gomes Batista 2013). Cette augmentation n'est pas cependant sans contrepartie : l'ANEEL a imposé à la Light de présenter un plan détaillé de lutte contre les pertes commerciales et d'amélioration de la qualité du service. En effet, les indicateurs de l'ANEEL qui mesurent le degré de satisfaction des consommateurs quant à la qualité du service positionnent la Light à la 58ème place (sur les 63 entreprises de distribution d'électricité du pays) en 2012, avec seulement une petite majorité d'abonnés satisfaits (51,57 %) (Gomes Batista 2013).

Ainsi, le principe d'isonomie tarifaire pourrait prochainement être élargi à d'autres critères que la seule « classe de consommateurs » et prendre également en compte le critère géographique.

Intéressons nous maintenant aux négociations mises en place entre la Light et le secrétariat des Finances de l'Etat de Rio de Janeiro, responsable du recouvrement de l'ICMS (impôt sur la circulation des marchandises et des services).

2.2. "Modeler" des citoyens contribuables : une responsabilité partagée ?

Remarquons, d'emblée, que la régularisation du service d'électricité a eu des effets très positifs sur les finances de l'Etat de Rio de Janeiro. Le tableau suivant (31) montre comment, dans les *favelas* avec UPP, l'évolution du taux de recouvrement de l'ICMS prélevé à travers la facture d'électricité est en effet nettement à la hausse.

[232] A notre connaissance, ce plan n'a pas encore été approuvé par l'ANEEL.

Tableau 31. Evolution du taux de recouvrement de l'ICMS par les factures d'électricité dans les *favelas* avec UPP – 2011

BABILÔNIA			
	Février 2011	**Mars 2011**	**% de croissance**
Nombre de clients	414	937	126
Facturation (*reais*)	9 462	31 385	232
Montant des factures recouvrées (*reais*)	3 470	30 200	770
ICMS	1 655	5 537	235
Taux de paiement (%)	37	96	-
Taux de pertes commerciales (%)	73	9	-
CIDADE DE DEUS			
	Décembre 2010	**Mars 2011**	**% de croissance**
Nombre de clients	2 851	3 793	33
Facturation (*reais*)	134 388	175 986	31
Montant des factures recouvrées (*reais*)	76 913	154 152	100
ICMS	24 507	34 064	39
Taux de paiement (%)	57	88	-
Taux de pertes commerciales (%)	61	8	-
BATAN			
	Février 2011	**Mars 2011**	**% de croissance**
Nombre de clients	14	3 793	2 864
Facturation (*reais*)	612	13 456	2 097
Montant des factures recouvrées (*reais*)	284	10 645	3 648
ICMS	158	2 370	1 395
Taux de paiement (%)	46	79	-
Taux de pertes commerciales (%)	62	-	-
CHAPEU MANGUEIRA			
	Août 2010	**Mars 2011**	**% de croissance**
Nombre de clients	430	581	35
Facturation (*reais*)	13 584	24 814	83
Montant des factures recouvrées (*reais*)	10 382	24 629	137
ICMS	2 561	4 259	66
Taux de paiement (%)	76	99	-
Taux de pertes commerciales (%)	56	7	-
CANTAGALO			
	Février 2010	**Mars 2011**	**% de croissance**
Nombre de clients	1 045	1 752	68
Facturation (*reais*)	31 923	65 142	104
Montant des factures recouvrées (*reais*)	6 817	38 585	466
ICMS	7 243	12 103	67
Taux de paiement (%)	21	59	-
Taux de pertes commerciales (%)	68	47	-

Source : données Light à partir de Blumenschein (2012)

Comme nous pouvons le voir dans le tableau, si les taux de paiement sont variables selon la *favela* (entre 96 % à Babilônia et 59 % à Cantagalo), le nombre croissant

d'abonnés facturés permet finalement une augmentation très importante du montant des impôts recouvrés par l'Etat fédéré. En effet, comme nous l'avons détaillé dans le chapitre 2, c'est la facturation qui est essentielle pour que l'Etat perçoive les impôts. Même en cas de non-paiement de la part des abonnés, une fois la facture émise, l'entreprise est obligée de payer les impôts aux différents pouvoirs publics[233]. Dans ce cadre, lors de la mise en place des premiers projets de régularisation, la Light a ouvert un dialogue avec le secrétariat des finances de l'Etat de Rio, responsable de la politique fiscale, afin de négocier des conditions spécifiques pour intégrer ces « abonnés-citoyens » au service.

Ce dialogue portait d'abord sur les conditions de régularisation des abonnés ayant contracté une dette avant la régularisation du service. En effet, cette dette concerne, d'une part, le montant dû à l'entreprise (prix de l'électricité) et, d'autre part, le montant de l'ICMS appliqué. La procédure conventionnelle prévoit que les abonnés endettés paient le montant dû à l'entreprise en une seule fois ou selon des plans de paiement, tandis que l'entreprise est censée payer en une seule fois à l'Etat le montant relatif à l'ICMS[234]. Même si l'entreprise a décidé de suspendre temporairement les anciennes dettes, elle a proposé au Secrétariat d'ouvrir des plans de paiement des dettes et de rembourser le montant de l'ICMS selon les plans mensuels négociés les abonnés endettés (Secrétaire de Finances, Secrétariat des finances de l'Etat de Rio de Janeiro, entretien du 23.11.2011). Cette demande a été accueillie positivement, mais à condition que des plans de paiement des dettes soient effectivement ouverts et documentés. Finalement, cette négociation stratégique a permis à l'entreprise de laisser ouverte la possibilité de demander le remboursement de la dette aux abonnés, tout en se garantissant de meilleures conditions de paiement.

Le deuxième sujet de négociation a été celui du pourcentage de l'ICMS recouvré par les factures des abonnés. La Light a notamment demandé au secrétariat des Finances d'introduire l'ICMS dans la facture de ses abonnés selon des pourcentages progressifs[235]. Or, cette demande n'a pas été acceptée, en raison d'une volonté de sauvegarder le principe d'isonomie entre les contribuables. En effet, le pourcentage appliqué diffère selon le niveau de consommation des abonnés et de leurs revenus (les abonnés considérés comme

[233] Tandis que, dans le cas des pertes commerciales par branchement direct sur le réseau et sans facturation, l'entreprise ne recouvre pas le montant consommé et n'est pas obligée de transférer le montant des impôts qui n'ont pas été recouvrés.

[234] Exemple : si un client a une dette de 2 000 *reais* (650 euros), une facture correspondant à ce montant est émise par l'entreprise et l'abonné peut ouvrir un plan de paiement en plusieurs fois. L'entreprise doit pourtant payer à l'Etat en une seule fois l'ICMS relatif à la totalité de la dette. Dans les faits, l'entreprise avance le paiement de l'ICMS, alors qu'elle n'a pas encore reçu le paiement de la part de l'abonné.

[235] Le tableau 29 présente le pourcentage de l'ICMS appliqué selon la tranche de consommation et le type d'abonné.

pauvres accèdent au tarif social). Introduire des pourcentages progressifs pour les abonnés des *favelas* avec UPP reviendrait à modifier les logiques qui soutiennent la distribution des efforts de contribution à la fiscalité de l'Etat. Le refus de la part du Secrétariat se fonde donc sur une volonté de traitement égalitaire des citoyens contribuables. Dans cette perspective, le ciblage territorial n'est pas considéré comme un critère pertinent, puisqu'il rassemble des populations aux profils socio-économiques et aux modes de consommation très variables (Secrétaire de Finances, Secrétariat des finances de l'Etat de Rio de Janeiro, entretien du 23.11.2011). L'échec de cette négociation permet de mettre en évidence les difficultés rencontrées dans la construction d'une vision partagée des moyens et des modalités de l'intégration de ces citoyens à la relation commerciale et à la relation fiscale. Alors que l'Etat fédéré conteste le traitement différencié des habitants au nom d'une application stricte des modes de traitement égalitaire entre les contribuables ; l'entreprise, au contraire, justifie sa politique comme un outil de reconnaissance des inégalités accumulées sur une base territoriale. Les affirmations du directeur du département des relations avec les communautés de la Light le reflètent :

> « Il faut que nous considérions que c'est toute l'économie à l'intérieur des *favelas* qui est en train de changer. Beaucoup de familles étaient aidées financièrement par les gangs et, d'un jour à l'autre, elles n'ont plus ce type de revenus. Pour changer les inégalités en termes d'opportunités, il faut du temps. Le recouvrement progressif permet dans une certaine mesure que ces inégalités soient reconnues » (Directeur du département des relations avec les communautés, 1.12.2011).

Par sa demande, l'entreprise cherche donc à encourager l'Etat à repenser les modes d'intégration de ces citoyens dans la relation fiscale, afin de partager les efforts financiers soutenus de leur intégration dans la relation commerciale. En effet, avec d'introduction de porcentages de l'ICMS progressifs, l'entreprise aurait finalement atteint l'effet désiré d'une introduction progressive du montant de la facture, sans mettre en place des recouvrements spécifiques des factures. Or, si ce premier dialogue entre la Light et le secrétariat des Finances n'a pas permis à l'entreprise d'obtenir satisfaction, une proposition de loi introduite en 2011 par deux députés, semble manifestement chercher à contraindre l'Etat à repenser sa politique fiscale pour les abonnés du service d'électricité des *favelas* avec UPP.

2.3. Le projet de loi 467/2011 : tentative pour obliger l'Etat à partager les « efforts » de la régularisation du service

En mai 2011, deux députés de l'Etat de Rio[236] présentent à l'Assemblée législative de l'Etat de Rio (ALERJ) le projet de loi 467 qui propose la création du « Programme fédéré (de l'Etat de Rio) d'encouragement à la consommation consciente d'énergie dans les zones d'implantation des UPPs »[237]. Les objectifs généraux du programme sont de stimuler la régularisation de la consommation d'énergie au travers d'initiatives avec les *comunidades,* de réaliser des actions conjointes entre l'Etat de Rio de Janeiro et la compagnie de distribution d'électricité afin de faciliter la régularisation du service, d'encourager des pratiques de « rationalisation » de la consommation d'énergie et la prise en compte de la question environnementale (objet de l'article 2 du projet de loi). Ce programme vise donc à institutionnaliser une collaboration entre l'Etat de Rio de Janeiro et les entreprises concessionnaires[238] autour de la mise en œuvre d'un programme de maîtrise de l'énergie dans les *favelas* avec UPP. La loi détermine les responsabilités individuelles des deux acteurs et les actions conjointes.

D'une part, les entreprises de distribution seraient obligées de mettre en place des programmes de maîtrise de l'énergie dans les *favelas* avec UPP, mais également de rendre disponible le registre des abonnés pour les différentes administrations de la municipalité et du gouvernement fédéral, afin de promouvoir l'inclusion de ces citoyens dans les programmes gouvernementaux (art. 5). D'autre part, le projet de loi propose que le secrétariat des Finances de l'Etat de Rio de Janeiro modifie la part de l'ICMS recouvrée dans les factures de ses abonnés (article 3 et 4). Un plan de paiement progressif de l'ICMS, dont le taux est variable selon la tranche de consommation, est ainsi proposé, comme le montre le tableau 32, en vue de favoriser le règlement des factures.

---

[236] La loi a été proposée par deux députés de deux partis différents, André Ceciliano du PT et Rafael Picciani, du PMDB. Cependant, l'auteur principal reste André Ceciliano et Rafael Picciani semble plutôt avoir eu un rôle d'appui politique. Comme le député du PMDB déclare : « le fait que André Ceciliano m'a invité à signer la proposition du projet relève du fait que je suis dans le parti du gouverneur. C'est pour que la loi puisse avoir une force politique plus importante et que le gouverneur la sanctionne plus rapidement. Je suis député depuis seulement six mois et j'ai déjà eu trois projets de loi approuvés. C'est beaucoup. Le superintendant a des députés qui sont là depuis quatre ans et n'ont toujours pas de projet sanctionné » (Rafael Picciani, député du parti PMDB, 21.09.2011)

[237] « *Programa Estadual de Incentivo ao Consumo Consciente de Energia em Áreas Onde Tenham sido Implantadas UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora)* ». Le projet de loi en annexes.

[238] La loi se réfère exclusivement aux *favelas* occupées par les UPP. Jusqu'alors, toutes ces *favelas* sont localisées dans la zone de concession de la Light. Cependant, la référence à la Light n'est pas explicite, laissant ouverte la possibilité que d'autres installations d'UPP puissent avoir lieu dans la zone de concession de l'entreprise Ampla, deuxième entreprise concessionnaire dans l'Etat de Rio de Janeiro.

Tableau 32. Progression du recouvrement de l'ICMS proposé par le projet de loi 467/2011

	Pourcentage actuel de l'ICMS dans la facture (%)	Pourcentage progressif de l'ICMS recouvert dans la facture proposé par la nouvelle loi (%)
Jusqu'à 50 kWh	0	0
De 51 à 300 kWh	18	De 0,5 % progressif jusqu'à atteindre 18 %
Supérieur à 300 kWh	30	De 1% progressif jusqu'à atteindre 30 %

Source : Projet de loi 467/2011

Une proposition en ligne avec la politique commerciale et le discours de la Light

Dans ses grandes lignes, la loi proposée s'accorde avec la politique menée par la Light : la bonne réussite de la régularisation passe par une responsabilisation du paiement des factures et une transformation des comportements énergétiques, tributaires d'une amélioration de l'efficacité énergétique des appareils électroménagers et des mesures d'éducation à la maîtrise de l'énergie. L'idée de responsabilisation progressive, tant dans le paiement que dans les modes de consommation, est au centre du discours soutenant ce programme, comme l'illustre bien la discussion de la loi au sein de l'Assemblée législative de Rio de Janeiro[239].

Encadré 10: La discussion du projet de loi au sein de l'ALERJ

Acte I. Responsabiliser les abonnés au paiement des factures

La première phase d'approbation de la loi (21.09.2011) s'est soldée par une décision positive. La discussion a été rapide et n'a pas rencontré d'oppositions majeures de la part

[239] Nous étions présente lors de la discussion de la loi par la Commission de constitution et justice qui s'est déroulée le 21.09.2011 à l'ALERJ – Assemblée parlementaire de l'Etat de Rio de Janeiro. Celle-ci n'a été que la première étape d'un parcours juridique en plusieurs phases. Cette première consultation avait pour finalité de définir la constitutionnalité de la loi, afin qu'elle puisse ensuite être examinée par d'autres commissions. Après avoir reçu l'approbation de ces dernières, la loi peut être débattue à l'assemblée plénière, afin d'être approuvée par le gouverneur. Cet encadré est le fruit de cette observation de terrain, qui a été complétée par un entretien avec chacun des deux députés ayant proposé la loi.

des autres députés. Une fois la loi présentée par le député du PMDB, l'argument mis en avant durant la discussion portait sur la possibilité pour les entreprises d'avoir un programme spécifique permettant de responsabiliser les nouveaux abonnés insistant sur le fait que, dans les zones récemment « pacifiées », les habitants n'ont pas l'habitude de payer pour leur consommation. Le programme serait ainsi un instrument contribuant à la bonne réussite du processus de régularisation. Cet argument fut renforcé par le député du PMDB, rappelant le fait que les entreprises n'ont pas la possibilité d'attribuer le tarif social à tous les habitants des *favelas* pacifiées, car les critères d'attribution sont régulés par l'ANEEL et ne sont pas déterminés par zone, mais par classe de consommation et revenus. De ce fait, l'entreprise, dont les actions restent régulées au niveau national, n'a qu'une marge de manœuvre relativement faible dans la mise en place d'aides spécifiques aux nouveaux abonnés. Dans ce contexte de « contrainte » vis-à-vis de la politique nationale, le programme proposé pourrait être un instrument d'aide aux entreprises dans la régularisation du service. Enfin, le débat a porté sur la nécessité d'une présence transversale de l'Etat dans les *favelas* pacifiées qui ne doit pas se limiter exclusivement à la politique de sécurité publique, mais doit porter sur d'autres domaines touchés par le processus de pacification.

Acte II. Et « l'éducation à la consommation » ?

Face à cette présentation, aucune demande d'approfondissement sur les articles n'a été demandée et une seule critique a été soulevée par une députée dans l'assemblée : « l'éducation à la consommation ? où est-elle ? » Alors que le programme est intitulé «sensibilisation à la consommation d'énergie », la députée remarque que la défense du projet de loi semble plutôt focalisée sur une « sensibilisation au paiement des factures », évacuant le fait que l'éducation à la consommation renvoie plus largement à un compromis portant aussi sur l'utilisation de la ressource et l'environnement, qui semble ici tout à fait secondaire. Face à cette critique, le député du PMDB a admis la centralité de la question environnementale et que cela devrait être mis en avant de manière plus incisive dans des éventuelles modifications du projet de loi. Dans le même temps, le député a rebondi sur le fait que la responsabilisation par une consommation consciente passe par une responsabilisation au paiement des factures et que la question environnementale et le paiement des factures sont ainsi strictement liés.

La première phase a été approuvée à l'unanimité des voix.

Source : à partir du cahier de terrain Pilo' (21.09.2011)

En réalité, si, dans les faits, l'objectif du paiement des factures est premier dans le discours des députés, il est également justifié par les arguments environnementaux et sociétaux. La « surconsommation incontrôlée » de l'électricité (député PT, 27.09.2011) par les habitants des *favelas* est présentée comme « non durable », d'un point de vue environnemental mais aussi sociétal, en raison du faible engagement dans le paiement des factures.

> « Il faut avoir un compromis avec l'environnement : l'énergie est un bien rare (*escasso*), le pays passe aujourd'hui par une période de développement important et de grande consommation énergétique. L'Etat et les entreprises doivent mettre en place des actions pour encadrer et ordonner cette consommation. Bien évidemment, si on est branché illégalement, il n'y a aucune préoccupation de la consommation, le gaspillage était un problème dans les *favelas*, car ils n'avaient aucun compromis à faire avec le paiement des factures. Maintenant qu'ils doivent payer, ils doivent consommer de manière responsable. Mais cela ne se fait pas du jour au lendemain, il faut les aider dans cette période de transition et ce programme va leur permettre un paiement graduel, une planification graduelle » (député PT, 27.09.2011).

Selon les députés interrogés, faciliter le paiement des factures, c'est encourager la diminution des pertes commerciales, et donc, sur le long terme, une diminution des tarifs pour l'ensemble des consommateurs de la zone de concession de la Light. Par ce mécanisme, les députés, mais aussi l'entreprise, affichent donc que : « C'est la société en général qui va être bénéficiaire de cette loi » (député PT, 27.09.2011). Or, comme nous l'avons montré à plusieurs reprises, si les pertes commerciales dans la zone de concession de la Light ont déjà considérablement diminué, notamment depuis la mise en place de projets de régularisation anti-fraude, l'ensemble des abonnés n'a pas bénéficié d'une réduction tarifaire. Bien au contraire, en novembre 2013, l'ANEEL a approuvé une augmentation des tarifs de la compagnie de l'ordre du 6,2 % pour les abonnés résidentiels, en raison des pertes commerciales dans la zone de concession considérées comme trop élevées (environ 40 %) (Tavares 2013). En effet, pour que les abonnés puissent bénéficier d'une réduction tarifaire, il n'est pas seulement nécessaire de réduire les pertes commerciales, mais de les réduire en conformité avec les paramètres imposés par l'ANEEL (ne pas outrepasser la limite de 30 % dans le cas de la Light). Dans le cas contraire, c'est l'ensemble des abonnés qui doit supporter ces pertes.

Une loi pour institutionnaliser la politique commerciale de la Light ?

Finalement, cette proposition de loi n'est-elle pas une mesure permettant d'institutionnaliser la politique commerciale que la Light est déjà en train de mettre en place ? Il est indéniable que la demande d'introduction des impôts dans la facture de manière progressive concorde avec celle demandée par la Light auparavant. Mais au lieu de présenter cette mesure comme un effort financier de l'Etat, le député la présente comme une mesure permettant à l'Etat de récupérer graduellement le recouvrement des impôts tout en facilitant l'apprentissage de la citoyenneté fiscale (député PT, 27.09.2011). Cette proposition offre en effet un moyen de contourner les logiques d'imposition fiscale de l'Etat, sans pour autant les nier, comme l'explique le député du PT :

> « Selon la loi, l'Etat ne peux pas renoncer au recouvrement des impôts, ni les réduire. Mais au travers de cette loi, il ne renonce pas, il les recouvre petit à petit. La loi de responsabilité fiscale empêche la concession d'une exonération fiscale avant que ne soit réalisée une étude sur l'impact dans le recouvrement. De ce fait, les parlementaires ne peuvent pas légiférer sur une mesure permettant que l'Etat renonce à cette recette. C'est pour cela que nous proposons un programme visant à la consommation consciente. Un programme signifie la création de contreparties : ici, la consommation consciente, la consommation rationnelle et l'intégration sociale » (député PT, 27.09.2011).

Néanmoins, comme nous avons montré auparavant dans ce même chapitre, les différents échelons gouvernementaux récupèrent déjà les impôts par le biais des factures d'électricité, aussi, l'enjeu semble-t-il être ici le montant de ICMS recouvré dans le cadre de la politique commerciale de la Light. Selon les affirmations du député du PT que nous avons interrogé, si le montant d'ICMS recouvré par l'Etat a considérablement augmenté depuis la mise en place des projets de régularisation, il pourrait être bien supérieur si la Light n'appliquait pas un recouvrement préférentiel (député PT, 27.09.2011). En effet, dans le cas du premier type de recouvrement, celui mis en place à Santa Marta, la Light ne perçoit pas le paiement de l'électricité consommée mais non facturée et, par conséquence, le gouvernement ne recouvre pas non plus d'impôts sur l'électricité qui n'est pas facturée. Dans ce cadre, la Light fournit gratuitement une partie de l'électricité et le gouvernement « renonce » indirectement au recouvrement d'impôts sur l'électricité qui n'est pas payée par les abonnés. Dans le deuxième type de recouvrement, l'ICMS recueilli par l'Etat est moindre du fait de la réduction tarifaire. Si nous ne sommes pas en mesure d'estimer comment le changement dans les modes d'imposition pourrait affecter les caisses de l'Etat,

les avantages de ces modes de recouvrement de l'ICMS pour l'entreprise semblent pourtant clairs.

> « Cette loi va supporter la politique que la Light est en train de mettre en œuvre. Elle va tirer bénéfice de cette loi, car celle-ci va permettre que les consommateurs paient plus facilement les factures et surtout éviter de rentrer dans un cercle vicieux : si les consommateurs ne paient pas alors que la Light a émis la facture, elle doit tout de même payer l'ICMS à l'Etat » (député PT, 27.09.2011).

Cette affirmation invite à questionner le rôle de la Light dans la proposition de la loi. Selon le témoignage d'un gérant social de la Light, l'idée de proposer une loi sur ce sujet a surgi lors d'un dialogue informel qu'il a eu avec l'un des députés en question, mais il affirme également que la Light n'a eu aucun rôle dans la conceptualisation de la proposition de loi (Gérant social (1), 31.11.2011). Alors qu'un dialogue institutionnel avec le secrétariat des Finances n'a pas permis d'atteindre l'objectif d'exonération de l'ICMS, ce dialogue informel avec les députés a fait apparaître sur la scène politique la question de l'intégration des *favelas* à la relation commerciale et fiscale.

Le projet de loi a été approuvé en novembre 2011 devenant ainsi la Loi 6.096/11, avec cependant trois vetos de la part du gouverneur, notamment sur les articles relatifs à la mise en place d'un recouvrement progressif de l'ICMS. Ainsi, si cette loi oblige l'Etat à s'impliquer dans la mise en œuvre de projets d'efficacité et de sobriété électrique, les modes d'intégration de ces « citoyens-abonnés » dans la relation fiscale n'ont pas été modifiés. Ce qui a conduit le gouvernement de l'Etat à ne pas accepter un taux d'imposition progressif de l'ICMS relève probablement des justifications que nous avons déjà présentées : le critère spatial n'est pas considéré comme pertinent pour institutionnaliser un traitement différencié de ces abonnés. Nous estimons que cette dynamique montre bien que si les deux acteurs, l'Etat et la Light, visent le même objectif, soit la régularisation de la relation commerciale et de la relation fiscale, les modes d'accomplissement de ces objectifs divergent. La proposition de la Light d'un recouvrement progressif des factures avancée auprès de l'ANEEL en novembre 2013 montre d'ailleurs que la tentative de stabiliser ce projet alternatif de marchandisation n'est pas abandonné.

3. Les contestations des recouvrements progressifs et la fragilisation de la relation commerciale

Les conflits autour du compteur que nous avons présentés dans le chapitre 4 ne sont qu'une expression de la méfiance générale des abonnés envers la véracité du montant affiché dans la facture. Nous pouvons aisément affirmer que ce processus de défiance trouve partiellement son origine dans les modes de mise en œuvre de la politique de recouvrement de l'entreprise. En effet, la plupart des abonnés interrogés soit n'étaient pas informés de l'existence de la politique commerciale, soit en avaient une vision partielle, voire mensongère. Cette question, dont nous analyserons les conséquences dans cette section, ne fait que fragiliser encore plus une relation commerciale déjà ébranlée par les modes de régularisation socio-techniques.

3.1. Une faible compréhension de la politique commerciale

Il s'est révélé difficile pour les abonnés de Santa Marta de comprendre comment le montant de la facture pouvait augmenter si rapidement d'un mois à l'autre et de manière uniforme pour tous, alors que, comme nous l'avons expliqué précédemment dans ce chapitre, le dépliant distribué aux abonnés informait uniquement du prix relatif à la première tranche. Le passage à la deuxième tranche a donc provoqué une incompréhension généralisée[240]. Le témoignage suivant d'un abonné de Santa Marta illustre cette perplexité :

> « Nous avons toujours payé 15 *reais* et là, tout d'un coup, 45 *reais*. Ce n'est pas possible que le prix augmente si rapidement ! Tout le monde paie le même montant, comment c'est possible ? » (C. femme, Santa Marta, 12.03.2010)

L'institution de tranches progressive égales pour tous les abonnés a indéniablement créé une incompréhension par rapport à la logique de recouvrement. Lors des six premiers mois, la plupart des abonnés payaient le montant relatif à la première tranche, soit une consommation estimée à 79 kWh. Après le passage à la deuxième tranche, à partir du septième mois, la plupart de ces abonnés ont payé un même montant, correspondant au deuxième palier, ce qui leur a donné l'impression de payer tout d'un coup une taxe.

[240] Pour rappel : environ 15 *reais* pendant les premier six mois (79 kWh) et 45 *reais* dès le septième mois (100 kWh).

> « Non, nous ne savons pas notre consommation parce que nous payons un tarif fixe que la Light a décidé. C'est pour que nous nous habituons » (Va. femme, Santa Marta, 12.12.2010).

A Cantagalo, non seulement la plupart des abonnés n'avaient pas compris les mécanismes de réduction du montant de la facture, mais la plupart ignoraient qu'un recouvrement progressif avait été mis en place. Les extraits suivants rendent compte de cette ignorance :

> « Non, ici il n'y a pas de réduction ou, moi, je n'y ai pas droit. J'ai assisté aux trois réunions et, à aucun moment, ils ont dit qu'ils allaient donner une réduction sur la facture » (V. femme, Cantagalo, 17.10.2011).

> « Ah bon ? Est-ce qu'il y a une réduction ? La facture est aussi chère et en plus il y a une réduction ? Je ne crois pas » (E. femme, Cantagalo, 28.10.2011).

> « Je ne comprends pas pourquoi la facture augmente chaque mois. Est-ce qu'il y a eu une augmentation du prix de l'électricité à Rio de Janeiro ? Avant, je payais 80 *reais* en moyenne, les deux dernières factures étaient de 110 *reais*. Il n'y a pas moyen de contrôler cela, car nous sommes en train de faire attention à notre consommation, mais la facture augmente quand même. On verra ce qui se passe dans les prochains mois » (P. femme, Cantagalo, 20.11.2011).

Si les entretiens que nous avons réalisés ne nous permettent pas d'affirmer que ce sentiment d'incompréhension était général, notre observation auprès de l'agence commerciale de la Light installée à Cantagalo a largement confirmé cette hypothèse. Face aux questionnements des abonnés sur l'évolution du montant de leur facture, des agents saisissaient l'occasion de leur réexpliquer que l'entreprise était en train de mettre en place une politique commerciale spécifique. L'extrait suivant d'un dialogue entre un agent et un abonné l'explicite :

Encadré 11. Recouvrement progressif ou pas ?

Abonné 1 : J'ai un problème avec la facture, les mois passés, c'était un prix, ce mois-ci, elle est de 90 *reais*, je ne comprends pas.

Agente : C'est parce que, depuis février, nous avons appliqué un rabais, qui a commencé avec 50 % de réduction ; chaque mois, ce rabais diminue. Maintenant, c'est à 36 % de réduction, donc la facture augmente parce que la réduction est en train de diminuer.

Abonné 1 : Non, moi je n'ai pas cette réduction et, de toute façon, je payais 50 *reais* et maintenant c'est 90 *reais*. Réduction ou pas réduction, il y a un problème !

Abonnée 2 : Ici, c'était 70 *reais* et maintenant c'est 160 *reais*. Il doit y avoir une erreur / un problème (*deve ter alguma coisa errada*) parce qu'elle a doublé !

Abonné 1 : Mais c'est sûr !

Agente : Oui.

Abonné 1 : Alors je reviens la semaine prochaine

Source : Observation auprès de l'agence commerciale de la Light à Cantagalo, le 6.10.2011

Outre l'incompréhension des abonnés, donc, ces pratiques ont engendré une méfiance envers la compagnie. Alors qu'ils voient leur facture augmenter sans en comprendre les raisons, le sentiment d'avoir été trompé devient prépondérant, envers le « voisin », qui peut potentiellement frauder le compteur, dans le cas de Cantagalo, ou envers l'entreprise qui ne mesure pas vraiment la consommation, comme à Santa Marta (chapitre 6).

Si certains abonnés avaient bien saisi que l'entreprise était en train d'appliquer un tarif différencié, ils pensaient alors qu'il s'agissait d'une sorte de tarif social, pour la *comunidade,* comme le montrent les extraits suivants ainsi que le dialogue entre un agent et un abonné:

> « Pendant la réunion, ils ont bien expliqué le changement des règles : avant personne ne payait, mais maintenant celui qui ne paie pas va être débranché. Pour ceux qui avaient une dette, elle devait être « effacée » si on payait chaque mois nos factures à partir de maintenant. Ils ont aussi dit qu'ils allaient mettre un tarif social pour la communauté, mais je n'ai pas bien compris, car la facture est élevée. Je ne crois pas que ce soit le tarif social. Moi, j'ai très peur d'être débranchée, alors quand je reçois la facture, je la paie tout de suite. Avant ici *era gato mesmo* (on se branchait illégalement), mais ce n'était pas notre faute, c'était le contexte » (N. femme, Cantagalo, 22.10.2011).
>
> « Ce que j'ai compris c'est qu'ils allaient nous donner une réduction, car ici c'est *comunidade,* mais moi j'ai plutôt l'impression que nous payons plus cher qu'à l'extérieur (*afora*) (D. P. femme, Cantagalo, 18.10.2011).

Encadré 12. Qu'est qui s'est passé avec le tarif social pour la *comunidade* ?

Abonné : Qu'est-ce qui s'est passé avec le tarif social pour la *comunidade* ?

Agente : Le tarif social, c'est pour les clients qui bénéficient du *Bolsa Familia,* c'est une loi établie par l'ANEEL, c'est pour les clients à faibles revenus, ce n'est pas pour les *comunidades.*

Abonné : Non, non, le tarif social est une loi ancienne, ce n'est pas d'aujourd'hui.

Le client interroge ma présence avec les yeux et la fonctionnaire de la Light l'informe que je suis une chercheuse qui travaille sur l'électricité dans les *favelas*.

Abonné : C'est bien que vous soyez là, il faut étudier ce qui est en train de ce passer ici. Que la Light dit quelque chose devant les médias et qu'après, avec nous, elle fait autre chose.

Agente : Laissez-moi vous expliquer, car l'information est fondamentale. Premièrement, la tarification est gérée par le gouvernement fédéral et ce n'est pas parce qu'on habite dans une *comunidade* que l'on a droit à un tarif plus faible

Abonné : Cela c'est une nouveauté ! Avant ce n'était pas comme ça !

Agente : Même avant ! Seuls ceux qui ont le profil « faibles revenus » peuvent bénéficier d'une réduction tarifaire, mais ce n'est pas la Light qui décide, c'est la municipalité. Le gouvernement Lula a établi une loi selon laquelle seulement les personnes inscrites au *Bolsa Familia* ou au *Cadunico* peuvent bénéficier du tarif social. Si ça ne dépendait que de nous (la Light), on donnerait le tarif social pour tout le monde dans les *comunidades*, parce que si quelqu'un habite dans la *comunidade*, on peut dire qu'elle n'a pas les conditions financières (mais vous savez qu'il n'y a pas non plus que des pauvres!), un pouvoir d'achat faible et, avec le tarif social, elle serait en mesure de supporter le coût.

Abonné : Quand la Light est arrivée avec ce projet, vous avez dit une chose, aujourd'hui vous dites une autre chose, et là vous me dites que c'est l'Etat qui décide ? Quelle sécurité pour notre *comunidade* ? Nous voulons de la citoyenneté ! C'est ça, la **citoyenneté** ? La Light, comme les autres organes publics, a dit que nous allions bénéficier de ces programmes. Mais ils sont où les bénéfices ? Il y a des gens qui peuvent payer et d'autres qui ne peuvent pas ! Ce qui est en train de se passer, c'est de la publicité, la Light a dit qu'on allait donner le tarif social, mais finalement ce n'est pas vrai.

Agente : Vous étiez à la réunion initiale ? Nous expliquions chaque étape de ce processus [l'agent explique à nouveau les modes de recouvrement progressif] et, à aucun moment, on a dit qu'on allait donner le tarif social.

Abonné : Oui, vous l'aviez dit, car moi j'y étais à cette réunion.

Source : Observation auprès de l'agence commerciale de la Light à Cantagalo, le 13.10.2011

Dans tous les cas, le sentiment d'incompréhension renforce la méfiance envers l'entreprise et les modalités de mesure de la consommation. Cela n'a rien d'étonnant dans un contexte d'apprentissage. Marie-Christine Zélem avait notamment montré que dans le cas de l'électrification du Bas-Maroni en Guyane, les abonnés n'ayant accès au réseau que récemment, avaient du mal à comprendre que le montant de la facture soit proportionnel à leur consommation d'une part, et à faire le lien entre le coût à payer et leurs équipements d'autre part : « les informations sur la facture ne sont guère accessibles sans accompagnement » (Zélem 2010, p. 226). Un accompagnement des abonnés apparaît ici d'autant plus nécessaire : non seulement parce que pour la grande partie des abonnés il s'agit d'une relation nouvelle, qui demande dans les faits de développer une certaine « expertise » pour en comprendre le fonctionnement, mais surtout parce qu'elle est artificiellement modifiée par le dispositif des recouvrements progressifs. Comme nous l'expliquerons en détails dans les prochaines pages, ce dispositif n'a pas été accompagné par de véritables outils permettant un suivi de cette politique au long des mois, ce qui semble largement résulter de la faible institutionnalisation de la politique commerciale.

3.2. Le « bricolage institutionnel » à l'épreuve des abonnés

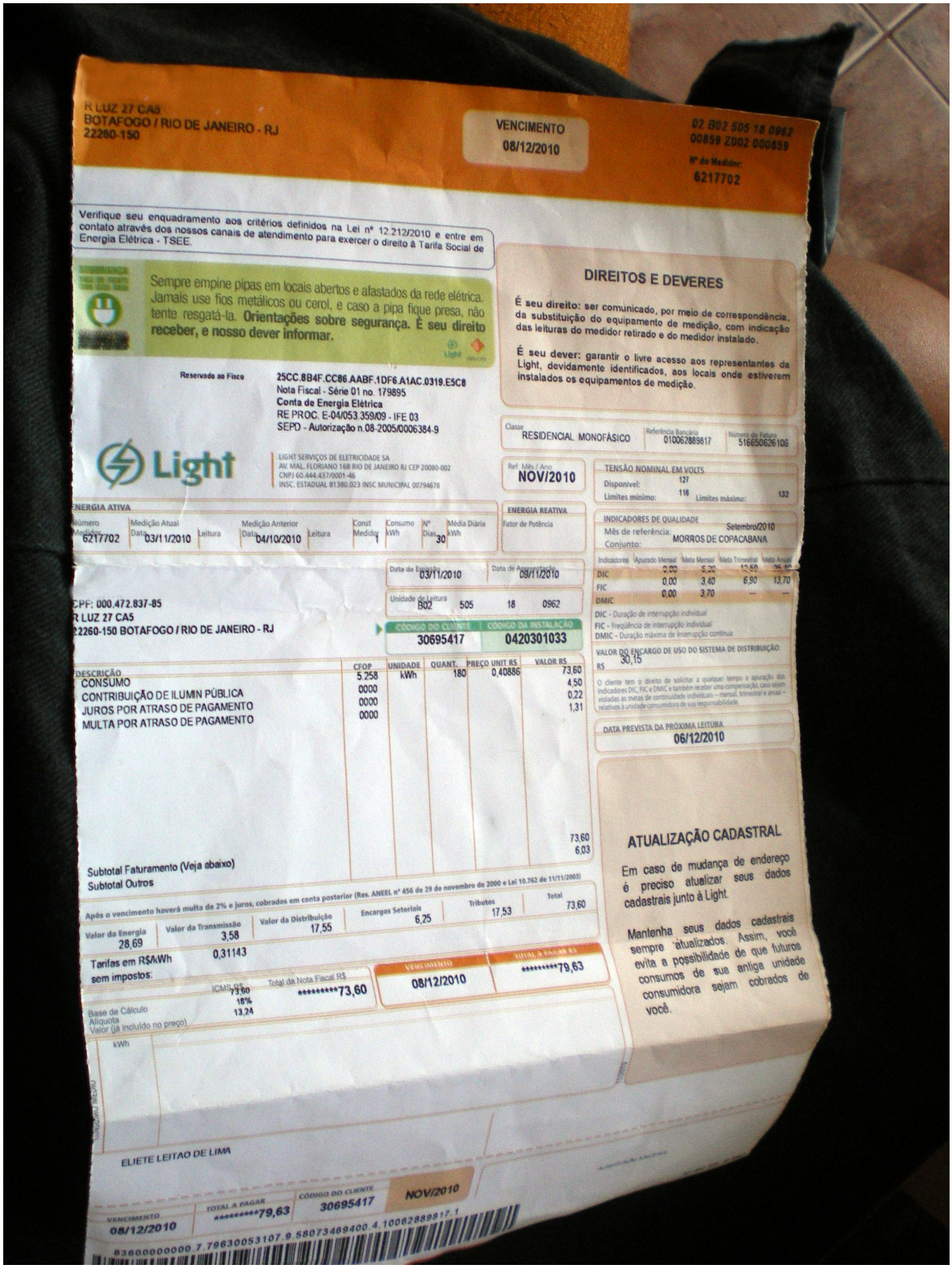
Aucun ménage interrogé à Santa Marta et à Cantagalo n'avait reçu le dépliant informatif expliquant les mécanismes de progression du montant de la facture. De surcroît, sur les factures elles-mêmes, la réduction accordée n'était pas affichée.

A Santa Marta seulement, le montant de la tranche de consommation déterminé par le plan de recouvrement progressif était donné sur la facture des abonnés ayant une consommation supérieure à la tranche établie. Aucune grille comparative n'était proposée entre le montant (en *reais*) effectivement payé et celui qui aurait été payé en cas de recouvrement intégral. Or, cette information était sans doute la plus essentielle pour les abonnés, car tous les abonnés interrogés ont déclaré que c'est le montant en *reais* qui présente un intérêt pour comprendre la variation de leur consommation. Pendant notre enquête, les deux tiers[241] des ménages interrogés enregistraient une consommation supérieure à la tranche (qui, à l'époque, s'élevait à 180 kWh) pour un montant moyen facturé d'environ 75 *reais*. De ce fait, seulement les ménages ayant une consommation inférieure à cette tranche pouvaient effectivement consulter leur consommation réelle dans la facture (en kWh et en *reais*). A titre d'exemple, la photo suivante (52) montre une facture du mois de novembre, durant lequel le palier de consommation s'élevait à 180

[241] Seize ménages sur vingt-trois.

kWh. Comme il est possible de le voir, aucune information complémentaire n'est ajoutée à la facture.

Illustration 52. Facture d'un abonné ayant une consommation supérieure à la tranche établie – Santa Marta



Source : Pilo' (2011)

A Cantagalo, nous avons constaté un fonctionnement similaire. Aucune information comparative ne permettait d'estimer le montant de la facture en cas de paiement intégral de celle-ci. Le mécanisme par lequel la compréhension des abonnés a été détériorée semble, cependant, différent. Contrairement à Santa Marta, les abonnés de Cantagalo pouvaient en effet consulter leur niveau de consommation réel en kWh directement sur leur facture, la réduction étant appliquée uniquement sur le prix du kWh. Il était pourtant difficile de suivre mensuellement l'évolution de la réduction octroyée. Nous avons analysé les factures de plusieurs abonnés, et il nous a été difficile de comprendre comment la réduction était appliquée. De manière générale, alors que, durant notre enquête (décembre 2011) et selon le calendrier du recouvrement progressif proposé par l'entreprise, la réduction devait s'élever à 30%, nous avons constaté qu'aucune réduction n'était appliquée sur le prix du kWh : celui-ci s'élevait à 0,41 *reais*/kWh, tarif plein de la classe résidentielle. L'analyse de l'historique des factures d'une abonnée nous a permis de reconstruire les modes de réduction suivants :

Tableau 33. Historique des factures d'une abonnée - Cantagalo

Février 2011	kWh	Prix (*reais*)
	0-30	0,13
	30-100	0,23
	100-120	0,34
De mars 2011 à septembre 2011	0-50	0,23
	50-100 kWh	0,34
	Plus de 100 kWh	0,41
A partir d'octobre 2011	Prix unitaire par kWh: 0,41 *reais*	

Source : élaboration par l'auteur à partir des factures d'une abonnée à Cantagalo (2011)

Selon les factures analysées, le recouvrement progressif se serait étendu sur une période de huit mois, alors que, selon le dépliant informatif de l'entreprise, il aurait dû durer vingt-cinq mois.

Ces exemples permettent d'affirmer que l'incompréhension des abonnés trouve indéniablement sa source dans la faible clarté de la politique commerciale. De cette manière, les abonnés des deux *favelas* voient le montant de leur facture augmenter progressivement, sans pouvoir en comprendre les mécanismes. Au-delà de la faible transparence de l'information reçue, ce mécanisme touche particulièrement les ménages les plus précaires dans leur capacité à anticiper les montants à venir.

Pourquoi un accompagnement si faible alors que cette politique est au cœur de l'introduction de la relation commerciale, jugée par l'entreprise elle-même comme un moment très délicat de la régularisation du service ? La première réponse que donne l'entreprise est d'ordre pratique : alors que, dans le recouvrement conventionnel, le montant consommé coïncide avec celui facturé, le format standard de la facture ne permet pas d'afficher deux montants de consommation (celui correspondant à la tranche et celui réellement consommé, par exemple à Santa Marta), ou deux tarifs (le subventionné et le « normal » par exemple à Cantagalo). Une grille comparative aurait pu être proposée dans un autre document, différent de la facture, mais cette option a été écartée sous prétexte que le système de facturation n'est pas en mesure de calculer, pour chaque abonné, la différence du montant de la facture en cas de recouvrement intégral (Gérant social (1), Light, 12.09.2011)

Toutefois, ces limites pratiques peuvent aussi dissimuler, en réalité, la question très délicate du paiement des impôts à l'Etat d'une part, et, celle de la régulation tarifaire, d'autre part. Dans le cas du type de recouvrement appliqué à Santa Marta, afficher deux niveaux de consommation différents sur un document officiel, tel que la facture, aurait effectivement pu ouvrir la question suivante : sur quel montant de consommation appliquer l'imposition de l'ICMS ? Dans le cas du mode de recouvrement mis en place à Cantagalo, afficher deux tarifs aurait pu également être questionné du point de vue du système de traitement des consommateurs par l'ANEEL. On peut donc supposer que le « bricolage institutionnel » en amont a partiellement déterminé la faible transparence des informations reçues en aval par les abonnés.

En cas d'approbation par l'ANEEL de la proposition d'un tarif réduit dans les *favelas* avec UPP, les modes de régulation de cette politique seront déterminants pour répondre aux enjeux que nous avons constatés en termes d'accompagnement des abonnés dans cette politique expérimentale. En effet, on pourrait s'attendre à ce qu'une régulation institutionnalisée prenne en compte cette question si délicate. La question est alors celle de savoir si l'ANEEL, en cas d'approbation d'un tarif différencié dans les *favelas* en voie de régularisation, régulera dans le futur également les modes d'accompagnement de ce dispositif pour les abonnés ou se limitera à évaluer les résultats en termes de réduction des pertes commerciales.

3.3. Les protestations contre les recouvrements : entre action collective et individuelle

A Santa Marta, les modes de recouvrement des factures cristallisent aujourd'hui des protestations sociales, qui reposent d'abord sur l'affaiblissement de la confiance construite autour du compteur (chapitre 4). La fin du recouvrement progressif et le paiement du

service à plein tarif ont ouvert la question sensible de la marchandisation du service, qui avait été fictivement suspendue grâce à ce dispositif commercial. La presse (en ligne) et les réseaux sociaux ont été des outils indispensables pour accompagner l'évolution des modes de réception de cette politique. En février 2014, un habitant de Santa Marta poste sur sa page facebook un appel aux habitants de la *favela* dans lequel il présente son expérience et celle de ses voisins d'augmentations démesurées des factures d'électricité et fait appel à une mobilisation communautaire (encadré 13).

Encadré 13. Appel à la mobilisation collective contre les recouvrements de la Light (1) – Santa Marta

« Ma facture de février était de 270 *reais* (92 euros), sans compteur, sans que je puisse vérifier ma consommation. Elle est arrivée le 8 février et aujourd'hui, le 12 février, je viens de recevoir la facture de mars d'un montant de 400 *reais* (136 euros). Sérgio Cabral [gouverneur de l'Etat de Rio], Eduardo Paes [maire de la ville de Rio de Janeiro], votre exploiteuse, la Light, me demande 400 *reais* d'électricité pour le mois prochain ! Et si moi je voyage pendant le mois de mars et personne ne reste à la maison ? Cela c'est juste un exemple de mauvais traitement que les habitants de nos *favelas* subissent. Moi je suis juste un de plus. Dans ma rue, les factures de mes voisins ont augmenté de 150 et 250 *reais* sans compteur, sans pouvoir savoir le niveau de consommation. Je vais porter plainte contre la Light et organiser une manifestation avec les habitants jusqu'aux portes de la Light. Chaque moi il y a ce problème et on sait que 25 % du montant de la facture reviennent à la Light et ce qui reste est pour le gouvernement. Ils veulent expulser les familles des *favelas* avec ces montants outrageux, alors que le service ici n'est pas le même que dans « l'asphalte »[242] et nous payons l'électricité plus chère qu'à Ipanema. Il y a des cas de familles ici qui n'ont même pas de clim' et le chef de famille paie une facture plus chère que l'entreprise où il travaille équipée avec douze ordinateurs et cinq clim'. Mon dieu, on va où ? Ils sont en train d'augmenter les montants des factures et des taxes précisément pour expulser le peuple qui habite ici et qui a fait toute sa vie ici. Il faut se mobiliser contre cela, il ne faut pas attendre, pouvoir au peuple !

Source : page facebook de l'habitant à l'initiative de l'appel à la mobilisation (12.02.2014)

Suite à cet appel, un collectif d'habitants s'est organisé et a convoqué une manifestation (encadré 14). La large adhésion à celle-ci des habitants de Santa Marta

[242] Pour rappel, l'expression « *Morro/asphalto* » désigne la dichotomie entre *favelas* et les quartiers formels.

montre un mécontentement généralisé autour de la question du recouvrement des factures. En mars 2014, 250 personnes sont descendues dans la rue et ont bloqué la rue principale du quartier de Botafogo, afin de manifester pour des tarifs abordables du service d'électricité et dénoncer le recouvrement abusif des factures de la Light (illustrations 53 et 54).

Encadré 14. Appel à la mobilisation collective contre les recouvrements de la Light (2) – Santa Marta

Contre l'augmentation abusive des factures de la Light, alors qu'on n'a même pas la possibilité de contrôler les compteurs pour vérifier notre consommation ! Alors que nous assumons nos RESPONSABILITES, il est nécessaire de lutter pour faire respecter nos DROITS, parce que payer ces montants n'est pas possible ! Nous ne voulons pas nous brancher illégalement, ni arrêter de payer, nous voulons que les factures soient justes et adaptées à une zone d'intérêt social. Pourquoi ils ont pacifié ? Pour améliorer la qualité de vie des habitants ou pour enrichir les caisses des entreprises ?

RDV le 25.03.2014 à 17h à la Place Corumbá (Au coin de la rue São Clemente et de la rue da Matriz, à Botafogo).

Source : Évènement facebook crée par l'habitant à l'initiative de l'appel à la mobilisation (2014)

Illustrations 53 et 54. Manifestation à Santa Marta contre les valeurs des factures d'électricité - 2014



Crédits photo : T. Firmino, à partir de *Favela* 247 (2014)



Crédits photo : T. Firmino, à partir de *Favela* 247 (2014)

Suite à ces protestations, le journal *RioOnWatch*[243] a réalisé un reportage titré « La Light émet des factures contradictoires » (Parkin 2014), dans le cadre duquel plusieurs témoignages recueillis ont montré des augmentations des factures sans que les abonnés puissent en comprendre les raisons. L'un des témoignages concerne notamment un habitant de Santa Marta, ayant un petit commerce de débit de boissons fraîches, dont le montant de la facture a commencé à augmenter de manière disproportionnée à partir de 2013 : « Depuis que l'UPP a été installée, j'ai toujours payé autour de 70/80 *reais*, mais en octobre [2013] j'ai reçu une facture de 451 *reais*, ensuite 508 *reais* et en décembre 1.258 *reais*, sans que ma consommation augmente ! » (Parkin 2014) (Illustration 55).

[243] *RioOnWatch* (*Rio Olympics Neighborhood Watch = Comunidades do Rio de Olho nas Olimpíadas*) est un projet visant à informer sur les transformations dans les *favelas* de Rio de Janeiro jusqu'à 2016 à partir des perspectives des leaders communautaires, habitants des *favelas* et observateurs internationaux. Site en portugais et en anglais : http://www.rioonwatch.org/

Illustration 55. Evolution contradictoire du montant des factures d'un abonné – Santa Marta 2013/14



Source : Parkin (2014)

Comprendre les raisons de ces augmentations n'est pas une tâche aisée, d'abord en raison du fait que, malgré ces protestations, aucune vérification par l'ANEEL ou par l'agence de protection des consommateurs (Procon), n'a été réalisée à ce jour. Tout au plus un dialogue entre un collectif d'habitants de Santa Marta engagés à résoudre cette question et l'entreprise a-t-il été ouvert (entretien via skype avec l'habitant promoteur de l'appel à la mobilisation, 2.09.2014). Cet habitant nous explique cependant que ce dialogue n'a pas permis d'expliquer la nature du problème : l'entreprise s'est retranchée derrière des justifications d'ordre technique (« avec les températures élevés, les compteurs « peuvent » avoir eu des problèmes de mesure ») ou en affirmant que les modes de consommation des abonnés correspondent au montant affiché dans la facture (entretien via skype avec l'habitant promoteur de l'appel à la mobilisation, 2.09.2014). Malgré cela, cet habitant nous explique que, suite aux manifestations, les factures ont connu une diminution significative :

> « Maintenant je ne vois plus personne qui reçoit des factures élevées, elles sont revenues à un prix stable, 70, 80 *reais*. La mienne aussi n'est jamais plus élevée que 100 *reais*, mais on ne sait pas pourquoi. Je pense qu'ils n'ont pas voulu admettre que c'était leur faute et ils ont trouvé le moyen de régler cela en interne. Au moins, pour l'instant, la question du paiement est réglée mais nous essayons d'accompagner cela. Ce n'est pas facile. Nous

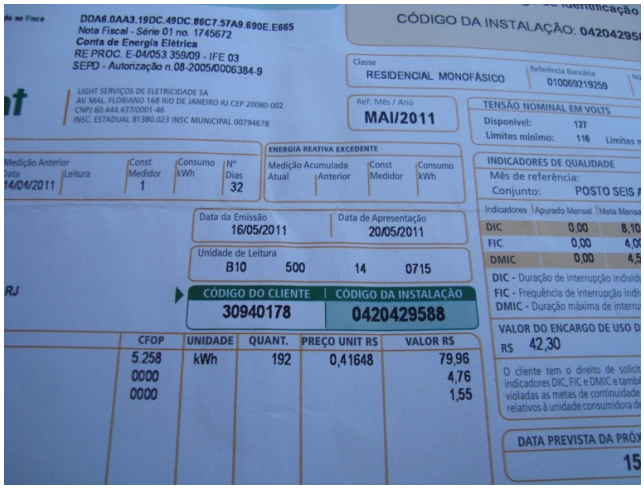
> allons nous réunir avec le collectif pour discuter de ça » (entretien via skype avec l'habitant promoteur de l'appel à la mobilisation, 2.09.2014).

S'il ne nous a donc pas été possible d'accompagner à distance les raisons qui contribuent aux variations des factures aujourd'hui, plusieurs hypothèses peuvent être avancées, notamment en ce qui concerne le système de facturation. D'abord, il n'est pas possible d'évacuer la possibilité d'erreurs de mesure du système technique, ce qui renvoie aux enjeux explorés dans le chapitre 4 relatifs à la fiabilité de la mesure centralisée. Ensuite, nous estimons que la fin du recouvrement progressif a joué un rôle non marginal. Le faible accompagnement de ce processus auprès des abonnés a largement contribué à entraver la consolidation d'une connaissance expérimentale des interrelations entre modes de consommation et montant à payer. L'augmentation (injustifiée ? erronée ?) des factures est perçue comme abusive non seulement parce qu'elle infirme et fragilise la capacité de paiement de ces abonnés, alors que la Light avait affiché qu'elle allait introduire « des tarifs abordables pour tous » (dépliant informatif distribué aux abonnés de Santa Marta) mais aussi parce qu'elle est considérée comme arbitraire. Enfin, il n'est pas possible d'évacuer la possibilité d'erreurs de facturation dans le système.

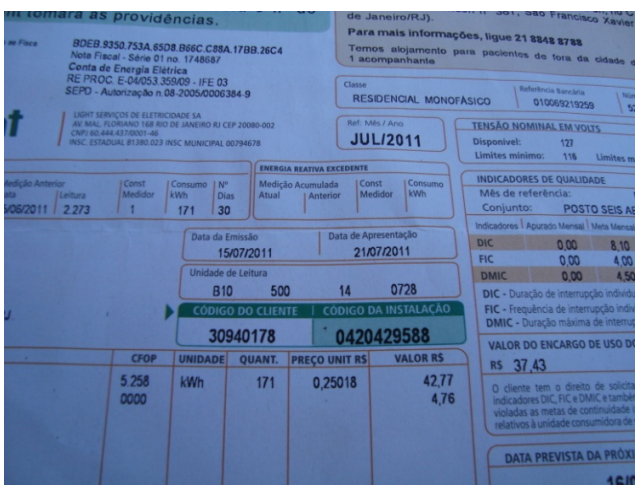
A l'appui de cette dernière hypothèse nous pouvons notamment évoquer l'exemple d'une abonnée à Cantagalo, dont le montant de la facture a connu des variations considérables malgré une consommation stable. Les illustrations suivantes (56, 57 et 58) reproduisent les factures de cette abonnée en mai, juillet et septembre 2011. Comme il est possible de le constater, si, selon le plan du recouvrement progressif, la réduction tarifaire devait commencer en février 2011, l'abonnée payait déjà plein tarif en mai (0,41 *reais*/kWh), prix qui a considérablement diminué en juillet (0,25 *reais*/kWh) et est remonté très légèrement en septembre (0,26 *reais*/kWh). Alors que ce ménage enregistre une consommation moyenne régulière de 180 kWh, les factures payées durant des mois se sont révélées fort variables : entre 44 et 80 *reais*. Pourtant, aucune indication dans la facture ne permet d'en comprendre la raison. L'abonnée en question a alors décidé de faire appel à un avocat pour résoudre cette question, le dialogue qu'elle avait entamé avec la Light n'ayant pas permis de résoudre le problème.

Illustrations 56, 57 et 58. Evolution contradictoire du montant des factures d'une abonnée – Cantagalo 2011

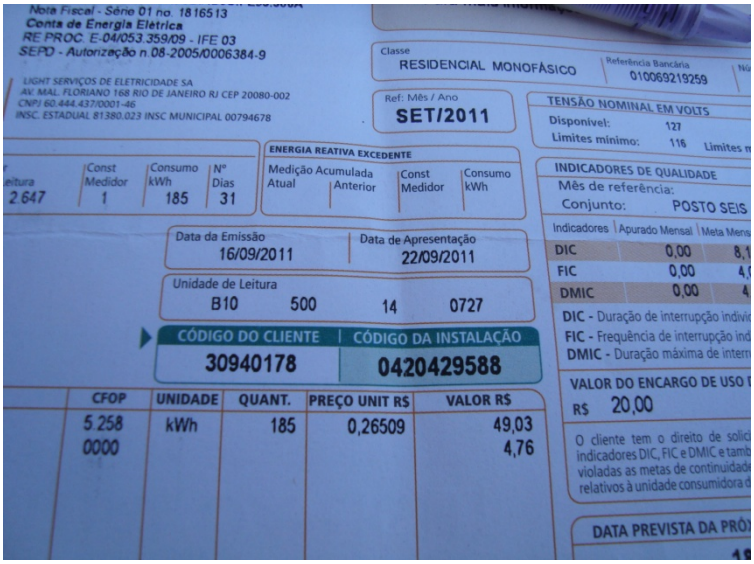
Mai 2011: prix du kWh 0,41 *reais*



Juillet 2011 : prix du kWh 0,25 *reais*



Septembre 2011: prix du kWh 0,26 *reais*



Source : Pilo' (2011)

Dans les faits, ce manque d'accompagnement des recouvrements progressifs présente deux risques pour la relation commerciale. D'abord, en ce qui concerne la confiance que les abonnés ont manifestée par la souscription d'un abonnement, qui en ressort largement affaiblie. Ensuite, ces modes de recouvrement des modes de traitement tarifaire des abonnés renouvellent la question que nous avons déjà formulée dans le chapitre 4 : celle de la protection des abonnés entre rapports marchands contractualisés et

régulation nationale des services publics commercialisés. Les protestations collectives, mais également le recours individuel à un avocat, indiquent que ces abonnés sont obligés de mobiliser des ressources importantes pour faire valoir le respect de leurs droits contractuels.

Conclusion

La régularisation du service d'électricité pose avec acuité la question de son paiement dans un contexte de marchandisation du service. L'analyse de la « fabrique » de la politique de recouvrement expérimentale, mettant entre parenthèses pour une période déterminée le principe de marchandisation et d'isonomie, nous fait épouser la vision avancée par certains auteurs selon laquelle il est souhaitable de parler de néolibéralisation comme d'un processus instable, en perpétuelle recomposition, plutôt que de « ville néolibérale » dans une perspective fixiste (Morange et Fol 2014). Selon Marianne Morange et Sylvie Fol, la néolibéralisation « est parcourue de tensions et de contradictions qui déstabilisent la gouvernance locale et engendrent des phénomènes de crise urbaine, ce qui pousse, en vertu du processus de destruction créatrice inhérent aux dynamiques de néolibéralisation, à une réinvention constante du projet néolibéral à l'échelle locale pour surmonter ces derniers » (Morange et Fol 2014, p. 7). Les conditions du service dans les *favelas* avant la mise en place les projets de régularisation sont bien symptomatiques de cette « crise urbaine ». D'une part, l'abandon des *favelas* contrôlées par les gangs (chapitre 2) indique un échec de l'Etat - « *State failure* »[244] (Jessop 2000) - dans sa capacité à mettre en œuvre un projet d'intégration des *favelas* proclamé mais pas acté. D'autre part, les pertes commerciales importantes enregistrées avant la régularisation du service montrent bien une situation de « faillite du marché » plutôt qu'une « *market failure* »[245] (Jessop 2000). Cette politique de recouvrement des factures cherche ainsi à dépasser les échecs du système de régulation précédent. Or, le faible rôle des pouvoirs publics et de l'autorité de régulation nationale ne fait finalement que déléguer aux logiques de marché la résolution de ces contradictions. Ce « bricolage » institutionnel s'est fait au détriment des abonnés. La

[244] « *State failure is judged in turn according to this substantive rationality : it refears to the failure to realise the state's own political project(s) within the terms of its own operating rules and procedures* » (Jessop 2000, p. 13).

[245] « *market failure occurs when economic exchange do not produce what perfect (hence imaginary) market would deliver* » (Jessop 2000, p. 12).

poursuite, par la Light, de résultats convaincants à court-terme (en termes de réduction des pertes commerciales, notamment) se fait au mépris d'une institutionnalisation claire de la relation commerciale contractualisée. En découlent : i) une opacité dans l'élaboration de la grille tarifaire ; ii) l'absence d'accompagnement du processus par une autorité de régulation compétente et réactive ; et iii) la délégation au fournisseur privé des rôles de juge et partie dans l'instauration et la gestion dans le temps de cette nouvelle relation commerciale contractualisée. L'ensemble de cette dynamique aboutit à miner la relation de confiance que la Light souhaite instaurer et sans laquelle la diminution des pertes commerciales (sans mesures autoritaires iniques) ne saurait être pérenne.

Chapitre 6. La régularisation par les normes comportementales de consommation

La maîtrise de l'énergie est désormais un objectif politique consolidé dans les pays du Nord, notamment en raison des impératifs des principes liés au « développement durable » et à la « transition énergétique ». Les pays en développement, et surtout les pays émergents s'emparent de cet objectif dans une grande diversité pour faire face tout d'abord aux enjeux de développement économique et de sécurité de l'approvisionnement. Dans ce cadre, S. Jaglin et H. Subrémon ont notamment constaté que malgré des contextes urbains, socio-économiques, énergétiques et environnementaux différents, les politiques de maîtrise de l'énergie dans les pays occidentaux et dans les grands pays émergents font appel à des principes assez similaires (Jaglin et Subrémon 2012). Ces politiques visent à « changer les comportements » individuels par une diffusion des « éco-gestes », d'une part, et insistent sur les enjeux économiques relatifs à la réduction de la facture, d'autre part. Le Brésil s'inscrit dans cette politique volontariste de maîtrise de l'énergie et les quartiers populaires sont une cible privilégiée de cette politique. Il s'agit de mettre en place de mesures agissant à la fois sur l'efficacité énergétique (optimisation technique des appareils électroménagers) et sur les comportements de consommation (diffuser de prescriptions concernant la sobriété électrique[246]). Selon le vocabulaire mobilisé par la Light, l'objectif de ces actions est de favoriser l'émergence de « consommateurs responsables » en termes de maîtrise de l'énergie.

Ce chapitre questionne la pertinence des instruments préconisés et les conditions de leur mise en œuvre au Brésil au regard de notre enquête de terrain : les dispositifs et les auteurs d'une part, et les modes de réception des abonnés, d'autre part. Pour cela faire nous nous appuyons partiellement sur les travaux socio-anthropoligiques des usages de l'énergie (Subrémon 2009; Zélem 2010; Jaglin et Subrémon 2012) et sur ceux s'intéressant au changement social et technique (Shove 2003; Van Vliet, Chappells, et Shove 2005; Shove et Walker 2010). Ces corpus de littérature renouvellent de façon stimulante les questionnements sur les outils politiques de la « transition énergétique ».

[246] Encourager la réduction de la consommation d'électricité par un contrôle accru des usages.

Selon Marie-Christine Zélem, la conception des dispositifs visant à atteindre cet objectif repose sur une idée « naïve » : selon laquelle l'introduction d'une nouvelle technologie moins énergivore ou la communication d'une information spécifique (étiquetage, prescription..) conduirait à son adoption par le public destinataire et permettrait un changement des comportements attendus (Zélem 2010). Un nombre considérable de recherches a désormais mis en évidence que les usages de l'énergie répondent plutôt à une pluralité de logiques sociales et culturelles[247] : « *consumption is custumary, governed by collective norms and undertaken in a world of things as sociotechnical systems that have stabilizing effects on routings and habits* » (Shove 2003, p. 9). Pour cela, selon certains auteurs parler d'efficacité énergétique (*efficiency*) et mettre en place des leviers d'action visant à modifier les comportements de façon utilitariste procède à oublier leurs dimensions sociale et culturelle et que les pratiques s'inscrivent dans des rapports sociaux soumis à des normes, elles-mêmes évolutives (Shove 2003; Subrémon 2009). Sans la prise en compte de ces dimensions, ces outils sont voués à l'échec sur le long terme (Subrémon 2009).

Eric Pautard affirme que ce changement de pratiques est d'autant plus difficile à construire que parler de maîtrise de l'énergie évoque l'idée de « négociation informelle » entre l'Etat gestionnaire et les usagers. « A défaut de légiférer sur ce qui constitue l'usage énergétique convenable, en définissant des mesures coercitives pour faire rentrer dans le rang les déviants, la sphère politique ne peut que constater les limites de son action face à des usagers qui revendiquent leur autonomie et s'opposent aux tentatives d'ingérence perçues comme intrusives. » (Pautard 2007, p. 1). L'image d'une « négociation informelle » nous paraît particulièrement pertinente pour interroger la mise en œuvre de cette politique dans les *favelas*. Comment se réalise cette « négociation informelle » ? Avec quels leviers et outils d'encouragement pour convaincre les abonnés à modifier leurs usagers ?

Nous estimons que les modes de mise en œuvre de cette négociation dans les *favelas* s'inscrivent dans une dynamique déjà décrite par H. Reigner sur les politiques urbaines contemporaines. L'auteur avance notamment qu'elles se déploiement selon des régularités : « un enchainement des mécanismes puissants (dépolitisation, catégorisation, moralisation, tri) vient façonner un modèle urbanistique idéal, définir les bons usages et brosser le portrait type des bons usagers de la ville » (Reigner 2013, p. 3). Il s'agit d'un processus de dépolitisation par une responsabilisation individuelle des « individus-usagers-citadins-citoyens en faisant l'économie de l'inscription de ces problèmes dans des systèmes sociaux complexes » (Reigner 2013, p. 41). L'encadrement des modes de consommation est cité comme l'une des facettes de ce cadrage mobilisant « les registres de

[247] Pour une revue de la littérature exhaustive voir Subrémon (2011).

l'individualisation, de la responsabilisation individuelle et de la pédagogie pour permettre aux individus de faire les « bons » choix » (Reigner 2013, p. 42).

Dans le cadre des *favelas*, si dans son discours l'entreprise entame cette « négociation informelle » par l'articulation entre « grands objectifs » comme la « consommation durable » et, d'autres plus pragmatiques, comme les avantages économiques pour les consommateurs, ce projet de « mise aux normes » des comportements de consommation des abonnés vise essentiellement à stabiliser la relation commerciale. A la « rencontre entre les projets et les destinataires » (Zélem 2010, p. 17) cette approche sera ensuite mise à l'épreuve des modes de consommation des abonnés. Nous montrerons que les prescriptions imparties font largement l'économie des conditions de vie de ces habitants et exemplifient les contradictions des politiques sociales pro-pauvres : un encouragement à l'équipement d'une part, notamment via des politiques d'accès au crédit et à ces biens, et une injonction à la sobriété électrique, d'autre part. Nous montrerons enfin les contradictions internes à la politique de régularisation du service par la faible articulation entre différents volets. La politique commerciale présentée précédemment dans le chapitre 5, plutôt qu'être complémentaire et en articulation avec la politique de maîtrise de la consommation, semble affaiblir la compréhension des abonnés de leurs propres modes de consommation.

1. Le programme de maîtrise de la consommation « *Comunidade Eficiente* » et ses objectifs

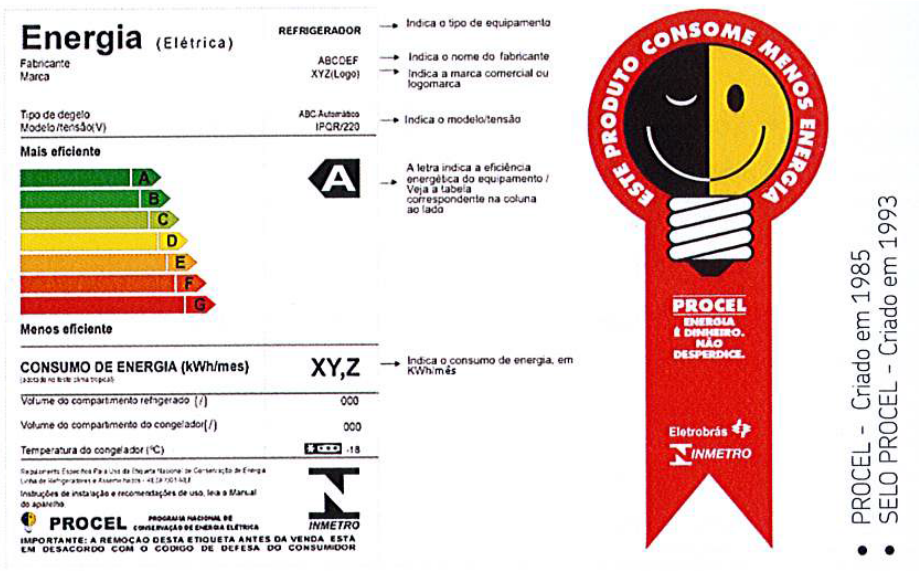
Les outils d'économie de l'électricité mis en place dans les *favelas* s'inscrivent dans une politique volontariste nationale visant à la maîtrise de l'énergie : sa mise en œuvre locale dans les *favelas*, sa conception, ses objectifs et les enjeux qui lui sont assignés font l'objet de ce première sous-partie.

1.1. Une politique nationale de maîtrise de l'électricité pour les pauvres

Depuis les années 1980, le gouvernement brésilien a assumé un rôle actif dans la promotion des économies d'énergie. En 1985, il a mis en place le premier programme de maîtrise de la demande d'électricité, dit Programme National de Conservation d'Energie Electrique (*Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica* - PROCEL), dont les actions étaient essentiellement orientées vers une amélioration des systèmes de production

et des réseaux (De Gouvello et Jannuzzi 2002). A l'époque, et encore aujourd'hui, les consommateurs finaux sont encouragés à contribuer à ces objectifs par le biais de mesures incitatives. Un programme d'étiquetage informant sur le niveau d'efficacité technique des appareils techniques au moment de l'achat a été mis en place et il est obligatoire (réfrigérateurs, congélateurs, climatisations, etc).

Illustration 59. Etiquetage des appareils électroménagers



Source : (Light 2011c)

Les années 2000 marquent un tournant significatif de cette politique à destination des consommateurs finaux. Par le biais de la loi 9 991/2000, le gouvernement fédéral impose à chaque entreprise concessionnaire d'investir annuellement au moins 0,5 % de leurs résultats nets d'exploitation (*Receita Operacional Líquida* - ROL) dans des programmes d'économie d'énergie (*programas de eficiencia energética* – PEE) à destination des consommateurs : pouvoirs et services publics, secteur commercial et des services, secteur industriel, secteur résidentiel, rural et « communautés à faible revenus ». Les communautés à faibles revenus occupent une place prioritaire, car au moins 60 % de ces investissements doivent être dirigés vers ces abonnés[248].

Comme le souligne G. Januzzi, la réduction des impacts environnementaux n'est que l'un des aspects de la maîtrise de l'électricité qui porte également sur l'augmentation de la fiabilité du système électrique, la réduction des coûts relatifs à la production, la

[248] Lors de notre enquête, le programme était ciblé sur les « communautés à faibles revenus » permettant ainsi à tous les abonnés résidentiels y habitant d'en bénéficier.

transmission et la distribution d'électricité, ainsi que la réduction des coûts pour le consommateur final (Jannuzzi 2001). Ainsi, l'objectif politique prioritaire de lutte contre la pauvreté dans un contexte de fortes disparités socio-économiques et spatiales est également envisagé au travers la politique de maîtrise de l'énergie.

Dans ce cadre règlementaire national, la Light propose depuis 2002 un programme d'économie d'énergie à destination les « communautés à faibles revenus » : le « *Comunidade Eficiente* ». Depuis sa première édition, en 2002/2003, le programme a bénéficié à environ 260 000 abonnés dans 272 communautés. Si ces chiffres semblent considérables, il est nécessaire de souligner que son ampleur reste relativement restreinte si on considère d'une part, l'existence de plus de 1000 *favelas* dans la seule ville de Rio de Janeiro, et d'autre part, que le programme a parfois bénéficié la même *favela* plusieurs fois. Malgré cela, ce programme est présenté comme le programme phare de la Light dans les *favelas*, ainsi qu'un outil précieux de mise en relation avec les *comunidades*, notamment lorsqu'il s'agit de régulariser le service. L'entreprise affirme notamment que ce programme lui permet de traiter plusieurs dimensions complémentaires à la bonne réussite de la régularisation du service : une amélioration des conditions de mise en relation avec les abonnés et les associations locales, l'augmentation de l'efficacité énergétique des modes de consommation des abonnés et une plus grande visibilité de l'engagement de l'entreprise envers un segment de la clientèle particulièrement défavorisé.

Comme nous l'avons présenté dans le chapitre 3, la nouvelle loi de 2010, relative au tarif social, impose des nouveaux défis à la mise en œuvre du programme de maîtrise de l'électricité. Le programme est désormais exclusivement réservé aux abonnés bénéficiaires du tarif social. Le premier défi, et à partir duquel découlent les autres, concerne la question du ciblage. Si l'efficacité de cette politique concernant l'inclusion des abonnés au tarif social sera traitée en détail dans le chapitre 7, l'on peut dès à présent indiquer que son effectivité est très limitée. Cette dynamique, largement pressentie par les agents de la Light lors de la publication de la nouvelle loi, ouvre un deuxième défi pour le programme de maîtrise de l'électricité : celui de la légitimité auprès des abonnés résidant dans les *favelas* du changement du ciblage, comme le témoigne l'un des gérants sociaux que nous avons interrogé :

> « ça va être difficile de rentrer dans une *favela* et de faire une sélection des clients pouvant bénéficier de la substitution des appareils. Parfois, les profils socio-économiques sont similaires mais pour 100 *reais* de plus ou un enfant de plus ou pas, une famille a les critères pour en bénéficier et l'autre pas. Alors qu'en réalité, la galère est la même. Les décisions prises par le gouvernement fédéral sont très lointaines de la réalité des clients, pourtant c'est l'entreprise qu'ils ont en face » (Gérant social (1), Light, 30.12.2011)

La question de la légitimité du ciblage n'est pas sans importance. Bien au contraire, dans d'autres contextes nationaux elle a acquis une place prépondérante dans la réflexion autour des politiques d'aide sociale. En Afrique du Sud par exemple, le ciblage individuel a été écarté comme solution optimale, justement en raison de la perspective de sa faible acceptation sociale dans un contexte de post-apartheid. Le Brésil, au contraire, avance dans sa politique de ciblage et en fait un outil majeur de lutte contre la pauvreté. Le *Bolsa Familia* en est l'exemple très significatif. Dans le cadre du « *comunidade eficiente* », il s'agira de sélectionner les abonnées bénéficiaires sur la base d'un ciblage faiblement efficace, ce qui pourrait effectivement en infirmer la légitimité auprès des abonnés. Au-delà, la nouvelle loi ouvre également des défis financiers non négligeables pour l'entreprise, car 60 % des ressources octroyées aux actions de maîtrise de l'énergie doivent obligatoirement bénéficier ce segment de la clientèle. Si le nombre d'abonnés est trop faible pour dépenser la totalité de ces investissements obligatoires, l'entreprise est soumise à un risque de sanction financière de la part de l'ANEEL. Face à ces enjeux multiples, l'entreprise n'exclut pas la possibilité de mettre en place dans l'avenir des mesures spécifiques d'économie de l'électricité, ce qui est envisageable notamment à la lumière de l'approbation de la loi relative à la « consommation consciente d'électricité dans les *favelas* avec UPP » (chapitre 5). Cela pourrait finalement pallier aux limites pragmatiques du nouveau ciblage.

1.2. Le « *comunidade eficiente* » : stabiliser la relation commerciale par l'efficacité technique et la transformation des usages

L'objectif général du programme « *Comunidade Eficiente* », présenté dans l'extrait ci-dessous, est de transformer durablement les usages de ses abonnés dans une démarche de « responsabilisation sociale et citoyenne » afin d'accomplir le projet plus large de « développement durable ». La citation suivante, extraite à partir du manuel de travail à destination des agents en charge de la mise en œuvre du programme, explicite cet objectif[249].

> « Encourager l'utilisation rationnelle (utiliser avec du bon sens et prudence) de l'électricité dans les communautés à faible revenus, tout en associant des actions de citoyenneté (promotion de droits et des devoirs) et de responsabilité sociale (développer une attitude étique, contribuant ainsi à une société plus juste et un environnement plus sain), contribuant ainsi au développement durable (la satisfaction des besoins du présent sans

[249] Les pages originelles de l'objectif général et des objectifs spécifiques sont consultables en annexe.

> compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins) des communautés » (Light 2011c, p. 23).

Il s'agit d'abord d'informer, de sensibiliser, dans l'objectif d'agir conjointement sur les représentations et les convictions des abonnés sur les questions de l'usage de l'électricité. Comme toute campagne de sensibilisation, à terme, l'objectif poursuivi est celui du changement de comportement individuel et collectif. Le langage mobilisé, faisant appel au « développement durable » et à la « responsabilisation citoyenne », n'est pas anodin et, dans le contexte brésilien, il est spécifiquement ciblé sur ce segment de la clientèle. Il est révélateur de la vision de l'entreprise du problème qu'elle vise à traiter. D'abord, l'appel au « développement durable » s'appuie sur une vision des modes de consommation de ces abonnés déresponsabilisés vis-à-vis de l'environnement en raison du faible taux de recouvrement, question que nous avons partiellement explorée dans le chapitre 5[250]. Il s'agit alors de faire de cette catégorie d'abonnés, jusque-là négligée par les pouvoirs publics et l'entreprise, et fragilisée par une précarité à la fois économique et citoyenne, des « éco-citoyens » responsables vis-à-vis de l'environnement, de la société et de l'entreprise. La promotion des droits et des devoirs, affichée comme un exercice de « responsabilisation citoyenne » souligne par contraste la relation extrêmement fragile, existant dans les *favelas*, celle entre les citoyens et l'Etat. Le message véhiculé est donc que la mise en œuvre de ce projet permettrait de consolider cette relation. Il est aussi clair, cependant, que ce discours brouille les frontières entre responsabilités « citoyennes », plus nobles, et devoirs des « abonnés », concernant plutôt le respect des principes de marchandisation du service. Si l'on s'intéresse aux objectifs spécifiques du programme, l'ambition de stabilisation de la relation commerciale est affichée de manière plus explicite.

Sous-objectifs du programme « *Comunidade Eficiente* »

- « Développer des actions éducatives visant l'utilisation correcte et sécurisée de l'énergie, tout en cherchant à créer des stratégies pour concilier la nécessité de consommation et la possibilité de paiement des abonnés ;
- Développer des actions de substitution des équipements électriques inefficaces par des nouveaux plus efficaces (ampoules et réfrigérateurs par exemple) ;
- Régulariser le système électrique à travers la normalisation des clients (*normalização dos clientes*) tout en cherchant à combattre les irrégularités et le non-paiement ;

[250] Notamment lors de la proposition de la loi sur la mise en place d'un programme visant à promouvoir un « usage consciente » de l'électricité.

- Promouvoir le bénéfice du tarif social à travers l'information et l'enregistrement des clients auprès de la Light ;
- Collaborer avec les pouvoirs publics pour une offre de service de qualité aux communautés ;
- Améliorer la relation institutionnelle avec les communautés ».

Source : traduit du portugais à partir du Manuel de travail « éducatif » à destination des agents opérant dans le cadre du « *Comunidade Eficiente* » (Light 2011c, p. 23)

A travers ces objectifs spécifiques apparaît l'ambition pragmatique de stabilisation de la relation commerciale par le biais d'actions tournées vers l'efficacité énergétique et la sobriété énergétique.

Améliorer l'efficacité technique des appareils des abonnés résidentiels

L'augmentation de l'efficacité des modes de consommation des ménages est d'abord envisagée d'un point de vue technique. L'entreprise offre aux abonnés la possibilité de substituer gratuitement à certains appareils diagnostiqués comme énergivores des appareils conformes aux normes d'efficacité énergétique établies au niveau national. Les appareils pouvant être substitués concernent généralement des usages considérés comme essentiels dans le panier de consommation et leur remplacement doit être accompagné d'un calcul prospectif du gain en termes d'économie de l'énergie pour être approuvé par l'ANEEL. Il s'agit notamment des réfrigérateurs et des ampoules dont l'usage peut peser considérablement sur la consommation électrique totale. Le réfrigérateur proposé est un modèle classé « A » selon l'étiquetage du programme national de conservation d'énergie électrique (Procel), ayant une consommation relativement faible (16 kWh/mois) et une capacité de 252 litres. Les ampoules incandescentes sont remplacées par des ampoules fluorescentes compactes de 15 watts. La substitution de ces deux types d'appareils a été réalisée pendant toutes les éditions du programme depuis 2002. L'objectif souhaité par l'entreprise est donc celui de réduire la consommation de ces ménages au plus proche possible d'un modèle de consommation projeté « à faibles revenus » (entre 160 et 180 kWh), calcul qui repose notamment sur l'usage d'un panier d'appareils de base et tient compte des mesures d'efficacité énergétique permettant une consommation optimale.

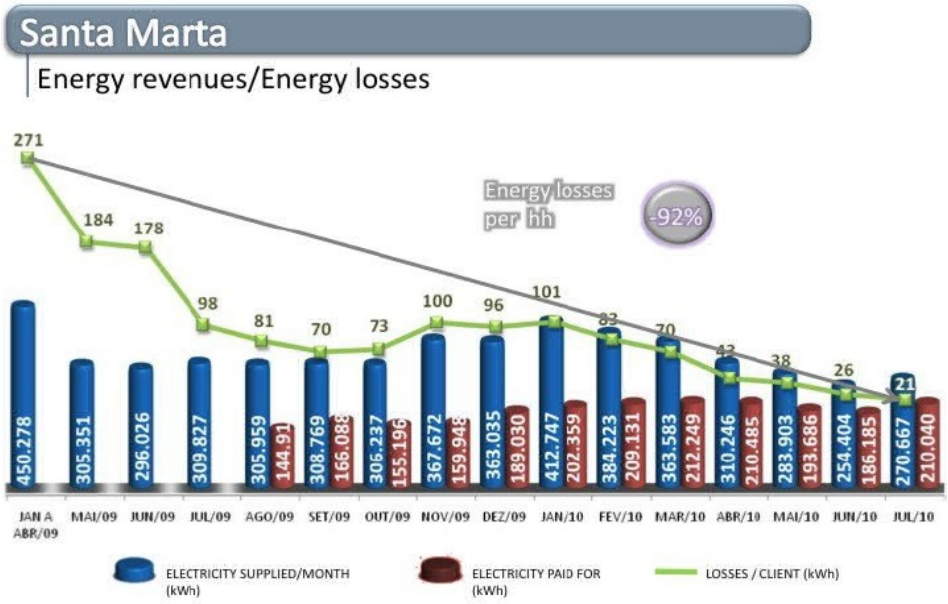
De plus, depuis 2009, l'entreprise a mis en place deux mesures techniques complémentaires sur la base d'un calcul préalable de coûts/bénéfices potentiel. D'abord, elle a installé des « récupérateurs de chaleur » et des « contrôleurs de températures » dans les « douches électriques ». La « douche électrique » est un appareil équipé d'un système installé dans la tête de douche qui chauffe l'eau « en direct », immédiatement avant qu'elle

ne soit distribuée. Deux modalités de réglage sont disponibles : « hiver » (eau chaude), « été » (eau tiède). Il s'agit d'un appareil très répandu au Brésil et dans les *favelas* qui permet de faire face à l'absence du réseau de gaz et de chauffer tout de même l'eau lors de la douche. Selon l'efficacité et l'usage de l'appareil il peut peser considérablement sur le panier de consommation. Ensuite, l'entreprise a réalisé la réfection des circuits électriques domiciliaires. Cette dernière action est également d'importance lorsque l'entreprise vise à régulariser l'abonné, et qu'il est nécessaire d'effectuer une mise aux normes du circuit électrique domiciliaire pour que le compteur puisse être installé. Cette opération peut, en fait, s'avérer très couteuse en fonction de l'état de l'installation.

La participation des abonnés au programme est volontaire et demande un enregistrement préalable auprès de l'entreprise, à la suite duquel une évaluation technique est réalisée afin de constater l'état des appareils et déterminer ainsi s'ils sont aptes à la substitution. De manière générale, l'ampoule est l'objet le plus substitué car l'usage d'ampoules incandescentes reste majoritaire, notamment en fonction d'un investissement initial demandé par l'achat d'ampoules fluorescentes encore assez important. A Santa Marta, au total 810 réfrigérateurs (42 % des abonnés) ont été remplacés, 490 douches électriques, presque 7000 ampoules (jusqu'à 6 pour chaque habitation) et les circuits électriques domiciliaires de 695 abonnés ont été reformés[251]. Selon le rapport de durabilité de la Light, les programmes ainsi qu'« un intense travail technique, éducatif et commercial ont généré une économie allant jusqu'à 29 % de la consommation moyenne des ménages, avant le début du programme la consommation électrique des ménages s'élevait à 297 kWh par ménage, tandis que dans le dernier semestre de 2009 celle-ci a diminué jusqu'à 211 kWh » (Light 2010b, p. 122). Comme il est possible de l'apercevoir dans le graphique ci-dessous (9), l'entreprise a enregistré une réduction considérable des pertes (92 % commerciales et techniques entre 2009-2010) ainsi qu'une baisse de la consommation variable selon les saisons. Les mois de décembre, janvier et février (mois d'été) sont ceux qui enregistrent des taux de consommation le plus élevés.

[251] Données fournies par l'entreprise.

Graphique 9. Evolution de la consommation d'électricité à Santa Marta 2009/10



Source : Jannuzzi (2010)

A Cantagalo 551 réfrigérateurs ont été remplacés (30% des abonnés), 10 904 ampoules échangées et l'installation électrique interne à 168 domiciles a été rénovée[252]. Comparé à Santa Marta, le nombre de bénéficiaires des actions du programme à Cantagalo est plus faible. L'entrée en vigueur de la loi relative à la tarification sociale, qui a réservé les actions du programme aux seuls bénéficiaires du tarif social en est la principale cause. Pour cela, certains abonnés n'ont pas pu bénéficier du programme, qui a pris fin en 2010, ce qui a été partiellement vécu comme une discrimination, comme en témoigne l'extrait d'entretien auprès d'une habitante de Cantagalo :

> « Ecoute, quand l'agent de la Light est passé chez moi je n'étais pas à la maison. Alors je suis allée demander à l'agence commerciale de la Light. Ils m'ont dit qu'ils ne pouvaient plus me donner le réfrigérateur parce que Lula a changé la loi. Mais qu'est ce que Lula à avoir avec cela ? Je crois qu'ils nous prennent pour des cons. Ils chargent la responsabilité sur Lula, mais ça n'a rien à voir ! C'est injuste. Tout le monde a eu un nouveau réfrigérateur sauf moi. » (Ad. femme, Cantagalo, 27.10.2011)

[252] Données fournies par l'entreprise.

Ce témoignage atteste d'un ressenti vis-à-vis de l'inconstance de cette politique de distribution des appareils. Il laisse présager une légitimation très diverse compte tenu d'une individualisation à l'extrême qui pourrait s'interpréter à une faveur faite aux uns, au détriment des autres, ce qui conduit à décrédibiliser la démarche. De la même manière, le nombre relativement faible de reformes des installations domiciliaires à Cantagalo est tributaire de cette contrainte temporelle. Parmi les ménages que nous avons interrogés, trois sur dix-huit auraient eu largement besoin de cette mesure (illustrations 60, 61 et 62).

Illustration 60. Précarité des installations électrique - Cantagalo



Source : Pilo' (2011)

Un exemple d'inadéquation des conditions électriques dans les toilettes dans un logement à Cantagalo.

Le réseau, précairement isolé et non aux normes interlie une ampoule électrique, la douche électrique et une prise multiple. Le toilettes n'ont d'ailleurs pas de fenêtre ce qui contribue à augmenter l'insalubrité de la pièce.

Illustration 61. Branchements domiciliaires sauvages - Cantagalo



Source : Pilo' (2011)

Cette image présente le raccordement bricolé par l'habitant. Les fils sortent directement du plafond pour desservir la pièce voisine sans qu'aucune mesure de sécurité ne soit mise en place.

Illustration 62. Précarité d'une douche électrique - Cantagalo



Source : Pilo' (2011)

Dans toute douche électrique les branchements sortent du pommeau de douche, alors que l'eau passe à seulement quelques millimètres des fils. Pour que son utilisation soit sûre, les fils doivent donc être bien isolés. Cette image montre bien que ce n'est pas toujours le cas. Les fils sont précairement isolés ce qui représente un risque de sécurité non négligeable.

« Eduquer » : modifier les comportements de consommation

Parallèlement à la substitution d'appareils moins énergivores, la Light met en place un volet visant à encourager l'adoption de comportements moins consommateurs en énergie. Il s'agit pour l'entreprise d'encourager les abonnés à planifier leur consommation électrique par le biais d'informations et de prescriptions permettant de diminuer leur consommation. L'entreprise utilise des termes forts pour se référer à ce volet : « éducation à la consommation » (*educação ao consumo*), « conscientisation des usages » (*consumo consciente*). Lorsqu'on s'intéresse aux outils d'« éducation à la consommation », il s'agit d'outils assez classiques utilisés dans les campagnes d'information visant à changer les comportements : informations prescriptives sur comment adopter des usages plus sobres et aide à la planification de la consommation. Les agents en charge de ce volet éducatif, appelés « agents communautaires », sont au centre de ce travail. Ils travaillent notamment à deux niveaux : l'un domiciliaire, l'autre collectif, à l'échelle de la *favela*.

Les visites domiciliaires sont réalisées généralement lors de la mise en œuvre du programme. Entre 2002 et 2011, environ 313 000 visites domiciliaires ont été réalisées (Light 2011c, p. 25). Dans ce cadre, les « agents communautaires » travaillent avec un « kit de matériel » spécifiquement conçu pour les abonnés de *comunidades* par la Light.

Cette « boîte à outils » se compose en premier lieu de dépliants visant à donner des orientations sur les usages qu'il serait souhaitable d'adopter dans cinq domaines spécifiques[253]. D'abord, des conseils pour économiser l'énergie électrique dans les usages domestiques **(1).** Il s'agit ici, de souligner les avantages des équipements plus efficaces, reconnaissables lors de l'achat par l'étiquette Procel, et de spécifier les « bonnes pratiques » d'utilisation des appareils. Cette deuxième dimension vise plus explicitement à modifier les comportements d'usage dans une démarche prescriptive : « utilisez l'éclairage naturel, évitez d'allumer les ampoules pendant la journée », « les parois internes doivent être peintes d'une couleur claire », « retirez les aliments du réfrigérateur en une seule fois », « évitez les douches prolongées. Lorsque vous vous savonnez, fermez le robinet », « Éteignez la télévision lorsque vous allez vous doucher », etc. (Manuel « éducatif », Light 2011c, p. 77 et 78).

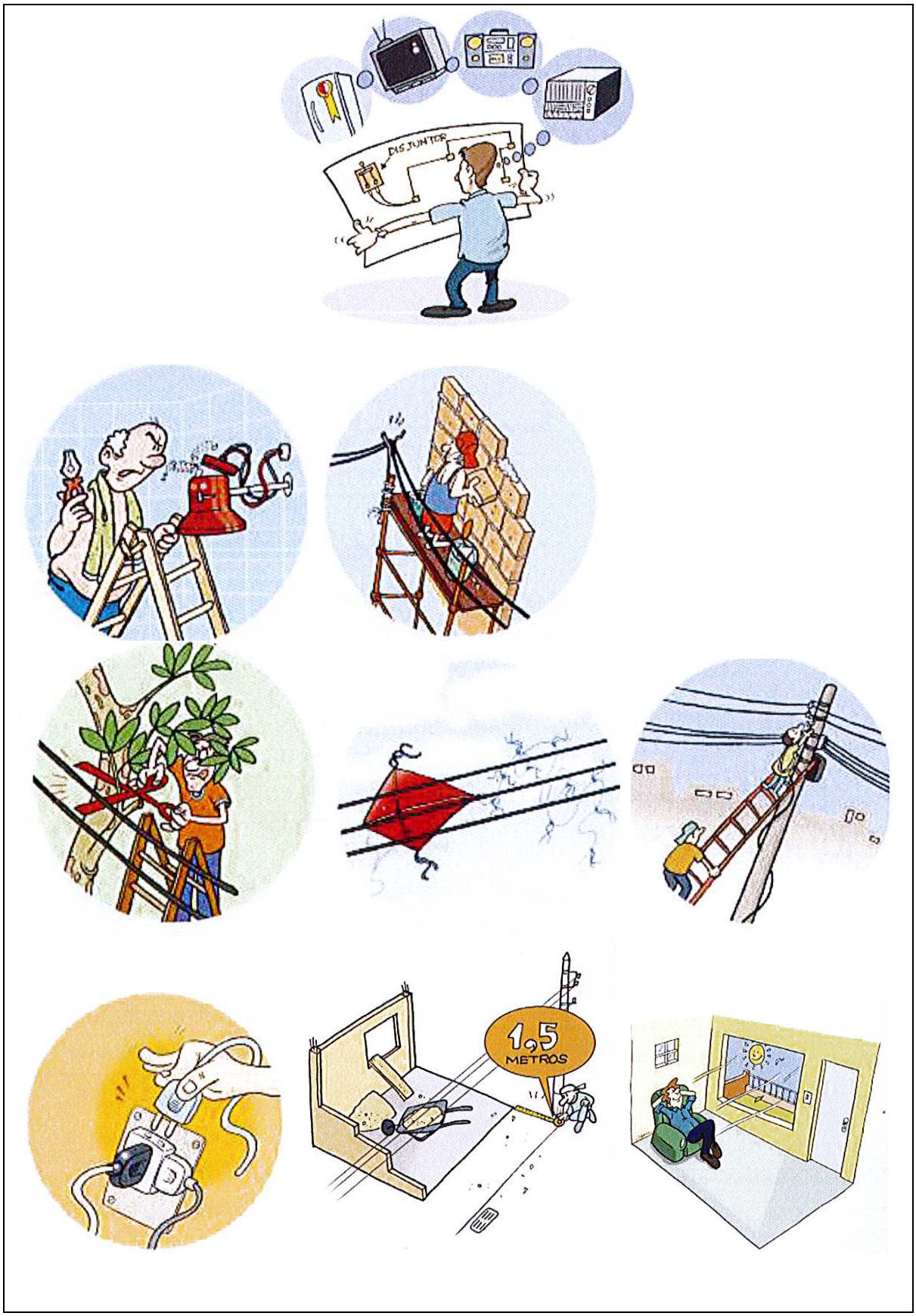
Au-delà de ces prescriptions concernant essentiellement les usagers domestiques quotidiens, d'autres abordent plus directement la « sécurité électrique » **(2)**. La notion de « sécurité électrique » est abordée à deux niveaux. D'une part, il s'agit de prescriptions concernant les installations domiciliaires, donc la sécurisation de son propre logement : « ne pas introduire les câbles directement dans la prise », « ne pas brancher plusieurs

[253] La description des orientations/prescriptions est réalisée à partir des dépliants distribués aux ménages. Les citations sont la traduction des dépliants distribués aux abonnés.

appareils dans la même prise au risque de surcharge et donc de court-circuit », « utilisez des protecteurs de prises et ne pas laisser les enfants jouer à côté de celles-ci » etc. D'autre part, elles concernent le système électrique dans la *favela* : « ne pas faire des branchements clandestins, au risque de votre vie. Vous allez surcharger le réseau électrique de votre communauté, en vous exposant au risque d'accidents, d'incendies et de court-circuits. D'ailleurs, dans ce cas, vous allez perdre le droit à être indemnisé pour les appareils endommagés », etc. Cette prescription est généralement accompagnée du rappel que le « *gato* » est un crime selon le code pénal (art. 155), puni dès un à quatre ans de réclusion (Manuel « éducatif », Light 2011c, p. 77 et 78). L'incitation à des comportements respectueux du système électrique est donc supportée par le rappel des sanctions auxquelles les abonnés sont soumis en cas d'infraction, ainsi que la perte de « droits » qui sont rattachés à un comportement conforme à la norme.

Le troisième domaine concerne des prescriptions lors de la construction ou la réhabilitation de son propre domicile **(3).** Dans ce cadre, les abonnées sont invités à adopter un comportement respectueux de l'espace public et prenant en compte les normes de sécurité : « construire à une distance minimale de 3 mètres du réseau électrique », « ne pas construire sur le trottoir », « la restructuration domiciliaire doit respecter ce qui est à tous (espace public)», etc. Dans ce même cadre, les abonnés sont également encouragés à « planifier leur confort ». Le logement doit ainsi être bien aéré et éclairé naturellement. Enfin, si la *favela* est localisée à côté d'une sous-station électrique **(4),** des prescriptions sont données afin que des mesures de protection de celle-ci soient adoptées : « ne pas jouer (au football ou autre) à côté des terrains accueillant la sous-station », « laisser libres les terrains qui entourent la sous-station », etc. Un cinquième type de dépliant concerne les critères d'obtention du tarif social **(5)**. Au-delà des dépliants d'information, les agents communautaires sont également équipés d'outils permettant de faire un « bilan consommation » de l'abonné. Il s'agit notamment d'une grille montrant la consommation moyenne mensuelle des appareils, une fiche pour calculer la consommation des ménages et des fiches pour enregistrer les demandes des clients (Manuel « éducatif », Light 2011c). L'illustration suivante (63) présente les images qui accompagnent les dépliants informatifs.

Illustration 63. Iconographie des dépliants informatifs distribués aux abonnés



Source : Light (2011c)

Des événements collectifs, à l'échelle de la *favela*, sont également mis en place et animés par les « agents communautaires ». Outils d'information et d'« apprentissage » se combinent à ce niveau. Après une large diffusion du programme par les médias communautaires, des activités sont réalisées en fonction du profil d'âge et du niveau d'instruction de la population. Elles ciblent en général les personnes âgées, les enfants et les jeunes. Il s'agit notamment des « événements ludiques » dont l'objectif est de familiariser les usagers avec le thème de la sobriété et de l'efficacité énergétique au travers de jeux, comme des *bingos* (avec primes), en utilisant des grilles avec des informations sur l'usage « rationnel » de l'énergie. De manière similaire, des activités de théâtre, graffiti, photographie et poésie sont organisées autour du thème de l'énergie.

1.3. Focus sur les acteurs du volet « éducation » à la consommation

Les activités liées au programme « *Comunidade Eficiente* » sont confiées à l'entreprise H. Melillo, originaire de São Paulo, spécialisée dans la mise en œuvre de projets sociaux dans les « communautés à faibles revenus », notamment dans le domaine artistique et culturel. Parfois appelée par les acteurs sur le terrain de ONG, le statut de cette organisation reste pourtant celui d'une entreprise. Elle s'occupe de toutes les actions concernées par le programme *Comunidade Eficiente* par le biais d'« agents communautaires ». Si ces agents sont des employés de l'entreprise H. Melillo, il sont pourtant formés directement par la Light qui leur fourni également un « manuel de travail éducatif » concernant le programme *Comunidade Eficiente*, les notions d'efficacité et de sobriété énergétiques ainsi qu'un document explicatif du fonctionnement des tarifs, des modes de mesure de l'entreprise, et de calcul des modes de consommation des ménages.

Ces « agents communautaires » sont généralement des habitants de quartiers populaires. Lorsque l'entreprise a été privatisée dans les années 1990, le critère de résidence était obligatoire à l'embauche afin de classer cette action comme faisant partie de ses activités de responsabilité sociale, notamment par la création d'emplois dans des milieux défavorisés. Aujourd'hui n'est plus une condition préalable, mais il semble pourtant qu'elle se soit maintenue dans les faits. Les agents que nous avons suivis dans leur travail à Cantagalo habitaient dans des *favelas* de la zone nord (Complexo da Maré)[254]. Selon les témoignages de gérants sociaux que nous avons interrogés, le fait que les « agents communautaires » opèrent dans des *favelas* autres que celles où ils résident

[254] Les agents que nous avons interviewés à Cantagalo confirment que leurs collègues habitent également dans des *comunidades*.

s'avère une mesure de l'entreprise visant à éviter que des pressions ou des conflits puissent interférer avec leur travail notamment du fait de la connaissance personnelle des abonnés.

L'embauche d'habitants de *favelas* comme intermédiaires entre les opérateurs de services ou la municipalité et les habitants eux-mêmes est une pratique qui a déjà fait l'objet de plusieurs critiques de la part de chercheurs académiques. Concernant le programme *Favela-Bairro* et les actions mises en place par Light, Paulo Magalhães, soutient que cette pratique s'avère être un nouveau mode de contrôle social qui transforme la relation sociopolitique de ces habitants avec les organes publics : « par la transformation de leaders [communautaires] en agents, il n'y a plus de revendications politiques, mais des simples problèmes administratifs à contourner par les leaders devenus désormais des médiateurs. Cela minimise et enferme les conflits et les demandes dans des chemins bureaucratiques étroits qui conduisent à rendre indistincts les intérêts sociétaux et gouvernementaux » (Magalhães 2004, p. 81). Selon l'auteur, par l'embauche d'habitants locaux comme « agents communautaires » chargés, entre autres, de régulariser les usagers en fraude, l'entreprise modifie les termes du conflit et affaiblit les revendications locales. Alors qu'auparavant celui-ci se situait entre l'entreprise et les habitants, ces modes de gestion permettent de déplacer la résolution du problème *entre* les habitants eux-mêmes. La décision de l'entreprise de ne pas faire opérer les « agents communautaires » dans les *favelas* où ils habitent semble conforter la lecture proposée par l'auteur, alors que distinguer proximité sociale de la proximité spatiale peut permettre le contrôle plus efficace et évacuer le problème « collatéral » de conflit entre les habitants eux-mêmes.

Nous épousons pourtant la vision plus restreinte proposée par Mario Grynszpan qui dénonce cette mesure comme étant une stratégie (de plus) de l'un des acteurs privés « en concurrence » dans les *favelas*, visant essentiellement à réduire les pertes commerciales (Grynszpan 2004). Un autre projet mis en place par la Light dans les communautés à faibles revenus conforte cette hypothèse. Depuis 2006, la Light a monté un partenariat avec l'ONG « Comité pour la démocratisation de l'informatique » dont l'objectif est de « renforcer les communautés à faibles revenus à travers l'utilisation de technologies d'information et de communication »[255]. Dans le cadre de ce partenariat, l'ONG s'est engagée à introduire dans les cours d'informatique qu'elle propose le thème de l'efficacité et de la sobriété énergétiques. L'inscription au cours est pourtant soumise à la présentation de la facture d'électricité dont le paiement doit également être à jour. Comme nous le verrons plus en détails par la suite dans ce même chapitre, l'articulation entre activités « d'éducation à la consommation » et stabilisation de la relation commerciale est ainsi très étroite, avec des conséquences non négligeables sur le message incitant les abonnés à adopter des usages plus sobres en énergie.

[255] http://www.ong-inclusao-digital.org.br/comunidades.htm consulté le 13.02.2012.

L'objectif d'encadrement des comportements de consommation des abonnés de la part des opérateurs des services en réseau n'est pas une approche nouvelle, tant dans les pays du Nord que dans les pays du Sud. Dans le contexte français, G. Jeannot avait mis en évidence par exemple, comment le développement des services publics s'était largement appuyé sur la domestication des usagers, par le biais d'un processus éducatif visant à conformer leur comportement aux contraintes et aux objectifs propres aux services publics (Jeannot 1998). Dans ce cadre, les actions d'EDF visaient à la fois à convaincre les usagers de la supériorité de l'électricité sur les autres sources d'énergie et à optimiser la gestion d'une demande contrainte par la non-stockabilité de la ressource. Des « conseillères ménagères » étaient donc mobilisées auprès des foyers pour atteindre cet objectif. Au Sud, S. Botton apporte l'exemple des programmes de la filiale argentine d'*Edenor*, qui, dans le cadre de sa politique de développement durable, mettait en place des programmes similaires à celui de la Light dans les quartiers *carenciados*, par le biais de son unité *Marketing social* (Botton 2005). L'objectif affiché était alors le maintien du service auprès des clients ayant des difficultés de paiement. Dans ces deux contextes, fort différents, il s'agit de développer le marché de l'électricité et de « rationaliser » le comportement des usagers vis-à-vis de cet objectif.

L'exemple du « *Comunidade Eficiente* » apporte donc un exemple complémentaire. Dans le cadre spécifique des quartiers irréguliers, il ne s'agit pas uniquement de viser à une « rationalisation » des usages par rapport aux logiques de la relation marchande, mais également de « mettre aux normes » le comportement de ces abonnés concernant leur façon de construire la ville (via l'auto-construction). Dans les prochaines pages nous expliciterons le décalage important entre ces prescriptions et la réalité quotidienne de ces abonnés.

2. Des idéaux de « bons usages » aux limites de la quotidienneté des usages

S'intéresser au profil de consommation des habitants des deux *favelas* s'avère une étape essentielle afin de comprendre à quels consommateurs le programme s'adresse. Cette évaluation est d'autant plus nécessaire que, comme nous l'avons vu auparavant, les modes de consommation des « *favelados* » sont généralement accusés d'être « irresponsables ». Le sens commun identifie le *favelado* comme un consommateur très équipé, utilisant les appareils de manière continue. Afin de vérifier cette image et en préciser les contours, nous souhaitons la confronter à la réalité des données empiriques. Pour ce faire, nous nous

appuyons sur l'enquête quantitative réalisée par la réalisée par l'équipe du *Centro de Estudos sobre Desigualdades e Desenvolvimento* (CEDE) de l'Université Fédérale Fluminense - UFF (Cohen 2013), ainsi que sur notre enquête qualitative auprès de ménages[256]. Il est ainsi nécessaire de préciser d'abord la nature des échantillons enquêtés à Santa Marta et Cantagalo par la UFF. Dans les deux *favelas* les échantillons concernent environ 10 % des populations des deux *favelas* : 135 ménages à Santa Marta et 140 à Cantagalo. Comme il est possible de le voir dans les tableaux suivants (34 et 35), ils se concentrent majoritairement dans la tranche de revenus par ménage inférieure à deux salaires minimum (s.m), même si les deux autres classes ont un poids assez considérable dans leur ensemble. A souligner que les tranches de revenus par ménage à l'échelle du Brésil peuvent être supérieures à 25 s.m. par mois.

Tableau 34. Nombre absolu de ménages interrogés (UFF) – 2012

Favela	Tranche de revenus par ménage				Total
	Inférieures à 2 s.m.	Entre 2 et 3 s.m.	Entre 3 et 6 s.m.	Entre 6 et 10 s.m.	
Santa Marta	88	40	7	-	135
Cantagalo	81	30	29	-	140

Source : Cohen (2013)

Tableau 35. Répartition en pourcentage (%) des ménages interrogés (UFF) – 2012

Favela	Tranche de revenus par ménage				Total
	Inférieures à 2 s.m.	Entre 2 et 3 s.m.	Entre 3 et 6 s.m.	Entre 6 et 10 s.m.	
Santa Marta	65	30	5	-	100
Cantagalo	58	21	21	-	100

Source : Cohen (2013)

Le profil de consommation est d'abord déterminé par le niveau d'équipement des ménages, selon les principaux usages finaux d'électricité : éclairage (ampoules), chauffage de l'eau (douche électrique), confort thermique (climatiseur), conservation des aliments (réfrigérateur et congélateur)[257]. Le tableau suivant (36) présente le taux d'équipement

[256] Comme nous l'avons indiqué dans la méthodologie de recherche (introduction générale de la thèse), à Cantagalo nous avons eu un accès plus aisé aux ménages (et à leur logement) ce qui nous a permis de collecter des informations plus riches concernant leurs modes d'équipement et de consommation. Cette partie repose donc essentiellement sur notre enquête à Cantagalo.

[257] Nous avons adopté la sélection de ces usages finaux principaux opérée par la UFF (Cohen 2013).

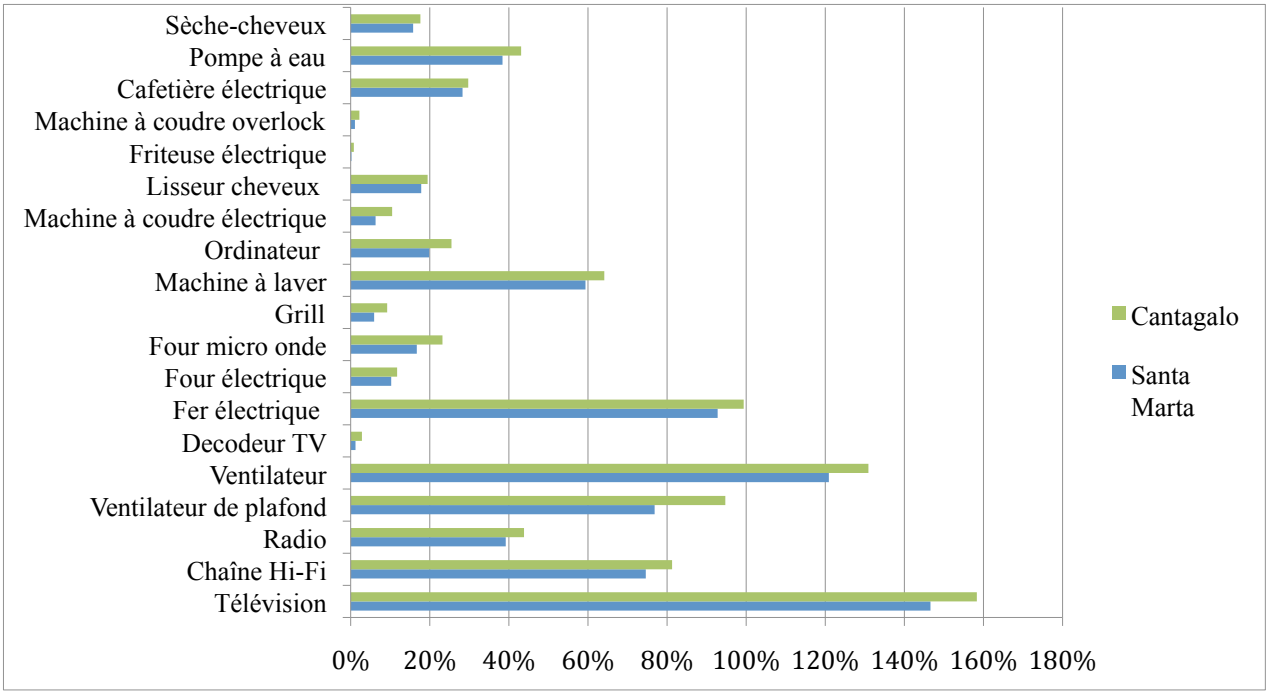
moyen des ménages[258] à Santa Marta et Cantagalo selon ces principaux usages finaux et le graphique 10, concerne ce taux pour les autres appareils électroménagers.

Tableau 36. Taux d'équipement moyen selon les principaux usages finaux - 2012

Equipements principaux selon les usages finaux	*Favelas*	
	Santa Marta	Cantagalo
Réfrigérateur	101%	105%
Congélateur	7%	7%
Climatisation	14%	11%
Douche électrique	38%	46%

Source : élaboration par l'auteur à partir de Cohen (2013)

Graphique 10. Taux d'équipement moyen des ménages – Santa Marta et Cantagalo



Source : élaboration par l'auteur à partir de Cohen (2013)

Ce taux d'équipement, parmi les ménages interrogés, montre que le niveau d'accès aux biens de base est désormais acquis. Comme nous le verrons en détails par la suite, cette expansion a été largement possible par une politique d'accès au crédit et l'ouverture de magasins spécialisés dans un segment de la clientèle à faible revenus. Revenons plus en détails sur les appareils principaux.

[258] Rapport entre le nombre moyen d'appareils et le total de ménages intérrogés, exprimé en pourcentage.

Pour ce qui concerne la conservation des aliments, le **réfrigérateur** est l'appareil le plus répandu : la totalité des ménages en possède au moins un et leur efficacité est généralement élevée : à Santa Marta 98 % des réfrigérateurs sont de niveau A et 2 % de niveau C ; à Cantagalo 97 % des réfrigérateurs sont de niveau A et 1 % de niveau B et 1% de niveau C (Cohen 2013)[259]. Au contraire, le congélateur est relativement peu répandu, avec un taux d'équipement de seulement 7 % dans les deux *favelas* et son efficacité est relativement plus faible que le réfrigérateur : à Santa Marta 78 % de congélateurs sont des niveau A et 13% de niveau E (le niveau le plus inefficace) ; à Cantagalo 87 % de congélateurs sont des niveau A, 11 % de niveau B et 11 % de niveau E (Cohen 2013).

La possession d'un **climatiseur** est plus commune que celle du congélateur, même si celle-ci reste relativement faible (11% à Cantagalo et 14 % à Santa Marta) et tous les appareils sont efficaces (étiquète A). Ces données contrastent avec l'image, souvent répandue, d'une généralisation de cet appareil dans les *favelas*.

Pour ce qui concerne le chauffage de l'eau pour la douche, le taux d'équipement de la **douche électrique** est relativement faible (38 % à Santa Marta et 46 % à Cantagalo), si on considère que la douche électrique est l'appareil bon marché permettant de réchauffer l'eau lors de la douche. Enfin, pour ce qui concerne l'**éclairage**, chaque logement est équipé en moyenne d'environ cinq ampoules, la plupart fluorescentes[260]. Même si, comme nous le verrons dans ce même chapitre, l'usage de l'éclairage artificiel est très intensif, il n'occuper pas un poste import dans la moyennes des *favelas*, en raison du poids plus important des autres appareils.

Les graphiques suivants (11 et 12) présentent la participation de chaque appareil électrique à la consommation totale moyenne des ménages interrogés, à Santa Marta et Cantagalo. A Santa Marta, les postes le plus importants concernent l'usage du climatiseur, du réfrigérateur et de la douche électrique. Alors qu'à Cantagalo, il s'agit notamment du réfrigérateur, de la machine à laver et de la douche électrique. Il est nécessaire de préciser que cette participation concerne une moyenne. Ainsi, rappelons qu'à Santa Marta par exemple, où le climatiseur occupe le premier poste, le taux d'équipement de cet appareil est relativement faible (14 %). Cela signifie que pour la grande majorité des ménages, c'est donc le réfrigérateur et la douche électrique qui occupent les postes le plus importants.

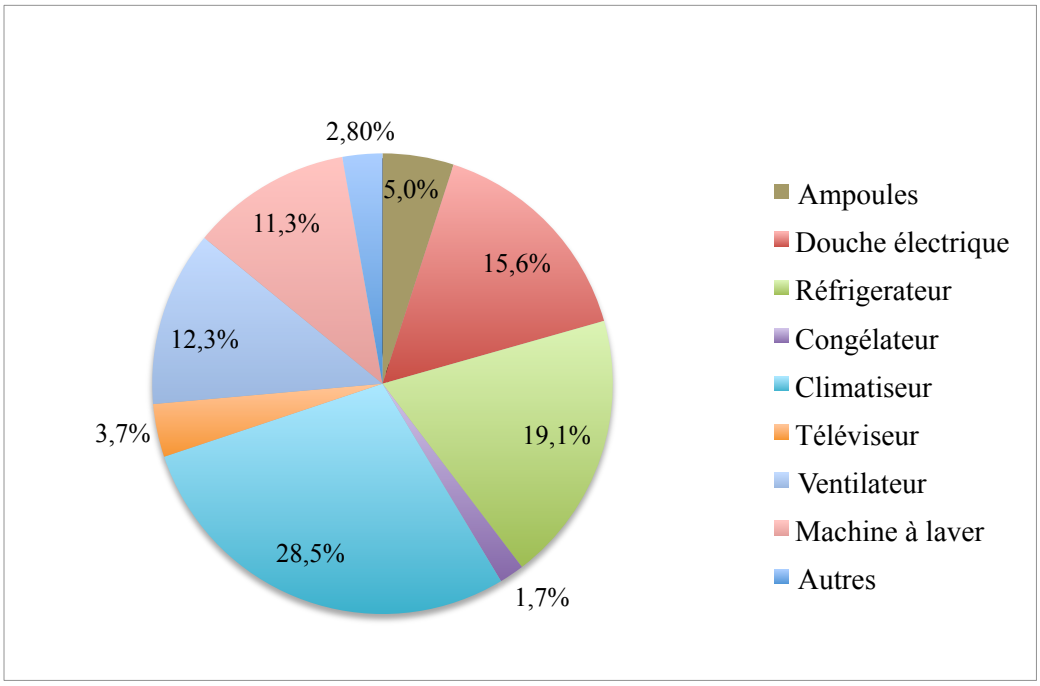
Des données sont également disponibles sur le temps d'usage de la douche électrique : en moyenne treze minutes par personne par jour à Santa Marta et douze minutes par personne par jour à Cantagalo (Cohen 2013). Encore une fois, ces données montrent des modes de consommation « normaux », voir économes. Ce qui contribue à rendre ce poste relativement important dans le panier de consommation des ménages

[259] Pour rappel, l'enquête de la UFF a été menée après la mise en place du programme de maîtrise de l'électricité.

[260] Voir note précédente.

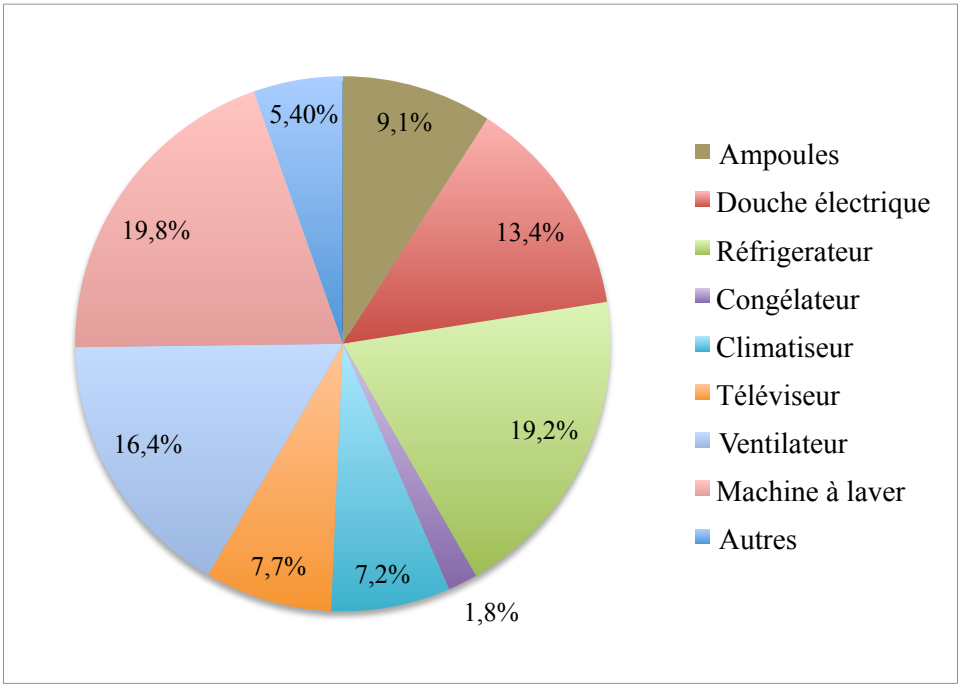
(15,6% à Santa Marta et 13,4 % à Cantagalo) semble donc plutôt tributaire du nombre d'effectifs par ménage élevés (en moyenne quatre personnes à Santa Marta et trois personnes à Cantagalo) (Cohen 2013).

Graphique 11. Participation de chaque appareil dans la consommation moyenne d'électricité – Santa Marta



Source : élaboration par l'auteur à partir de Cohen (2013)

Graphique 12. Participation de chaque appareil dans la consommation moyenne d'électricité – Cantagalo



Source : élaboration par l'auteur à partir de Cohen (2013)

Le tableau suivant (37), compare deux niveaux de consommation (en kWh) dans les deux *favelas* : celui « facturé », relatif au montant affiché sur la facture des ménages ; et celui « calculé », qui concerne le montant de kWh calculé sur la base du temps d'usage des appareils tel qu'affirmé par les abonnés[261].

Tableau 37. Consommation moyenne (en kWh) par classe de revenus « facturée » et « calculée » – Santa Marta et Cantagalo

Favela	**Tranche de revenus par ménage**					
	Inférieures à 2 s.m		Entre 2 et 3 s.m.		Entre 3 et 6 s.m.	
	Facturée	Calculée	Facturée	Calculée	Facturée	Calculée
Santa Marta	122	170	119	158	155	295
Cantagalo	167	132	180	139	158	210

Source : Elaboration par l'auteur à partir de Cohen (2013)

[261] Afin d'évaluer si le montant de kWh facturé est cohérent avec le taux d'équipement des ménages, l'équipe de la UFF a calculé la consommation de chaque équipement selon : les temps d'usage déclarés par l'abonné, la puissance de l'appareil, le niveau d'efficacité etc. De manière générale, ce type de calcul est réalisé afin de constater si une partie de l'électricité n'est pas payée.

Il est intéressant de remarquer le décalage important entre la consommation « facturée », et celle « calculée » selon l'usage d'appareils. A Santa Marta, la consommation « calculée » est largement supérieure à celle « facturée » pour toutes les classes de revenus : +41 %, +33 %, +90 %, ce qui pourrait s'expliquer par la présence du recouvrement progressif[262]. Au contraire, à Cantagalo, on relève une tendance intéressante : la consommation « calculée » est inférieure à celle « facturée » pour les deux premières classes de revenus : -26 %, -23 %, +25 %. Comprendre ces résultats n'est pas une tâche aisée. Nous pouvons portant avancer l'hypothèse que cette variation est tributaire des prix différents du kWh que nous avons constaté dans les factures des abonnés (chapitre 5). Dans le prochain chapitre (chapitre 7) nous aborderons la question du taux d'effort de ces ménages pour maintenir un accès continu au service.

2.1. S'équiper : un marché « Bop »

S'intéresser au taux d'équipement des ménages dans les *favelas* demande de s'intéresser à un marché, celui de la « base de la pyramide » socio-économique (Prahalad et Hart 2002). Au Brésil, l'ouverture d'un nombre considérable de magasins spécialisés dans ce segment de la clientèle montre bien que les pauvres, mais avec un certain pouvoir d'achat, présentent un intérêt économique non négligeable. Parmi ces magasins, *Casas Bahia*, a d'ailleurs été présenté comme un exemple validant l'hypothèse d'une opportunité de marché importante à la base socio-économique de la pyramide (Prahalad 2006). L'expansion de ce type de magasins a largement contribué à élargir l'accès aux appareils électroménagers parmi les classes populaires. Ces magasins offrent notamment la possibilité d'ouvrir des crédits facilités et demandent des garanties financières moindres que d'autres magasins, fidélisant ainsi leur clientèle dans une relation de confiance mutuelle (Yaccoub 2011). *Casas Bahia* est le premier magasin ayant permis aux personnes n'ayant pas accès au crédit, ni attestation des revenus, ni un travail formel, de pouvoir échelonner leurs paiements (Yaccoub 2011). Les recherches de Hilaine Yaccoub ont notamment montré que ces clients considèrent le paiement des crédits ouverts comme prioritaire afin de pouvoir continuer à acheter des appareils auprès du magasin et de garder son nom « propre » en tant que « bon payeur » (Yaccoub 2011).

Nos enquêtes confirment cette tendance. La modalité la plus répandue d'acquisition des appareils parmi les ménages interrogés est en effet celle de « l'achat à crédit », notamment en ce qui concerne l'acquisition d'appareils relativement chers qui ne peuvent pas être payés en une seule fois. Avoir une facture d'électricité en règle est considéré

[262] A l'époque de l'enquête de l'UFF, le palier était autour de 200 kWh.

comme un élément d'importance pour pouvoir effectuer ces achats au crédit et donc démontrer qu'on est un « bon payeur ». La possibilité d'accéder à des crédits facilités est vue par la quasi-totalité des ménages comme un facteur permettant d'accéder à un style de vie de la classe moyenne. Pour les personnes le plus âgées cela signifie une entrée dans la modernité. Le témoignage suivant, d'une habitante de Cantagalo de 62 ans ayant récemment acheté un téléviseur de 42 pouces (illustration 64), illustre ce sentiment :

Illustration 64. Une grande télé, c'est la modernité – Cantagalo



« Mon rêve a toujours été d'avoir un téléviseur si grand. Nous avons toujours habité dans une baraque, dans la précarité, nous avons été élevés dans le sacrifice et nos parents n'ont jamais eu la possibilité d'acheter. Aujourd'hui nous pouvons donner à nos enfants et nos petits-enfants ce que nos parents n'ont pas pu nous donner. Alors même s'il faut s'endetter pour avoir ce confort, nous faisons ce sacrifice » (P. et son mari, Cantagalo, 20.11.2011)

Source : Pilo' (2011)

En effet, avoir une télévision de grande taille permet de créer un espace de concentration plus large que le seul cercle familial habitant dans la maison ou d'inviter et « d'attirer » d'autres familiers et amis, notamment lors des matchs de football. Ainsi, si la télévision n'a qu'un poids relativement faible dans le profil de consommation (3,7 % à Santa Marta et 7,7 % à Cantagalo), tous les ménages interrogés possèdent au moins une télévision, faisant de cet appareil le plus répandu parmi les équipements des ménages. Quand les ménages sont composés de plus de deux personnes, alors la présence de plusieurs téléviseurs, dans le salon et dans les chambres, est très commune. On constate un fort temps de visionnage de la télévision, qui se révèle une pratique à la fois individuelle et collective. La télévision est souvent allumée dès qu'on rentre à la maison, avec une fonctionnalité bien plus large que le seul intérêt pour certains programmes[263]. Sa taille est souvent importante et montre à la fois la centralité de cet appareil pour véhiculer un certain bien-être du ménage dans l'expression d'un statut social.

[263] Parfois la télévision restait allumée même pendant l'entretien.

La totalité des ménages interrogés a donc acheté leurs téléviseurs à crédit, ou en une seule fois lorsque la disponibilité financière le permettait, mais nous avons également constaté une acquisition « par cadeau » également assez répandue. Par exemple, dans certains cas, particulièrement quand la femme interviewée est femme de ménage, il est assez commun que l'employeur offre de vieux appareils inutilisés. L'état de ces appareils ainsi que leur efficience varient considérablement d'un cas à l'autre.

Certains ménages ont pourtant déclaré éviter l'endettement par peur de ne pas arriver à payer les crédits sur le long terme. Ces ménages préfèrent ainsi payer directement la valeur totale (quand c'est possible), attendre d'avoir épargné la somme prévue ou ne pas acheter l'appareil du tout (même si celui-ci est considéré comme important pour le confort familial). Le risque associé au non paiement des crédits est en effet considéré non négligeable. Si les modalités de paiement sont facilitées par la politique commerciale de ces types de magasins, le client qui n'est pas en mesure de payer ses crédits risque d'être dénoncé par l'entreprise auprès du Service de Protection au Crédit[264]. Ce dernier affiche le nom du client concerné dans une liste de « mauvais payeurs », ce qui ne lui permettra d'accéder à d'autres crédits, comme le témoigne l'entretien suivant avec une habitante de Cantagalo :

> « Moi j'achète tout à crédit. J'achète tout auprès de *Casa Bahia*. Avant j'achetais au Ponto Frio, mais j'ai eu des soucis là-bas. Pour acheter auprès du Ponto Frio, je présentais mon CPF, ma carte d'identité, l'attestation de résidence de l'association de résidents et j'amenais ma sœur comme témoin que j'habite ici. Mais cette question du témoin est dangereuse. J'ai été garante pour une fille qui a payé la première parcelle et ensuite elle n'a plus payé. Quand je suis allée au Ponto Frio pour acheter un appareil, ils m'ont dit que je devais payer les parcelles de l'autre fille et ne m'ont pas laissée acheter. J'ai payé sa deuxième parcelle, mais après j'ai arrêté parce que je ne pouvais pas et je ne le trouvais pas juste. Ils m'ont interdit de faire d'autres achats au Ponto Frio et ils ont mis mon nom au Service de Protection au Crédit. Seulement après plusieurs mois je suis allée à Casa Bahia et ils ont trouvé une solution à ma situation. Maintenant je n'achète que là bas. » (N. femme, Cantagalo, 22.10.2011).

L'expérience de N. est intéressante d'abord parce qu'elle n'est pas isolée. Les recherches de C. Mattoso ont largement montré qu'il est assez commun dans les classes populaires de se faire garant pour les voisins ou les parents, ce qui est souvent source d'endettement pour le garant ! (Mattoso 2005). Une étude récente sur les dynamiques d'endettement des populations à faibles revenus à São Paulo indique que 40 % des

[264] Il s'agit d'un service qui informe les entités censées d'octroyer des crédits sur le « comportement commercial » des consommateurs (paiements, non-paiements, retard de paiement).

personnes interrogées ont déjà « prêté » son propre nom (*emprestar o nome,* se faire garant pour quelqu'un) pour l'ouverture d'un plan d'achat et 27 % n'ont pas réussi à payer leurs parcelles (Alves et al. 2013). Ainsi, si la flexibilité des modalités de paiement (et de garantie nécessaire à l'ouverture d'un plan) a permis indéniablement une plus grande inclusion de cette population à la société de consommation, le risque est que cela se fasse au prix de l'endettement. Il est pourtant nécessaire de souligner que ce mécanisme ne concerne pas que les classes populaires, dans toutes les classes sociales payer à crédit est une pratique généralisée au Brésil. La question de la fragilisation des classes populaires par ce mécanisme reste pourtant à explorer.

2.2. Le réfrigérateur : la fonctionnalité d'abord

Le réfrigérateur occupe un poste important dans la consommation totale d'énergie des ménages, environ 20 % dans les deux *favelas*, ce qui explique le choix de remplacer de cet appareil dans le cadre du programme « *Comunidade Eficiente* ». Or, il est intéressant de noter que malgré le nombre élevé de réfrigérateurs remplacés dans le cadre du programme, certains abonnés ont refusé l'échange de leur appareil plus énergivore. La taille relativement petite du réfrigérateur proposé est le premier facteur de ce choix. Il s'agissait en fait d'arbitrer entre un appareil permettant de faire baisser la facture et un appareil conforme aux nécessités familiales. La capacité de stockage du réfrigérateur est en effet un critère important, notamment pour les familles nombreuses. De plus, la morphologie des deux *favelas* semble également peser sur le choix de la taille du réfrigérateur : localisée sur des collines, avec une accessibilité souvent limitée, la pratique de courses est souvent un effort physique et la capacité de stockage allège cette pénibilité. La taille petite du réfrigérateur contredit cette stratégie d'usages domestiques. Ainsi, de nombreux ménages interrogés ont accepté de changer de réfrigérateur uniquement quand ils en possédaient déjà un deuxième, généralement de taille plus importante (illustration 65). Ils ont alors remplacé l'appareil en plus mauvais état, sans pour autant modifier leurs habitudes de stockage ou le rythme des courses. Parmi ces ménages, certains ont décidé de garder le réfrigérateur de la Light après la substitution, mais d'autres l'ont donné en cadeau à un membre de leur famille, par exemple en phase d'installation dans une nouvelle maison. Cette dynamique montre ce qui avait déjà été constaté par Marie-Christine Zélem quant aux choix des appareils électroménagers en France par les usagers : « l'appareil électroménager est destiné à rendre un service spécifique et (que) c'est cette aptitude à la fonction qui va motiver le consommateur. Pas la capacité à économiser de l'énergie. Un réfrigérateur doit d'abord être capable de conserver les aliments dans de bonnes conditions » (Zélem 2010, p. 149). Ainsi, pour certains abonnés, la rationalité encouragée

par l'aide à l'optimisation technique des appareils rentre en concurrence avec les rationalités multiples et contextuelles propres à leur cadre de vie.

Illustration 65. Deux réfrigérateurs, c'est mieux qu'un ! - Cantagalo



Source : Pilo' (2011)

Cantagalo « Je viens d'acheter un nouveau congélateur et il est branché toute la journée. Peut être que c'est pour cela que la facture est plus chère ces deux derniers mois. J'avais un grand réfrigérateur mais la fille de la Light a dit qu'il dépensait beaucoup d'énergie parce qu'il était vieux. Alors je l'ai remplacé par celui de la Light. Mais le problème c'est qu'il est très petit. Il n'y avait pas de place pour garder tout, alors finalement j'ai acheté un nouveau congélateur. Parce que moi je fais et je vends de *salgadinhos*. Ce n'est pas possible de les faire en continu, il faut les faire et les congeler parce que sinon ils vont périmer. Au-delà du congélateur et du réfrigérateur je garde aussi le réfrigérateur de mon fils. Son installation électrique a des problèmes et le disjoncteur saute tout le temps. Comme il habite à côté, c'est pratique. » (N. femme, Cantagalo, 22.10.2011)

2.3. La douche électrique : l'usage d'un appareil en voie de régularisation ?

La douche électrique occupe également une place non négligeable dans la consommation totale d'énergie : 15,6 % à Santa Marta et 13,4 % à Cantagalo. Comme nous l'avons indiqué auparavant, utilisé en modalité « hiver », l'appareil peut être très consommateur en électricité, pesant ainsi de manière importante sur la consommation totale. Parmi les ménages interrogés, nous avons constaté une bonne connaissance des appareils les plus consommateurs d'énergie. Quand les ménages déclarent avoir changé

leurs pratiques de consommation suite au processus de régularisation, c'est la prise de douche qui est déclarée comme le premier usage transformé. Ainsi, son usage en modalité « hiver » peut faire l'objet d'une certaine conflictualité parmi les membres de la famille. Un certain contrôle est donc mis en place soit pour éviter des douches chaudes trop longues, soit pour inciter à prendre des douches dans la modalité tiède. Le rôle du responsable du paiement de la facture est ici central (homme ou femme). C'est principalement lui qui s'érige en gérant d'un encadrement de cette pratique. L'extrait suivant, qui présente les activités quotidiennes de Alice Elvira, une femme de 60 ans résidant à Cantagalo montre cette dynamique :

> « Depuis que je suis à la retraite, je ne travaille que trois fois par semaine comme bonne : je prépare à manger, je range, je repasse, et quand je suis à la maison, je te dis la vérité, j'adore me lever tard. Après je fais des choses normales : je regarde la télé, j'adore regarder les *télénovelas.* Quand mon mari arrive du travail, il allume tout de suite la télévision mais après il va se doucher. Alors moi j'éteins la télé. Mais lui, il revient et allume à nouveau ! Chaque fois c'est une bagarre (*briga*) ahaha ! C'est moi qui paie ! lui il me reproche d'être radine, mais c'est moi qui paie, c'est moi qui sait combien ça coûte, donc c'est moi qui décide ! » (A. E. femme, Cantagalo, 22.10.2011)

> « Avant on laissait tout allumé, on allait aux toilettes, après dans le salon et on laissait la lumière des toilettes allumée. C'est vrai que nous n'avions pas beaucoup de compromis avec cela, mais la maison est mal éclairée, l'éclairage donne un confort. Mais maintenant que je paie toute l'électricité que je n'utilise pas, quand je prends une douche, je fais attention. Mes petits-enfants après l'école ils prennent leur douche ici, ils viennent ici manger et regarder la télévision. Ils adorent venir ici, mais maintenant on leur rappelle tout le temps de faire attention à l'usage de la douche, de regarder la montre ! Mais cela n'a pas beaucoup modifié notre confort, nous prêtons juste un peu plus d'attention à ne pas gaspiller l'électricité qui n'est pas nécessaire. » (P. et son mari, Cantagalo, 20.11.2011)

Certains ménages ont d'ailleurs décidé de ne pas installer de douche électrique parce que prendre sa douche froide, même en hiver, n'est pas ressenti comme un inconfort et est une pratique assez courante. Mais ce choix peut être également une mesure pour contrôler la consommation. Le cas échéant, l'eau est réchauffée directement avec l'aide de la cuisinière, ce qui est considéré comme un inconfort nécessaire à la gestion du budget familial.

2.4. L'éclairage et la ventilation : des usages contraints par des conditions de vie insalubres

Lors de nos enquêtes auprès des ménages nous avons constaté un usage important de l'éclairage et de la ventilation. Si l'on considère ces deux usages conjointement, ils représentent 18 % de la consommation moyenne des ménages de Santa Marta et 25 % à Cantagalo (graphiques 11 et 12). Avec la prise de la douche ces deux usages sont ceux qui font l'objet d'une prescription importante de la part de l'entreprise, comme nous l'avons pu observer à l'agence commerciale installée à Cantagalo. Pour cela, nous souhaitons ici contribuer à expliciter comment ces deux usages sont largement influencés par l'environnement physique des deux *favelas*.

La structure physique des favelas et un environnement collectif insalubre

Dans nos entretiens auprès des ménages, nous avons constaté que ces deux postes de dépense sont d'abord largement influencés par les conditions physiques des deux *favelas* et notamment la très grande proximité entre les habitations. Comme on l'a vu, les deux *favelas* se caractérisent par une grande densité, principalement due aux modes d'occupation du terrain ainsi qu'à leur morphologie. Cette densité est largement tributaire du processus d'expansion de la taille des habitations réalisé principalement au travers de la pratique du *puxadinho*, stratégie d'extension de l'habitation soit par la façade quand c'est possible, mais surtout vers le haut, par la construction d'un ou plusieurs étages supplémentaires. Les illustrations suivantes (66 et 67) montrent le rapprochement entre les habitations.

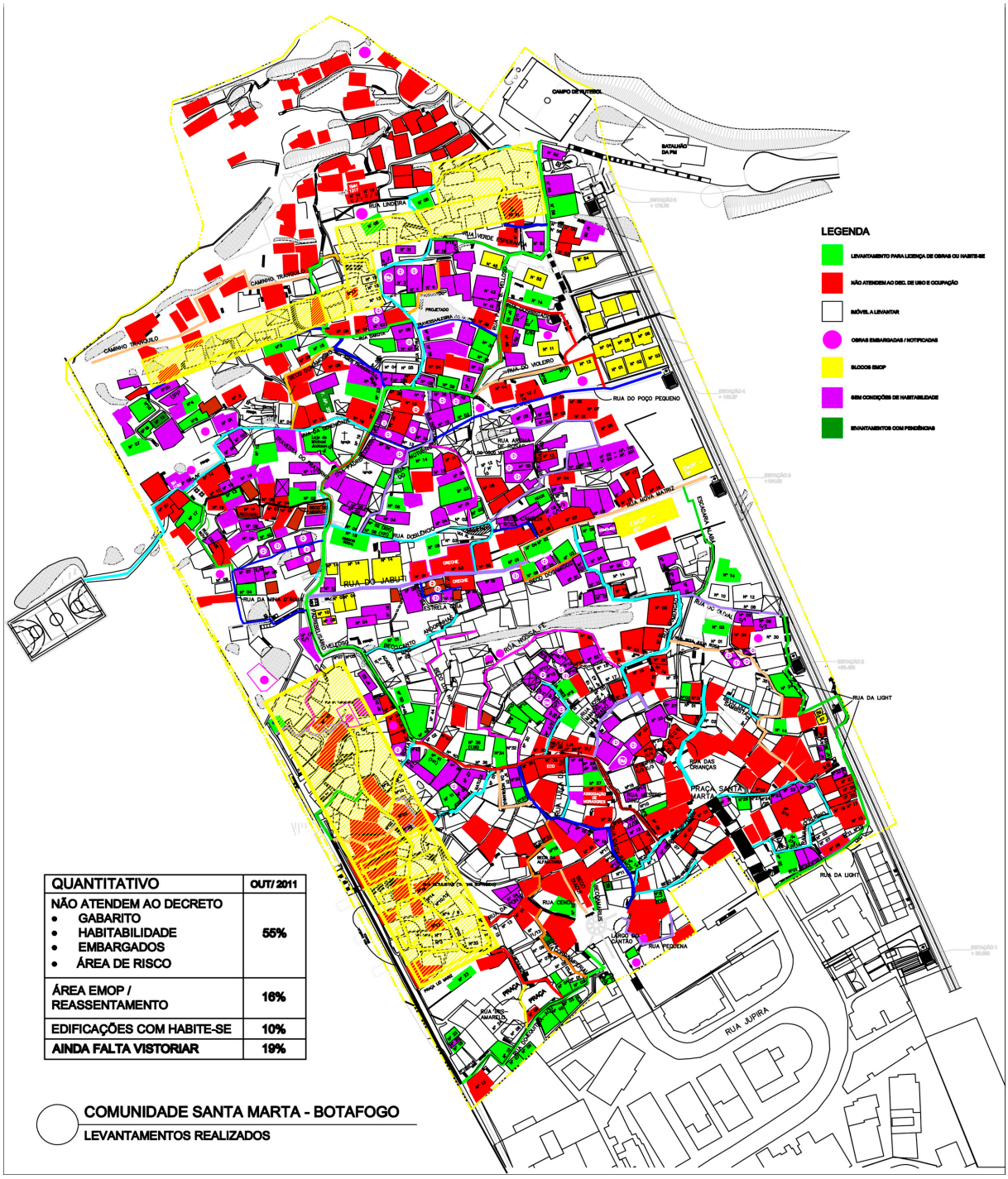
Illustrations 66 et 67. Proximité entre les habitations – Santa Marta et Cantagalo




Source: Pilo' (2011)

Afin de mieux comprendre le niveau de précarité des habitations, la carte ci-dessous (5) est un instrument complémentaire permettant d'éclairer les conditions des habitations à Santa Marta dans son ensemble. Cette carte a été réalisée par la municipalité de Rio, notamment par le secrétariat d'urbanistique de la municipalité, en charge de la régularisation des habitations. Un diagnostic a été fait afin de définir les habitations régularisables, ayant donc des conditions d'habitabilité minimale, et les autres. Celles signalisées en vert fluo sont les habitations considérées comme « habitables » ; alors que celles en lilas, au contraire, sont classées « sans conditions d'habitabilité » : celles considérées insalubres. Les autres couleurs signalisent : les logements qui ne répondent pas aux critères du décret d'usage et d'occupation du sol (en rouge) et les nouveaux logements qui seront construits par l'Entreprise des Travaux Publics de l'Etat de Rio de Janeiro – EMOP, dans la continuité des travaux de restructuration que nous avons cité précédemment (introduction partie II) (en jaune). Plus de la moitié (55 %) des logements ne répond pas aux critères du décret d'usage et occupation du sol en raison du manque des conditions d'habitabilité, de leur localisation dans des zones considérées à risque géologique ou de l'hauteur du logement, qui dépasse les limites permis.

Carte 5. Conformité des logements de Santa Marta aux critères du décret d'usage et d'occupation du sol



Source : Municipalité de Rio de Janeiro (2011)

La pratique du « *puxadinho* » peut également aggraver les problèmes de manque d'éclairage et de ventilation au fur et à mesure qu'elle est mise en place, notamment chez les voisins directs. Parfois, l'extension de l'habitation du voisin contribue à occulter les ouvertures vers l'extérieur de la maison, conduisant ainsi les ménages à utiliser l'éclairage artificiel même pendant la journée.

Illustrations 68 et 69. Extension de l'habitation du voisin à Cantagalo




Source : Pilo' (2011)

> « Le voisin vient de construire juste en face de chez moi, il a donc partiellement fermé la fenêtre donnant vers l'extérieur. Qu'est-ce qu'il faut faire ? Ma sœur et ma mère restent à la maison toute la journée, alors c'est normal d'allumer la lumière. » (P. H. homme, Cantagalo, 20.10.2011)

Cette pratique de construction non réglementée montre que la prescription de l'entreprise de « planifier son confort » lors de la rénovation de son propre logement rencontre ici les limites du contrôle qui peut être imposé aux comportements des autres, et concerne une dimension à la fois individuelle et collective, faute d'un manque d'arbitrage d'une entité extérieure.

Le manque d'éclairage naturel conduit les ménages à utiliser l'éclairage artificiel même pendant la journée, pratique commune et nécessaire à toute activité dans l'habitation.

> « Quand nous sommes à la maison il faut laisser la lumière allumée même pendant la journée, il n'y a pas d'éclairage naturel. Parfois je laisse la porte ouverte, pour ne pas allumer l'éclairage de le salon, mais quand je veux un peu d'intimité alors je ferme la porte et j'allume» (V. femme, Cantagalo, 17.10.2011)

Cette configuration contribue également à encourager l'usage intensif de **ventilateurs**, notamment l'été, à cause des fortes chaleurs, mais aussi l'hiver pour faire face aux problèmes d'aération. Pour cela le ventilateur est perçu comme un appareil incontournable et plusieurs ventilateurs peuvent être présents au sein d'un même ménage. L'installation de fenêtres *basculantes* dans toutes les maisons que nous avons visitées semble aggraver les problèmes d'aération et d'éclairage (illustration 71). Celles-ci sont principalement installées dans la cuisine, mais aussi, en moindre mesure, dans les autres pièces. Si ce type de fenêtre est parfois perçu par les abonnées comme aggravant les problèmes d'éclairage et de ventilation, son remplacement par un modèle plus conforme aux nécessités d'aération n'est souvent pas envisagé. Plusieurs raisons contribuent à ce choix. D'un coté, la taille, parfois assez petite, des fenêtres se couple du fait que, même ouverte, elles n'aèrent pas suffisamment. L'investissement dans le changement de la fenêtre pourrait donc ne pas produire les avantages espérés (notamment à cause du rapprochement avec les autres habitations). De l'autre côté, la sauvegarde d'une certaine intimité familiale est également évoquée comme un élément important, voire central. Les fenêtres donnent souvent directement chez l'habitation du voisin, mettant ainsi en exposition la vie familiale. L'importance de cette question est confirmée par le choix, pour certains ménages, de ne jamais ouvrir certaines fenêtres, notamment celles des pièces considérées comme les plus intimes.

Toutes ces conditions peuvent conduire certains ménages à faires des choix socio-techniques qui peuvent sembler paradoxaux. H., par exemple, un habitant de Santa Marta a décidé de fermer complètement la seule fenêtre du salon principal donnant vers l'extérieur et d'installer un système de climatisation à sa place (illustration 70).

Illustrations 70. Une clim' à la place de la fenêtre



« Au début, nous pensions faire une fenêtre plus grande, mais elle donne directement dans la rue. Nous avons alors décidé d'installer la clim. C'est un confort. Mais je cherche à contrôler ma consommation pour que la facture ne soit pas trop élevée. Je sais que la clim consomme beaucoup. Je l'allume un peu le soir et après je l'éteins.» (H. homme, Santa Marta, 9.12.2010)

Source : Pilo' (2010)

Illustration 71. Une fenêtre basculante



La fenêtre basculante regroupe plusieurs systèmes de battants ayant pour point commun de s'ouvrir en une partie vers l'extérieur. Le battant génère ainsi deux ouvertures, supérieures et inférieures, servant, théoriques, à rejeter l'air chaud et à pénétrer un air plus frais. Or, la proximité entre les habitations empêche ce fonctionnement. De plus, comme il est possible de le voir dans l'image, le type de vitrage empêche l'éclairage naturel.

Source : Pilo' (2011)

La régularisation du service semble pourtant avoir encouragé certains ménages à ne pas s'équiper avec une climatisation, notamment en raison de la crainte de ne pas arriver à payer les factures.

> « Nous ne consommons pas beaucoup. Nous ne sommes que deux, nous travaillons pendant la journée et nous n'avons pas d'appareils qui consomment particulièrement. Nous voulions acheter une clim' pour avoir plus de confort en été. Mon mari souffre beaucoup de la chaleur. Mais moi je suis contre car j'ai peur que l'on n'arrive pas à payer la facture après. Alors j'ai convaincu mon mari d'attendre au moins l'été prochain » (L. femme, Santa Marta, 12.12.2010)

La décision d'ouvrir les fenêtres ou pas est également influencée par les conditions de salubrité qui entourent les habitations. Le dépôt de déchets ainsi que la présence de rats (introduction partie II) encouragent un certain nombre de ménages à ne pas ouvrir les fenêtres pour des questions d'hygiène. Cette question a été assez marquante notamment auprès de deux ménages de Cantagalo qui ont déclaré ne jamais ouvrir les fenêtres de leurs habitations et préférer plutôt garder la porte ouverte par moment.

> « Je n'ouvre pas la fenêtre du salon que quand je suis là et je peux contrôler que les rats ne rentrent pas. Derrière chez moi il y avait une maison qui a été détruite par la municipalité. Je crois qu'ils voulaient construire des maisons bien, mais finalement ça fait des années qu'ils ont laissé la maison à moitié détruite. Alors les gens ont commencé à entreposer des déchets, c'est sale, c'est dangereux pour la santé. Alors je garde mes fenêtres fermées » (V. femme, Cantagalo, 17.10.2011)

« Nous sommes entourés de déchets. Les déchets ça signifie rats et maladies. Nous n'ouvrons jamais les fenêtres des chambres. Mais à cause de ça, ma nièce a des problèmes respiratoires. Mais il n'y a pas d'issue à ce problème : il faudrait changer de maison, mais évidemment on n'a pas les moyens.» (Sa. femme, Cantagalo, 20.10.2011)

Si dans les pays du Nord, le lien entre la précarité du logement et la consommation énergétique concerne surtout la question du chauffage hivernal, dans les *favelas*, c'est l'éclairage et la ventilation qui traduisent de manière plus importante cette articulation. Par ailleurs, la structure spécifique d'un nombre considérable d'habitations à Cantagalo pèse aussi sur ces deux usages. Alors que l'entrée principale de ces maisons semble donner sur la rue, en réalité il s'agit d'une première porte qui donne sur une petite cour. C'est une deuxième porte qui permet l'accès véritable à la maison. L'espace entre la première et la deuxième porte est parfois très restreint. Les fenêtres, donnant uniquement sur la petite cour, ne permettent pas une ventilation et un éclairage adéquats, car ils sont largement limités soit par le mur contournant la maison, soit par la présence d'une autre maison très proche. Les illustrations 72, 73 et 74 permettent de donner un exemple concret du niveau d'éclairage de certaines de ces maisons.

Illustration 72. L'intérieur d'une maison pendant la journée – Cantagalo



« Personne n'est à la maison pendant la journée, mais quand je suis à la maison, même pendant la journée, il est nécessaire d'allumer, c'est très sombre. Regarde la cuisine, si je dois cuisiner, il faut que j'allume. Parfois je laisse la porte ouverte quand je reste dans le salon. Mais quand je ne veux pas être dérangée, je ferme la porte et j'allume. C'est pour cela que je ne plains pas du prix. Nous utilisons beaucoup d'électricité » (V. femme, Cantagalo, 17.10.2011).

Source : Pilo' (2011)

Illustrations 73 et 74. Intérieur d'une habitation pendant la panne – Cantagalo



(a)



(b)

Source : Pilo' (2011)

Sa. et P. habitent à Cantagalo depuis 50 ans. Dans le même logement habitent également leur fille et leur petite nièce dans un espace très restreint : deux chambres un salon/entrée et une petite cousine. Les conditions du logement sont très insalubres, aucune fenêtre n'ouvre considérablement vers l'extérieur ce qui empêche à l'air de circuler et l'éclairage naturel de rentrer (**image a**). La petite fille est affectée par des problèmes pulmonaires. Lors de l'entretien, qui a eu lieu pendant la journée, une panne est intervenue à Cantagalo pendant la journée, à cause de la sur-charge d'un transformateur. Cette image (**image b**) montre comment le couple en question est obligé d'utiliser quotidiennement l'éclairage artificiel même pendant les heures diurne, et quand il y a des pannes, une bougie.

Seul un faible nombre de ménages interrogés ne rencontre pas de problèmes d'éclairage et de ventilation. Ce sont également ceux qui présentent les conditions socio-

économiques les moins précaires. La taille du logement joue un rôle non négligeable. Les maisons les plus grandes sont généralement mieux aérées, d'une part grâce à la taille supérieure des fenêtres qui semble accompagner celles des pièces ; d'autre part, le développement de l'habitation vers le haut (plusieurs étages) donne souvent plus de possibilités d'ouverture vers l'extérieur (illustrations 75 et 76).

Illustrations 75 et 76. Intérieur de maisons bien éclairées

Santa Marta



Cantagalo



Source : Pilo' (2010 et 2011)

L'éclairage public : à la charge de la consommation individuelle des abonnés ?

Enfin, la mauvaise qualité du service d'éclairage public (introduction partie II) peut encourager les ménages à installer une ou plusieurs ampoules à l'extérieur de leur habitation. Le besoin de sécurité est l'argument le plus cité, notamment pour rentrer le soir ou s'installer hors de l'habitation et y passer du temps. D'ailleurs, il est souvent souligné que, lorsque la maison est bien cachée par d'autres habitations et mal éclairée, il est très facile qu'elle devienne « une toilette publique ». Ainsi, pour faire face aux contraintes imposées par un éclairage public peu adapté à la configuration de la *favela*, l'installation d'ampoules est utilisée comme une pratique pouvant contribuer à l'amélioration des conditions de son propre habitat.

> « D'ici très peu de temps, il va faire nuit. L'éclairage public est horrible, alors j'ai installé deux ampoules en dehors de chez moi. Une juste devant notre porte, l'autre dans le petit chemin qui conduit chez nous. Je les laisse

allumées la nuit entière car ma fille prend des cours et rentre tard la nuit. J'ai peur qu'il lui arrive quelque chose avec cette obscurité. Ici, c'est déjà plein de rats et de déchets, si on reste sans lumière, alors c'est vraiment horrible. » (V. femme, Cantagalo, 17.10.2011)

Illustrations 77, 78 et 79. Ampoules installées par les habitants dehors des habitations – Cantagalo







P. et F. habitent dans un bâtiment dont la porte d'entrée n'est pas en proximité d'un point d'éclairage public. Pour faire face à ce manque, le couple a installé une ampoule notamment en raison du fait que l'escalier permettant d'accéder à la maison est très raide.

Source : Pilo' (2011)

Illustration 80. Ampoule installée par l'habitant dehors l'habitation (2) – Santa Marta



Comme nous l'avons précisé dans l'introduction de la deuxième partie de la thèse, les habitants de la partie haute de Santa Marta, dans la zone du Pico, n'ont pas bénéficié de l'installation du nouveau système d'éclairage public. Pour cela, les habitants sont obligés à bricoler un éclairage devant leurs habitations. Cette photo illustre l'installation d'une ampoule devant la porte du logement.

Source : Pilo' (2011)

Une analyse plus fine et de nature anthropologique permettrait de mieux expliciter les déterminants sociaux et culturels dans lesquelles s'inscrivent les pratiques d'usage d'électricité, notamment en ce qui concerne les pratiques quotidiennes plus économes et les arbitrages qui sont effectués par les ménages. Cela aurait pourtant demandé une recherche à part entière, avec des méthodes anthropologiques d'observation (Subrémon 2009). Notre analyse a pourtant permis de constater un décalage important entre les prescriptions de l'entreprise sur les « bons » usages de l'électricité et les nécessités quotidiennes, largement liées aux conditions de vie de ces habitants. L'environnement extérieur (contexte urbain, morphologie, densité, salubrité) comme les conditions intérieures aux logements sont des déterminants extrêmement contraignants. La recherche d'une « optimisation » des usages ne peut ainsi se faire sans penser à une application logique et en adéquation avec les modes de vie des habitants et leur environnement.

3. Les limites d'une approche commerciale à la sobriété électrique

Au travers quels leviers la politique de maîtrise de la consommation est mise en œuvre ?

3.1. L'agence commerciale : une « négociation informelle » de régulation des usages

Comme nous l'avons vu auparavant, les actions liées à la diffusion des prescriptions concernant l'économie de l'électricité sont d'abord réalisées lors des visites domiciliaires et des événements collectifs. Il s'agit de moments ponctuels, qui ont lieu généralement lors de l'implantation du programme « *Comunidade Eficiente* ». Les agences commerciales de proximité installées temporairement dans les *favelas* servent également de relais de cette politique.

Comme nous l'avons vu, lorsque les abonnés manifestent des doutes sur la véracité du montant affiché dans la facture ou qu'ils affichent des difficultés de paiement, la réponse apportée par les agents commerciaux est souvent très standardisée : il s'agit d'abord d'interroger l'usager sur le taux d'équipement du ménage et sur l'efficacité énergétique des appareils. Ce sont les ampoules et les réfrigérateurs qui font l'objet d'une attention particulière. Si les abonnés déclarent utiliser des ampoules incandescentes et/ou un réfrigérateur en mauvais état, la solution proposée est relativement facile : il faut les remplacer. Lorsque l'inefficacité technique des appareils est confirmée par l'abonné, la résolution du problème lui est ainsi déléguée.

Si cela permet dans un premier temps de confier la résolution du problème à l'abonné, sans pour autant remettre en question ses usages, dans les faits, l'efficacité technique et l'usage des appareils sont deux questions traitées de manière complémentaire. En effet, le calcul de la consommation est effectué par l'agent sans aucun support permettant à l'abonné de le suivre. Il est plutôt approximatif : si l'effectif du ménage est grand et qu'une douche électrique est présente, alors il est assez facile pour l'agent d'affirmer que la consommation est élevée, notamment en raison de cet usage principal. Au contraire, si l'effectif et le taux d'équipement indiqué par l'abonné sont faibles, alors un doute mutuel persiste. C'est dans le cadre de cette deuxième situation que la démarche par les modes de consommation s'avère particulièrement inefficace pour résoudre le contentieux autour du montant affiché dans la facture. Le dialogue suivant, issu de l'observation auprès de l'agence commerciale de Light à Cantagalo, est un exemple de l'articulation entre ces deux questions.

Encadré 15. Prescriptions et usage de la douche électrique (1)

Abonnée: écoutez, je n'ai pas les moyens pour payer cette facture, comment est-ce que je peux m'enregistrer pour payer moins ?

Agente : il faut avoir les critères pour le tarif social, mais nous sommes déjà en train de donner une réduction.

Abonnée : dans ma facture il n'y a pas de réduction. C'est où la réduction ?

Agente: on ne peut pas le voir dans la facture mais il y a une réduction

Abonnée : comment ça ? Il faut que je vous croie sur parole ? Si dans la facture ce n'est pas noté, il n'y a pas de réduction

Agente: Quels appareils vous avez chez vous ?

Abonnée: j'ai un réfrigérateur et des ampoules

Agente : fluorescentes ou incandescentes ?

Abonnée : incandescentes

Agente: bah, les ampoules incandescentes consomment beaucoup. Vous avez une douche électrique ?

Abonnée : oui

Agente : la douche électrique consomme énormément d'électricité. Il faut que vous observiez les appareils qui consomment le plus et éviter le gaspillage. Vous utilisez la douche dans la modalité hiver ou été ?

Abonnée : eh bah, on ne peut même pas prendre des douches chaudes ?

Agente : je dis juste qu'il faut éviter le gaspillage car votre facture a beaucoup augmenté (de 25 à 85 *reais*)

Abonnée : voilà, mais c'est une augmentation absurde, peut être qu'il y a quelqu'un qui manipule mon compteur (*alguém que fez alguma coisa là no fio..entendeu?)*

Agente : mmhhh. Je vais demander une visite technique alors.

Source : Observation auprès de l'agence commerciale de la Light à Cantagalo, le 6.10.2011

L'analyse du discours porté par l'agent permet de mettre en évidence la difficulté de dessiner les contours du message incitant à la transformation des modes de consommation. L'encouragement à la sobriété énergétique se définit à partir de l'usage de tous les appareils pouvant peser considérablement sur la facture électrique. Les limites entre gaspillage et forte consommation électrique deviennent floues, notamment dans un contexte de pauvreté, où la dimension économique relative à la capacité de paiement contribue à définir quels usages devraient être modifiés. Alors que la question de la régulation des pratiques relatives à la vie privée ne peut se faire qu'au travers des incitations, définie par E. Pautard de « négociation informelle » (Pautard 2007), quand la facture est déclarée trop importante par les abonnés, l'injonction marchande relative au

paiement des factures contribue à définir quels usages devraient être modifiés. La prise de la douche est souvent l'usage qui est le plus incité à être modifié, comme l'explicite l'interaction suivante entre une agente et une abonnée auprès de l'agence commerciale de la Light à Cantagalo :

Encadré 16. Prescriptions et usage de la douche électrique (2)

Abonnée : J'ai été à votre agence à Copacabana, je vous ai écrit une lettre pour contester cette situation [l'abonnée conteste la valeur de la facture]. Si vous ne réglez pas cette situation jusqu'à demain, je vais conduire une action judiciaire contre la Light car nous ne consommons pas 300 kWh d'électricité.

Agente : combien de personnes habitent chez vous ?

Abonnée : nous sommes cinq

Agente : quels appareils vous avez chez vous ?

Abonnée : télévision, réfrigérateur, ventilateur et douche

Agente : vous prenez tous une douche tous les jours ?

Abonnée : Bah oui, c'est normal ?!

Agente : Oui, j'imagine bien, mais pour que je puisse comprendre le montant de votre facture, il faut que je vous pose des questions sur vos usages

Abonnée : écoutez, pendant la journée, tous les appareils sont débranchés car nous travaillons tous, les ampoules sont toutes fluorescentes

Agente : oui mais bon, la classification de votre réfrigérateur ?

Abonnée : elle est économique et toute neuve

Agente : Bon, alors je pense que la question est plutôt la douche. Si vous êtes cinq, ça fait dix douches par jour et en fonction de la température et de la durée de la prise de la douche, la consommation peut être très élevée. C'est à vous de voir !

Source : Observation auprès de l'agence commerciale de la Light à Cantagalo, le 13.10.2011

Le dialogue suivant permet d'envisager que certains abonnés, confrontés à des difficultés pour régler leurs factures, seront dans l'obligation de réduire leur consommation pour pouvoir honorer le coût de leur facture d'électricité.

Encadré 17. Vers l'auto-contrainte ?

Agente : en février vous avez enregistré une consommation de 306 kWh. En février la Light donnait une réduction de 50 %, cela signifie que vous n'avez payé que la moitié de ces 306 kWh, mais la réduction est en train de diminuer. Vous avez enregistré un pic de consommation en mai : 351 kWh. Je n'ai pas l'impression qu'il y a un problème de mesure car votre consommation est assez régulière. La question est qu'il faut se rééduquer car la facture va encore augmenter

Abonnée : Ah, je ne savais pas qu'il y avait une réduction. Mais je ne comprends pas, le seul appareil qui consomme beaucoup est la douche électrique.

Agente : vous êtes combien chez vous ?

Abonnée : cinq personnes

Agente : vous repassez les vêtements combien de fois par semaine ?

Abonnée : je rassemble tout et je repasse seulement une fois

Agente : et la fermeture de votre réfrigérateur a des problèmes ? Combien de réfrigérateurs ?

Abonnée : j'ai un réfrigérateur normal et un duplex (à deux portes), mais j'ai besoin de deux réfrigérateurs car je fais de la glace pour en vendre

Agente : bon, ce que je peux faire c'est de demander une visite technique pour vérifier l'état de votre compteur

Abonnée : mais il faut que je diminue beaucoup la consommation, tout débrancher car je ne peux pas me permettre de payer des factures si élevées. Il faut arrêter de prendre des douches chaudes

Agente : vérifiez si vous avez les critères pour le tarif social, cela pourra vous aider

Abonnée : merci

Source : Observation auprès de l'agence commerciale de la Light à Cantagalo, le 13.10.2011

Alors que l'agence commerciale est censée être le cadre dans lequel résoudre toute question relevant de la relation commerciale, l'un de gérants sociaux que nous avons interrogé illustre bien, aux yeux de l'entreprise, le lien existant entre relation commerciale et « éducation à la consommation » :

> « Les objectifs de l'agence commerciale sont : le combat contre les impayés, les pertes commerciales et l'orientation des clients à l'éducation et à la consommation efficace d'électricité. Au moment où le client vient ici pour contester le montant élevé de sa facture, c'est le moment de faire une action d'éducation » (Gérante sociale (2), Light, 6.10.2011).

Or, au-delà des prescriptions, il s'avère intéressant de revenir sur certains outils qui ne sont pas spécifiquement indiqués comme faisant partie des mesures « d'éducation à la consommation » : la facture d'électricité et le compteur. Les aborder nous permet de sortir d'une vision simpliste selon laquelle il suffit d'informer sur les « bons usages » pour que les comportements soient modifiés, pour nous intéresser à la matérialité des outils visant à atteindre ces objectifs. Ils sont non seulement les médiateurs de la relation entre les abonnés et l'entreprise, mais également ceux qui permettent aux abonnés de connaître leur niveau de consommation et ses variations.

3.2. La facture et le compteur : des outils (en échec) de suivi de la consommation

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédant, à Santa Marta, l'introduction d'un recouvrement progressif n'a pas été accompagnée par une information exhaustive permettant aux abonnés de suivre leur niveau de consommation réel. Seule la facture des abonnés ayant une consommation inférieure à la tranche de consommation affiche la consommation réelle (en kWh et en valeur monétaire), permettant donc une information véritable sur le niveau de consommation[265]. Dans le cas de Cantagalo, si le montant en kWh réellement consommé est affiché, cet indicateur est de faible intérêt pour les abonnés, qui privilégient la consultation du montant monétaire de la facture. Est-ce que la facture pouvait être un outil permettant d'encourager les ménages à modifier leurs modes de consommation ? Certains auteurs, travaillant notamment dans les pays du Nord, contestent cette corrélation (Van Vliet, Chappells, et Shove 2005). Ces auteurs pointent notamment qu'il est impossible pour les usagers de corréler les montants affichés dans la facture avec les usages. Or, dans un contexte d'apprentissage comme celui étudié, la facture remplit au moins la fonction d'informer sur la variation du niveau de consommation au long des mois, ce qui nous semble un point de départ nécessaire pour inciter les abonnés à modifier leurs usages. De plus, nous estimons que dans ce cadre, la facture est d'autant plus problématique sous l'angle de la question des usages car elle n'apporte pas une information véritable sur la stabilité (ou pas) du niveau de consommation et ne permet pas d'expérimenter la marchandisation, alors que « *the accurate reading and billing could also result in price signals to consumers that are in accordance with their consumption* » (Furlong 2007, p. 269).

Intéressons-nous à présent au compteur. Comme l'avait déjà souligné K. Fourlong, l'interface entre les abonnés et les compteurs dépend largement de comment les compteurs sont gérés et supervisés et avec quels objectifs (Furlong 2007). Par exemple, dans les

[265] Au moment de notre enquête, neuf ménages sur vingt-trois consommaient moins que le palier établi (180 kWh).

immeubles parisiens, les compteurs, collectifs, n'ont pas été pensés pour que l'usager puisse suivre sa consommation (Barraqué 2013)[266]. Au contraire, dans le contexte canadien, les compteurs (d'eau) sont conceptualisés comme des outils qui doivent fournir les informations non seulement à la compagnie d'électricité mais aussi aux consommateurs afin de les aider à gérer la demande : « *constructing public education as a necessary element of water conservation would also encourage the use of meters as tools for providing information not only to utilities but also to consumers* » (Furlong 2007, p. 269). I. Baptista montre que le compteur à prépaiement remplissent la fonction d'autonomiser les abonnés et leur donnent un pouvoir accru sur la maîtrise de leur consommation (Baptista 2013).

Si à Cantagalo, le compteur pourrait remplir la fonction de permettre un suivi de la consommation, son intégrité est tellement remise en cause par les abonnés (chapitre 4) que son utilité à ces fins est largement infirmée. A Santa Marta, au contraire, le compteur n'est pas envisagé comme un outil de suivi de la consommation. Les failles du dispositif complémentaire de suivi de la consommation mis à disposition des abonnés montre le faible intérêt pour l'entreprise de cet accompagnement (chapitre 4). Dans ce contexte, l'inaccessibilité des compteurs est dénoncée non seulement comme une manifestation explicite de méfiance de la part de l'entreprise, mais également comme une procédure affaiblissant la capacité de suivre le niveau de consommation : « alors qu'on ne peut même pas vérifier notre consommation dans le compteur, il nous est difficile de comprendre combien on consomme » (Henrique, Santa Marta, 9.12.2010). Au-delà, il est intéressant de noter comment les ménages s'approprient le message de l'entreprise, « il faut que les ménages prennent conscience de leurs usages », pour construire une critique de l'efficacité des outils mis en place. L'accès au compteur est revendiqué comme nécessaire pour atteindre les objectifs de l'entreprise.

> « Je veux comprendre pourquoi je paie cette consommation. L'appareil électrique ne marche pas. Il y a le compteur pour informer sur la consommation du mois antérieur et la comparer avec le mois d'après, mais on n'a pas accès. Finalement, l'habitant n'a pas de moyens pour diminuer sa consommation. Dans le téléphone portable, l'entreprise informe avec un message quand le crédit est en train de terminer et combien le client est en train de dépenser. Mais pas avec le Kwh. » (Président de l'association de résidents de Santa Marta, 19.03.2010).

[266] C'est sans compter l'introduction prochaine des « compteurs intelligents » dans tous les foyers français ; innovation technologique qui veut à stimuler des baisses de consommation par des feedbacks en temps réel.

> « Une fois nous sommes allés réclamer pour cette question de l'appareil, ils ont dit qu'ils allaient l'échanger mais ils l'ont jamais fait. Ils nous ont dit qu'on réclame « *de barriga cheia* »[267] parce qu'avant nous n'avions rien et donc maintenant, réclamer pourquoi ? Juste pour connaître notre niveau de consommation ? » (Ai. femme, Santa Marta, 11.12.2010)

Nous avançons un lien entre accès au compteur et incitation à la transformation des modes de consommation à partir du fait que les abonnés, dépourvus d'outils de suivi de l'évolution de leurs consommations, cherchent d'autres clefs de compréhension peu pertinentes pour évaluer leur niveau de consommation. Le taux d'équipement du voisin est le premier référentiel auquel les abonnés font appel pour affirmer que le niveau de consommation déclaré par l'entreprise n'est pas correct. C'est donc la possession d'appareils électriques qui prime dans l'évaluation des modes de consommation au détriment des usages. Le sentiment d'injustice face au paiement égal naît ainsi non pas d'un constat portant sur la disparité de consommation, mais d'une comparaison avec le taux d'équipement du voisin et le temps qu'il passe à l'intérieur de la maison, évacuant ainsi tous les déterminants qui contribuent à définir le profil de consommation.

> «Dans la facture c'est pas clair, pourquoi il y a ce montant? Moi et ma mère nous travaillons toute la journée, mes fils sont à l'école, nous n'utilisons pas beaucoup d'appareils et c'est difficile de croire qu'on dépense tout cela. Alors que mon voisin est très bien équipé et paye la même chose. Mais il n'y a rien à faire, maintenant il faut faire confiance » (A. C. femme, Santa Marta, 14.12.2010)

> « Je ne comprends pas pourquoi je paie autant, je suis allée à l'agence de la Light ici dans la *comunidade* mais ils m'ont dit que je consomme cela, donc qu'est ce qu'il faut faire ? » (R. femme, Santa Marta, 9.12.2010)

> « Le problème ici dans la *comunidade*, qui est en plus un argument de discussion, c'est le montant de la facture, que personne ne comprend. Les gens ne comprennent pas leur propre facture. Il y a des gens qui travaillent toute la journée, qui utilisent les appareils que le soir et la fin de semaine et paient le même prix qu'une personne qui reste toute la journée chez elle. Cela n'est pas juste, mais nous ne savons pas comment prouver cela parce que dans la facture. Il est indiqué que la valeur qu'ils ont fixée, donc tu ne peux même pas réclamer ; nous ne savons pas si en réalité nous consommons plus, nous consommons moins, nous ne savons rien » (Ai. femme, Santa Marta, 11.12.2010)

[267] Dicton brésilien qui littéralement signifie « on ne peut pas réclamer avec le ventre plein », en outre, qu'on se plaint à tort.

> « Moi je fais attention à ma consommation, j'ai arrêté de prendre des douches chaudes tous les jours, mais ça sert à rien car je continue à payer autant que mon voisin qui est mieux équipé que moi » (M. femme, Santa Marta, 17.11.2010)

Ces témoignages renouvellent la question de l'équité de traitement des abonnés. Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents (4 et 5), celle-ci se pose avec acuité tant dans le cadre de la régularisation socio-technique que commerciale. De plus, ces témoignages confortent l'importance du compteur et de la facture comme outil de suivi de la consommation, opération que nous considérons essentielle dans une politique d'encouragement de maîtrise de la consommation. Au-delà du fait que leur transparence et accessibilité contribuent à construire la confiance nécessaire à la durabilité de l'adhésion à la relation commerciale, ces outils procèdent à construire une connaissance expérimentale entre consommation et son paiement. Pour mieux interroger cette connaissance, il est nécessaire de revenir sur la politique commerciale de recouvrement progressif.

3.3. Politique d'incitation à la sobriété électrique et politique commerciale : complémentaire ou contradiction ?

La politique commerciale basée sur des modes de recouvrement progressifs a été conceptualisée avec l'objectif d'introduire de manière plus aisée la relation commerciale, mais également pour offrir une période d'adaptation des abonnés en conformité avec la capacité de paiement. A la lumière de ces objectifs il est alors d'autant plus pertinent d'analyser les interactions entre ces deux politiques : sont-elles complémentaires ou en contradiction ? Se poser cette question est d'autant plus nécessaire que l'entreprise encourage le changement de pratiques en utilisation l'idée de contrepartie économique. Nos enquêtes tendent à montrer que les recouvrements progressifs ont eu des effets contreproductifs sur le message incitant à une plus grande sobriété électrique.

A Santa Marta, la politique commerciale mise en place par l'entreprise, basée sur des tranches de consommation et de paiements progressifs, a largement neutralisé les avantages économiques annoncés par le message invitant à un changement des pratiques de consommation. Avec un paiement plafonné et la possibilité de consommer sans logique de limitation, cette politique semble plutôt encourager à consommer davantage. Le message envoyé aux abonnés est alors contradictoire : l'entreprise les invite à une responsabilisation accrue des usages individuels par le biais de la politique de sobriété énergétique, alors que l'établissement de tranches progressives, égales pour tous, neutralise la construction d'une connaissance expérimentale des liens entre consommations, dépenses et usages. Pourquoi cette contradiction qui semble pourtant si évidente ?

Elle peut être partiellement expliquée par une priorité accordée à l'objectif d'« acceptabilité sociale » du processus de régularisation du service et de la relation commerciale sur le court terme, alors que l'impact potentiel du recouvrement sur le message en termes d'encouragement à la sobriété électrique a été largement évacué. Cette possibilité est d'autant plus plausible que c'est le département de la relation commerciale qui a conceptualisé les modes de recouvrement, sans l'appui du département en charge des actions d'efficacité énergétique. De manière un peu naïve, c'est l'action combinée entre l'augmentation progressive du montant de la facture et les actions « d'éducation à la consommation », dans un cadre technique limitant les comportements illicites qui, pour le département de la relation commerciale, devrait donc inciter les abonnés à modifier progressivement leurs comportements énergétiques vers une plus grande sobriété.

L'évolution de la politique de recouvrement progressif semble partiellement montrer les limites de la politique commerciale en termes d'encouragement à la maîtrise de l'électricité. Selon le calendrier initialement établi par l'entreprise, la politique de recouvrement progressif à Santa Marta devait se terminer en février 2011, avec un palier de 200 kWh. Pourtant, en décembre 2011, celle-ci était encore en cours[268] et a pris fin qu'au long de 2012. Les raisons qui ont conduit l'entreprise à prolonger le recouvrement progressif relèvent d'une double dimension qui explique les limites des outils mis en place. D'un coté, selon le responsable de l'entreprise « les effets éducatifs attendus n'ont pas encore été atteints. La consommation d'un nombre important d'abonnés continue à être bien supérieure au palier établi. Avec ce niveau de consommation, on risque de voir les impayés augmenter» (responsable actelle de l'unité « service aux communautés », 10.11.2011). De l'autre, l'entreprise semble, finalement, avoir pris conscience que les modes de recouvrement mis en place ont indéniablement eu un effet contre-productif sur le message incitant à une transformation des modes de consommation.

> « Nous nous sommes rendus compte que certains clients était en train de profiter de cette politique [du recouvrement progressif]. Certaines maisons se branchaient entre elles et utilisaient le même compteur. Elles payaient alors une seule facture. Evidemment, le processus éducatif est infirmé par ce genre de pratique. Car si aujourd'hui je ne paie que 40 *reais*, dans la tête des gens il y avait l'idée qu'ils pouvaient consommer à volonté. Enfin, ce type de recouvrement était en train d'influencer négativement le processus éducatif » (Gérant social (1), Light, 31.11.2011)

[268] Lors de notre dernière mission de terrain.

Face à ce discours, on pourrait alors se demander si par l'encouragement à la sobriété énergétique l'entreprise n'a pas plutôt visé à faire de ces usagers des « abonnés responsables », au lieu de « consommateurs responsables ».

Conclusion

Les mesures de maîtrise de la consommation d'électricité cherchent aussi bien à améliorer l'efficacité des appareils électroménagers, dont se servent les abonnés,, qu'à les inciter à la modération dans leurs pratiques de consommation. Nous avons pu mettre en évidence que ce message invitant à la modération fait pourtant l'économie de la réalité des pratiques des abonnés, largement conditionnées par le contexte urbain ou la taille du ménage. Face aux difficultés de paiement rencontrées par les abonnés, la question de leur consommation se pose également en termes commerciaux et c'est au guichet de l'agence commerciale que l'entreprise cherche à entamer cette « négociation informelle » (Pautard 2007). Ainsi, l'entreprise cherche à encadrer les usages selon la capacité de paiement des abonnés. Mais ces prescriptions ne sont pas accompagnées par des dispositifs d'incitation et d'accompagnement des usages efficaces. Si être informé ne suffit pas à changer les habitudes, dans ce contexte d'apprentissage, la facture et les compteurs sont invoqués par les abonnés comme des outils permettant au moins l'accompagnement de la variation de leur consommation.

Enfin, dans une métropole d'un pays émergent, où même les plus pauvres ont un accès répandu aux biens électroménagers, la régularisation du service place ces abonnés face à des contradictions non négligeables. D'une part, le marché et les politiques publiques les encouragent à s'équiper. Comme nous l'avons vu, des magasins spécialisés offrent des conditions avantageuses d'achat. Celles-ci sont appuyées par les politiques d'accès au crédit, développées dans les années 1990, s'inscrivant dans une démarche plus générale de lutte contre la pauvreté et d'inclusion sociale (Barone et Sader 2009). D'autre part, la régularisation du service d'électricité encourage la modération et, donc, la réduction de la consommation d'électricité. Après des années de fourniture en électricité très irrégulière (même « non payante » ou à moindre coût), les ménages profitent aujourd'hui d'un raccordement électrique de qualité, qui semble les inviter à utiliser davantage d'appareils. Cette contradiction semble finalement peser sur les épaules de deux

types de ménages dans les *favelas* : les plus pauvres, restreints par leur manque de moyens, et la « petite couche moyenne », qui vient de sortir de la pauvreté et qui dispose d'équipements plus importants. Dans les deux cas, cette contradiction ouvre la question des inégalités d'accès et des efforts de diminution de la consommation d'électricité, alors que ces abonnés sont loin d'être les plus gros consommateurs d'électricité. C'est ce que nous explorerons dans le prochain et dernier chapitre.

Chapitre 7. « Civilisation » marchande et euphémisation des inégalités d'accès

Les recouvrements progressifs des factures ont eu pour fonction d'atténuer partiellement et pour une période déterminée les effets brutaux de la marchandisation du service (chapitre 5). Pour autant, des inégalités d'accès et d'usage du service apparaissent. Ce chapitre s'intéresse d'abord aux conséquences socio-économiques de la régularisation du service sur l'accessibilité des ménages à partir d'une analyse économique des taux d'efforts, de débranchement du service (Cohen 2013), qui sera complétée par nos entretiens auprès des ménages et l'observation à l'agence commerciale de la Light installée à Cantagalo. Si le débranchement temporaire du service est un phénomène mineur dans les deux *favelas*, le taux d'effort[269] est important, notamment pour les ménages au bas de l'échelle socio-économique des deux *favelas*. Pour explorer les conséquences socio-économiques de la régularisation nous nous sommes également intéressée aux commerçants. Ce choix a été déterminé par un élément simple : leurs activités dépendent intégralement de la disponibilité du service d'électricité. Ceux-ci apparaissent comme une catégorie d'abonnés particulièrement fragilisée par l'effet combiné de la régularisation du service et des nouveaux ajustements économiques liés à l'installation des UPPs.

Afin de contribuer à la diminution du taux d'effort de ces abonnés, l'entreprise a mis en place un nouveau « projet pilote », appelé « *Light recicla* », à ce jours, le seul dispositif complémentaire à la régularisation du service. Mis en place à partir d'août 2011 dans certaines *favelas* en voie de régularisation, il consiste à octroyer des bonus (réduction sur la facture d'électricité) en échange de la collecte de déchets solides recyclables de la part des abonnés. Il devrait ainsi permettre une meilleure accessibilité financière au service d'électricité et, selon les termes mobilisés par l'entreprise, une « durabilité environnementale » accrue. Ce projet sera analysé sous l'angle des modes de traitement des inégalités. Nous verrons qu'il participe largement à une individualisation et à une dépolitisation de la question de l'accès au service.

[269] Le taux d'effort évalue le rapport entre les dépenses engagées pour la facture d'électricité et le revenu disponible.

1. Les ménages : des taux d'effort en progression qui déstabilisent la relation commerciale

Certains auteurs pointent la nécessité d'élargir et d'enrichir la notion d'universalisation du service d'électricité, généralement appréciée par le taux de couverture physique du réseau (accès technique). Ces auteurs affirment la nécessité d'inclure également la dimension économique relative à la possibilité d'utiliser durablement le service (« accès économique ») (Fugimoto 2005, pour le contexte brésilien; Catenazzi et Representação 2000, cité par Botton 2005, pour le cas argentin). Pour garantir un accès intégral aux services énergétiques, il est donc essentiel de prendre en compte la capacité de paiement des ménages, le coût de l'énergie et l'efficacité des appareils (Pachauri et Spreng 2004). Dans le contexte urbain brésilien, où le taux de couverture du réseau est proche de 100 %, mais avec des pertes commerciales élevées, la question de l'universalisation de l'accès au service est d'abord une question d'universalisation à un accès régularisé. C'est à partir de la mise en œuvre massive de projets de régularisation du service que l'enjeu de « l'accès économique » prend toute sa place dans une réflexion sur la généralisation du service. S'intéresser à cette dimension revient donc à explorer dans quelle mesure les conditions du passage à un accès régularisé permet une universalisation équitable.

Un coût d'accès trop élevé peut en effet se révéler être un facteur d'augmentation des inégalités, et d'abord des « inégalités d'accès », celles-ci étant généralement mesurées par la part de personnes exclues du service. La part de ménages subissant un débranchement temporaire par défaut de paiement en est sûrement un premier indicateur. Des analyses antérieures ont notamment montré que la forte augmentation des tarifs électriques enregistrée au Brésil à partir des réformes de privatisation (1996-2003) a touché tout particulièrement les plus pauvres (Aguiar *et al.* 2007). Cela s'est traduit par une diminution de la consommation pour cette tranche de la population[270]. Si les revenus des plus pauvres ont augmenté pendant les derniers années, les tarifs d'énergie électrique ont augmenté plus que proportionnellement, et particulièrement pour ce groupe, affectant le niveau de bien-être acquis grâce à la réduction de la pauvreté (Aguiar *et al.* 2007). De ce fait, l'abordabilité du service[271] (*affordability*) est essentielle pour lutter contre les inégalités.

[270] De la consommation facturée. Les auteurs concluent avec l'hypothèse que cette augmentation tarifaire aurait encouragé la mise en place de stratégies de contournement des compteurs.

[271] A un prix raisonnable pour que le service puisse être accessible.

1.1. Un taux d'effort pour les classes socio-économiques le plus défavorisées

Le taux d'effort évalue le rapport entre les dépenses engagées pour la facture d'électricité et le revenu disponible. Il mesure le coût d'accès au service d'électricité en fonction des ressources des ménages. Une étude réalisée par l'équipe d'économie de l'Université Fédérale de Rio de Janeiro en 2005 sur la relation entre consommation énergétique (électricité et GPL), pauvreté et exclusion sociale dans la *favela* de Caju avance que : « si les montants estimés[272] étaient intégralement payés[273], pratiquement tous les domiciles seraient dans une situation de pauvreté énergétique, étant donné que le pourcentage des revenus destiné à la fourniture d'énergie électrique serait significativement supérieur à 5%, niveau que nous avons proposé pour déterminer le seuil de pauvreté énergétique »[274] (Oliveira et Alii, 2005, p. 53). Cette étude pointe finalement le risque d'aggravation des inégalités socio-économiques produites par des services énergétiques chers. Or, il est essentiel de souligner que l'étude en question a été réalisée dans des *favelas* où les pertes commerciales étaient encore assez importantes ce qui implique que le taux d'effort est plutôt estimé que réel.

Pour calculer le taux d'effort des ménages, nous nous appuyons sur la recherche menée par la UFF. Dans le chapitre précédant, nous avons présenté le nombre de foyers interrogés ainsi que leur répartition selon la tranche de revenus (en nombre absolu et en pourcentage, tableaux 34 et 35). Voici un tableau complémentaire (38) qui présente les revenus moyens par foyer selon les différentes tranches de revenus à partir des données de la UFF. Il montre que le revenu moyen par foyer ne dépasse pas les 6 s.m. dans les *favelas* concernées, alors que dans la ville de Rio de Janeiro celui-ci peut être supérieur à 25 s.m.

---

[272] Les données produites reposent sur le calcul des consommations des ménages en fonction de la possession d'appareils et non pas sur le prix réellement payé pour la consommation.

[273] L'étude prend en considération le fait qu'il existe des pratiques de manipulation du compteur et que le montant payé peut donc être moindre que celui réellement consommé.

[274] La notion de *fuel poverty* (pauvreté/précarité énergétique) a émergé dans le contexte anglais pour désigner les difficultés, voire l'incapacité à chauffer correctement son logement. En France, cette notion a été élargie à l'ensemble des difficultés que les personnes doivent affronter pour satisfaire leurs besoins élémentaires en énergie en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat. Selon la définition adoptée en Grande Bretagne, toute personne qui dépense plus de 10 % de son revenu disponible au paiement de ses factures d'énergie est considérée dans une situation de précarité énergétique (Devalière 2009). Les travaux de I. Devalière auprès des ménages pauvres en France se sont attachés à montrer les pratiques de ces ménages pour faire face à la précarité énergétique (Devalière 2009).

Tableau 38. Revenus moyens par ménage Santa Marta et Cantagalo (UFF)– 2012

Favelas	Tranche de revenus par ménage							Revenu moyen
	Inférieure à 2 s.m.	Entre 2 et 3 s.m.	Entre 3 et 6 s.m.	Entre 6 et 10 s.m.	Entre 10 et 15 s.m.	Entre 15 et 25 s.m.	Plus de 25 s.m.	
Cantagalo	827	1.555	2.327	-	-	-	-	1.294
Santa Marta	756	1.454	2.443	-	-	-	-	1.050
Ville de Rio de Janeiro	**714**	**1.349**	**2.332**	**4.036**	**6.320**	**10.125**	**22.912**	**6.154**
Région Métropolitaine de Rio de Janeiro (RMRJ)	**751**	**1.322**	**2.278**	**4.074**	**6.353**	**9.944**	**22.456**	**4.662**
Brésil	**703**	**1.332**	**2.272**	**4.027**	**6.298**	**9.763**	**21.069**	**3.435**

Source : Cohen (2013)

Le tableau suivant (39) présente le taux d'effort d'accès au service électrique calculé par le rapport entre les revenus familiaux et le montant facturé[275].

Tableau 39. Taux d'effort à partir du prix moyen des factures – Santa Marta et Cantagalo[276]

Favela	Tranches de revenus par ménage					
	Inférieur à 2 s.m.		Entre 2 et 3 s.m.		Entre 3 et 6 s.m.	
	Montant moyen (*reais*)	Taux d'effort (%)	Montant moyen (*reais*)	Taux d'effort (%)	Montant moyen (*reais*)	Taux d'effort (%)
Santa Marta	55	7,3	55	3,8	59	2,4
Cantagalo	60	7,3	64	4,2	55	2,4

Source: élaboration par l'auteur à partir de Cohen (2013)

Ces données montrent que les ménages ayant les revenus familiaux les plus faibles, inférieures à 2 s.m., sont ceux qui consacrent la part la plus importante de leur budget au paiement de la consommation d'électricité. Une donnée de taille si on considère que cette classe concentre 65 % des enquêtés à Santa Marta et 58 % à Cantagalo (tableau 35). Dans les deux *favelas*, ce poids diminue à mesure que l'on passe aux tranches de revenus supérieures (Cohen 2013).

Ce gradient de taux d'effort se reflète dans la perception des ménages. Les ménages ayant des revenus familiaux inférieurs à 2 s.m. et entre 2 et 3 s.m., considèrent majoritairement que le poids de la facture sur le budget est lourd voire très lourd : 57 % et

[275] Nous présentons ici uniquement le prix moyen des factures par classe de revenus. Voir le tableau 37 pour constater à quel niveau de consommation (en kWh) cela correspond.

[276] Pour rappel, le salaire minimum en 2012 était de 622 *reais* (environ 190 euros).

60% respectivement (Cohen 2013). A l'inverse, parmi ceux qui gagnent entre 3 et 6 s.m., seuls 28 % des ménages interrogés ont cette perception (Cohen 2013).

Si l'on prend en compte qu'à Santa Marta le recouvrement progressif était encore en cours pendant l'enquête menée par la UFF (2012), on peut s'attendre, une fois cette politique commerciale terminée, à ce que la part du budget consacrée aux dépenses en électricité soit encore plus importante. Le calcul de la consommation sur la base du taux d'équipement et de l'usage des appareils permet de vérifier cette hypothèse (tableau 37). Dans ce tableau, nous avions montré que la consommation calculée est supérieure à celle facturée pour toutes les tranches de revenus familiaux. Cette tendance indique qu'après le recouvrement progressif, le coût de la facture sera significativement plus important pour ces abonnés. Les protestations des habitants de Santa Marta en avril 2014 en faveur de recouvrements justes et abordables (chapitre 5) semblent confirmer que la fin du recouvrement progressif a ouvert la question partiellement suspendue de la marchandisation du service. Le constat d'un effort considérablement plus important pour les ménages à plus faibles revenus nous encourage à interroger l'efficacité du mécanisme d'attribution du tarif social.

1.2. La totalité des pauvres n'accède pas au tarif social

Comme nous l'avons présenté dans le chapitre 3, une nouvelle loi sur le tarif social a été publiée en 2010 et elle attribue le tarif préférentiel seulement aux familles inscrites au *Cadastro Unico.* L'inclusion des abonnés au tarif social présente plusieurs défis qu'il s'agira ici de mettre à l'épreuve des données de terrain. Comme nous l'avons vu, le *Cadastro Unico*, le registre national permettant d'accéder aux programmes sociaux du gouvernement fédéral, rassemble les données socio-économiques de ces populations. L'accès aux différents programmes sociaux du gouvernement par les familles inscrites au *Cadastro Unico* dépend pourtant du seuil de revenus déterminé par chaque programme. L'accès au tarif social concerne des familles ayant des revenus inférieurs à moitié s.m. par personne, alors que le programme *Bolsa Familia* est réservé aux familles ayant des revenus mensuels par personne inférieurs à un quart de s.m. Il est donc possible d'être inscrit au *Cadastro Unico*, sans pour autant entrer dans les critères du *Bolsa Familia*.

La distinction offerte par Bruno Lautier entre les politiques « ultra-ciblées » et celles « ciblées » dans les politiques sociales en Amérique Latine, nous aide à définir la politique d'accès au tarif social. Les premières, « ultra-ciblées », concernent une première vague de politiques mises en place dans les années 1990 ayant pour cible des catégories précises : enfants des écoles de tel type de zone géographique ; femmes chômeuses enceintes ; petits paysans situés à tant de kilomètres des lieux de commercialisation, etc

(Lautier 2013a). Les secondes, au « ciblage large », ont progressivement remplacé les premières à partir des années 2000, et reposent sur une conception du ciblage plus large, ce qui procède, selon l'auteur, d'un « remplacement de la « lutte contre la pauvreté » par la « lutte contre la vulnérabilité » » (Lautier 2013a). Ces politiques seraient paradoxalement mieux « ciblées » que les « ultra-ciblées ». Pourtant, s'il y a très peu de « non-pauvres » qui touchent des aides, il y a beaucoup de pauvres (selon une définition à partir des critères d'attribution des aides), qui ne sont pas aidés (Lautier 2013a). La politique d'accès au tarif social s'inscrit dans la continuité de ces politiques « ciblées » au sens large et il est possible de constater les mêmes limites en termes de nombre de bénéficiaires possibles mais qui ne réclament pas le tarif préférentiel.

Les données de la UFF indiquent qu'une part relativement faible de ménages enquêtés a accès au tarif social dans les deux *favelas* : 17,8 % à Santa Marta et 16,4 % à Cantagalo (Cohen 2013). Le tableau suivant présente ces pourcentages et leur distribution selon la tranche de revenu, calculés sur le total des ménages interrogés.

Tableau 40. Pourcentage (%) de bénéficiaires du tarif social d'électricité sur le total des ménages interrogés – Santa Marta et Cantagalo 2012

Favela	**Tranche de revenu par ménage**			Total (%)
	Inférieure à 2 s.m. (%)	Entre 2 et 3 s.m. (%)	Entre 3 et 6 s.m. (%)	
Santa Marta	11,8	3	3	17,8
Cantagalo	10	2,2	4,2	16,4

Source : élaboration par l'auteur à partir de Cohen (2013)

Les ménages ayant les revenus familiaux les plus faibles, inférieurs à deux s.m., sont ceux qui enregistrent les taux d'accès le plus importants au tarif social, même si ceux-ci restent relativement faibles. Comme l'on pouvait s'y attendre, ces pourcentages décroissent pour les tranches de revenus familiaux supérieures. Il est pourtant intéressant de noter que les deux dernières tranches de revenus enregistrent des pourcentages similaires, ce qui indique que malgré des revenus familiaux plus élevés, les revenus par personne restent relativement faibles. Ces données sont d'intérêt parce qu'elles nous expliquent une dynamique d'importance pour comprendre les modes de développement de la société brésilienne. Ces ménages ayant des revenus mensuels familiaux supérieurs à deux s.m. pourraient être rattachés à la « nouvelle classe moyenne », si l'on considère les seuils de revenus conventionnellement établis - entre 1 200 et 5 174 *reais* - (Neri 2011b). Or, le passage à cette « classe moyenne » se fait essentiellement grâce au nombre important de personnes qui travaillent au sein du ménage, alors que les salaires restent relativement faibles. Au soutien de cette idée, nous présentons ici les pourcentages de

ménages ayant accès au tarif social, calculé sur le total de ménages interrogés par tranche de revenu (tableau 41)[277]. En effet, comme nous l'avons présenté (tableau 34) le nombre de ménages interrogés par tranche est différent. Il est intéressant de noter que parmi les ménages intérrogés ayant des revenus entre 3 et 6 s.m. plus de la moitié (57 %) bénéficient du tarif social à Santa Marta et 20,7 % à Cantagalo, pourcentages bien supérieurs à ceux ayant des revenus inférieurs à 2 s.m.

Tableau 41. Pourcentage (%) de bénéficiaires du tarif social d'électricité sur le total de ménages interrogés par tranche de revenu – Santa Marta et Cantagalo 2012

Favela	**Tranche de revenu par ménage**			Total (%)
	Inférieure à 2 s.m. (%)	Entre 2 et 3 s.m. (%)	Entre 3 et 6 s.m. (%)	
Santa Marta	18,2	10	57	17,8
Cantagalo	17,2	10	20,7	16,4

Source : élaboration par l'auteur à partir de Cohen (2013)

Le faible taux de bénéficiaires du tarif social suggère un décalage important entre les ménages ayant réellement accès à la subvention et ceux qui sont éligibles au regard de leurs revenus. Ce décalage est confirmé par une confrontation entre le taux de ménages ayant des revenus inférieurs à moitié s.m. par personne, qui est, pour rappel, le critère principal pour bénéficier de la subvention, et le taux de bénéficiaires du tarif social permet de quantifier ce décalage : 56 % des ménages à Cantagalo ont des revenus inférieurs à moitié s.m et 50 % à Santa Marta, essentiellement concentrés dans la tranche de revenus inférieure à 2 s.m. par foyer (Cohen 2013).

Lors de notre enquête de terrain nous avons également constaté un décalage important entre les ménages éligibles au tarif social selon les critères d'éligibilité et ceux qui y ont réellement accès. Nous avons repéré plusieurs raisons qui contribuent à ce décalage. D'abord, une faible connaissance de la politique sociale parmi les ménages interrogés, malgré la mise en place d'une large campagne d'information. Ensuite, il était assez fréquent que les ménages liaient l'attribution du tarif social exclusivement au *Bolsa Familia.* Cette confusion semble avoir pour origine le succès du *Bolsa Familia,* l'un des programmes phares de la politique de Lula et donc le plus connu. La responsable du *Cadastro Unico* auprès de la municipalité explique que la plupart des ménages souhaitent s'inscrire au *Bolsa Familia,* alors qu'ils méconnaissent les autres programmes (Directrice du département des programmes de transfert des revenus, Secrétariat municipal

[277] La part de ménages bénéficiaire du tarif social parmi les ménages interrogés appartenant à la même classe.

d'assistance sociale, 7.10.2011). Lors de notre observation auprès de l'agence commerciale de la Light à Cantagalo, nous avons également constaté qu'il était très commun que les agents demandent aux abonnés s'ils étaient inscrits au programme *Bolsa Familia*, afin d'évaluer leur insertion possible dans le tarif social. Cette procédure est mise en place face à une méconnaissance du *Cadastro Unico* de la part des abonnés. L'existence de deux seuils de revenus différents n'est pourtant même pas mentionnée par les agents. Cette dynamique risque ainsi de pérenniser la mauvaise information auprès des abonnés, notamment par les chaînes de communication institutionnelles.

Ces deux premières sous-sections nous ont permis de montrer que la régularisation du service pèse particulièrement sur les ménages le plus défavorisés des deux *favelas*. La faible efficacité de la politique de ciblage du tarif social contribue largement à infirmer l'effectivité de cette politique dans ses objectifs d'inclusion sociale et de réduction de la pauvreté. Ces résultats convergent avec les analyses sur les politiques de ciblage menées par l'AFD lorsqu'elles indiquent que « le ciblage est un outil potentiellement très efficace pour réduire la pauvreté s'il permet d'identifier précisément les pauvres sans être trop coûteux, tant pour les bénéficiaires que pour l'opérateur du programme » (Lavallée et al. 2009, p. 17). Comme nous l'avons précisé dans le chapitre 3, 10 millions de *reais* ont été investis tant par la municipalité que par l'entreprise pour engager une recherche active des ménages éligibles au tarif social, chiffre qui rends compte que des coût consacrés dans la seule ville de Rio de Janeiro. Si nous ne sommes pas dans la mesure d'évaluer les résultats de cet accord à l'échelle la ville de Rio de Janeiro, au moins à Santa Marta et à Cantagalo les résultats obtenus sont limités.

Dans les deux prochaines sous-sections nous nous intéressons à deux indicateurs qui permettent de rendre compte partiellement des conséquences de la régularisation du service sur l'accès économique au service : le débranchement et l'endettement. Nos données, essentiellement produites dans le cadre de notre enquête auprès les ménages et de l'observation que nous avons effectuée à l'agence commerciale de Cantagalo, ne nous permettent pas d'entamer une analyse si fine par classe de revenus ni de préciser l'ampleur de ces deux phénomènes. Nous avons pourtant identifié une catégorie particulièrement affecté par ce processus : celle des locataires.

1.3. Les débranchements : un phénomène mineur

Il est nécessaire de préciser d'emblée que toutes les *favelas* ayant un réseau anti-fraude installé enregistrent des taux de paiement des factures proches du 100 % selon les données présentées par l'entreprise dans son rapport de durabilité de 2013 (tableau 42). Ces données laissent pourtant douter de leur véracité car elles indiquent parfois des taux de

recouvrement de plus de 100 %: 102 % à Chapéu Mangueira et 101 % à Batan (dans le tableau : taux de paiement : *adimplência*). De plus, comme nous l'avons déjà précisé (chapitre 4), des stratégies de détournement du réseau semblent voir le jour comme le confirme l'évolution des pertes commerciales (dans le tableau : *perda acumulada*).

Tableau 42. Taux de paiement (%) et des pertes commerciales *favelas* bénéficiaires d'un réseau anti-fraude - 2013

Localidade	Ano de Conclusão	Perda Acumulada					Adimplência (dez/13)
		Antes da APZ	mar/13	jun/13	set/13	dez/13	
Santa Marta	2009	95,00%	8,22%	5,07%	8,30%	8,21%	98,65%
Cidade de Deus 1	2010	52,10%	14,45%	14,45%	11,43%	16,99%	98,44%
Chapéu Mangueira	2010	62,70%	14,75%	8,55%	14,60%	13,80%	102,63%
Babilônia							97,81%
Cabritos	2011	62,30%	12,47%	11,76%	12,80%	11,80%	98,78%
Tabajaras							96,66%
Formiga	2011	73,30%	9,37%	10,75%	10,12%	10,14%	94,70%
Batan	2012	61,80%	10,66%	8,87%	11,47%	11,10%	101,33%
Borel	2013	60,50%	31,06%	26,13%	9,71%	9,84%	87,50%
Média	-	64,10%	14,60%	12,30%	11,20%	11,10%	98,50%

Source : Light (2013a, p. 71)

Ces données indiquent que le taux d'effort que nous avons présenté auparavant est effectivement supporté par les ménages, notamment à Santa Marta où le taux de recouvrement en 2013 est proche de 100 %. A Cantagalo, les données les plus récentes dont nous disposons concernent octobre 2011 lorsque le taux de paiement s'élevait à environ 60 % (selon les informations fournies par la gérante sociale (2)).

Selon l'enquête menée par la UFF, le débranchement, entendu comme la suspension temporaire du service pour défaut de paiement, semble un phénomène mineur dans les deux *favelas* enquêtées (1,4 % à Santa Marta et 4 % à Cantagalo), alors que les données officielles de l'entreprise n'ont pas été diffusées. Notre enquête a produit des résultats similaires à celles de la UFF en ce qui concerne Cantagalo. Nous n'avons rencontré aucun ménage ayant vécu un débranchement et cela malgré le défaut de paiement[278]. Au contraire, au moment de notre enquête à Santa Marta, un nombre assez significatif de ménages interrogés avait vécu un débranchement provisoire : neuf ménages sur vingt-trois. Expliquer ce décalage n'est pas une tâche aisée, mais il peut être

[278] Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 4, le type de système socio-technique pèse sur l'effectivité des mesures de débranchement.

partiellement attribué au fait que les deux enquêtes ont été menées à des périodes différentes[279]. Au moment de notre enquête (fin 2010), le débranchement était affiché par le président de l'association de résidents comme un phénomène majeur, suite à plusieurs plaintes de la part des habitants, ce qui l'avait d'ailleurs encouragé à entamer une discussion avec les pouvoirs publics sur la manière d'introduire des tarifs abordables[280]. Au contraire, lors de notre dernière mission (août 2011/décembre 2011), le même président affirmait que le débranchement n'était plus un phénomène significatif. Cela semble indiquer que les ménages avaient intégré au fur et à mesure cette dépense dans l'organisation du budget familial, leur permettant ainsi d'éviter la situation de débranchement. A l'appui de cette hypothèse, nous pouvons mentionner l'exemple de deux ménages (sur les neuf ayant vécu un débranchement temporaire) qui affirment avoir été débranchés en raison d'un oubli de paiement de la facture. Abonnés pour la première fois dans leur vie, ils rappellent que le paiement de la facture n'est pas seulement une nouvelle dépense à intégrer dans l'organisation du budget familial, mais aussi une nouvelle tâche administrative.

> « J'ai payé une semaine en retard, car j'avais oublié, et il m'ont débranchée. Ils ont mis deux jours pour me rebrancher après le paiement de la facture. Ils devraient rebrancher en moins de 24 heures. Je n'ai pas eu de dommages, mais je pense que maintenant que nous sommes en train de payer, j'ai le droit à un service de qualité. » (M. femme, Santa Marta, 11.12.2010)

> « La date d'expiration de la facture était le lundi et le mardi ils m'avaient déjà débranchée, en plus j'ai du payer une taxe de reconnexion de 5 *reais*, ma fille a payé en retard, car elle a oublié. » (El. femme, Santa Marta, 13.12.2010)

Au delà de cette situation minoritaire, l'instabilité du salaire est affichée comme la première cause conduisant à des difficultés de paiement des factures, ainsi que le manque de ressources financières : au sein de ces neuf ménages, le poids de la facture varie entre 2 et 3 % et 15,6 % des revenus disponibles. Le décalage entre l'expiration de la date de paiement de la facture et la date d'arrivée du salaire est également cité comme l'une de raisons conduisant au non-paiement dans les délais. En réalité, l'entreprise offre aux abonnés la possibilité de changer la date d'échéance du paiement. Nous avons pourtant relevé une carence d'information parmi les ménages interrogés qui méconnaissent largement cette démarche. De plus, cette mesure s'avère faiblement efficace pour répondre

[279] Celle de la UFF a été menée en 2012.

[280] Nous verrons cela en détail par la suite dans ce même chapitre.

à l'une des caractéristiques principales de cette instabilité : la date, souvent aléatoire, de la réception du salaire. Ainsi changer la date d'expiration de la facture ne pallie que partiellement ce problème. Les témoignages suivants des ménages que nous avons interrogés illustrent la centralité du critère qu'est l'instabilité du salaire :

> « Mon salaire est arrivé plus tard que prévu et je n'avais pas les moyens de payer. » (Danielle, Santa Marta, 11.12.2010)
>
> « J'ai été débranchée déjà trois fois. Une fois je suis restée un mois sans électricité, toute la nourriture s'est détériorée, ils m'ont débranché sans préavis. J'ai été débranchée parce que je n'arrive pas à payer mes factures par manque d'argent et à cause de la date d'échéance ; elle n'est pas appropriée, car elle est celle de l'arrivée de mon salaire. » (G. femme, Santa Marta, 13.12.2010)
>
> « J'ai été débranchée trois fois ; ils te débranchent et l'avis de débranchement arrive après et en plus, ils dépassent le délai de ré-branchement. S'ils savent que tu ne paies pas, ils savent aussi quand tu paies, non ? C'est nous qui devons leur demander de nous rebrancher, et en plus ils nous font payer une taxe supplémentaire. Moi je paye toujours un peu en retard, mon salaire est variable et ce sont eux qui décident la date d'expiration de la facture. » (Eli. femme, Santa Marta, 13.12.2010)
>
> « J'ai été débranchée une fois après une semaine de retard, mais j'ai payé juste après, car la pire chose c'est de rester sans électricité, donc il faut payer même si c'est très cher. Ils m'ont rebranché en 24 heures; je trouve que c'est beaucoup de temps, ils devraient te rebrancher tout de suite. » (R. femme, Santa Marta, 9.12.2010)
>
> « J'ai déjà était débranché quatre fois, je n'ai pas l'argent pour payer ce coût, c'est trop lourd » (V. L. femme, Santa Marta, 13.12.2010)

Parmi les ménages ayant été débranchés au moins une fois pour des raisons économiques, plus de la moitié sont des locataires (quatre sur sept). Cette tendance s'explique d'abord par le fait que la facture d'électricité est une charge supplémentaire qui se rajoute à un coût du loyer souvent important par rapport à leur budget. Mais la dynamique qui semble avoir contribué le plus à la précarisation de cette tranche de la population est la valorisation immobilière enregistrée dans les *favelas* avec l'UPP. Le tableau suivant (43) montre la variation des prix de l'immobilier locatif avant et après l'installation de l'UPP à Santa Marta. Ces données ont été diffusées par le gouvernement de l'Etat et produites à partir des déclarations des associations de résidents des deux *favelas*.

Tableau 43. Variation de la valeur des loyers avant et après l'UPP – Santa Marta 2010

SANTA MARTA	Partie haute de Santa Marta		Valorisation (%)	Partie basse de Santa Marta		Valorisation (%)
	Avant l'entrée de l'UPP (*reais*)	Après l'entrée de l'UPP (*reais*)		Avant l'entrée de l'UPP (*reais*)	Après l'entrée de l'UPP (*reais*)	
Deux pièces	150	450	200	230	400	74
Deux chambres	430	570	32	-	-	-

Source : (IETS 2010b)

En effet, parmi les ménages locataires que nous avons interrogés, ceux qui ont subi une augmentation de leur loyer ont également été débranchés au moins une fois. Le montant du loyer a notamment augmenté pour trois ménages sur sept, sachant que les quatre autres en location affirment d'avoir réussi à négocier une stabilisation du loyer.

Tableau 44. Variation de la valeur des loyers – Santa Marta

	Revenu total du ménage (*reais*)	Loyer avant l'UPP (*reais*)	Loyer après l'UPP (*reais*)
L.	590	280	280
R.	1000	150	150
V. L.	500	250	250 (débranché)
G.	600	300	300 (débranché)
Va.	1000	200	370 (débranché)
Sw.	580	150	280 (débranché)

Source : élaboration par l'auteur à partir des données produites sur le terrain

Pour Va., l'une des femmes interrogées, l'augmentation du loyer a été tellement insupportable financièrement qu'elle a décidé de choisi de déménager avec une amie afin de partager le loyer et les nouvelles charges. Au total, sept personnes, (les deux femmes et cinq enfants) habitent dans un espace très restreint comprenant une pièce commune, une chambre, une petite cuisine et les toilettes :

> « Ici nous sommes deux familles, nous avons décidé d'aller vivre ensemble parce que je n'arrivais plus (économiquement) à vivre toute seule avec mes enfants. Donc maintenant ici habite aussi ma copine avec ses enfants et on partage le loyer et les charges. Nous sommes sept à habiter ici. Moi, je gagne un salaire minimum (520 *reais*) et j'ai trois enfants, c'est difficile de rester sur place avec ce loyer. Une fois, je n'avais pas les moyens de payer et ils nous ont débranchés tout de suite. Nous sommes restés cinq jours sans électricité, car vraiment nous n'avions pas l'argent pour payer et cela a été la semaine où je suis rentrée de l'hôpital et je venais d'accoucher ! En plus j'ai payé 5 *reais* de reconnexion. » (Va. femme, Santa Marta, 12.12.2010)

Malgré le nombre restreint de ménages interrogés, ces données montrent empiriquement une dynamique de précarisation d'une certaine catégorie de la population à Santa Marta, celle des locataires, comme l'avait également présumé Justine Ninnin au regard des effets de la valorisation immobilière sur les habitants des *favelas* bénéficiaires d'une UPP (Ninnin 2014). L'articulation entre les dynamiques de valorisation immobilière et de régularisation des services a largement contribué à cette précarisation. Si aujourd'hui ils sont minoritaires dans les deux *favelas*, les locataires ne correspondent qu'à 19 % de la population à Santa Marta et 26 % à Cantagalo (IPP-Rio 2013a; IPP-Rio 2013b), le marché locatif semble en pleine expansion dans ces *favelas* ce qui permet de conforter l'hypothèse d'une « précarisation du précaire » avancée par P. Abramo (Abramo 2012).

1.4. Le cercle de l'endettement : une voie (lourde) pour éviter le débranchement

Lors des observations que nous avons pu mener auprès de l'agence commerciale installée à Cantagalo, nous avons constaté que les abonnés recourent souvent à l'ouverture d'un plan de paiement permettant d'échelonner les montants des factures comme moyen de sortir, au moins temporairement, du risque de débranchement. Dans ce cadre, il est assez commun que les abonnés ayant des difficultés de paiement accumulent plusieurs factures jusqu'au moment limite du débranchement. La réglementation dans le secteur électrique permet aux entreprises de distribution de couper le service après deux avis de débranchement et donc trois mois après le non paiement de la première facture. Alors que, comme nous l'avons indiqué dans le chapitre 4, les ménages interrogés à Santa Marta ayant vécu un débranchement, déclarent que le débranchement a été réalisé sans avis préalable et après une semaine maximum après l'expiration de la date du paiement de la facture, l'observation à Cantagalo nous a montré qu'il est assez commun de payer l'ensemble des factures accumulées juste avant le dépassement des trois mois. C'est exactement ce moment limite qui encourage les abonnés à demander à l'entreprise un échelonnement du remboursement de la dette. Dans ce cadre, l'entreprise calcule l'ensemble du montant des factures à payer et le divise en plusieurs échéances en accord

avec l'abonné. Par ce mécanisme, l'abonné s'engage donc à payer la facture du mois courant plus une part du montant de la dette. Le cumul des factures à payer peut se révéler assez important, comme le montre le dialogue suivant :

Encadré 18. L'ouverture d'un plan de paiement échelonné

Abonné : Je voudrais échelonner toutes ces factures

Agent : Le montant total est de 602 *reais* (environ 200 euros), en combien de fois vous souhaitez payer ? En moyenne, vous recevez des factures de 110 *reais*, donc chaque mois vous devez payer la facture du mois courant, plus la part de la dette rééchelonnée

Abonné : Ce n'est pas à moi cette facture, c'est à ma tante. Elle voudrait juste savoir le montant total à payer. Après c'est elle qui va venir ici et décider en combien de fois elle préfère régler son dû

Agent : Ok, alors je vais noter ici le total.

Source : Observation auprès de l'agence commerciale de la Light à Cantagalo, le 23.09.2011

Si l'ouverture d'un plan de paiement peut permettre à l'abonné d'échapper à la coupure du service, ce plan risque pourtant de le fragiliser sur le long terme. Nous avons en effet enregistré plusieurs situations où les abonnés étaient obligés de demander l'ouverture d'un plan de paiement pour la deuxième, voire la troisième fois. Au-delà du fait que ces abonnés se trouvent pris dans un cercle vicieux d'endettement envers l'entreprise de distribution pour des périodes assez longues (jusqu'à vingt mois), le plan de paiement ne semble pas résoudre le problème, notamment pour les ménages nombreux, qui ne savent pas comment rendre la consommation compatible avec leur capacité de paiement. Le dialogue suivant illustre cette dynamique.

Encadré 19. (Encore une autre) ouverture d'un plan de paiement échelonné

Abonné : Moi j'ai un problème, ma facture est très élevée, de 600 *reais* et j'ai déjà ouvert un plan de paiement en vingt fois. J'ai déjà demandé une visite technique, mais jusqu'à aujourd'hui personne n'a contrôlé le fonctionnement de mon compteur. Même si je paie en plusieurs fois, je ne vais pas arriver à payer tout cela et je ne peux pas continuer à m'endetter de cette manière. Il y a un problème dans le compteur, c'est sûr, car je ne consomme pas 600 *reais* d'électricité.

Agent : Bon, mais la seule solution est de faire un autre plan de paiement en plusieurs fois

Abonné : Non mais, il faut faire une visite technique ! Vous avez dit que vous alliez envoyer une équipe ! Bon, je vais ouvrir un autre plan de payement en vingt crédits, mais les prochaines factures non, il faut trouver une solution.

Agent : Ok. On va ouvrir un autre plan de paiement et laissez moi votre numéro de téléphone. Je vais vous appeler quand j'ai des nouvelles de l'équipe technique.

Abonné : Ok. Ciao.

Source : Observation auprès de l'agence commerciale de la Light à Cantagalo, le 6.10.2011

Si les agents proposent systématiquement l'ouverture d'un plan de paiement lorsque l'abonné présente plusieurs factures impayées, les abonnés semblent opter pour cette solution seulement lorsque le montant total à payer est considéré comme insoutenable économiquement. L'échelonnement des factures met en effet l'abonné face à l'insécurité de ne pas arriver à payer conjointement la facture du mois courant, plus le versement partiel de la dette. C'est encore plus vrai dans les situations d'instabilité et de précarité économique comme celle présentée dans le dialogue suivant.

Encadré 20. La peur de l'endettement

Abonnée: Bonjour, moi je suis inscrite au *Bolsa Familia*, mais je suis en dette. J'ai ma facture de juin de 28 *reais*, juillet de 32 *reais* et août de 41 *reais*.

Agente: Vous voulez le payer en plusieurs fois (*vamos parcelar isso*) ?

Abonnée : C'est la première fois que je paie une facture. Comment ça marche ?

Agente : On va additionner les montants de toutes les factures : 28 + 32 + 41 et étaler en plusieurs fois. Chaque mois, vous payez la facture du mois courant plus la petite part établie par le plan.

Abonnée : Non, non. Je vais payer tout ensemble, en une seule fois. Mon mari m'a donné l'argent aujourd'hui, les prochains mois je ne sais pas si je vais avoir l'argent. C'est mieux de payer tout cela ensemble aujourd'hui.

Agente : Ok. Mais si vous ne payez pas aujourd'hui vous allez être débranchée, car dans votre facture il y a un avis de débranchement. Ça fait déjà trois mois que vous êtes en retard.

Abonnée : Non non, la prochaine fois je vais peut être ouvrir un plan de paiement, mais aujourd'hui que mon mari m'a donné l'argent c'est mieux de régler tout cela vite.

Source : Observation auprès de l'agence commerciale de la Light à Cantagalo, le 23.09.2011

Marie Plancq-Tournadre avait montré que la politique de branchement au réseau d'eau et d'électricité dans un contexte de pauvreté massive et de généralisation des modes de gestion marchand des services publics dans l'Afrique du Sud post-apartheid avait

produit des « débranchés » à moyen et long termes (Plancq-Tournadre 2004). L'analyse de l'accès économique des ménages au service nous a permis de montrer que la précarisation de ces abonnés résidentiels ne se produit que partiellement par l'exclusion temporaire du service (débranchement), mais plutôt par des taux d'efforts très importants pour maintenir cet accès. Selon nos enquêtes, ce sont surtout les locataires qui sont soumis à un double risque: des débranchements à répétition d'abord, et de démenagement ensuite. Les fortes protestations enregistrées à Santa Marta pour des tarifs justes et abordables (chapitre 5) semblent pourtant montrer que les taux d'effort enregistrés par les ménages mettent à mal la pérennité de la relation commerciale, d'abord en ce qui concerne sa légitimité.

Si nous avons exploré le profil de consommation de ces ménages et montré ses déterminants, notamment environnementaux, des recherches supplémentaires restent à faire afin d'éclairer comment les pratiques d'usage des ménages évoluent en raison de la régularisation du service. Pour mieux comprendre les conséquences socio-économiques liés à la régularisation, il est intéressant d'observer les catégories les plus fragilisées par le processus. Les commerçants offrent à cet égard un bon exemple. Cette catégorie d'abonnés est en effet celle qui a été le plus affectée par la régularisation du service alors que la pérennité de leur activité commerciale est étroitement liée à la disponibilité du service d'électricité. Comme nous le verrons dans la prochaine section, certains commerçants mettent en place des tactiques et des mesures d'adaptation, alors de d'autres, "subissent" les coûts au risque de fermer boutique.

2. Les commerçants : tactiques, adaptations et inadaptabilités

Les montants payés par les commerçants suite à la régularisation du service ont généralement un poids important, voire très important dans leur budget parce que la consommation d'électricité est généralement assez élevée et essentielle au fonctionnement de l'activité commerciale. La plupart des commerces ne payaient pas cette consommation auparavant ou uniquement une somme « symbolique » artificiellement baissée par la manipulation du compteur. Certaines activités commerciales ont d'ailleurs enregistré une baisse des entrées suite à la « pacification », ce qui contribue à rendre le paiement des factures moins aisé. Cette section s'intéresse aux conséquences de la régularisation de l'accès au service sur les activités commerciales. Nous avons constaté d'abord des modes d'adaptation à la nouvelle dépense qui façonnent les pratiques quotidiennes dans le cadre de leurs activités : changement des rythmes de production, des modes d'équipement, du model organisationnel, parfois allant dans la direction d'un appauvrissement du service rendu, d'autres fois permettant une conscience plus aiguë des moyens d'optimiser la

consommation, mais aussi des « tactiques » (De Certeau 1990)[281], qui permettent une marge de manœuvre face au système imposé. Enfin, des situations « d'inadaptabilité », qui laissent envisager que certains commerces fermeront. Avant d'entrer dans l'analyse des ces transformations, il est pourtant nécessaire de préciser les modes de prise en compte de ces abonnés dans le projet de régularisation de l'entreprise.

2.1. Inégalités dans l'introduction à la relation commerciale

Comme on l'a évoqué, la politique concernant les recouvrements progressifs ne s'applique pas indistinctement à tous les abonnés concernés par un projet de régularisation du service. Elle s'adresse aux abonnés résidentiels ayant installé un compteur monophasé (chapitre 4), ce qui exclut les utilisateurs d'un autre type de compteur (biphasé ou triphasé), mais aussi les commerçants, qui appartiennent à la classe de consommateurs « non-residentiels ». Aucune politique d'accompagnement n'a été proposée à ces derniers. De manière générale, le prix payé par les commerçants selon la grille tarifaire est assez similaire à celui des abonnés résidentiels : entre 0,40 et 0,46 *reais* par kWh en 2014. C'est pourtant le prix payé pour la disponibilité du service, un montant minimal facturé qui est variable selon le compteur. Ainsi, indépendamment de la consommation réelle de l'abonné, lui sera facturé ce montant minimal correspondant au type de compteur. En 2011, ce recouvrement correspondait à 10 *reais* par mois pour le compteur monophasé (30 kWh facturés), 17 *reais* pour celui biphasé (50 kWh facturés) et 42 *reais* pour celui triphasé (100 kWh facturés) (Light 2011c). Cela signifie que tous les abonnés ayant installé un compteur triphasé sont soumis au paiement d'un montant minimum de 100 kWh. Comme nous le verrons dans cette section, les commerçants ayant installé ce type de compteur sont les plus affectés par la régularisation du service.

Reconstruire les raisons qui ont conduit l'entreprise à ne pas mettre en place une politique expérimentale pour les commerçants n'a pas été une tâche aisée. D'après les témoignages réunis sur le sujet, les raisons sembleraient d'abord relever d'un impensé : « Nous avons commencé avec une politique pour les ménages, car ce sont ceux qui ont le plus de besoins. » (Responsable actuelle de l'unité « service aux communautés », Light, 1.09.2011). Ou encore : « l'électricité, ça leur permet de faire fonctionner leurs activités commerciales. Plus ils consomment, plus ils ont des revenus et donc la possibilité de payer leurs factures… » (Directeur du département des relations avec les communautés, Light, 1.12.2011). Ces réponses se superposent d'abord aux politiques nationales sectorielles dans le domaine tarifaire. En effet, les commerçants ne font pas l'objet d'une politique d'accès

[281] Entendue comme la marge de manœuvre qui joue sur les failles du système, « l'art de faire » qui permet de rester dans le système toute en glissant les limites de cette imposition (De Certeau 1990).

subventionnée. Ensuite, le statut informel de ces commerçants n'est pas un critère à négliger lorsqu'on s'intéresse à cet « oubli », d'autant plus que leurs intérêts ne sont pas défendus par un organisme représentatif, capable de négocier avec la compagnie.

Si toutes ces raisons peuvent avoir pesé dans la non-prise en compte de cette part de la clientèle, l'analyse des objectifs de la politique commerciale permet d'éclairer les logiques qui mènent à cet « oubli ». En effet, la politique commerciale de l'entreprise vise à faire en sorte que les abonnés puissent bénéficier d'un recouvrement préférentiel durant une certaine période, afin d'articuler consommation et budgets. Les objectifs de l'entreprise expriment clairement une volonté de favoriser une adaptation des modes de consommation de ces abonnés selon le modèle postulé du « consommateur à faibles revenus ». Par cet extrait, nous comprenons mieux sa position :

> « Le projet prévoit : client résidentiel, avec un compteur monophasé, avec donc une consommation jusqu'à une charge déterminée (40 ampères, charge maximale supportée par l'installation avec tous les appareils branchés). Si les appareils dans leur ensemble ont besoin d'une charge plus importante, le disjoncteur saute. Alors, cela nécessite un compteur triphasé. Mais là, c'est la classe moyenne et le client perd le bénéfice » (Gérant social (1), Light, 31.11.2011).

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédant, selon l'entreprise le niveau de consommation souhaité pour un abonné « à faibles revenus » est situé entre 160 et 180 kWh, calcul qui repose notamment sur l'usage d'un panier d'appareils de base et tient compte des mesures d'efficacité énergétique permettant une consommation optimale. Or, les modes de consommation des commerçants, qui installent majoritairement le compteur triphasé, ne correspondent pas à l'objectif principal de l'entreprise vis-à-vis des abonnés des « communautés à faibles revenus » : encadrer leurs modes de consommation. Malgré cela, certains commerçants, notamment à Santa Marta, ont pu bénéficier de la politique de recouvrement progressif.

A Santa Marta, un nombre significatif de commerçants bénéficiait de la politique de recouvrement progressif. Ces commerçants, au même titre que les abonnés résidentiels ayant un compteur monophasé, ont donc commencé le paiement des factures avec un coût initial très faible (15 *reais* environ). Cette configuration s'explique par deux raisons principales. D'abord, lors de l'ouverture du contrat la plupart d'entre eux ont été enregistrés comme des abonnés appartenant à la classe résidentielle. Le statut informel de presque la totalité des commerçants que nous avons interrogés a pesé sur les modes de classification dans le registre de la compagnie. Alors que les commerces formels sont directement enregistrés comme des abonnés commerciaux, grâce à leur enregistrement

auprès de l'Association commerciale de Rio de Janeiro, les commerçants informels doivent déclarer leur statut auprès de l'entreprise pour être enregistrés en tant que tels. Si ce n'est pas le cas, ils sont enregistrés comme appartenant à la catégorie résidentielle, y compris pour leurs activités commerciales. Ensuite, ces mêmes commerçants avaient installé un compteur monophasé. Etant enregistrés comme des abonnés résidentiels approvisionnés par un compteur monophasé, ils ont pu bénéficier de la politique commerciale préférentielle. Le fait que certains commerçants aient pu bénéficier du recouvrement progressif et d'autres pas a conduit à une disparité importante entre des abonnés appartenant en réalité à la même « classe de consommateurs ».

A Santa Marta, la moitié des commerçants interrogés bénéficiait du recouvrement progressif grâce à l'installation d'un compteur monophasé[282]. Parmi eux, certains (deux) utilisaient le compteur de leur résidence, tandis que d'autres (quatre) avaient installé deux compteurs, l'un pour leur résidence et l'autre pour leur activité commerciale. L'utilisation d'un même compteur s'avère possible lorsque l'activité commerciale est installée dans le même bâtiment que le logement (ce dernier pouvant être à côté ou à l'étage supérieur). Dans les deux configurations, les commerçants payaient alors le montant de la tranche établie par le recouvrement progressif, qui à l'époque était autour de 78 *reais*[283], pour un palier de 180 kWh.

Les autres commerçants interrogés (quatre) avaient installé un compteur triphasé correspondant aux besoins de leur activité commerciale. Il s'agissait d'activités réclamant une charge électrique plus importante que celle permise par un compteur monophasé : boulangers, commerçants au détail (utilisant plusieurs réfrigérateurs pour la vente de boissons fraîches) et un coiffeur (ayant installé la climatisation pour offrir plus de confort à ses clients). Pour ces commerçants n'ayant pas bénéficié du recouvrement progressif, les montants payés pouvaient être fort variables selon le type de commerce et l'usage des appareils, mais ils étaient tous beaucoup plus importants que ceux de la tranche établie par le recouvrement progressif : entre 800 et 1600 *reais*[284].

A Cantagalo, tous les commerçants interrogés payaient le prix plein du kWh. De ce fait, aucun commerçant ne bénéficiait du recouvrement progressif au moment où nous avons mené notre enquête (novembre 2011). Contrairement à Santa Marta, presque tous les commerçants interrogés utilisaient un compteur distinct pour leur activité commerciale (huit sur dix) et ceux-ci étaient enregistrés auprès de l'opérateur comme étant des abonnés

[282] Six sur les dix commerçants interrogés.

[283] Environ 28 euros.

[284] Entre 300 et 600 euros.

commerciaux. Seuls deux commerçants utilisaient le compteur de leur logement[285]. L'usage du compteur monophasé était nettement dominant, alors que seulement deux commerces, des boulangeries, avaient installé un compteur triphasé. Dans ce cadre, les montants payés par les commerçants pouvaient être fort variables d'un commerce à l'autre. Les boulangeries, les seules à avoir installé un compteur triphasé, sont celles qui enregistraient les factures le plus élevées (entre 700 et 2500 *reais* par mois), alors que les factures des autres commerces se situaient entre 150 et 500 *reais*.

Le taux d'effort des commerçants que nous avons interrogés à Santa Marta et Cantagalo s'élève de 7 % à 16 % selon les informations fournies[286]. Concernant les ménages un taux d'effort supérieur à 5 % est généralement considéré comme élevé, mais nous n'avons pas connaissance de seuils concernant les commerçants. Nous partirons donc des conditions concrètes des commerçants interrogés pour comprendre comment ces taux d'efforts sont perçus et comment celui-ci conditionne leurs pratiques dans le cadre des activités commerciales.

2.2. Une « civilisation » marchande ? Un accommodement par les modes de consommation, l'organisation, les prix

La nouvelle dépense occasionnée par la facture d'électricité est reconnue comme une charge lourde par la presque totalité des commerçants interrogés dans les deux *favelas* en question, sauf un : J. (homme), propriétaire depuis une dizaine d'années d'un salon de coiffure pour hommes et d'un petit établissement de beauté pour femmes à Santa Marta. Alors qu'avant la régularisation du service, les deux activités étaient approvisionnées par un branchement clandestin, le commerçant a choisi ensuite d'installer des compteurs différents dans les deux locaux : un compteur monophasé pour le salon et un compteur triphasé dans l'établissement de beauté. Les « besoins » en termes de charge sont, en effet, différents. Alors que dans les locaux du coiffeur sont branchés trois machines pour coupe hommes, un téléviseur, deux ventilateurs, un DVD et un frigo, dans l'autre établissement « la durée des services fournis est plus longue, il faut donner plus de confort aux femmes, j'ai donc installé la clim » (J. homme, Santa Marta, 15.12.2010). Selon les compteurs, les coûts à payer varient de manière assez importante : alors que la facture du coiffeur s'élevait à environ 80 *reais*, grâce à l'application du recouvrement progressif, celle de l'établissement de beauté s'élevait à 300 *reais*. Le chiffre d'affaires des deux commerces est de 5 000 *reais* par mois (environ 1 600 euros). Après déduction de 2 500 *reais* pour les

[285] Huit commerçants sur dix utilisaient un compteur dédié à l'activité commerciale.

[286] Nous avons calculé le rapport entre le revenus du commerce et le montant de la facture.

salaires des employés, 460 *reais* d'électricité (80 *reais* pour la facture du logement, 380 *reais* pour les factures des deux commerces), le revenu restant est d'environ 2 000 *reais* (600 euros). Pour ce commerçant, qui n'a pas de loyer à payer, ni pour les locaux des activités commerciales, ni pour son logement, les factures d'électricité ne sont pas considérées comme lourdes et il parvient à les payer sans problèmes tous les mois[287].

Mis à part ce cas, tous les autres commerçants interrogés mettent en place des stratégies d'adaptation à la facture avec un double objectif : arriver à payer la facture pour ne pas « être débranché » et diminuer le coût de cette dépense.

La « tactique » d'utiliser le même compteur que celui du logement

Lorsque l'activité commerciale est installée à la même adresse que le logement du commerçant, le choix d'installer un seul compteur est très fréquent, notamment lorsque l'activité commerciale est réalisée directement chez l'habitant. C'est le cas pour le commerce de glaçons ou de *salgados* et *pasteis* (beignets), préparés chez l'habitant et vendus ensuite sur commande ; ou encore le repassage de vêtements. Pour ceux qui travaillent directement à domicile, l'installation d'un double compteur n'est même pas envisagée. Cette opération demanderait souvent d'opérer une séparation du circuit électrique entre le commerce et l'habitation, ce qui est un coût supplémentaire à la charge du commerçant. De plus, comme nous l'avons précisé auparavant, la mise à disposition du compteur a un coût fixe qui serait ainsi doublé. L'usage d'un seul compteur répond à une rationalité économique simple mais elle peut être aussi le fruit d'une stratégie précise afin de tirer le plus grand profit de la politique commerciale préférentielle.

Par exemple, P. R. (homme), propriétaire d'une *birosca* localisée à côté de l'espace Arena à Santa Marta, avait installé deux compteurs monophasés au moment du projet de régularisation, l'un pour l'habitation et l'autre pour le commerce. Lorsqu'il s'est rendu compte que le montant des deux factures était le même (78 *reais*, au moment de l'enquête), à cause de la politique commerciale de l'entreprise, il a décidé de désinstaller l'un des deux compteurs et d'utiliser le même pour l'habitation et le commerce. Cette stratégie lui a finalement permis de réduire, bien que de façon temporaire, ses dépenses en électricité de 50%. En réalité, ses dépenses en électricité sont passées de 14 % à 7 %, calculées d'après les revenus de son commerce, soit 1500 *reais* environ. Depuis l'installation de l'UPP, les

[287] Il est pourtant nécessaire de rendre compte de la condition exceptionnelle de ce commerçant à Santa Marta. Dans un reportage online du 10.10.2012 sur « les Nouveaux Riches des *favelas* », José est cité en exemple, car il a acheté dix immeubles à Santa Marta : "Ele faz fortuna no morro; veja os novos ricos das *favelas*", disponible sur : http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/fotos/-eike-do-dona-marta-faz-fortuna-em-*favela*-do-rio-20251005.html dernière consultation le 10.10.2012.

revenus du commerce n'ont fait que diminuer, alors qu'auparavant ils étaient de 3 000 *reais* par mois : « Avant, j'allais acheter des produits quatre fois par semaine, maintenant, je n'y vais que quatre fois par mois, et les boissons une fois tous les quinze jours » (15.12.2010). L'effondrement du chiffre d'affaires de cette *birosca* n'est pas sans lien avec l'éloignement des narcotrafiquants de la *favela*, qui avaient l'habitude de s'installer à côté de la « quadra » et donc de s'approvisionner à la *birosca*. Comme l'espace n'a pas été réaménagé, cela a fortement limité les revenus de la *birosca*. Déterminer la représentativité de ce commerce, en ce qui concerne l'articulation entre baisse de l'activité commerciale et présence des gangs liés au trafic de drogue n'est pas une tâche aisée. On sait pourtant que les gangs généraient une économie locale non négligeable alors que plusieurs services étaient sous leur contrôle ainsi que les *biroscas* à proximité des points de vente de drogue.

Cette tactique montre bien que certains commerçants ont bien compris les failles du système. Il est indéniable qu'utiliser un même compteur (monophasé) peut s'avérer intéressant pour les commerçants de Santa Marta. Grâce à la politique du recouvrement progressif, ils payent non seulement une seule facture mais, en plus, celle-ci est estimée d'après une consommation fictive et, donc, très inférieure à leurs dépenses électriques réelles. La fin de cette politique commerciale incitative pourrait être particulièrement brutale pour ces commerçants, qui n'ont, comme les ménages par ailleurs, aucun moyen de calculer leur consommation réelle. Des nouvelles tactiques verront-elles le jour ?

Les adaptations : entre efficacité énergétique et dégradation du service rendu ?

Dans son livre « La dynamique de l'occident », Norbert Elias esquisse une théorie du processus de civilisation qui consiste « en une modification de la sensibilité et du comportement humains dans un sens bien déterminé » (Elias 2003, p. 181) se faisant par le passage de la contrainte sociale à l'autocontrainte. Assistons-nous à un processus de « civilisation » par la relation marchande ? Cette idée est tentante. Nous n'irons pourtant pas si loin, alors que nous savons bien que ce processus touche les mécanismes psychiques individuels que nous n'avons pas évidemment explorés. Pourtant, les commerçants modifient largement les modes de consommation par un changement des rythmes d'usage des appareils, leurs replacements par des appareils plus efficaces, voire leur suppression définitive ou temporaire. Ils mettent en place des mesures organisationnelles visant à la rationalisation des coûts. Tout ces changements nous semblent aller dans la direction d'une transformation importantes des pratiques quotidiennes par une gestion de la demande, opérée directement par les abonnés, qui contraignent d'eux-mêmes leurs pratiques.

Dans sa laverie à Cantagalo, Si. (femme) utilise quatre machines à laver professionnelles et deux sèche-linge, approvisionnés par un compteur monophasé. Pour le

repassage, elle emploie une personne à l'extérieur de la laverie, mais peu de clients ont recours à ce service. Les revenus totaux par mois sont environ de 1500 *reais*. Avec cela, elle rémunère une employée (400 *reais*), dépense 100 *reais* pour les produits, 100 *reais* de facture d'électricité. Il lui reste 900 *reais* (environ 500 euros). Si la facture d'électricité varie selon le travail demandé, elle ne dépasse jamais les 100 *reais* (10 % des revenus totaux du commerce). Malgré le taux d'effort considérable, Simone affirme que cette dépense n'est pas insupportable en raison du fait qu'elle est prioritaire : « Mon commerce ne marche que grâce à l'électricité, alors c'est une dépense nécessaire » (Si. femme, Cantagalo, 19.11.2011).

Pour faire en sorte que la facture reste abordable, Simone a largement investi dans l'optimisation technique des appareils : elle a remplacé toutes les vieilles machines à laver par des appareils plus économes (efficacité A). Outre cet investissement, elle a également changé ses habitudes de consommation. A la suite de la régularisation du service, elle a diminué la durée des programmes de lavage (elle ne propose presque que des programmes d'une demi-heure) et ne fait essorer qu'une seule fois. Enfin, elle utilise le sèche-linge seulement lorsque le service est très urgent, alors qu'en général les vêtements sont séchés à l'air libre. Dans la partie haute de la laverie, se trouve une large terrasse qui permet de sécher le linge assez rapidement. Si ce changement des pratiques va dans la direction d'une optimisation des coûts, la qualité du service rendu après ces transformations reste à vérifier.

D'autres commerces, comme la boulangerie à l'entrée de Santa Marta gérée par Ka., ont dû également renouveler leurs appareils et repenser leur façon de consommer, face à des factures au montant prohibitif, mettant en danger leur avenir. Le montant de la première facture de la boulangerie était tellement important (1600 *reais*, environ 500 euros) qu'elle a été affichée à plusieurs reprises comme le symbole des conséquences négatives des transformations en acte dans la *favela* après l'installation de l'UPP. A titre d'exemple, le 19 novembre 2009, une manifestation a été lancée par l'ONG ECO installée à Santa Marta, dans le cadre de laquelle les commerçants ont été en première ligne pour dénoncer les effets néfastes de la régularisation de l'électricité. L'un des slogans de la manifestation, porté par la boulangerie en question, dénonçait ainsi les prix de l'électricité : « 1500 *reais* d'électricité ? Merci gouvernement, vous êtes en train de nous faire fermer nos activités ! Mais même comme ça, ça fait 10 ans que nous maintenons des prix populaires. Un café et un pain avec du beurre : 1 real » (Urbina Castellon 2010).

Face à cette contrainte économique, des choix techniques, organisationnels, et une réflexion sur l'usage des appareils ont été mis en place. D'abord, le four électrique, l'appareil le plus énergivore au sein du commerce, a été remplacé par un four à gaz, ce qui a été un investissement couteux mais considéré comme nécessaire. Une mesure d'efficacité qui leur a permis de constater les avantages d'un appareil moins énergivore. Ensuite, les

temps de production du pain ont été modifiés, ce qui pèse pourtant sur la qualité du service rendu, comme nous l'explique l'un des employés de la boulangerie :

> « Avant, nous faisions le pain toute la journée, le pain était toujours frais. Maintenant, nous faisons le pain moins de deux fois par jour. Cela pèse sur la qualité bien sûr, mais il fallait prendre une décision : soit on augmentait les prix, mais cela n'était pas faisable, soit on trouvait les moyens de réduire les coûts. Les prix pratiqués dans cette boulangerie sont effectivement moins élevés que dans d'autres boulangeries, mais qui se trouvent en dehors de la *favela*. Nous ne pouvons pas perdre des clients et nous ne voulons pas que cela pèse sur les gens de la communauté. Nous avons donc commencé par remplacer le four, on verra aux prochaines factures. » (Gérant de la boulangerie, Santa Marta, 15.12.2010)

Si les prix de la boulangerie sont plus faibles que ceux des quartiers environnants, ce qui reste à savoir est si la clientèle privilégiera le prix ou la qualité de son pain dans le futur.

M. (homme) aussi, employé dans une *birosca* à Cantagalo, nous explique que, depuis la régularisation du service, il fait beaucoup plus attention à l'usage des appareils. Dans le petit commerce on trouve : trois congélateurs verticaux, un horizontal, un ventilateur plafond, un petit ventilateur, deux téléviseurs (de 42 et de 26 pouces). Avant la régularisation, il n'y avait pas de compteur installé et plusieurs pannes ont sensiblement compromis les ventes (« pas de boissons fraîches, pas de clients » (M. homme, Cantagalo, 19.11.2011). Depuis l'installation de l'UPP, le propriétaire a décidé d'inscrire le commerce au registre des commerçants, dans le cadre de la campagne de formalisation entreprise par le programme « *Empresa Bacana* ». Pour cela, il a été également enregistré en tant que commerçant auprès de la Light et paie donc le tarif non-résidentiel. En réponse, il développe des stratégies pour modifier l'usage des appareils et faire en sorte que la facture ne soit pas trop lourde :

> « Je ne laisse jamais tous les appareils branchés en même temps. Par exemple, maintenant, je n'ai que deux congélateurs branchés. J'attends que les boissons soient suffisamment fraîches et, après, je les débranche. Ensuite, je branche les autres. C'est comme ça qu'on baisse la consommation. Le propriétaire paie en moyenne 120-130 *reais* par mois pour la facture d'électricité. Je ne connais pas l'ensemble des revenus du commerce : le week-end, c'est 250 *reais* par jour, mais en semaine cela ne dépasse pas les 70 *reais* par jour. Avec cela, il faut payer deux employés (moi, je travaille ici en échange du loyer d'une chambre), les produits, etc. Finalement je ne sais pas si la facture est lourde ou pas… mais je pense que oui, car c'est le propriétaire qui nous a dit de débrancher les congélateurs de temps en temps ! » (M. homme, Cantagalo, 19.11.2011).

Encore une fois, la qualité du service rendu se joue dans la capacité de ces commerçants à trouver le bon équilibre entre des mesures permettant de faire baisser la consommation et l'attente des clients du service recherché.

La diminution du personnel vient compléter la palette de toutes les stratégies possibles pour rationaliser les coûts et pose les mêmes défis. La boulangerie à l'entrée de Santa Marta est encore un bon exemple : « Avant, on était six, chacun faisait des tours pas très longs mais au moins on travaillait tous, maintenant, nous ne sommes que quatre et parfois que trois, ça dépend de la semaine. On ne peut plus payer tout le monde… » (Gérant de la boulangerie, 15.12.2010). La précarisation de la boulangerie aurait, pourtant, pu être encore plus importante. Alors que le mouvement général du marché locatif a connu une augmentation considérable après l'installation de l'UPP, le locataire de la boulangerie a réussi à négocier une stabilité du loyer avec le propriétaire : « le propriétaire sait qu'on est dans une situation difficile, tous les loyers ont augmenté ici à Santa Marta mais, lui, il a été compréhensif et il ne va pas nous augmenter le loyer » (Gérant de la boulangerie, Santa Marta, 15.12.2010).

Nous avons observé ce même panel de stratégies pour faire face aux coûts de la facture d'électricité chez W. (homme), propriétaire d'une *birosca* à Cantagalo. Au moment de l'enquête, dans le commerce, cinq congélateurs horizontaux et un téléviseur de 30 pouces étaient branchés et le montant de la facture s'élevait à près de 150 ou 200 *reais*. Outre la réduction du personnel (deux personnes sur quatre auparavant), il a également diminué le nombre d'appareils électriques dans le commerce (il a désinstallé deux congélateurs). Il est pourtant essentiel de mettre en évidence que, si dans le cas de la boulangerie à Santa Marta, c'est surtout le montant de la facture qui a encouragé le commerçant à mettre en place des mesures fortes pour permettre la pérennité du commerce, dans le cas de la *birosca* de W., ce souci se combine avec une forte diminution des ventes depuis l'installation de l'UPP et une augmentation du loyer. Comme le cas de la *birosca* à Santa Marta que nous avons présentée auparavant, les narcotrafiquants étaient en effet des clients très importants :

> « Les revenus ont drastiquement diminué après l'entrée de la UPP, ici les *meninos* (les trafiquants) dépensaient beaucoup et payaient tout de suite. Parfois, je pouvais gagner 6 000 *reais* (2 800 euros) par jour, grâce à la vente de whisky et Red Bull. Aujourd'hui c'est autour de 5 000 *reais* par mois, mais après il faut payer le loyer, les produits, la personne qui travaille avec moi, les factures, etc. » (W. homme, Cantagalo, 19.11.2011)

> « Cela fait cinq ans que je gère ce commerce. Depuis "l'entrée" de l'UPP le loyer de mon commerce a augmenté de 150 *reais* (avant, c'était 200 *reais*, maintenant, 350 *reais*). Pareil, chez moi : je payais 280 *reais*, maintenant, c'est 440 *reais*. Cela parce que tout le monde dit qu'avec l'entrée de la UPP

> il y a eu une "valorisation". Mais, franchement, je ne comprends pas, qu'est-ce qui a été valorisé ? » (W. homme, Cantagalo, 19.11.2011)

Il est indéniable qu'avant l'installation de l'UPP W. gagnait très bien sa vie : le montant de 2 800 euros par jour montre bien qu'il faisait partie de la « bourgeoisie *favela*da »[288], avec un capital économique non négligeable. Dans les faits, W. avait un marché avec les narcotrafiquants qui a été réajusté par le réagencement des rapports entre les habitants et les acteurs de ce marché. La régularisation du service participe ainsi au façonnement de ce marché, alors que d'autres commerces n'ont pas une position de départ si avantageuse.

2.3. « Subir » les coûts et fermer boutique ? « L'inadaptabilité »

Enfin, restent les commerces les plus fragiles, avec peu d'appareils, qui se trouvent dans l'impossibilité d'adopter des mesures d'économie : tous leurs appareils sont essentiels à la continuité du commerce, et changer quelque chose dans les usages impacterait considérablement le service rendu. C'est le cas de C. (femme), propriétaire d'un petit point de vente de boissons fraîches, sandwichs chauds, *varejos,* etc., depuis une quinzaine d'années. C'est un espace petit, où le service est à emporter. On y trouve les appareils suivants : un congélateur, deux réfrigérateurs à deux portes et une friteuse. Approvisionné par un compteur monophasé depuis la régularisation du service, le commerce est assez loin de son logement, ce qui ne lui permet pas d'utiliser un seul compteur et d'avoir une seule facture. Lors de notre enquête, elle payait deux factures dont le montant était déterminé par le recouvrement progressif. Alors que les revenus du commerce étaient d'environ 1000 *reais* par mois, la part destinée au paiement de la facture d'électricité est importante : environ 15%, si l'on considère l'ensemble des deux factures.

> « J'ai toujours payé parce que je ne peux pas rester sans électricité. J'ai déjà renoncé plusieurs fois à acheter d'autres choses, il faut faire des économies pour pouvoir payer les factures. J'ai deux factures à payer. Mais si je n'ai pas d'électricité dans mon commerce, je ne travaille pas, si je n'ai pas d'électricité chez moi, je ne peux pas y vivre (*nao moramos*). Je paie toujours aussi parce que je veux mon droit de réclamation, si je ne paye pas, ils me retirent ce droit » (C. femme, Santa Marta, 17.12.2010)

[288] Terme utilisé pour la première fois par L. A. Machado da Silva pour indiquer la concentration du capital économique et politique dans les mains de quelques habitants de *favelas* (Machado da Silva 2011).

> « Je pense que ce tarif est très lourd parce que nous ne payons rien et maintenant nous payons le même prix qu'en dehors de la *favela* (*da rua*). Il faudrait un prix pour la *comunidade*, pour que les personnes puissent continuer à habiter ici avec dignité. Si tu mets les mêmes prix de la rue, quel est le sens d'habiter dans une *comunidade* ? T'imagines qui gagne un salaire minimum ? En plus, je ne vois jamais personne qui vient mesurer la consommation, nous n'avons aucun contrôle sur cela » (C. femme, Santa Marta, 17.12.2010)

De plus, remplacer les vieux appareils par des appareils plus performants énergétiquement demande un investissement initial qui n'est pas envisageable par tous les commerçants. Manoel, par exemple, propriétaire d'une petite *birosca* à Santa Marta, n'utilise dans son commerce que des appareils très anciens : un réfrigérateur deux portes, un congélateur horizontal, une radio, une télévision et un ventilateur. Bien que le commerçant ait installé un seul compteur, pour son logement et pour le commerce, ce qui lui permet de ne payer que le montant estimé de la politique commerciale de la Light, la facture reste trop élevée. Le chiffre d'affaires de l'établissement est en effet assez faible (500 *reais* environ) et, si l'on calcule le montant payé selon la tranche du recouvrement progressif de l'époque (180 kWh/78 *reais*), la facture représente 16 % de ses revenus. Le taux d'effort est donc très important. Malgré ses plaintes à l'agence commerciale de la Light installée à Santa Marta, il n'a obtenu aucun résultat (« il faut payer, il n'y a pas d'autres moyens de s'en sortir, sinon on reste sans électricité, c'est tout. » (Manoel, Cantagalo, 19.11.2011). La seule option envisagée par ce commerçant est de se défaire de certains appareils : le réfrigérateur deux portes et le chauffe-eau de la douche. Dans les faits, il a donc décidé de rogner sur son confort personnel (plus de douche chaude). Or, à l'époque, sa consommation n'était qu'estimée ; avec le temps et l'augmentation de sa facture, tout laisse penser que cette personne devra sans doute fermer boutique ou faire comme les autres en adoptant un comportement d'économie sur le service proposé.

Nous avons constaté ce même risque auprès d'un commerce localisé en face de l'association de résidents de Santa Marta, dont les propriétaires ont recouru à un avocat face à l'incapacité de payer les factures, en augmentation continue, et cela avec l'objectif de remettre en question le montant déclaré par l'entreprise. L'encadré suivant (21) témoigne de cette expérience :

Encadré 21. Le recours au tribunal de justice

Dona Lucia et son mari habitent à Santa Marta depuis 40 ans. Depuis une quinzaine d'années, ils sont propriétaires du commerce localisé en face de l'association de résidents. Il s'agit d'un petit commerce de boissons, de produits d'alimentation de base et d'havajanas. Avant le processus de régularisation du service, le commerce était approvisionné par un compteur, mais ils payaient le prix symbolique de 40 *reais*, « parce que le service était horrible, ce n'était pas juste de payer le tarif plein ». Dans le commerce on rencontre les appareils suivants : cinq réfrigérateurs, un congélateur et une télévision. Au moment de la régularisation du service, le couple a décidé d'installer un compteur triphasé, mais suite aux premières factures considérablement élevées (autour de 300/400 *reais*), ils ont demandé qu'on remplace le compteur par un monophasé, dans l'espoir que la facture baisse. Or, au moment de notre enquête, les factures des deux derniers mois s'élevaient à environ 800 *reais* alors que le couple affirme : « notre consommation n'a pas changé, nous avons branché les mêmes appareils, comment c'est possible de devoir payer une facture deux fois plus haute qu'il y a deux mois ? Ils doivent nous démontrer que notre consommation a augmenté, ça ne suffit pas une facture ayant écrit cela, ils doivent le démontrer». La crédibilité du montant déclaré est d'autant plus remise en discussion par le couple qu'il leur est impossible à vérifier via le compteur (chapitre 6). Le poids de la facture sur le budget total est ainsi très lourd : les entrées du commerce sont environ de 1200 *reais*. Face à cette situation, le couple a essayé de se mobiliser au travers plusieurs voies : le service clients de la Light, l'agence commerciale de l'entreprise installée à Santa Marta, l'association de résidents, mais sans aucun résultat : « nous avons essayé toutes les chaînes de communications, mais cela n'a pas produit de résultats, l'entreprise répond que nous avons consommé les kWh indiqués dans la facture et qu'il faut payer, point». Le couple a alors décidé de faire appel à un avocat, ce qui n'a pourtant pas apporté une réponse concrète au problème, alors qu'il a été convenu qu'il n'existait pas de problèmes de mesure. Le risque affirmé par le couple à cette époque était alors celui de devoir arrêter l'activité commerciale, alors qu'augmenter les prix n'était pas une solution envisageable : « nous ne pouvons pas augmenter les prix des produits, le risque c'est de perdre notre clientèle. Ici aucun commerce ne les a augmentés, c'est juste, car ici c'est *comunidade*, nous ne pouvons pas pratiquer les mêmes prix que ceux en dehors de la *favela* (*da rua*), mais les commerçants sont ceux qui sont en train de payer le plus pour la formalisation». Or, il est essentiel que ce ne soit pas le paiement du service qui soit remis en cause, mais le prix, considéré injuste : « Je pense que c'est juste de payer, c'est juste que tout le monde suive les règles et la Light a amélioré la qualité du service, mais on ne peut pas s'imposer comme ça, sans dialoguer avec les habitants sur les capacités de payement, ici c'est la *comunidade* ! La Light a juste imposé son plan, elle n'a pas demandé si cette tarification nous touchait autant. C'est un comportement de lâche parce qu'ils doivent nous donner la possibilité de survivre et de rester dans les règles, surtout parce qu'aujourd'hui il n'y a pas d'autres moyens pour s'en sortir : soit tu payes, soit on reste sans électricité et donc tu fermes ton commerce ».

Source : entretien du 30.11.2010

Dans ce témoignage, il est intéressant de noter, entre autres, que l'augmentation des prix des produits n'est pas une option envisageable car le risque de perdre leurs clients est

trop élevé, comme d'ailleurs le confirment tous nos entretiens sauf un, le Point Internet (*Lanhouse*) à l'entrée de Santa Marta. Suite à la régularisation du service, ce commerce a notamment augmenté le prix de consultation d'Internet (de 1,50 *reais* à 2 *reais* par heure), ce qui est justifié auprès des clients par l'affichage d'un message à l'entrée du commerce expliquant que cette mesure est tributaire de l'augmentation du coût de la facture d'électricité. Voici l'illustration du message affiché sur la porte de la *Lanhouse* (ici traduit) : « A cause de l'augmentation importante de la facture d'électricité, le prix horaire sera de 2 *reais*. On s'excuse. Voici la nouvelle table des prix : 1 heure = 2 *reais*, 30 min = 1 real, 10 min = 50 centimes. »

Illustration 81. Augmentation du prix du service internet suite à la régularisation de l'électricité – Santa Marta



Source : Pilo' (2010)

Or, il est nécessaire de souligner qu'à Santa Marta seulement deux commerces offrent le service internet et que depuis 2009, un réseau wi-fi gratuit dessert la *favela*. Si l'on tient en compte que la quasi moitié des habitants de Santa Marta a un ordinateur (41 %) (IETS 2010b), l'augmentation des coûts du service peut s'avérer risquée. Cela dépendra des modes de fidélisation de ces clients au-delà du prix.

Chez les commerçants, l'installation d'une UPP et la régularisation du service contribuent à la mise en œuvre d'un changement socio-technique qui se traduit par une auto-contrainte, allant parfois dans la direction d'une optimisation, d'autres fois dans celle d'une déstabilisation de l'activité commerciale et/ou de la qualité du service rendu. Le rôle de ces commerces dans l'économie locale de ces *favelas* est important car ils permettent à une population à faibles revenus ou à une récente « petite classe moyenne » de s'approvisionner en biens et services à des prix généralement bien plus abordables qu'en dehors de la *favela*. Leur fragilisation peut donc avoir des conséquences lourdes non seulement sur le système économique local, mais aussi sur l'équilibre financier des ménages. Pour cela, la prise en compte de ces commerces devrait aller au-delà de la seule formalisation. En ce qui concerne les politiques d'accès au service d'électricité, on en est pourtant encore loin.

Ces deux premières sections nous ont permis de montrer un processus de fragilisation sélective des abonnés face à la régularisation du service. Alors que les politiques sociales d'accès au service d'électricité ne sont que faiblement effectives, les logiques du marché, réajustées par la régularisation du service et la présence des UPP, ouvrent la question de la reproduction des inégalités d'accès d'abord *entre* ses habitants. La prochaine section aborde le seul projet complémentaire aux mesures de régularisation du service mis en place par la Light, le « *Light recicla* ». Par l'implication directe des abonnés, ce projet vise à être un dispositif de stabilisation de la relation commerciale, au-delà d'être un exemple supplémentaire de comment l'entreprise vise à modifier les comportements de ces abonnés, dans une démarche de « conscientisation » des habitants aux enjeux environnementaux. Ce projet sera principalement analysé sous une double perspective : celle des modes de traitement des inégalités et celle de sa dimension politique. Dans l'introduction de la prochaine section nous préciserons cette approche à l'aide de la littérature.

3. Le projet « *Light recicla* » : un arrangement ponctuel visant la durabilité de la relation commerciale

Une riche littérature concernant l'implication des abonnés dans la production du service nous permet de situer notre propos dans la réflexion sur le lien entre implication des abonnés et inégalités. Depuis les années 1980, les usagers ont été considérés comme un chaînon important de cette chaîne de production et leur implication est invoquée comme permettant une meilleure efficacité des investissements et de la gestion d'une part, et comme un outil de démocratisation à faveur des populations déshéritées d'autre part. Le

concept de « co-production » apparaît comme un cadre d'analyse pertinent pour comprendre les interactions entre les citoyens et l'Etat dans la production des services publics. Sur la base de ses travaux empiriques portant notamment sur la co-production d'infrastructures urbaines au Brésil (services d'eau et déchet) et sur l'éducation au Nigeria, Elinor Ostrom définit la co-production comme étant « *the process through which inputs used to provide a good or service are contributed by individuals who are not ''in'' the same organisation'* » (Ostrom 1996, p. 1073). Les abonnés, loin d'être uniquement des sujets passifs recevant des services, sont ici des citoyens actifs dans la production des services publics. La complémentarité entre pouvoirs publics et citoyens permettrait d'apporter une réponse concrète aux problèmes de desserte et plus largement de créer un cercle vertueux de renforcement des engagements réciproques.

Joshi and Moore précisent cette notion à travers le concept de « co-production institutionnalisée », lorsque la fourniture des services publics est caractérisée par des relations régulières et à long terme – qui peuvent être indéfinies, informelles et négociées de manière quasi continue – entre les entités gouvernementales et les organisations citoyennes, et que toutes deux apportent une contribution substantielle en ressources (Joshi et Moore 2004). De manière générale, les auteurs soulignent que, dans un contexte où l'Etat est généralement faible, les co-productions peuvent reposer sur une répartition floue et ambiguë du pouvoir, entre l'État et les groupes de citoyens, comportant ainsi des risques en termes d'effectivité et de responsabilité politique, mais avec des résultats dans l'amélioration du fonctionnement des systèmes d'accès aux services (Joshi et Moore 2004). Ils précisent que la co-production institutionnalisée n'implique pas forcément la mise en place d'arrangements contractuels ou semi-contractuels entre l'Etat et d'autres acteurs privés guidés par les principes du *New Public Management* (Joshi et Moore 2004, p. 40). Adoptant cette même perspective, les recherches de L. Moretto sur la co-production du service d'eau dans la périphérie de Caracas affirment sa pertinence pour améliorer la qualité de l'accès au service, même si les résultats demeurent limités en termes de construction d'une véritable démocratie participative et représentative (Moretto 2011).

Pourtant, comme le souligne Diana Mitlin, cette littérature « *does not locate co-production within a broader struggle for choice, self-determination and meso-level political relations in which citizens both seek an engagement with the state (to secure redistribution, reduce free riders, etc.) and also are oriented towards self-management and local control over local provision in areas related to basic needs (i.e. services with development significance* » (Mitlin 2008, p. 7). A partir de plusieurs exemples de « bottom-up co-production », l'auteure invite à repenser la co-production non seulement comme un dispositif permettant de répondre aux besoins matériels des populations à faible revenus, mais comme un moyen de construction d'une « *consciousness of selfworth among*

these residents who become aware of their own central contribution to progressive social change » (Mitlin 2008, p. 15).

A l'inverse, dans une approche « top-down », l'appropriation du répertoire participatif par l'approche managériale s'inspirant des principes du *New Public Management* redessine les contours de la participation dans un registre gestionnaire. Dans ce cadre, S. Jaglin affirme que la dimension politique de l'action collective et ses enjeux en termes d'équité et d'efficacité sont occultés par des dispositifs de gouvernance qui atténuent les rapports de domination (Jaglin 2004b). Elle porte un regard tranchant sur cette question : « la co-production dévitalise des formes plus contestataires d'organisation » (Jaglin 2005b).

Ces quelques recherches que nous avons citées nous aident à déployer notre propos. D'une part, il s'agit ici de définir les modes d'implication des abonnés au projet « *Light recicla* ». Définie par d'autres auteurs comme un « *collaborative service* » (Cipolla, Melo, et Manzini 2014), cette implication nous semble devoir être confrontée aux notions de « co-production ». D'autre part, nous souhaitons aller au-delà de la seule viabilité technique de ce projet, afin d'explorer la dimension politique de l'implication des abonnés dans la production du service. Nous avançons que ce dispositif participe d'une « euphémisation des inégalités » (Hibou 2012), tout en les vidant de leur caractère politique.

3.1. Un engagement abonné/privé

Le projet « *Light recicla* » repose sur la participation individuelle et volontaire des abonnés. Il offre notamment la possibilité à ceux-ci, préalablement inscrits au projet, d'apporter leurs déchets solides auprès d'un point de collecte du matériel recyclable, et d'avoir, en échange, une réduction monétaire sur la facture d'électricité. Le public bénéficiaire est d'abord celui des abonnés résidentiels des *favelas* concernées par le projet, mais aussi celui de certaines institutions publiques et privées localisées dans les quartiers environnant les *favelas* concernées, ainsi que les autres abonnés de toute la zone de concession à condition qu'ils offrent leurs bonus à l'une des associations localisées à Santa Marta (association des habitants, ONG, école de samba).

Le fonctionnement du projet repose sur différentes étapes, représentées dans la figure 82 : d'abord, les abonnés doivent effectuer une démarche d'inscription individuelle auprès de l'entreprise afin de prendre possession d'une carte sur laquelle les bonus seront enregistrés ; ensuite, ils doivent se rendre auprès de certains points de collecte, afin de remettre et peser leurs déchets : papier, verre, plastique, métal et huile végétale. Cette démarche montre bien une autre facette du projet de transformation du comportement de

ces habitants. Elle demande un changement de pratiques considérable : trouver l'espace pour stocker les déchets, les séparer, les nettoyer et, enfin, accomplir la tâche de se diriger vers un point de collecte.

La proximité spatiale des centres de collecte a été considérée comme indispensable dans la conceptualisation du projet. Pour cela, un point de collecte a été construit à l'intérieur de la *favela* (illustrations 83, 84 et 85) et sa localisation a été discutée avec le président de l'association de résidents. La configuration physique de la *favela*, localisée sur une colline et caractérisée par une forte densité des habitations, a largement pesé sur le choix de localisation. L'éco-point a ainsi été installé à l'entrée principale, à côté du premier arrêt du téléphérique, local considéré le plus approprié principalement pour des raisons logistiques, notamment en fonction de la nécessité d'un espace pour qu'un camion puisse retirer les matériaux à recycler. D'autres « éco-points » ont été installés dans les quartiers où la *favela* est localisée : Botafogo et Humaitá.

Illustration 82. Le « circuit » du fonctionnement du « Light Recicla »



Source : Light (2011)

Illustrations 83, 84 et 85. L'« éco-point » à Santa Marta avant et après






Source : Pilo' (2011)

Auprès de l'«éco point», la Light a fait appel à une entreprise privée, la « *3E Engenharia* », pour s'occuper de l'interface avec les abonnés : elle est responsable du tri du matériau, de la pesée et de l'enregistrement des bonus sur la carte de l'abonné. Chaque carte est en effet pourvue d'une puce électronique qui permet d'enregistrer les bonus et de transmettre la valeur directement à la Light, qui à l'aide du « code client », comptabilise les crédits directement sur la facture de l'abonné. Un reçu avec la valeur du bonus est fourni à chaque abonné, qui peut ainsi vérifier sur la facture du mois suivant si la réduction a été comptabilisée. Le prix de vente de chaque type de déchet varie selon la valeur de marché du produit et ceux-ci sont affichés à l'entrée de l'« éco-point » (entre 0,3 et 0,8 centimes d'euros par kilo). Enfin, le matériel est retiré, transporté et recyclé par la *Brasil Pet*, une entreprise de recyclage associée à une ONG appelée Ecovida.

Illustrations 86, 87 et 88. Queue devant le « éco-point » et tri des déchets






Source : Pilo' (2011)

Le rapport de durabilité de l'entreprise de 2012 indique, pour la même année, une épargne moyenne pour chaque abonné non négligeable : 40 *reais*/mois (environ 13 euros)

(Light 2012c). Sur cette même période, 200 tonnes de matériel (papier, plastique, métal et verre) et 1 850 litres d'huile ont été collectés. Le succès du projet a encouragé l'entreprise à l'éteindre à d'autres *favelas* avec UPP : Chapéu Mangueira, Babilônia, Rocinha, Chácara do Céu, Cruzada São Sebastião, Morro dos Cabritos e Ladeira dos Tabajaras. Jusqu'en avril 2014, 9 807 abonnés étaient inscrits au projet avec les résultats suivants en termes de recyclage du matériel : 3 098 tonnes de matériel recyclable et 11.979 litres d'huile végétale (Light 2013a).

3.2. Une action de maîtrise de l'énergie régulée par l'ANEEL

Le type projet que nous venons de présenter n'est pas limité au contexte de la ville de Rio de Janeiro. Des projets similaires, considérés comme de « bonnes pratiques » nationales et internationales dans le combat contre les pertes commerciales (De Mello *et al*. 2011), ont inspiré le « *Light recicla* ». Dans le contexte brésilien, M. de Mello *et al*. ont notamment identifié deux projets similaires : le « Vale Luz », mis en place par la Coelba, entreprise de distribution d'électricité dans l'Etat de Bahia et le « Ecoelce », porté par la Coelce, entreprise de distribution de l'Etat du Céara (De Mello *et al*. 2011). Comme dans le cas du « *Light recicla* », il s'agit d'initiatives promues par les entreprises de distribution privatisées depuis les années 1990. Le contexte de naissance des trois projets est pourtant différent. Dans la mesure du possible, mettre en perspective le « *Light recicla* » à la lumière de ces deux projets similaires peut apparaître intéressant pour comprendre qui produit, régule et détermine les objectifs d'implication des usagers autour de ces dispositifs.

Le « *Vale Luz* », mis en place par la Coelba en 2007, est le premier projet de ce type et s'insère dans les actions de responsabilité sociale d'entreprise dans une démarche de renforcement des capacités de paiement du service. Il s'appuie notamment sur des partenariats avec la USAID (agence américaine du développement) et d'autres acteurs privés et de la société civile, mais il n'engage pas les pouvoirs publics.

Contrairement au « Vale Luz », le « Light recicla » et le « Ecoelce » répondent aux obligations contractuelles imposées par le gouvernement fédéral. Comme nous l'avons montré précédemment, la loi 9.991/2000 prévoit que les entreprises de distribution investissent obligatoirement un pourcentage minimal de leurs résultats nets d'exploitation dans des projets de R&D (*pesquisa e desenvolvimento* – recherche et développement) et dans des programmes d'efficacité énergétique (EEP) (1 % au total). Dans ce cadre règlementaire, le « *Vale Luz* » naît d'un projet de R&D et est classé comme un programme de maîtrise de l'énergie, en fonction des gains énergétiques qui résultent de l'utilisation moins intense de l'énergie dans la chaîne de production. De la même manière, le « *Light*

recicla » est également classé comme un programme de maîtrise de l'énergie et s'inspire largement du « *Vale Luz* », notamment en ce qui concerne la participation individuelle des abonnés résidents dans les *favelas* et des organisations aux alentour.

Dans le cadre de ces deux projets, la participation du public concerne uniquement la régulation sectorielle, via l'ANEEL, qui veille sur les objectifs et les résultats des projets en matière d'efficacité énergétique. Ainsi, contrairement à des formes de co-production du service, le « *Light recicla* » ne s'inscrit pas dans un cadre institutionnel qui régule les modes d'implication des abonnés et des autres acteurs participant à la mise en œuvre du projet, mais privilégie une approche centrée sur les objectifs sectoriels d'économie des énergies. C'est sur la base des bons résultats en termes de matériel recyclable collecté que l'ANEEL a approuvé la prolongation du projet pour une durée ultérieure de trois ans (Light 2013a). La mise en œuvre du « *Light recicla* » s'appuie pourtant sur des formes de partenariats avec différents acteurs, publics et privés, qu'il s'agit ici d'analyser en détail pour comprendre son caractère politique, au-delà de la viabilité technique du projet.

3.3. Un manque de synergie entre les échelons gouvernementaux et les politiques sectorielles

Le projet compte, pour se développer, sur des partenariats privé-privé, notamment avec les entreprises Coca-Cola Brasil, Shopping Leblon et Hortifruti qui contribuent essentiellement à l'installation des « éco-points » (Light 2012c, p. 79) et de différents organes de la municipalité de Rio de Janeiro, qui ont manifesté leur « bienveillance institutionnelle » : les secrétariats municipaux de l'environnement et de l'assistance sociale, celui de la conservation et des services publics, la Comlurb (Compagnie Municipale de Nettoyage Urbain) et la UPP Social. Nous définissons cet appui de « bienveillance institutionnelle », car il ne donne pas lieu à une implication directe de ces acteurs dans le projet. Il s'inscrit plutôt dans une démarche d'affichage politique largement encouragée par le contexte d'accueil de plusieurs événements internationaux, dans le cadre duquel la municipalité multiplie les initiatives permettant d'afficher la construction d'une « ville durable »[289]. La démarche permet d'abord de médiatiser l'engagement plus large de la municipalité en faveur de cet objectif, alors que la présentation du projet « *Light recicla* » est toujours accompagnée par le logo « Rio 2016 », logo officiel de la municipalité pour les Jeux Olympiques. Elle vise aussi à montrer une coopération accrue entre acteurs (publics et privés) prouvant que la présence de l'État ne se limite pas

[289] http://www.ciclusambiental.com.br/rio_sustentavel.php consulté le 7.07.2014

uniquement à son « bras armé », mais qu'elle est accompagnée par son « bras social ». La présentation institutionnelle du projet explicite bien cette dynamique :

> « La convergence entre les politiques fédérales, étatiques [régionales] et municipales favorise un environnement propice à la mise en place de nouveaux projets. Le « *Light recicla* » contribue ainsi à la durabilité des UPPs sociaux, ayant comme objectif l'intégration entre le « *morro* et l'asphalte », la génération de revenus et l'utilisation efficiente et durable de l'énergie électrique » (Light 2011d).

La distribution des bénéfices entre acteurs (citoyens, municipalité et entreprise) permet d'ailleurs d'insister sur le succès du projet et du partenariat public-privé. L'État et la Municipalité « gagnent par l'amélioration de leur image politique et par la réduction des coûts relatifs à la collecte des déchets et leur recyclage » (Light 2011d). Si l'image politique semble avoir gagné en force dans les médias, il est nécessaire d'expliquer les raisons qui ont conduit le premier acteur en cause, la municipalité, à ne pas s'impliquer de manière plus importante dans le projet.

À Rio de Janeiro, la collecte des déchets est un service public pris en charge par la Municipalité, via la Compagnie Municipale Comlurb. Lors de la conceptualisation du projet, la participation active de la Comlurb avait été envisagée par la Light, mais celle-ci a refusé de prendre la responsabilité de l'enlèvement, du transport et du recyclage des ordures :

> "Nous avons proposé un partenariat à la Comlurb avec l'idée que ce projet pourrait devenir ensuite une politique publique. Ils ont bien aimé l'idée, mais l'enlèvement des ordures a un coût assez élevé qu'ils n'ont pas voulu supporter. Il y a un retour économique quand le montant des ordures est important, mais comme c'est un projet pilote, il n'était pas possible de faire des prévisions sur la quantité. Ainsi, la Comlurb reste un partenaire institutionnel parce qu'elle appuie symboliquement ce projet, mais celui qui enlève les ordures et les recycle est l'entreprise Brasil Pet » (Responsable actuelle de l'unité « service aux communautés », Light, 1.09.2011)

Le coordinateur de la collecte sélective de la Comlurb nous a confirmé le faible intérêt économique du projet, pour les mêmes raisons que celles expliquées par la responsable de la Light. En effet, au-delà des coûts opérationnels de la collecte, la Comlurb devrait, selon ce système, censée acheter ces déchets auprès des abonnés, achat dont le montant reviendrait aux abonnés eux-mêmes sur les factures d'électricité. De plus, si à présent ce projet offre sûrement des avantages à la Comlurb, via une réduction des déchets

à collecter par ses agents, il est envisageable que dans le futur cette initiative puisse entrer en concurrence avec la politique de collecte sélective développée par la municipalité dans vingt un quartiers de la ville. En effet, la Municipalité est dans une phase de renouvellement de sa politique de valorisation des déchets. De nouvelles directives à la fois nationales et municipales ainsi que l'accueil de plusieurs événements internationaux ont imposé un engagement accru de la Municipalité dans cette politique. Ainsi, un large projet d'expansion et de réorganisation est prévu à partir de 2014 visant à installer des points de collecte sélective dans tous les quartiers de la ville. Si, à ce jour, cette politique est uniquement envisagée dans les quartiers formels, la possibilité de l'élargir aux *favelas* fait l'objet d'un débat encore ouvert, notamment dans les *favelas* avec UPP (Coordinateur de la collecte sélective de la Comlurb, 29.11.2011).

Enfin, le déclin de la responsabilité de la part de la Comlurb est également expliqué par la faible reproductibilité du projet à l'échelle de toutes les *favelas* :

> « La question centrale qui a conduit la Comlurb à refuser la proposition de la Light est relative au fait que la Light a proposé un « projet pilote ». Nous ne pouvons pas penser par « projet pilote », notamment quand depuis le début on évalue que cela n'est pas généralisable à l'échelle de toutes les *favelas*. Vous imaginez si on devait faire des « éco-points » pour toutes les 700 *favelas* de Rio ? Nous devons penser une politique de collecte sélective plus large pour les *favelas*. Ce qui manque dans ce projet c'est une vision globale concernant le traitement des déchets recyclables dans les *favelas*. Bien évidemment, cela n'est pas à la Light de le faire, c'est à nous. Le projet est intéressant si l'on considère qu'il a été mis en place par une entreprise d'électricité. Tout le monde y gagne. Mais c'est surtout un projet pour aider les clients à payer les factures. Notre rôle est de penser une politique plus large, pas ponctuelle » (Coordinateur de la collecte sélective de la Comlurb, 29.11.2011)

La faible participation du public permet d'ailleurs de définir ce dispositif comme un arrangement reposant sur un engagement entre l'entreprise privée et les abonnés, pris individuellement. Ainsi, en l'état actuel, le « *Light recicla* » semble plutôt un arrangement ponctuel, expérimental et temporaire, qu'une structure où l'entreprise de distribution, la municipalité et les *favelas* concernées coopèrent dans une démarche de « co-production institutionnalisée » (Joshi et Moore 2004, p. 40). Il est à ce jour plutôt un moyen pour la Light de sécuriser une partie du paiement.

4. Implication des abonnés à la production du service et marché : un processus de dépolitisation

Le projet que nous venons de présenter a été acclamé comme étant « *a social innovation of collaborative service in informal settlements* » (Cipolla, Melo, et Manzini 2014) et il a été primé par la FIRJAN dans le cadre des actions environnementales 2014 dans la catégorie « relation avec les intérêts publics ». L'objectif n'est pas ici de l'interroger sous l'angle de son innovation sociale, ni des résultats, mais bien d'analyser la dimension politique qui ressort de l'implication des abonnés à la production du service. Nous rejoignons ici la critique avancée par S. Jaglin lorsqu'elle affirme que « l'appropriation du répertoire participatif par l'approche managériale en vigueur dans la reforme des services n'est toutefois pas sans poser problème. Elle induit notamment des glissements de sens et des simplifications sources de nombreuses confusions et, plus généralement, suscite une dépolitisation du débat sur la place et le rôle des usagers » (Jaglin 2005b, p. 273). Sans faire appel au vocabulaire participatif, l'entreprise procède pourtant, à travers une demande d'implication des abonnés, à une dépolitisation des enjeux sociaux qui résident derrière la question de l'accès au service d'électricité et cela par deux processus : d'abord par une individualisation de la question des inégalités, ensuite par une tentative de construction de l'adhésion des associations locales, censées « défendre » les intérêts des communautés.

4.1. Durabilité de la relation commerciale et responsabilisation environnementale : une question individuelle

Ce projet est présenté d'abord comme un « projet durable » (Light 2011d). Le terme « durable » est ici employé pour désigner des objectifs visant plus généralement au « développement durable » à la fois des *favelas* bénéficiaires et plus généralement de la ville. Le premier objectif affiché par le projet est celui de la génération des revenus pour les abonnés, dans une démarche de stabilisation de la relation commerciale. Il s'agit d'abord de rendre durable un marché sujet au risque d'insolvabilité : « pour que les résultats commerciaux de la Light soient durables, l'auto-développement des communautés pacifiées, y compris la génération de revenus, est essentiel » (Responsable actuelle de l'unité « service aux communautés, Light, 1.09.2011). Le bonus de réduction de la facture est ainsi présenté non seulement comme un outil d'aide au paiement des factures, mais aussi susceptible d'atteindre l'objectif plus large de génération de revenus (indirecte) : « ce qu'ils ne dépensent pas dans la facture, c'est de l'argent qui reste dans leur poche. Ils

peuvent le dépenser pour acheter des produits essentiels au bien-être familier » (Responsable actuelle de l'unité « service aux communautés, Light, 1.09.2011). Cette réduction de la facture devrait d'ailleurs contribuer à « minimiser les branchements clandestins et à réduire le taux d'impayés » (Light 2011d), ainsi que permettre de rendre plus aisée la transition vers un système de paiement assis sur la consommation effective du service (fin de la politique de recouvrement progressif), comme l'explicite l'agent de la Light que nous avons interrogée :

> « C'est une façon de rendre plus aisée la fin du recouvrement progressif et de faire payer pour la consommation réelle. Si les clients font quelques efforts, ce projet est un instrument pour diminuer le montant de la facture. L'objectif est de créer une réponse durable pour l'entreprise et pour les clients » (Gérant social (1), Light, 31.11.2011)

Nous estimons que ce mécanisme offre un exemple concret de ce qui a été défini par Bétarice Hibou comme une « euphémisation du caractère politique des inégalités » (Hibou 2012) dans le cadre des politiques néolibérales de traitement de la pauvreté. D'une part, la signification politique des inégalités est occultée par une responsabilisation individuelle du maintien d'un accès économique au service et la délégation de cette question aux logiques de marché. D'autre part, l'implication des citoyens, par un appel à la responsabilisation environnementale, vide de sens politique les termes de « participation » et de « citoyenneté », alors qu'il sert à légitimer, de manière indirecte, le faible rôle de l'État comme prestataire du service de collecte de déchets, évacuant ainsi la dimension politique du traitement inégalitaire de ces citoyens par le service. En effet, le deuxième objectif du projet, la préservation et la sensibilisation environnementales, renforce et donne une nuance ultérieure à la notion de responsabilisation individuelle : « encourager une transformation culturelle dans la population, permettant la connaissance de l'utilisation et de la réutilisation des ressources naturelles ainsi que la conscience de ces actions pour les générations futures »[290] (Light 2011d).

Dans ce cadre, le transfert de responsabilités vers l'individu consiste d'abord à « rendre indésirable un certain type de comportement – nous détacher d'une certaine dépendance à l'État et ensuite, mais de manière simultanée, nous rendre désirable un autre type de comportement, un comportement dit « responsable » précisément » (Hache 2007, p. 51). Cet appel à la responsabilité environnementale a une portée pratique d'autant plus forte dans les quartiers irréguliers, qu'il combine deux dimensions : l'une idéologique, l'autre opérationnelle.

[290] « *Proporcionar uma mudança cultural na população, permitindo o conhecimento do uso e reuso dos recursos naturais e da contribuição real de seus atos para a vida das novas gerações* » (Light 2011d).

D'une part, il s'agit de promouvoir l'objectif de préservation des sources naturelles et d'économie d'énergie lié au traitement des déchets solides, sur la base idéologique du « bon citoyen ». Ce lexique renvoyant à l'exercice de la citoyenneté semble particulièrement attractif pour des habitants largement traités par les pouvoirs publics comme des citoyens de « seconde classe », comme ont constaté Cipolla *et al.* : « *several domestic users understand the environmental benefits brought by the project, beyond the discount in the bill, and this motivation too (i.e. to feel good, to be a « real good citizen ») is meanful driver for their active participation* » (Cipolla, Melo, et Manzini 2014, p. 11).

D'autre part, il s'agit bien de traiter un problème réel que la *favela* doit affronter. La présence constante de déchets dans les rues contribue largement à précariser les conditions locales d'hygiène, particulièrement critiques en été quand les hautes températures ainsi que les pluies saisonnières contribuent à augmenter le risque de maladies. La présence de foyers de *dengue* dans la *favela* en est un exemple significatif. L'une de causes principales de leur développement est en effet attribuée à la concentration de déchets dans des espaces particulièrement propices à la stagnation de l'eau, situation aggravée plus particulièrement quand les déchets domestiques se mélangent avec les eaux usées.

La précarité de ce service à Santa Marta est expliquée par la population tant par une déresponsabilisation de la municipalité que des habitants eux-mêmes. Les habitants dénoncent notamment le fait que les agents de la municipalité se contentent à nettoyer les rues principales de la *favela*, alors que les nombreuses ruelles sont négligées (Ibase et Eco 2012). L'inadaptation des corbeilles, considérées trop petites par rapport aux besoins de la *favela*, est d'ailleurs avancée comme un élément encourageant le dépôt des déchets dans les rues et, à cet égard, les habitants avancent également la nécessité d'une responsabilité collective plus importante pour le maintien d'un espace public propre (Ibase et Eco 2012).

Cette responsabilisation individuelle, encadrée par des logiques commerciales semble être assez efficace auprès des abonnés. Cipolla *et al.* ont notamment observé qu'autour du « Light recicla » « *it is starting to take place in spontaneous, self-organized initiatives. This horizontal collaboration happens when neighbors and family members help each other spontaneously. It may occur without payment or, as in one case we observed, by payment. In this case, a user called Benedito, who owns a bar near the Collection Point, observed that other users were not motivated to separate, clean and take the recyclable materials to the collection points. He started to collect other citizens recyclables in exchange for half the value obtained in the exchange for credits, developing a kind of small business that increased his monthly income while helping others to lower their bills* » (Cipolla, Melo, et Manzini 2014, p. 13).

Alors que les analyses d'Elinor Ostrom avaient constaté l'émergence de « relations horizontales » autour des dispositifs de co-production du service, entendues comme une dynamique par laquelle « *local activism through coproduction rapidly spills over to other areas* » (Ostrom 1996, p. 1083), ce que les auteurs appellent des « collaborations horizontales » nous semble d'abord une commercialisation des déchets. Cette dynamique montre comment l'appel à la responsabilité individuelle ne contribue pas seulement à une dépolitisation des inégalités, mais encourage une extension des logiques marchandes au-delà de l'accessibilité au service.

Certaines limites du projet semblent voir le jour. D'abord, des limites qui pourraient être résolues par une meilleure prise en compte des nécessités des populations concernées. L'horaire d'ouverture de l'« éco-point » (trois jours par semaine, de 7h30 à 17h) est pointé comme insuffisant et mal adapté aux horaires des travailleurs. L'inadaptation des horaires se combine au temps consacré à faire la démarche. Les longues queues à l'extérieur de l'« éco-point » montrent à la fois l'adhésion importante au projet, mais aussi la nécessité d'une meilleure adaptation pour que les ménages ne se découragent pas face une tâche trop lourde. De plus, l'espace domestique est parfois considéré trop petit et peu adapté au tri de déchets, ce qui demande soit d'aller à l'« éco-point » plusieurs fois par semaine soit de ne faire qu'un tri partiel des déchets, comme en témoigne cette femme que nous avons interrogée à l'entrée de l'« éco-point » :

> « Je ne trie pas tout. C'est impossible. Nous sommes cinq à la maison, on produit beaucoup de déchets, mais on n'a pas l'espace pour garder tous ces déchets pour longtemps et je n'ai pas le temps de venir ici trop souvent. Alors parfois je les jette directement dans la poubelle ». (A. femme, Santa Marta, 20.12.2011)

Cela montre bien que, comme dans le cas des prescriptions liées à l'usage de l'électricité, le projet devrait mieux prendre en compte les conditions concrètes de départ de ces abonnés. Si l'entreprise envisage une transformation des pratiques liées au tri des déchets, l'encouragement économique ne peut être qu'une de ses composantes. D'ailleurs, comme l'ont montré d'autres recherches, les revenus économiques, sous forme de bonus, ne semblent pas suffisamment intéressantes par rapport à l'effort demandé, ce qui est un facteur de découragement à effectuer la démarche (Cipolla, Melo, et Manzini 2014; Ninives Gonçalves et Valadão 2012). Cela interroge finalement la capacité de ce projet à proposer une réponse convenable à l'un de ses objectifs principaux : permettre une meilleure accessibilité financière au service d'électricité.

4.2. Une dépolitisation progressive de la question de l'accès au service

Comme nous l'avons indiqué auparavant, les abonnés résidant en dehors des *favelas* concernées peuvent participer au projet, ainsi que les associations localisées dans les quartiers environnant Santa Marta : Botafogo et Humaitá. Leur participation est pourtant soumise à la condition que les bonus obtenus soient transférés à l'une des associations à l'intérieur de la *favela*. Ce mécanisme est notamment mis en place dans une démarche de solidarisation entre le « *morro et* l'asphalte » (les *favelas* et la ville) et donc en contribution au dépassement de l'imaginaire de la « ville divisée » (*cidade partida*) (Ventura 1994) qui caractérise la ville de Rio de Janeiro. Il s'appuie sur l'idée selon laquelle « faire l'intégration» demande de mettre en place un projet au bénéfice d'une « zone urbaine » dans son ensemble et de ne pas diviser « zones riches » et « zones pauvres », comme explicité par l'agent de la Light que nous avons interrogé :

> « Nous ne voulions pas créer un projet que pour le *morro*. Si l'on veut mettre en pratique l'«intégration », alors il faut mettre en place des projets qui mettent en relation la *comunidade* avec ses alentours. De plus, pour les habitants de Botafogo et Humaitá avoir à côté une *comunidade* avec le service régularisé et sans problèmes de paiement des factures est un avantage aussi. C'est pour ça qu'on leur donne la possibilité de contribuer au bien-être de la *comunidade* » (Gérant social (1), Light, 31.11.2011)

Les associations locales de Santa Marta ont effectivement particulièrement bénéficié du mécanisme de transfert des bonus. Le tableau suivant (45) présente la réduction acquise par les trois associations principales de la *favela* en août et septembre 2011. La facture d'électricité de l'association de résidents a connu une réduction de 111 % en août 2011 et de 155 % en septembre de la même année. De manière similaire, la facture de l'ONG *Atitude sociale* a été réduite de 222 % en août et de 114 % en septembre. Grâce à cela, le montant de leurs factures est négatif, ce qui leur permet d'épargner des crédits pour les factures futures. Pour ce qui concerne l'école de samba, la réduction a été beaucoup moins importante, quoique non négligeable : 14 % en août et 38 % en septembre (Light 2011d).

Tableau 45. Réduction du montant des factures d'électricité selon les associations – Santa Marta

Association bénéficiaire Santa Marta	Août 2011			Septembre 2011		
	Montant de la facture sans réduction (*reais*)	Montant de la réduction (*reais*)	Montant de la facture après réduction (*reais*)	Montant de la facture sans réduction (*reais*)	Montant de la réduction (*reais*)	Montant de la facture après réduction (*reais*)
Association de résidents	41	46	- 5	41	64	- 23
ONG Attitude social	28	62	- 34	30	34	- 4
Ecole de samba	408	56	352	361	136	225

Source : élaboration par l'auteur à partir de (Light 2011d)

Cette démarche vise à contribuer à une entente progressive entre l'entreprise et les associations locales, ce qui permet d'envisager l'objectif plus large de « renforcer le lien avec la communauté » (Light 2011d). Loin d'être un simple objectif secondaire, celui-ci est particulièrement mobilisé dans le discours institutionnel de l'entreprise :

> « Dans ces *comunidades*, le problème des déchets est un vrai problème. Ce projet peut améliorer leur situation. En plus, c'est une entreprise d'énergie qui développe ce projet. Toutes ces améliorations sont ainsi liées à l'image de la Light. L'image de l'entreprise va s'améliorer dans la *comunidade* et cela est très important pour que les autres actions soient bien acceptées par la *comunidade*, toujours dans l'objectif d'aider les clients à payer leurs factures (*a conta caiba no bolso do cliente)*. Cela c'est de l'efficacité énergétique et de l'efficience financière pour l'entreprise » (Gérant social (1), Light, 31.11.2011)

Le traitement prioritaire des associations locales semble avoir contribué à une adhésion importante de celles-ci au projet, comme en témoigne le président de l'association de résidents :

> « Nous arrivons à atteindre des objectifs communs: les habitants ont besoin d'économiser et de garder la *comunidade* propre. Les gens jetaient les déchets n'importe où. Aujourd'hui tout le monde amène ses déchets à l'éco-point ici dans la *comunidade*, dans un endroit accessible » (Président de l'association de résidents de Santa Marta, 15.12.2011)

Pour comprendre le positionnement du président de l'association de résidents à l'égard de ce projet et de ses conséquences en termes d'action collective il est nécessaire d'en reconstruire l'historique depuis la régularisation du service.

Lors de notre première mission, quelques mois après la mise en place du projet de régularisation à Santa Marta, le président de l'association avait affirmé avec force son rôle en tant que garant des promesses faites par les pouvoirs publics et les opérateurs des services quant à l'amélioration des conditions de vie dans la *favela* :

> « Mon rôle comme président de l'association est d'assurer que les pouvoirs publics et les opérateurs des services remplissent les promesses faites à la *comunidade* et devant les médias. Pendant cette occupation [il se réfère à l'installation de l'UPP], personne n'a rien demandé à personne. Celle-ci a été une vraie intervention de l'Etat. Donc maintenant nous sommes là pour assurer qu'ils répondent aux promesses (*e agora a gente passou a ser um cobrador das promessas).* Parce que, désormais, il y a un accord, avant il n'y avait aucun accord. Nous vivons en étant liés aux Secrétariats de culture, de santé etc et aux partenaires qui sont entrés avec l'Etat: Light, Cedae. Maintenant notre rôle est d'être présent dans toutes les actions » (Président de l'association de résidents de Santa Marta, 19.03.2010)

A l'époque, la pérennité économique de l'accès au service pour les habitants était affichée comme un enjeu collectif et central dans la lutte de l'association de résidents. Sa nature collective était avancée pour pallier le risque de voir un nombre considérable d'habitants déménager à cause de l'augmentation des prix, alors qu'un nombre significatif de ménages avait déjà subi un débranchement pour cause d'impayé[291]. Le président avait alors entamé une discussion avec le ministère public de l'Etat de Rio de Janeiro, afin que des mécanismes de protection face à ce risque soient mis en place :

> « Ce que nous sommes en train de faire, c'est de chercher à nous mobiliser conjointement avec le ministère public (*procurador-geral*) pour avoir un tarif unique pour toute la *favela*. Parce qu'ici, c'est un espace d'habitation à faible revenu et ils ne peuvent pas imaginer nous traiter comme si on avait les mêmes salaires qu'ailleurs (*na rua*). Notre idée est celle d'acheminer une sentence à un juge, au travers le ministère public pour que nous ne courrions pas le risque de rester sans électricité (« *para que a gente não corra o risco de ficar sem luz* »), pour que l'électricité soit conçue comme un droit essentiel pour tous. Maintenant la mobilisation n'est pas encore structurée, mais je veux convoquer une assemblée dans la *comunidade* pour discuter du

[291] Comme nous l'avons précisé dans ce chapitre, la question du débranchement du service d'électricité était en premier plan à cette époque.

prix de l'électricité » (Président de l'association de résidents de Santa Marta, 19.03.2010)

« Les commerçants sont ceux qui sont le plus touchés. Déjà à partir de la première facture le prix était trop élevé. La Light les traite comme les commerces « dans la rue », et ils sont obligés de payer 1000 *reais* de facture. Cela n'est pas possible, ils n'ont pas autant de clients pour générer cette somme là et le prix qu'ils appliquent aux produits est plus faible qu'en dehors de la *favela*. C'est mieux de fermer le commerce que de payer ce chiffre là pour l'électricité! Et, bien évidemment, ils ne peuvent pas augmenter les prix des produits, sinon ils vont perdre leurs clients. Et au final, ceux qui y perdent, c'est nous, les gens de la *comunidade* : s'il n'y a plus de commerce, comment va-t-on faire ? » (Président de l'association d'habitants de Santa Marta, 19.03.2010)

Or, lors de notre dernière mission (fin de 2011), le registre du président de l'association avait complètement changé : désormais, la question de l'accessibilité économique était devenue une question individuelle entre l'entreprise et chaque abonné :

« Finalement, les habitants sont en train de s'habituer à payer leurs factures. Au début il semblait qu'il y aurait eu une grande mobilisation, et cela tout au début, quand le tarif était très bas ! Mais maintenant, franchement je n'entends pas beaucoup de plaintes. J'ai même demandé à la Light de mettre un point d'orientation pour les habitants, pour accueillir les plaintes des habitants. Chaque semaine il y a des agents de Light ici auprès du siège de l'association, mais il n'y a pas beaucoup de gens qui viennent. Cela parce que maintenant ce n'est plus nous [association de résidents], c'est devenue une relation entre la Light et chaque habitant. C'est important cela, maintenant ils sont clients, donc c'est vers la Light qu'ils doivent réclamer, pas vers nous. Nous on ne peut rien faire. Et en plus, franchement, maintenant c'est vraiment une minorité qui réclame et nous, comme association, nous ne pouvons pas nous mobiliser pour si peu de gens. A partir de février le tarif progressif va s'arrêter, je ne sais pas quelle va être la réaction des gens mais nous on va se mobiliser que s'il y a une grande demande, sinon cela n'a pas de sens » (Président de l'association de résidents de Santa Marta, 15.12.2011)

Le changement de position vers une approche individuelle de la question de l'accès au service, semble d'abord tributaire des difficultés à construire une position collective sur des enjeux sous-jacents, qui se traduisent par une faible participation des habitants aux réunions communautaires convoquées. Lors de notre enquête, nous avons effectivement constaté cette faible participation, que ce soit par manque de temps ou d'intérêt. Seulement quatre ménages interrogés ont participé à des réunions organisées lors de l'entrée de l'UPP. La plupart déclarent ne pas être au courant des thèmes discutés lors des réunions, mais une

partie plus faible dit en avoir connaissance à travers les discours d'autres habitants qui y ont participé. Enfin, une partie affirme également ne pas avoir participé par manque de confiance dans l'efficacité de cette participation :

> « Je n'ai pas participé parce que cela ne marche pas. Je pense que ce n'est que du folklore. Ils vont dire une chose, mais dans la réalité cela ne va pas se passer comme ça. Quand ils ont mis l'électricité, ils ont convoqué une réunion dans la *quadra*, ils ont dit qu'ils allaient offrir le *bolsa familia* pour toute la *comunidade*, pour que tout le monde ait les moyens de payer, parce que maintenant il n'y a plus la possibilité de ne pas payer, mais tu vois, cela n'est pas vrai. » (El. femme, Santa Marta, 13.12.2010)

Ainsi, lorsqu'en octobre 2009, suite à plusieurs plaintes reçues par l'association de résidents concernant l'augmentation des prix d'énergie électrique, le président a convoqué une assemblée générale pour discuter collectivement des actions à entreprendre, presque personne ne s'est présenté. Face à cette faible participation, le président a donc fait un appel à la population :

> « Hier toute la communauté a été convoquée pour une réunion où très peu de personnes se sont présentées pour discuter les problèmes relatifs aux factures d'électricité et d'eau. C'est maintenant que la *favela* doit rester unie parce que le risque est de voir des gens partir de la *favela* à cause des difficultés économiques liées à la capacité de paiement pour les services de base ; de voir arriver des gens de l'extérieur qui peuvent payer. Pour cette raison la *favela* doit rester unie devant ce problème. Demain nous allons rencontrer le gouverneur de Rio de Janeiro afin d'arriver à un accord et la prochaine réunion sera vendredi prochain. Venez ! sinon le risque est que beaucoup de personnes délaissent la *favela* demain » (Président de l'association de résidents de Santa Marta, 11.10.2009, à partir de Urbina Castellon (2010)

Alors que les problèmes sont présents et collectifs, la question de la construction d'une action collective semble mise à mal. A ce sujet nous avons recueilli le témoignage de l'un des leaders locaux de Santa Marta, habitant à Santa Marta depuis 40 ans et membre de l'ONG ECO, qui témoigne de ces difficultés, notamment concernant le service d'électricité :

> « L'énergie électrique est un thème de discussion entre les habitants mais il n'est plus un thème collectif. Avant c'était un thème collectif [lors du processus d'électrification des années 1980], mais maintenant il ne l'est plus. Tout le monde dit que l'électricité est en train d'augmenter scandaleusement, il y a des personnes qui n'arrivent pas à payer leur facture,

> mais il n'y a aucune mobilisation articulée pour affronter cette période de transition. S'est transformée en une question individuelle. Au début, la Light était présente, il y avait un point d'orientation et on avait mis en place un champ de dialogue avec elle, mais depuis que le réseau a été installé, le programme « *comunidade eficente* » terminé et toutes les événements médiatisés terminés, la présence de la Light a diminué au fur et à mesure. Elle est réapparue seulement quand des problèmes de paiement des factures ont commencé à se manifester suite à l'augmentation des tarifs [du montant recouvré]. La Light a alors réinstallé une agence commerciale ici une fois par semaine auprès de l'association des habitants. Mais cela reste une question individuelle dans le cadre de la relation entre l'entreprise et chaque habitant, en tant que client. Il n'y a pas une discussion collective avec les institutions à l'intérieur de Santa Marta. Je sais bien qu'il y a beaucoup de personnes qui ont des problèmes, qui ne comprennent pas leur facture, qui n'ont pas l'argent pour payer ou qui font beaucoup d'efforts pour ne pas être débranchés, mais la mobilisation collective est très difficile à organiser et à structurer. Nous, de l'association ECO, nous avons discuté de l'exigence d'un tarif social, mais d'un tarif social différent de celui pensé par la Light : une tarification sociale plus large, qui prenne vraiment en compte la situation économique des habitants. Mais la discussion n'a pas avancé. La discussion collective est très difficile, notamment quand les habitants, même s'ils ont des problèmes, ne se mobilisent pas » (Leader local (1), membre de l'ONG ECO, Santa Marta, 16.12.2011)

Dans les faits, les modes de construction d'une relation commerciale individuelle posent de nouveaux défis à l'action collective, déjà affaiblie par des décennies de contrôle territorial par les gangs et, comme nous le verrons par la suite, par les modes d'action des pouvoirs publics.

4.3. La dépolitisation : un levier de politisation ?

L.A. Machado da Silva et M. Pereira Leite soulignent que les logiques d'accès aux droits sociaux dans les *favelas* reposent sur une « domestication » des habitants et des organisations internes aux *favelas*. « D'une part, la primauté de l'idéologie du « partenariat » et de la « gouvernance » dans les relations entre État et société civile conduit les agences gouvernementales, dans leur action dans les *favelas*, à privilégier des projets sectoriels et des actions ponctuelles mis en place au travers des « partenariats » avec des organisations non-gouvernementales et d'autres institutions, au détriment de politiques publiques articulées comme un ensemble organique à caractère universaliste. D'autre part, et de manière complémentaire, ces agences reproduisent, sans rencontrer des résistances en raison de l'affaiblissement de l'action collective de base dans les *favelas*, une façon d'opérer basée sur la cooptation des habitants, des dirigeants des associations

d'habitants, des églises, et d'autres organisations, ce qui conduit à une dépolitisation des revendications » (Machado da Silva et Pereira Leite 2004, p. 64, voir également Magalhães 2004).

La démarche adoptée par la Light nous semble aller dans cette même direction. Le seul leader local[292] que nous avons pu interroger sur le « *Light recicla* » formule une critique complémentaire des modes de structuration des relations socio-politiques ainsi que des logiques de traitement des inégalités environnementales et économiques promues par ce projet :

> « (..) la Light a commencé le projet en ciblant comme premiers bénéficiaires les associations locales. Mais pourquoi ? Les associations ont des ressources. La finalité est plutôt celle d'avoir un appui politique ici dans la *comunidade*. Quand la réunion de présentation du projet a eu lieu, plusieurs associations locales étaient présentes, mais l'association ECO a été la seule à le mettre en discussion. D'abord, le problème des déchets est un problème collectif qui devrait avoir une réponse organisée et pensée collectivement. Le tri sélectif ne devrait pas être mis en place selon une logique de responsabilisation individuelle et surtout commerciale. Deuxièmement, ce type de projet promeut l'idée de responsabilisation individuelle, ce qui cache l'idée de culpabilisation pour ceux qui n'adhérent au tri sélectif, quand en réalité la protection des personnes qui ont des problèmes à payer leurs factures devrait être une responsabilité collective. Ce projet attribue la responsabilité exclusivement au seul (*singulo*) habitant, mettant en cause sa capacité à s'adapter au système, aux règles. Nous avons donc proposé de mettre en place un tri collectif et d'organiser un fonds collectif afin de ceux qui ont besoin d'être protégés en bénéficient vraiment. Mais ils n'ont même pas pris en considération cette idée » (Leader local (1), membre de l'ONG ECO, Santa Marta, 16.12.2011)[293]

Les récentes mobilisations des habitants de Santa Marta contre les modes de recouvrement des factures d'électricité (illustrations 49 et 50, chapitre 5) témoignent de l'émergence d'un conflit qui n'a pas pu être préalablement résolu par ce dispositif d'implication des habitants dans le maintien de l'accès au service. Comme nous l'avons vu, en mars 2014, 250 personnes sont descendues dans la rue et ont bloqué la rue principale du quartier de Botafogo, afin de réclamer des tarifs d'élétricité abordables et de dénoncer le recouvrement des factures par la Light considéré comme abusif. Au-delà des montants des factures, le « *Light recicla* » a été critiqué comme dispositif d'aide au

[292] Nous n'avons pu mener qu'un seul entretien avec un leader local. Nous n'envisageons donc pas de restituer « la » vision des leaders locaux par ce seul témoignage.

[293] Il est nécessaire de préciser la spécificité du leader interrogé. Ce leader, ayant un niveau d'études universitaires en sciences sociales, est également le directeur de l'ONG Ibase, organisation très active dans la ville de Rio de Janeiro.

paiement des factures, comme en témoigne l'un des leaders communautaires : « il est nécessaire de fouiller dans les ordures (*catar lixo*) pour avoir une réduction sur une facture de 500 *reais* (environ 165 euros). Il faut accumuler les déchets à l'intérieur des logements, car l'« éco-point » n'est pas ouvert tous les jours » (*Favela* 247 2014)[294].

Les récentes protestations montrent que l'approche par l'individualisation des responsabilités comme moyen de traiter les inégalités n'a pas donné des résultats concrets et durables et renouvellent la question de l'accès à l'électricité comme une question politique. Alors que les variations des montants des factures n'ont pas donné lieu à une investigation minutieuse de leurs causes, la baisse des factures suite aux protestations semble aller dans le sens de l'établissement d'une « paix sociale » immédiate pour répondre au mécontentement généralisé, à défaut d'une vraie protection sociale en mesure de « « pacifier » les rapports sociaux, normaliser les comportements et désamorcer les conflits » (Lautier 2013b, p. 190).

Conclusion

Dans le chapitre 4, nous avons montré que le paiement des factures est perçu par les abonnés comme un devoir contribuant à l'intégration socio-économique, administrative et symbolique de ses habitants : « *contributor rights* » (Holston 2008). Toutefois, notre analyse montre que la possibilité de ces abonnés à rester dans le système dépend essentiellement de leur capital économique et de leur capacité à ajuster leurs pratiques quotidiennes. L'exemple des commerçants nous a permis d'illustrer ces modes d'adaptation. Certains types d'abonnés sont ainsi particulièrement fragilisés par ce processus, notamment les ménages locataires, et les petits commerçants aux revenus faibles et aux appareils inefficaces. Les plus pauvres sont ceux qui paient le prix le plus fort. Cette « fragilisation sélective » face au service montre bien que les inégalités de position initiales dans l'échelle socio-économique sont amplifiées par les ajustements aux mécanismes de marché, notamment du fait de l'inefficacité des politiques sociales.

A défaut de mécanismes de protection sociale efficaces de la part des pouvoirs publics, le « *Light recicla* » apparaît comme une réponse partielle, ponctuelle et régie par des logiques d'ordre commerciale mais qui n'a pas de « capacité à réguler de nouveaux systèmes de solidarité aptes à conjurer les effets délétères de la marchandisation des

[294] Pour une illustration iconographique des manifestations voir chapitre 5.

réseaux » (Jaglin 2005b, p. 272). Elle présente en effet plusieurs limites. La faible perspective de généralisation de ce dispositif à l'ensemble des *favelas* en est un premier indicateur, qui n'est pas sans conséquences en termes de cohésion urbaine. En effet, la sélection de certaines *favelas* bénéficiaires produit une différenciation territoriale qui ne repose pas sur une meilleure prise en compte des diversités de la demande susceptible de faciliter l'insertion des citadins pauvres au service régularisé. De plus, la faible institutionnalisation du projet à plusieurs échelles, qui se manifeste par une participation de la municipalité insuffisante pour consolider une vraie articulation entre la politique de collecte des déchets et la politique d'accès au service électrique, d'une part, et par une implication volontaire des usagers, d'autre part, confirme le caractère ponctuel du projet.

Enfin, ce dispositif permet d'ouvrir la question des modes d'implication des abonnés. Impliquer les abonnés pour faire quoi ? La critique avancée par S. Jaglin sur les logiques de participation des usagers au service dans des dispositifs régis par les principes du *New Public Management* questionne la vraie portée démocratique de cette démarche, qui repose, selon l'auteur « sur la base de représentations et comportements qui lient étroitement les notions de responsabilité individuelle et collective à celle de paiement. Fournissant un support à l'apprentissage du *user-pays system* et la justification d'un abandon des anciennes politiques sociales [de l'eau], réputées inefficaces, elle vise la durabilité économique des systèmes locaux de desserte et fait entrer les pauvres dans le marché plus sûrement que dans la démocratie » (Jaglin 2005b, p. 286). Pourtant, sans un rôle accru et renouvelé des pouvoirs publics, le risque est donc celui de confiner la question des inégalités de l'accès au service aux logiques marchandes et aux responsabilités individuelles au lieu de les appréhender comme un enjeu politique relevant de la construction de ce projet d'intégration « par le réseau ».

Conclusion deuxième partie

Malgré le fait que les pouvoirs publics affirment l'importance de la régularisation du service d'électricité comme une opération nécessaire au projet d'intégration des *favelas*, l'exploration de la mise en œuvre de ces projets à Santa Marta et Cantagalo, à travers les volets socio-technique, commercial et de maîtrise de la consommation d'électricité, montre que la conceptualisation des modes d'intégration au service a été largement déléguée à l'entreprise de distribution privée.

La régularisation socio-technique instaure une relation commerciale avec l'entreprise de distribution qui assume, dans ce contexte particulier, une nouvelle fonction auprès des habitants. En effet, la réception d'une facture d'électricité n'est pas seulement une opération qui confère à ces abonnés le droit de revendiquer un service de bonne qualité, mais elle est utilisée par les habitants comme un document leur permettant une meilleure insertion socio-économique et de dépasser partiellement les préjugés sociaux dont ils sont victimes. L'opération d'adressage est ainsi encouragée par l'entreprise, car elle est considérée comme essentielle au bon déroulement de la relation commerciale. Les conditions de mise en œuvre de la nouvelle relation commerciale contractualisée pose pourtant des questions de plusieurs ordres. D'abord, celle de la construction d'une relation basée sur des droits et des devoirs qui peinent à s'inscrire dans une relation de confiance. Les conflits autour du compteur en sont la première manifestation. Les choix socio-techniques et gestionnaires semblent davantage prescrire le respect de la règle du paiement des factures que mettre en place des conditions minimales pour que les abonnés adhérent durablement à cette relation : notamment concernant la transparence de l'information reçue et le respect mutuel des règles contractuelles. Cette « reconnaissance urbaine », dont la relation commerciale est porteuse, est ainsi contrecarrée par un sentiment de traitement inégalitaire de la part des abonnés.

Les modes de recouvrement progressifs soulèvent le même ordre de questions. Par la facture d'électricité, l'entreprise instaure une relation commerciale mais aussi une relation fiscale, ce qui est présenté par les pouvoirs publics et l'entreprise elle-même comme un processus allant vers la « normalisation citoyenne ». Or, cette « normalisation citoyenne », sur laquelle nous poserons une réflexion supplémentaire dans la conclusion générale de la thèse, est mise en œuvre par des dispositifs commerciaux, dont la conceptualisation repose à première vue sur un « bricolage institutionnel » peu transparent vis-à-vis des abonnés. La délégation à l'entreprise privée du rôle de décideur dans l'instauration et la gestion dans le temps de cette nouvelle relation commerciale contractualisée aboutit à miner la relation de confiance que la Light souhaitait instaurer et renouvelle la question du rôle du régulateur national et des pouvoirs publics. Au-delà, la

suspension temporaire du principe de recouvrement à coût complet n'a pas été accompagnée par des mesures permettant aux abonnés d'expérimenter la relation entre prix de l'électricité et consommation électrique, dont les contradictions commencent déjà à émerger avec la fin des recouvrements progressifs. Face à ce faible accompagnement de la relation commerciale, le message invitant les abonnés à une maîtrise accrue de leur consommation, encouragés par de prétendus avantages économiques, ne trouve pas une application concrète. L'incitation à la maîtrise de la consommation est ainsi un levier important pour chercher à stabiliser la relation commerciale face à des difficultés de paiement de la part des abonnés et à l'inefficacité des politiques sociales.

Le faible taux d'inclusion au tarif social et les difficultés de ciblage des ménages éligibles à cette politique sociale contribuent, en effet, à fragiliser d'autant plus les personnes en bas de l'échelle sociale. Cette fragilisation se traduit plutôt par des taux d'efforts considérables et moins par l'exclusion temporaire du service (débranchement). Les commerçants, dont les activités économiques dépendent de la possibilité de maintenir un accès continu au service d'électricité, mettent en place des stratégies et des modes d'adaptation pour faire en sorte que la facture d'électricité ne soit pas une dépense trop lourde. Nos enquêtes montrent que celles-ci vont dans la direction d'une optimisation technique, quand les commerçants disposent d'un capital économique suffisamment important, mais elles touchent aussi les pratiques quotidiennes quant au service rendu. Finalement, nous avons repéré une « fragilisation sélective » de ces abonnés qui ne fait que reproduire les inégalités socio-économiques initiales au lieu de les dépasser. Mais à qui revient la tâche de prendre en charge le traitement de ces inégalités face à la relation commerciale ? L'entreprise a proposé un dispositif d'implication des abonnés leur permettant d'obtenir des bonus de réduction sur la facture d'électricité en échange de la collecte de déchets solides. Ce projet, qui inscrit la question des inégalités d'accès dans des logiques d'ordre commercial et de responsabilités individuelles, ne peut être qu'une réponse partielle et complémentaire. Les protestations des habitants de Santa Marta pour des tarifs justes et abordables montrent qu'il est nécessaire de repenser des systèmes de solidarité tarifaire plus efficaces.

Conclusion générale

Dans cette analyse des politiques de gestion de l'accès au réseau d'électricité, et plus particulièrement de la régularisation du service d'électricité dans un contexte de néolibéralisation progressive des politiques urbaines, nous avons cherché à comprendre les politiques d'intégration appliquées aux *favelas*. Une approche historique sur les modes d'intégration des *favelas* « par le réseau » nous a permis de montrer que les politiques de gestion de l'accès au service d'électricité ont participé à la structuration de la relation socio-politique des *favelados*, d'abord par des réseaux clientélistes, puis par une intégration officielle via l'électrification (chapitre 1). Si l'électrification a permis de consolider la place des *favelas* au sein de la ville et de véhiculer une certaine reconnaissance urbaine, le développement de la relation commerciale s'avère problématique dès les années 1980. Néanmoins, l'opérateur public n'a pas instauré des mesures spécifiques visant à stabiliser la relation commerciale ; les modalités de gestion du service dans les *favelas* se sont plutôt fondées sur la tolérance et l'inaction. Le combat contre les pertes commerciales ne devient prioritaire pour l'entreprise de distribution qu'au milieu des années 1990, lorsque l'Etat entame une reforme du secteur électrique. L'arrivée d'entreprises privées concessionnaires de la distribution du service pèse sur le changement d'approche dans le traitement de ce phénomène. EDF, entreprise concessionnaire à Rio de Janeiro, met ainsi en place le premier projet de régularisation du service en 1999. Mais, les premières expériences de régularisation du service se sont heurtées aux transformations majeures du tissu socio-politique de la ville. La progressive territorialisation des *favelas* par des « pouvoirs parallèles », combinée à une faible présence des pouvoirs publics, a partiellement contribué à l'échec de la régularisation de la relation commerciale. Face à des pertes toujours importantes, l'entreprise a alors mis en place des modes de gestion du service visant à minimiser le risque commercial que ces *favelas* représentent, reproduisant, cela faisant, la fragmentation spatiale de la ville (chapitre 2). La politique de sécurité publique implantée à partir de 2008 offre ainsi un cadre socio-politique qui a été perçu par l'entreprise de distribution d'électricité comme une opportunité pour établir une nouvelle relation commerciale contractualisée, basée sur un engagement mutuel entre les abonnés et l'entreprise (chapitre 3), qui se concrétise par des projets de régularisation du service, dont la « mise en œuvre » a été interrogée empiriquement dans la deuxième partie, à travers l'étude de Santa Marta et Cantagalo.

La nouvelle politique de sécurité publique est accompagnée par un nouveau discours des pouvoirs publics sur l'intégration des *favelas*. La fin de la « ville divisée » est

désormais envisagée par une présence de l'Etat accrue comme également par un engagement important des acteurs du marché. Le service d'électricité, service public marchand, a offert une perspective intéressante pour explorer les logiques publiques et privées dans la production de ce nouveau « pacte d'intégration ». Nous avons exploré cette reconfiguration à travers plusieurs outils de la régularisation du service d'électricité : socio-techniques (chapitre 4), commerciaux (chapitre 5) et de maîtrise de la consommation (chapitre 6). Dans cette conclusion, nous souhaitons énoncer une réflexion sur une question qui nous semble prépondérante à partir de principaux résultats de cette thèse. Par le biais de la régularisation du service d'électricité, les pouvoirs publics délèguent à l'entreprise privée des éléments de définition de la citoyenneté de ces citadins. Nous revenons ici sur les limites de la redéfinition politique des logiques publiques et privées dans la production de la citoyenneté.

- **Quel pacte d'intégration de ces citoyens au service d'électricité ?**

Comme nous l'avons vu dans l'introduction générale, S. Ost et S. Fleury affirment que, sans la protection et un rôle actif de régulation de la part de l'Etat, les droits citoyens des habitants des *favelas* sont menacés par la « spéculation marchande et immobilière » (Ost et Fleury 2013). Nous rejoignons cette position en mettant l'accent plutôt sur l'enjeu de la protection des abonnés entre rapports marchands contractualisés, régulation nationale des services publics commercialisés et rôle des pouvoirs publics, ce qui nous semble important pour penser la citoyenneté dans ces espaces.

La question posée par H. Coing quant à la mise en place d'agences de régulation nationales indépendantes en Amérique latine est tout à fait pertinente pour explorer cet enjeu. A partir des questionnements ouverts par D. Lorrain dans le contexte européen, H. Coing se demande si la régulation des services publics doit être placée dans les mains d'experts ou de décideurs politiques, être nationale ou locale, pour enfin se demander : « quel nouveau pacte inventer entre l'Etat et ces collectivités, qui garantirait le pacte de service public aux citoyens ? » (Coing 1996, p. 24). Comme le souligne S.R. Pacheco, la question de la constitution d'agences de régulation nationales et indépendantes dans le contexte brésilien s'est posée moins dans le cadre d'un débat sur plus ou moins d'Etat que dans le cadre d'une redéfinition de la place du politique et de la bureaucratie (Pacheco 2006).

Le cas de la régularisation du service d'électricité dans les *favelas* offre une perspective intéressante pour analyser les contradictions issues d'une configuration séparant les dimensions politiques et administratives de la régulation, d'une part, et les enjeux locaux des services urbains, d'autre part. Nous suivons la piste avancée par H.

Coing dans le contexte des pays du Nord, qui affirme qu'en dépit de régulations supra-locales de plus en plus prégnantes, les enjeux locaux urbains des services publics reviennent au premier plan, ce qui joue dans la redéfinition de leur rôle sociétal (Coing 1998b). L'auteur souligne notamment que « le territoire retrouve son importance, comme facteur de différenciation de la demande et des services, comme lieu de gestion des rapports plus complexes avec la clientèle, comme espace enfin de négociations » (Coing 1998b, p. 60). En France, les services publics sont également censés assumer le rôle de « reconquête des populations et de territoires à la dérive du reste de la société » (Warin 1999, p. 95), un rôle réparateur pour le tissu social. Mais à qui revient la responsabilité de définir les réponses à ces enjeux et le rôle sociétal à attribuer, pour ce qui nous intéresse particulièrement dans cette thèse, au service d'électricité ? Dans le contexte de la régularisation du service d'électricité, la réponse à ces questions a été largement déléguée à un opérateur privé.

Comme nous l'avons montré au cours de cette thèse, la régularisation du service d'électricité est un processus considéré comme fondamental pour mettre en place la nouvelle politique d'intégration des *favelas*. Pourtant, sa mise en œuvre n'a pas été relevée par les autorités comme un enjeu public faisant l'objet d'un traitement spécifique et de décisions. Dans les faits, les questions que l'entreprise s'est posée en termes de politique commerciale sont des questions éminemment politiques : comment intégrer ces citoyens-abonnés à la relation commerciale et fiscale, quelles logiques promouvoir dans leur traitement tarifaire, quels outils mettre en place pour construire cette relation et comment concevoir sa durabilité ? La proposition d'une loi par des députés de l'Etat de Rio de Janeiro dont l'objectif était d'introduire un recouvrement progressif des impôts dans la facture d'électricité est un exemple éclairant de la dimension politique (et locale) des modes d'intégration de ces abonnés au service électrique (chapitre 5). Dans ce cadre, l'entreprise se fait porteuse d'une politique novatrice dans une démarche qui s'inscrit dans l'approche promue par certains auteurs de l'ouvrage collectif : « *Private utilities and poverty alleviation : market initiative at the Bottom of the Pyramid* » (Márquez et Rufin 2011). Selon ces auteurs, les entreprises privées responsables de services publics doivent avoir un rôle actif et stratégique dans la conceptualisation d'un *business model* adapté aux pauvres, approche qui, comme nous l'avons vu, s'inspire des théories de H. de Soto. Le fait que la politique commerciale de l'entreprise ait été conçue avec une durée déterminée et avec l'objectif de « normaliser » ensuite le traitement tarifaire de ces abonnés selon les règles dictées au niveau national, ne diminue pas son importance dans une analyse d'exploration du pacte d'intégration de ces citoyens au service d'électricité, bien au contraire. La question n'est pas tant de souligner l'éloignement de la politique de l'entreprise des régulations nationales, mais d'examiner la manière dont elle nous informe sur le « pacte de service public » (Coing 1996b) avec les citoyens.

En effet, c'est exactement dans cette période d'apprentissage que se construit la confiance nécessaire à la durabilité de cette relation. La politique commerciale différenciée mise en place par l'entreprise, portée par des logiques d'ordre commercial, a brouillé le message à l'adresse de ces abonnés et partiellement entravé la construction d'un rapport de confiance réciproque. D'abord, en raison d'une communication pour le moins confuse auprès des abonnés, ce qui se traduit par une opacité des modes de paiement du service. S'il ne s'agit pas ici de questionner la légitimité de l'entreprise dans sa mission de desserte des *favelas,* le peu de transparence de son action commerciale semble faire écho, en revanche, à un problème de légitimité politique à endosser le rôle de décideur (notamment de la conceptualisation du dispositif commercial) et de régulateur des modes d'intégration à la relation commerciale et fiscale. L'arrangement « bricolé » avec l'ANEEL et l'Etat, selon des logiques peu affichées, contribuent également à amoindrir sa « légitimité sur le terrain » vis-à-vis d'abonnés, qui n'ont pas forcément les clés pour comprendre les responsabilités respectives des différents acteurs. Face à un régulateur national absent des enjeux locaux et des pouvoirs publics juridiquement dépourvus de pouvoir d'action dans le cadre réglementaire et n'ayant pas posé clairement la nature politique de l'intégration de ces citoyens au service d'électricité, les modes d'intégration à ce même service, ainsi que sa régulation, ont été délégués dans les faits à une compagnie de distribution privée.

Les enjeux du traitement égalitaire des abonnés et de leur protection contre de possibles dysfonctionnements de la relation commerciale se posent de manière accrue. Nous l'avons vu, d'abord par les conflits autour du compteur. La volonté de généraliser la mesure centralisée et d'éloigner physiquement les abonnés des compteurs ne va pas dans le sens de l'apprentissage ; au contraire, elle contribue à nourrir la défiance vis-à-vis d'un système sur lequel les abonnés n'ont pas de contrôle, et place ces derniers dans une situation de passivité. Cette configuration n'est pas sans importance dans une réflexion sur la place des abonnés des quartiers irréguliers. Selon la typologie construite par G. Pflieger sur la figure des usagers en France[295], « le citoyen-éclairé considère le service public comme objet de l'intervention des autorités publiques et comme un instrument de politique publique. A ce titre, ses préoccupations portent sur les modalités de gestion des services, les choix publics et prennent en compte des enjeux sociétaux élargis : environnement, solidarité, cadre de vie ou développement économique local » (Pflieger 2003, p. 241). Si des droits et des devoirs sont mis en place par la politique de régularisation du service d'électricité à Rio, la construction effective de leur exercice ne semble pas passer par une

[295] Le « citoyen-éclairé complète les figures marchandes du client et du consommateur en introduisant un décalage du statut dont bénéficie l'usager, de la sphère du marché vers la sphère de la citoyenneté. Ainsi, le service public n'est plus observé comme un simple objet marchand (offre de service) mais comme un bien public : objet de l'intervention des autorités publiques ; et source d'effets externes au marché (externalités) : impacts environnementaux, sanitaires, sociaux, territoriaux » (Pflieger 2003, p. 232).

vision de ses abonnés en tant que citoyens, mais elle se réduit à des logiques d'ordre commercial. Dans les faits, la faible présence des pouvoirs publics délègue à une entreprise privée la responsabilité de construire la relation entre les droits et les devoirs et de décider de leur nature.

- **Droits et participation**

La régularisation du service d'électricité contribue à introduire des droits. Dans le contexte spécifique des *favelas,* il s'agit d'une part de « droits » qui peuvent être assimilés à des formes de reconnaissance urbaine et donc d'appartenance à la cité. La facture d'électricité est un document administratif précieux pour les *favelados,* leur permettant une reconnaissance sociale et une insertion socio-économique accrue au sein de la société ; la réception de la facture directement au domicile est perçue comme une opération qui favorise la normalité citadine ; enfin, dans un contexte d'irrégularité foncière, elle est étroitement liée à la question de la sécurisation foncière, qui prend pourtant un nouveau tour dans ce contexte spécifique. Alors que, durant les années 1980, l'électrification officielle avait été un vecteur de sécurisation foncière collective, la facture d'électricité apparaît aujourd'hui comme un document qui véhicule symboliquement le droit individuel à la propriété. D'autre part, la régularisation du service d'électricité attribue des droits rattachés au statut d'abonné en règle : le droit à un service de bonne qualité, à une information exhaustive et transparente, à un traitement égalitaire au même titre que les autres citadins, etc. Les modes de mise en œuvre de ces droits et devoirs reviennent aux questions que nous venons de rappeler. Notamment que le « pacte citoyen » envisagé par le service d'électricité est régi par des droits et des devoirs fortement marqués par des logiques de nature marchande et de responsabilisation individuelle. Mais la régularisation du service d'électricité est également un laboratoire, où repenser la question de l'exercice des droits. En effet, la question des droits rattachés au statut d'abonné ne nous informe pas sur leur exercice effectif. L'intervention d'avocats dans les *favelas,* à la demande de certains abonnés souhaitant porter plainte contre l'entreprise, révèle que la régularisation du service d'électricité a ouvert un espace possible de contrôle du comportement de l'entreprise concernant le respect de sa mission de prestation d'un service adéquat. Ainsi, le rapport au droit n'est pas seulement un rapport d'acceptation et d'assujettissement, mais aussi une ressource politique pour l'action. Cette question est une piste de recherche intéressante qui mérite d'être approfondie à l'avenir dans une démarche de compréhension des conditions d'accès des *favelados* à la justice (Moreira et Cittadino 2013). Néanmoins, celle-ci n'est qu'une forme de défense des droits par des personnes abonnées, qui, au moins jusqu'à présent, s'inscrit dans une démarche individuelle, mais ne permet pas

d'aborder les enjeux collectifs que nous avons soulevés, notamment la protection des abonnés entre rapports marchands contractualisés et régulation nationale des services publics commercialisés.

Ces enjeux, que nous venons d'esquisser à partir des rôles et des responsabilités des décideurs politiques, peuvent être également questionnés selon la place attribuée aux abonnés au sein du service d'électricité. Les modes d'implication des abonnés que nous avons analysés dans le cadre du projet expérimental « *Light recicla* » s'inscrivent dans une démarche individuelle régie par des logiques d'ordre commercial (chapitre 7). Malgré cela, la tension entre droits individuels des abonnés et enjeux collectifs de l'accès au service commence à émerger, notamment à Santa Marta, quoique de manière encore ponctuelle et faiblement organisée. Ces protestations ont essentiellement porté sur une demande de tarifs plus « justes » et abordables, mais les questions relatives à l'information, à la transparence, à la prise de décisions et au contrôle des actions de l'entreprise n'ont pas encore vraiment émergé. Comme le souligne Julie Aubriot, dans le cadre d'une réflexion sur l'usage militant du droit à l'eau à travers les mouvements sociaux sud-africains, « si le droit devient une ressource militante, sa mobilisation implique un certain nombre d'évolutions pour les mouvements sociaux puisqu'il s'agit d'acquérir la maîtrise d'un langage spécifique ou *savant* permettant de traduire des revendications dans des termes juridiques » (Aubriot 2012, p. 231). L'organisation de l'action collective dans les *favelas* dans ce nouveau contexte est sûrement un nouvel enjeu qui mérite d'être exploré en profondeur par des recherches futures, notamment car elle doit faire face à de nouveaux défis. La question posée par L.A. Machado da Silva est tout à fait pertinente à cet égard : « la *favela* a gagné, mais les *favelados* ? » (Machado da Silva 2002). Alors qu'historiquement les mouvements des *favelados* se sont organisés pour le « droit à la ville », traduit principalement en termes de droit au logement et aux services urbains, la régularisation des services urbains ouvre la question des conditions de leur exercice d'une part, et de leur nature d'autre part.

- **Une dimension normative de la citoyenneté régie par des logiques marchandes**

J. Holston affirme que le paiement des factures joue à la fois un rôle d'intégration au service, mais aussi socio-économique et contribue à construire un sens de contribution – « *contributor rights* » (Holston 2008). Or, par notre analyse, nous avons explicité comment les logiques marchandes contribuent également à redéfinir certains attributs du citoyen. Aborder cette question demande de s'intéresser au processus d'étiquetage des *favelados*, donc à la construction sociale de la déviance (Becker 1985). Comme l'a explicité H. Becker, « le déviant est celui à qui l'étiquette de déviant a été appliquée avec succès ; le comportement déviant est le comportement que les gens stigmatisent comme tel » (Becker

1985, p. 9). Concernant le service d'électricité, les logiques d'étiquetage reposent en premier lieu sur la transgression de la règle du paiement des factures. Comme nous l'avons vu, l'accès irrégulier au réseau est affiché par l'entreprise et perçu au sein de la société comme une pratique qui contribue à dessiner les contours de « la ville formelle et de la ville informelle », et cela au désavantage des autres contribuables du service, étant donné que les pertes commerciales sont compensées par une augmentation généralisée des tarifs. Or, les logiques de production de cet étiquetage évacuent le fait que ces espaces ont fait l'objet d'une discrimination par des modes de gestion du service qui ont largement visé à la minimisation des risques commerciaux et, par cela, l'entreprise s'est également éloignée des normes juridiques d'universalisation de l'accès au service (chapitre 2).

Cet étiquetage pèse sur la redéfinition de la conception de la citoyenneté dans ces espaces car il y a une prétention à désigner le citoyen d'abord sur la base des logiques d'ordre commercial. En effet, le discours sur la citoyenneté porté par l'entreprise et les pouvoirs publics est un outil visant à introduire de nouveaux comportements essentiellement liés à la contrainte réglementaire du paiement des factures. Par cela, la règle du paiement des factures acquiert une valeur bien plus large que sa seule dimension commerciale. Il nous semble que le couplage entre cette règle d'ordre commercial et le discours sur la citoyenneté produit une dimension normative importante. Selon Emile Durkheim, les normes constituent l'une des dimensions de la morale d'une société : « se conduire moralement, c'est agir selon une norme, déterminant la conduite à tenir dans le cas donné, avant même que nous n'ayons été nécessité à prendre un parti. Le domaine de la morale, c'est le domaine du devoir, et le devoir, c'est une action prescrite » (Durkheim 1925, p. 22). Comme le souligne Véronique Pillon, « le pouvoir contraignant des normes tient aux sanctions qui leur sont rattachées », positives et négatives, et « c'est donc par l'adhésion tout à la fois volontaire et contrainte que s'imposent les normes » (Pillon 2003, p. 11 et 12). Elles jouent le rôle de régulation et d'intégration sociale. Les sanctions qui sont rattachées au non-paiement des factures vont bien au-delà de la seule interruption du service. Nous l'avons vu, ne pas avoir ses factures en règle contribue à la discrimination des *favelados* lors de plusieurs tâches administratives et plus largement à affirmer leur faible adhésion au comportement de « bon citoyen ». Ainsi, la règle du paiement des factures ne régit pas uniquement le compromis entre les droits et les devoirs attachés au statut d'abonné, mais elle est, de surcroît, chargée d'une dimension normative. Or, les limites constatées dans la mise en œuvre de la régularisation du service pose la question des conditions d'exercice de cette soi disant « citoyenneté par le réseau ».

Ceux-ci ont été d'abord explorés par les outils socio-techniques. A Santa Marta, cela s'est fait par une « disciplinarisation » du comportement des abonnés, dans une démarche visant à minimiser les risques commerciaux de cette nouvelle relation, ce qui a partiellement contrecarré le processus d'adhésion des abonnés à la régularisation du

service. Entre autres raisons, on peut constater que le paiement des factures n'a pas été accompagné par une communication transparente de la compagnie d'une part, et que le système technique pérennise l'étiquetage de fraudeur qui était attaché aux *favelados,* d'autre part. A Cantagalo, le discours sur la citoyenneté est employé pour convaincre les abonnés de payer leurs factures alors que la régularisation socio-technique n'a pas permis de créer les conditions nécessaires à une égalité de traitement entre abonnés quant au respect des contraintes règlementaires. Dans les deux cas, la question des conditions de mise en œuvre de la dite « citoyenneté par le réseau » se pose clairement, étant donné que la dimension contractuelle de la relation commerciale est mise à mal.

Pour conclure, nous souhaitons affirmer que, comme dans le cas des politiques de régularisation foncière, la régularisation du service d'électricité ouvre la possibilité de repenser l'intégration des quartiers irréguliers à la cité. A la lumière de nos analyses, nous souhaitons pourtant réaffirmer que sa conceptualisation de ce type de politique ne peut pas être laissée aux logiques de marché, sans que cela ne remette en cause les fondements et les valeurs de l'une des facettes de ce « pacte d'intégration » à l'œuvre avec ces citoyens. La peur de l'échec, en termes commerciaux et politiques, et le fait que ces projets aient été mis en en place dans l'urgence et selon le calendrier dicté par la politique de sécurité publique ont sûrement pesé dans l'élaboration de cette politique. L'on peut espérer à l'avenir que ces projets mûrissent et que des ajustements verront le jour dans une démarche qui s'intéresse à la nature des droits et des devoirs qui refondent le « pacte d'intégration » avec ces citoyens.

Bibliographie

ABREU, M. 1986. « Da habitação ao habitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução », Revista do Rio de Janeiro, V. I (n 2): pp. 47‑58.

———. 1988. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Instituto Pereira Passos (IPP). Rio de Janeiro.

———. 1994. « Reconstruire une histoire oubliée. Origine et expansion initiale des *favelas* de Rio de Janeiro ». *Genèses*, n° 16: 46‑68.

ABREU, M. de Almeida, et L. VAZ FESSLER. 1991. « Sobre as origens das *favelas* ». In *IV Encontro Nacional do ANPUR*, 481‑92. Salvador.

AGUIAR, C., M. CHAGAS, C. COHEN, et R. MENDOCA. 2007. « O papel das tarifas de energia elétrica na queda das desigualdades de renda no Brasil ». In *ANPEC*. Recife.

AKRICH, M. 1987. « Comment décrire les objets techniques? », Techniques & Culture, , n° 9: 49‑64.

———. 1989. « De la position relative des localités. Systèmes électriques et réseaux socio-politiques ». *Cahiers du Centre d'Etudes pour l'Emploi*, n° 32: 117‑66.

ALCANTARA DE SOUSA, D. 2012. « Pobreza energética nas *favelas* da regiao metropolitana do Rio de Janeiro ». Programa de Pós-Graduação em Economia, Niteroi: Universidade Federal Fluminense.

ALVES DOS SANTOS JUNIOR, O. 2007. « Cidade. Cidadania e Planejamento Urbano : desafios na perspectiva da Reforma Urbana ». In *O Urbano e o Regional no Brasil Contemporâneo : mutações, tensões, desafios*, 293‑314. Salvador: EDUFBA.

ALVES, G., B. STUCCHI, R. MAHMOUD, Y. SAMPAIO, et M. BACH. 2013. « Baixa renda: endividamento e compreensão de notícias econômicas. » *Inovcom* 5 (2): 38‑51.

AUBRIOT, J. 2012. « Usages militants du droit à l'eau en Afrique du Sud: du projet Gcin'Amanzi à l'affaire Mazibuko ». Marne-la-Vallée: Université Paris-Est.

AVRIL, C., M. CARTIER, et Y. SIBLOT. 2005. « Les rapports aux services publics des usagers et agents de milieux populaires : quels effets des reformes de modernisation ? ». *Sociétés contemporaines* 58 (2): 5‑18.

BAPTISTA, I. 2013. « Everyday Practices of Prepaid Electricity in Maputo, Mozambique ». *InSIS Working Paper Series*, 30.

BARANDIER, H. 2014. « Coupe du Monde et Jeux Olympiques à Rio de Janeiro: quels "legs urbains"? », Revue Urbanités.

BARBIER, C., P-N. GIRAUD, J. RUET, et M-H ZERAH. 2007. « L'accès aux services essentiels dans les pays en développement au coeur des politiques urbaines ». *IDDRI*, n° 4: 18.

BARBOSA, A. R. 2012. « Considerações introdutórias sobre territorialidade e mercado na conformação das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro ». *Revista Brasileira de Segurança Pública* 6: 256‑65.

BARONE, F. M., et E. SADER. 2009. « Access to credit to fight poverty in Brazil ». *International Journal of Case Method Research & Application* XXI (1): 19‑25.

BARRAQUE, B. 2013. « Le compteur d'eau : enjeux passés et actuels ». *Revue SET*, n° 10: 98‑109.

BARRAQUE B., JOHNSSON, et A.L. BRITTO. 2007. « Sustainable water services and interaction with water resources in Europe and Brazil ». *Hydrology and Earth System Sciences Discussions*, n° 4: 3441‑67.

BAUBY, P. 1998. « Service public : de la tutelle à la régulation ». *Flux* 14 (31): 25‑34.

BAUTES, N., et R. GONÇALVES. 2011. « Sécuriser l'espace des pauvres ». *Justice spatiale*, n° 4 (décembre): 29.

BECKER, H. S. 1985. *Outsiders: études de sociologie de la déviance*. Editions Métailié.

BERNARD, F. 2006. « Organiser la communication d'action et d'utilité sociétales. Le paradigme de la communication engageante ». *Communication et organisation*, n° 29: 14.

BICHARA, J-P. 2008. *La privatisation au Brésil: Aspects juridiques et financiers*. Editions L'Harmattan.

BONINI, M. 2011. « Tarifas de energia elétrica evolução nos últimos anos e perspectivas ». Grupo de Economia/FUNDAP.

BORIUS, O. 2010. « Rio de Janeiro olympique : murs tropicaux, *favelas* et gentrification ». In *Independencias - Dependencias - Interdependencias, VI Congreso CEISAL*. Toulouse.

BOTTON, S. 2004. « Les « débranchés » des réseaux urbains d'eau et d'électricité à Buenos Aires ». *Flux* n° 56-57 (2): 27‑43.

———. 2005. « Privatisation des services urbains et desserte des quartiers défavorisés : une responsabilité sociale en partage. Le cas des services d'eau et d'assainissement, d'électricité et de télécommunications dans les quartiers « carenciados » de l'agglomération de Buenos Aires (Argentine) de 1991 à 2004 ». Université de Marne la Vallée.

BOTTON, S., et B. GOUVELLO. 2008. « Water and sanitation in the Buenos Aires metropolitan region: Fragmented markets, splintering effects? ». *Geoforum*, Placing Splintering Urbanism, 39 (6): 1859‑70.

BRENNER, N. 1999. « Globalization as reterritorialization: the re-scaling of urban governance in the European Union ». *Urban Studies*, Urban Studies, 36 (3): 431‑51.

BRITTO, A. L. 1995. « Les modes de gestion des services d'eau et d'assainissement à Rio de Janeiro (1975-1986): logiques technico-sectorielle nationale vs logiques politiques locales ». Université de Paris XII - Val-de-Marne Institut d'Urbanisme de Paris.

BRONSTEIN, O. 1982. « De cima para baixo ou de baixo para cima ? Considerações em torno da oferta de um serviço publico nas *favelas* do Rio de Janeiro ». In *Grupo de trabalho « Movimentos Sociais Urbanos »,* 38. Friburgo.

BURGOS, M. 2005. « Cidade, Territórios e Cidadania. » *Revista de Ciências Sociais* 48 (1): 189‑222.

———. 2006. « Dos Parques Proletários ao *Favela*-Bairro. As politicas publicas nas *favelas* do Rio de Janeiro ». In *Um século de favela*, FGV, 25‑60. FGV.

CABRAL, J. 1998. « O setor de energia elétrica do Rio de Janeiro ». In , 7. Vassouras (RJ).

CABRAL MARTINS, L. 2005. *Light, um século de muita enérgia: 1905-2005*. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade.

CACHAPUZ, P. 2006. *Panorama do setor da energia elétrica no Brasil - Panorama of electric power sector in Brazil*. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil.

CAMPBELL, B. 1997. « La Banque mondiale prône un Etat efficace: pour faire quoi? ». *Rev. quebecoise de droit int'l,* 10: 189‑99.

CAMPOS, A. 2010. *Do Quilombo à Favela. A produção do « Espaço Ciminalizado » no Rio de Janeiro*. 3ème édition. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

CARDOSO, A., et R. De ARAUJO. 2007. « A política de urbanização de *favelas* no município do Rio de Janeiro ». In *Habitação social nas Metrópoles brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*, 277‑323. Habitare. Porto Alegre: ANTAC.

CARINHATO, P. H. 2008. « Neoliberalismo, reforma do Estado e politicas sociais nas ultimas décadas do século XX no Brasil ». *Aurora* II (3): 37‑46.

CARNEIRO, J. B., L. F. Negreiros de Sà, et G. Werneck. 2013. « Apresentação da Light no seminario APIMEC RIO ». PPT présenté à Seminario APIMEC RIO, Rio de Janeiro, juillet 30.

CASTRO, P. 2011. *Galo cantou! a conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo*. Rio de Janeiro: Record.

CHATZIS, K. 2006. « Brève histoire des compteurs d'eau à Paris, 1880-1930 ». *Terrains & travaux* 11 (2): 159‑78.

CHETRY, M. 2010. « Les habitants des *favelas* face au droit à la ville au Brésil: réalité de la fragmentation urbaine, défi de l'intégration ». Lyon: Université Jean Moulin.

CHEVALLIER, J. 1992. « Regards sur l'administré ». In *Chauvière M. et Godbout J. Les usagers entre marché et citoyenneté*, 25‑40. Logiques sociales. L'Harmattan.

CHOU, I. 2013. « Dispositifs techniques et ségrégations urbaines, le cas de l'éclairage urbain à Rio de Janeiro ». Lyon: Institut national des Sciences appliquées de Lyon / INSA Lyon.

CIPOLLA, C., P. MELO, et E. MANZINI. 2014. « Collaborative Services in Informal Settlements. A social innovation case in a pacified *favela* in Rio de Janeiro ». http://site1373914966.provisorio.ws/wp-content/uploads/2014/01/PAPER-Manzini-Cipolla-Melo.pdf.

CLEAVER, F. 2001. « Institutional bricolage, conflict and cooperation in Usangu, Tanzania ». *IDS bulletin* 32 (4): 26‑35.

CLERC, V. 2005. « Les politiques de résorption de l'habitat informel à Phnom Penh. Influence des organisations internationales et contradictions de l'action publique ». *Géocarrefour* 80 (3): 183‑96.

CLERVAL, A. 2008. « La gentrification à Paris intra-muros: dynamiques spatiales, rapports sociaux et politiques publiques ». Thèse de doctorat, Paris: Université Panthéon-Sorbonne-Paris I.

COHRE. 2008. « Les jeux Olympiques, médaille d'or des expulsions ». *Revue Agone*, Villes et résistances sociales, , n° 38-39: 127‑49.

COING, H. 1996. « Monopole de service public ? Questions à partir de l'Amérique Latine ». *Flux* 12 (25): 15‑26.

———. 1998a. *Contrat et régulation*. 1. Analyse comparative des performances de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs. Paris: BURGÉAP/ALFA.

———. 1998b. « Services urbains et ville: nouveaux enjeux ». *Sociétés contemporaines*, n° 32: 57‑71.

Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. 2014. *Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro*.

CONN, S. 1968. « The Squatters' Right of *Favela*dos ». *Ciências Econômicas E Sociais* V. 3 (n 2): pp. 50‑121.

COUTARD, O. 2006. « Fragmentation urbaine? ». *Courrier de la Planète* numéro spécial "Eau, énergie, transports, déchets: des services universels? (77): 22‑27.

———. 2007. « Marchandisation des services en réseaux et fragmentation urbaine ». *Urbia*, Les Cahiers du développement urbain durable. Lausanne: Institut de Géographies - Université de Lausanne, n° 5 (décembre): 47‑66.

———. 2008. « Placing splintering urbanism: Introduction ». *Geoforum* 39 (6): 1815‑20.

CUNHA, N. V. D., et M. MELLO. 2011. « Novos conflitos na cidade: A UPP eo processo de urbanização na *favela* ». *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* 4 (3): 371‑401.

De ARAUJO, A. C. 2007. « Perdas e inadimplência na atividade de distribuição de energia elétrica no Brasil ». Mémoire, Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.

DEBOULET, A. 2011. « Contrer la précarité par la sécurisation foncière et la légalisation ». *Revue Tiers Monde* n°206 (2): 75‑93. doi:10.3917/rtm.206.0075.

DEBOULET, A., L. ROULLEAU-BERGER, et I. BERRY-CHIKHAOU. 2007. « Internationalisation, dynamiques économiques et urbaines et positions des citadins ». In *Villes internationales. Entre tensions et réactions des habitants*, 7‑28. Paris: La Découverte.

De CERTEAU, M. 1990. *L'invention du quotidien, t. I, Arts de faire*. Folio essais. Gallimard.

De GOUVELLO, C., et G. JANNUZZI. 2002. « Maîtrise de la demande d'électricité et secteurs électriques publics monopolistiques: comparaison France - Brésil ». *Annales des Mines*, 31‑38.

De MELLO, M., M. FROTA, C. RUFIN, et C. SMYSER. 2011. « Combate a Perdas Não-Técnicas nas Comunidades de Baixa Renda Ocupadas por Unidades de Polícia Pacificadora ». In *Anais do VI Congresso de Inovação Tecnológica em Energia Elétrica (VI CITENEL)*. Fortaleza, Brazil.

De OLIVEIRA CAMARGO, P. 2011. « As cidades, a cidade. Politica, Arquitetura e Cultura na cidade do Rio de Janeiro ». Rio de Janeiro: FGV - CPDOC.

De QUEIROZ RIBEIRO, L. C. 2003. « O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasiliera ». In *Reforma Urbana e Gestão Democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade*, FASE, 11‑25. Rio de Janeiro: Editora Revan.

———. 2007. « Desafios da construção da cidadania na metrópole brasileira ». *Sociedade e estado* 22 (3): 525‑44.

De QUEIROZ RIBEIRO, L. C., et O. ALVES DOS SANTOS JUNIOR. 2003. « Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira ». *EURE (Santiago)* 29 (88): 79‑95. doi:10.4067/S0250-71612003008800004.

———. 2013. « Governança empreendedorista e megaeventos esportivos: reflexões em torno da experiência brasileira ». *O Social em Questão* XVI (29): 23‑42.

De QUEIROZ RIBEIRO, L. C., et M. OLINGER. 2013. « The *favela* in the city-commodity: deconstruction of a social question ». In *Encontro Anual da Associação Americana de Geógrafos*, 15. Californie.

De SARDAN, J-P. O. 2008. *La rigoeur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interpretation socio-anthropologique*. Academia Bruylant. Anthropologie Prospective 3. Louvain-La-Neuve.

De SOTO, H. 2005. *Le mystère du capital*. Flammarion. Paris.

DEVALIERE, I. 2009. « De l'inconfort thermique à la précarité énergétique, profils et pratiques des ménages pauvres ». *Informations sociales* 5 (155): 90‑98.

DRAIBE, S. 2003. « A política social no período FHC eo sistema de proteção social ». *Tempo Social* 15 (2): 63‑101.

DURAND-LASSERVE, A. 2006. « Informal settlements and the millenium development goals: global policy debates on property ownership and security of tenure », Global Urban Development, 2 (Issue 1): 15.

———. 2010. « Chapitre 9. Réguler les marchés fonciers pour des villes inclusives ». *Regards sur la terre*, L'annuel du développement durable, septembre, 198‑209.

DURAND-LASSERVE, A., et V. CLERC. 1997. *Régularisation et intégration des quartiers irréguliers: leçons tirées des expériences*. 6. Série PGU Document de travail. Programme de Gestion Urbaine PNUD/CNUEH/Banque Mondiale.

DURAND-LASSERVEA., et J-F. TRIBILLON. 2000. « Quelles réponses à l'illégalité des quartiers dans les villes en développement ». http://www.globenet.org/aitec/chantiers/urbain/ppu/illegalites.htm.

ELIAS, N. 2003. *La dynamique de l'Occident*. Agora. Paris: Presses pocket.

FARVACQUE-VOTKOIC, C., L. GODIN, H. LEROUX, et R. CHAVEZ. 2005. *Adressage et gestion des villes*. Le développement en marche. World Bank.

FERNANDES, E. 2007. « Constructing the Right to the City in Brazil ». *Social & Legal Studies* 16 (2): 201‑19.

———. 2010. « O Estatuto da Cidade ea ordem jurídico-urbanística ». In *O estatuto da cidade comentado*, 55‑70. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades.

FILGUEIRAS SAUERBRONN, F. 2001. « Responsabilidade social da Light e suas contribuições para a comunidade; um estudo de caso sobre o desenvolvimento humano sustentavel, Inclusão social e cidadania ». Rio de Janeiro: FGV - Escola Brasileira de Administração Pública.

FJELDSTAD, OH. 2004. « What's trust got to do with it? Non-payment of service charges in local authorities in South Africa ». *The Journal of Modern African Studies* 42 (4): 539‑62.

FONTES, A., et F. COELHO. 1989. « Urbanização de *favelas* e o projeto mutirão: solução ou problema ». In *Anais do Encontro Nacional da ANPUR - Águas de São Pedro*. Vol. 3. 292-313.

FORTUNA, A., et J.P. FORTUNA. 1974. « Associativismo na *favela* ». *Revista de Administração Pública* 8 (4): 103‑52.

FOUCAULT, M. 1975. *Surveiller et punir: naissance de la prison*. Paris: Gallimard.

———. 2004. *Sécurité, territoire, population: cours au Collège de France, 1977-1978*. Hautes Etudes. Paris: Gallimard/Seuil.

FRANÇA, C. R. 1999. « Programas Sociais em Empresa Estatal de Serviço Público: Análise dos Projetos de Eletrificação de Áreas Residenciais Urbanas de Baixa Renda na Eletropaulo S.A. e de suas perspectivas sob gestão privada ». São Paulo: Universidade de São Paulo.

FREEMAN, J. 2012. « Neoliberal accumulation strategies and the visible hand of police pacification in Rio de Janeiro ». *Revista de Estudos Universitários* 38 (1): 95‑126.

FRIEDMAN, J. 2002. *The prospect of cities*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

FUGIMOTO, S. K. 2005. « A universalização do serviço de energia elétrica – acesso e uso contínuo ». São Paulo: Universidade de São Paulo.

FURLONG, K. 2007. « Municipal Water Supply Governance in Ontario: Neoliberalization, Utility Restructuring, and Infrastructure Management ». The University of British Colombia.

GANEM MIMMSE, D., et R. MATTOS de CARVALHO. 2008. « Policiamento Comunitário no Rio de Janeiro ». In *Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI [Recurso eletrônico]*, 16:6670‑81. Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI. http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/daniel_ganem_misse.pdf.

GERVAIS-LAMBONY, P., C. BENIT-GBAFFOU, J-L. PIERMAY, A. MUSSET, et S. PLANEL, éd. 2014. *La justice spatiale et la ville. Regards du Sud*. KARTHALA Editions.

GIULIANOTTI, R., et F. KLAUSER. 2011. « Introduction: Security and Surveillance at Sport Mega Events ». *Urban Studies* 15 (48): 3157‑68.

GOIRAND, C. 1998. « Clientélisme et politisation populaire à Rio de Janeiro ». In *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, édité par J-L. Briquet et F. Sawiki, 111‑44. Politique d'aujourd'hui. Presses Universitaires de France.

———. 2000. *La politique des favelas*. KARTHALA Editions.

GOLDENBERG, J., et L. PRADO. 2003. « Reforma e crise do setor elétrico no período FHC ». *Tempo Social* 15 (2): 219‑35.

GONÇALVES, R. 2006. « A politica, o direito e as *favelas* do Rio de Janeiro: um breve olhar historico ». *URBANA - Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade* 1 (1): 23.

———. 2009. « Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial ». *Estudos Avançados* 66 (23): 237‑50.

———. 2010. *Les favelas de Rio de Janeiro: histoire et droit, XIXe-XXe siècles*. Harmattan.

———. 2012. « Les catastrophes naturelles, le risque environnemental et le retour de la politique de relogement des *favelas* à Rio de Janeiro ». In *Colloque international Sociologie des approches critiques du développement et de la ville durable*. Paris.

———. 2013. « Une discipline olympique ? Le retour des politiques d'éradication des *favelas* à Rio de Janeiro ». *Mouvements* n° 74 (2): 24‑32. doi:10.3917/mouv.074.0024.

GONÇALVES, R., et N. LIMA. 2012. « A noção de risco e o retorno de remoções de *Favelas* em tempos de grandes eventos na cidade do Rio de Janeiro ». In *Social justice and democratization*, 12. Buenos Aires.

GRAHAM, S., et S. MARVIN. 2001. *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. Routledge.

GRYNSZPAN, M. 2004. « As *favelas* cariocas como espaço de disputas: poder público, terceiro setor, associação de moradores e tráfico de drogas. » In *International Congress of Latin American Studies Association XXV*, 1‑22. Las Vegas.

HACHE, E. 2007. « La responsabilité, une technique de gouvernementalité néolibérale ? ». *Raisons politiques* n° 28 (4): 49‑65. doi:10.3917/rai.028.0049.

HATCHUEL, A. 2000. « Les métamorphoses de la confiance dans l'échange marchand. Petite histoire des compteurs d'eau ». In *La confiance en question*, R. Laufer et M. Orillard. Paris: L'Harmattan.

HENRIQUES, R., et S. RAMOS. 2011. « UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação ».Instituto de Economia UFRJ. http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf.

HERVE, T. 2011. « Scènes de guerre dans les *favelas* de Rio de Janeiro ». In *Les conflits dans le monde, approches géopolitiques*, 47‑57. Armand Colin.

HIBOU, B. 2012. *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*. La Découverte.

HOLSTON, J. 1998. « Spaces of insurgent citizenship ». In *Making the invisible visible: A multicultural planning history*, University of California Press, 37‑56. Leonie Sandercock.

———. 2008. *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton University Press.

———. 2010. « Right to the City, Right to Rights, and Urban Citizenship ». *http://politicalscience.osu.edu/intranet/gies/papers/Holston_2010_Right_to_the_City_Right_to_Rights_Urban.pdf*, 24.

ISIN, E. F. 2013. *Democracy, citizenship and the global city*. Routledge.

JAGLIN, S. 2001. « L'eau potable dans les villes en développement : les modèles marchands face à la pauvreté ». *Tiers Monde* 42 (166): 273‑303.

———. 2004a. « Être branché ou pas. Les entre-deux des villes du Sud. » *Flux* 2-3 (n 56-57): 4‑12.

———. 2004b. « Consumérisme, co-production et territorialisation dans les services d'eau en Afrique subsaharienne ». In *Démocratie et management local. 1ères rencontres internationales*, 325‑51. Dalloz.

———. 2005a. *Services d'eau en Afrique subsaharienne. La fragmentation urbaine en question*. CNRS éditions. « Espaces et Milieux ». Paris.

———. 2005b. « La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne ». In *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, 271‑91. Paris: La Découverte.

———. 2008. « Differentiating networked services in Cape Town: Echoes of splintering urbanism? ». *Geoforum*, Placing Splintering Urbanism, 39 (6): 1897‑1906.

JAGLIN, S., et H. SUBREMON. 2012. « La transition énergétique à l'épreuve des logiques d'usages : le cas des petites classes moyennes au Cap ». In *Premières journées internationales de sociologie de l'énergie*. Toulouse.

JANNUZZI, G. 2001. « Aumentando a Eficiência nos Usos Finais de Energia no Brasil ». UNICAMP. http://www.fem.unicamp.br/~jannuzzi/documents/unicamp-20anos.pdf.

———. 2010. « Energy poverty and Technology leapfrogging: a look on end-use efficiency programs for low income households in Brazil », Geopolitics of Energy, 32 (10-11): 51‑56.

JEANNOT, G. 1998. *Les usagers du Service Public*. Que sais-je? 3359. PUF.

JEANTET, A. 2003. « À votre service ! » La relation de service comme rapport social ». *Sociologie du Travail* 45 (2): 191‑209.

JESSOP, B. 2000. « Governance Failure ». In *Stoker, G. (Ed.), The New Politics of British Local Governance*, 11‑32. Macmillan.

———. 2002. « Liberalism, neoliberalism and urban governance: a state-theoretical perspective ». *Antipode* 34 (3): 452‑72.

JOSHI, A., et M. MOORE. 2004. « Institutionalised co-production: unorthodox public service delivery in challenging environments ». *Journal of Development Studies* 4 (40): 31‑49.

KLARBERG, R., et H. OLSSON. 2014. *Compete Globally, Lose Locally? The effects of Rio de Janeiro´s hostesship of FIFA World Cup and the Olympic Games on residents in informal settlements. A case study of 'favela' Santa Marta*. DEGREE PROJECT

IN URBAN AND REGIONAL PLANNING, ADVANCED CYCLE STOCKHOLM 2014. Stochkolm: KTH Royal Institute of Technology.

KLEIMAN, M., et I. GONÇALVES COELHO. 2012. « Análise da Efetividade Social da Implantação de Redes de Água e Esgoto em *Favelas* e Seus Impactos na Redefinição das Tipologias Habitacionais e Nos Espaços Públicos e Privados: O Caso da *Favela* do Cantagalo no Rio De Janeiro ». *Chão Urbano* XII (6): 23‑40.

KNUDSEN, A-M. 2007. « The Right to the City: Spaces of Insurgent Citizenship among Pavement Dwellers in Mumbai, India ». *University College London Development Planning Unit*, Working Paper n° 132: 1‑23.

KOOY, M., et K. BAKKER. 2008a. « Technologies of Government: Constituting Subjectivities, Spaces, and Infrastructures in Colonial and Contemporary Jakarta ». *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (2): 375‑91.

———. 2008b. « Splintered networks: The colonial and contemporary waters of Jakarta ». *Geoforum*, Placing Splintering Urbanism, 39 (6): 1843‑58.

LAGO, L. 2003. « *Favela*-loteamento: reconceituando os termos da ilegalidade e da segregação urbana ». *Cadernos Metrópole* 0 (09): 119‑33.

LAHMEYER, E. M., et M. B. LEVY. 2008. *Estudos sobre a Light*. Centro de Memória da Eletricidade no Brasil.

LASCOUMES, P., et V. Le HAY. 2010. « Chapitre 3 - Tolérance de la fraude et relations de confiance ». *Académique*, 73‑108.

LAUTIER, B. 2003. « La protection sociale dans le Brésil de Lula : trop de dépenses, ou trop peu de recettes ? ». *Tiers Monde* 3 (175): 527‑54.

———. 2013a. « Gouvernement moral des pauvres et dépolitisation des politiques publiques en Amérique Latine ». *Revue Tiers Monde* 2 (214): 169 à 186.

———. 2013b. « Universalisation de la protection sociale et protection des plus vulnérables ». *Revue Tiers Monde* 2 (214): 187‑217.

LAVALLEE, E., A. OLIVIER, L. PASQUIER-DOUME, et A.S. ROBILLIARD. 2009. *Le ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté: quel bilan des expériences dans les pays en développement?*. 79. Document de Travail. Paris: AFD.

LEEDS, A., et E. LEEDS. 1978. *A sociologia do Brasil urbano*. Jorge Zahar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

LEEDS, E. 2006. « Cocaina e poderes paralelos na periferia urbana brasileira ». In *Um século de favela*, 233‑76. Rio de Janeiro: FGV.

LEGROS, O. 2014. « Conclusion - Marges urbaines en Méditerannée: questions en suspens et chantiers de recherche ». In *Marges urbaines et néolibéralisme*, édité par N. Semmoud, B.

FLORIN, O. LEGROS, et F. TROIN, 267‑77. Villes et Territoires. Tour: Presses Universitaires François-Rabelais.

LOPES de SOUZA, M. 2005. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. Bertrand Brasil.

LORETTI, P. 2013. « "Atirei o pau no gato": da regularização da energia elétrica aos mecanismos de controle e repressão no contexto de "pacificação" da *favela* Santa Marta ». In *XVI Congresso Brasileiro de Sociologia*, 31. Salvador.

MACHADO DA SILVA, L. A. 2002. « A Continuidade do "Problema da *Favela*". » In *Cidade: História e Desafios*, Fundação Getulio Vargas, 221‑37. Rio de Janeiro: Lucia Lippi de Oliveira.

———. 2011. « A política na *favela* », DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, 4 (4): 699‑716.

MACHADO DA SILVA, L. A., et M. PEREIRA LEITE. 2004. « *Favelas* e democracia: temas e problemas da ação coletiva nas *favelas* cariocas. » In *Rio: a democracia vista de baixo*, 61‑78. Rio de Janeiro: Ibase.

———. 2007. « Violência, crime e polícia: o que os *favela*dos dizem quando falam desses temas? ». *Sociedade e Estado* 22 (3): 545‑91.

MACHADO DA SILVA, L. A., et M. PEREIRA LEITE. « Violência, crime e polícia: o que os *favela*dos dizem quando falam desses temas? ». In *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Nova Fronteira.

MACHADO MARTINS, M. 2011. « Les "coproprieté populaires" de l'Avenida Brasil. Etude d'une nouvelle forme d'habitat informel à Rio de Janeiro dans les années 2000 ». Champs-sur-Marne: Université Paris-Est.

MACHADO PEPPE, A. 1992. « Associativismo e politica na *favela* Santa Marta (RJ) ». São Paulo: Universidade de São Paulo.

MACIEL DA SILVEIRA, A. 1991. « Tarifa social - Cultura e politica no serviço de energia eletrica ». *Revista de Administração Pública* 3 (25): 55‑73.

MAGALHÃES, A. 2010. « O direito da *favela* no contexto pos-programa *Favela*-Bairro: uma recolocação do debate a respeito do 'Direito de Pasargada' ». Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.

———. 2013a. « O "Galo cantou", mas não foi para os moradores das *favelas*: problematizando a política estadual de titulação de *favelas* ». *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n° 1 (Fevereiro): 31.

———. 2013b. « O "legado" dos megaeventos esportivos: a reatualização da remoção de *favelas* no Rio de Janeiro ». *Horizontes Antropológicos* 19 (40): 89‑118.

MAGALHÃES, P. 2004. « Uma agenda para o Rio ». In *Rio a democracia vista de baixo*. Rio de Janeiro: Ibase.

MARQUEZ, P. C., et C. RUFIN, éd. 2011. *Private utilities and poverty alleviation: Market initiatives at the base of the pyramid*. Edward Elgar Publishing.

MARSHALL, T. H. 1950. *Citizenship and Social Class: And Other Essays*. University Press.

MATARASSO, P. 1993. « Energie, citoyenneté et état de droit: énergie informelle ou réseaux? ». 20. Paris: UNESCO.

MATTOSO, C. 2005. *Me empresta seu nome? Um estudo sobre os consumidores pobres et seus problemas financeiros*. Mauad Editora.

MAVROGONATOU, G. 2009. « L'alimentation en eau d'Athènes: des réseaux au réseau (1880-1930), techniques, société et politique ». Thèse en histoire, Athène: Ecole polytechnique d'Athènes et Université d'Athènes.

MAYAUX, P-L. 2012. « La privatisation et ses contestataires: réformes et conflits dans les politiques d'accès à l'eau potable à Carthagène, La Paz, Cochabamba et Campo Grande, 1980-2010 ». Paris: Institut d'Etudes Politiques de Paris.

McFARLANE, C. 2008. « Governing the Contaminated City: Infrastructure and Sanitation in Colonial and Post-Colonial Bombay ». *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (2): 415‑35.

McFARLANE, C., et J. RUTHERFORD. 2008. « Political Infrastructures: Governing and Experiencing the Fabric of the City ». *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (2): 363‑74.

MENDES, A. F. 2014. « Entre choques e finanças: a "pacificação" ea "integração" da *favela* à cidade no Rio de Janeiro" ». *O Social em Questão* 18 (31): 237‑52.

MICHEL, A., É. DENIS, et R. GONÇALVES. 2011. « Introduction : les enjeux du foncier urbain pour le développement ». *Revue Tiers Monde* n°206 (2): 7‑20.

MISSE, M. 2003. « O Movimento: A constituição e reprodução das redes do mercado informal ilegal de drogas a varejo no Rio de Janeiro e seus efeitos de violência. » *EDUERJ* http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/images/4O%20Movimento.pdf.

———. 2010. « Les organisations criminelles au Brésil : la complexité des marchés illégaux en milieu urbain ». *Problèmes d'Amérique latine* 76 (2): 43‑60.

MITLIN, D. 2008. « With and beyond the state—co-production as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations ». *Environment and Urbanization* 2 (20): 339‑60.

MORANGE, M. 2011. « Droit à la ville, néolibéralisation et État développemental au Cap ». *Journal of Urban and Regional Research* 34 (1): 146‑62.

MORANGE, M., et S. FOL. 2014. « Ville, néolibéralisation et justice ». *Justice spatiale*, n° 6 (juin): 31.

MOREIRA, R. S., et G. CITTADINO. 2013. « Acesso individual e coletivo de moradores de *favelas* à justiça ». *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 28 (81): 33‑48.

MORETTO, L. 2011. « Coproduction du service d'eau et recomposition de l'espace intra-urbain dans la périphérie sud de Caracas ». *Espaces et sociétés*, n° 3: 81‑99.

NAVEZ-BOUCHANINE, F. 2002. *La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale?*. L'Harmattan.

NERI, M. 2011a. *UPP² e a Economia da Rocinha e do Alemão: Do Choque de Ordem ao de Progresso (UPP * Upgrades Produtivos Populares = UPP ²)*. Rio de Janeiro: FGV, CPS.

———. 2011b. *A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide.* Rio de Janeiro: Editora Saraiva.

NINIVES GONÇALVES, M. D., et R. VALADÃO. 2012. « Análise das Questões dos Resíduos Sólidos e Seus Impactos nas Práticas Cotidianas das *Favelas* Santa Marta e Cantagalo/ Pavão- Pavãozinho no Contexto das Recentes Intervenções Urbanísticas e das UPPs ». *Chão Urbano*, n° 6: 21.

NINNIN, J. 2014. « Le rêve carioca : entre planification urbaine et déplacements forcés de population ». *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, n° 22 (mars). doi:10.4000/espacepolitique.2950.

OSORIO, R. G., et S. S. De SOUZA. 2011. *Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil*. 1619. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

OSTROM, E. 1996. « Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development ». *World development* 24 (6): 1073‑87.

OST, S., et S. FLEURY. 2013. « O Mercado Sobe o Morro. A Cidadania Desce? Efeitos Socioeconômicos da Pacificação no Santa Marta ». *Revista Dados* 3 (56): 635‑71.

PACHAURI, S., et D. SPRENG. 2004. « Energy use and energy access in relation to poverty ». *Economic and Political weekly*, 271‑78.

PACHECO, R. S. 2006. « Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle ». *Revista de Administração Pública* 40 (4): 523‑43.

PAUTARD, E. 2007. « Consommer moins : consommer mieux ? La sobriété des usages énergétiques en question ». In *IX° Congrès de l'Association Française de Science Politique (AFSP)*, 17. Institut d'Etudes Politiques de Toulouse.

PEREIRA LEITE, M. 1997. « Da metáfora da guerra à mobilização pela paz: temas e imagens do Reage Rio ». *Cadernos de Antropologia e Imagem*, n° 4: 121‑45.

PERLMAN, J. 1977. *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Paz e Terra.

———. 2010. *Favela: Four decades of living on the edge in Rio de Janeiro*. Oxford University Press.

PERRIN, M., et M. PEREIRA. 2011. « Le droit à la ville. Cheminements géographique et épistémologique (France-Brésil-International) ». *L'information géographique* 75 (1): 15‑36.

PESSANHA, J. F., R. SOUZA, et L. LAURENCEL. 2007. « Um modelo de análise envoltória de dados para o estabelecimento de metas de continuidade do fornecimento de energia elétrica ». *Pesquisa Operacional* 27 (1): 51‑83.

PFLIEGER, G. 2003. « Consommateur, client, citoyen : l'usager dans les nouvelles régulations des services de réseaux. Les cas de l'eau, de l'électricité et des télécommunications en France ». Ecole des Ponts ParisTech.

PFLIEGER, G., et S. MATTHIEUSSENT. 2008. « Water and power in Santiago de Chile: Socio-spatial segregation through network integration ». *Geoforum*, Placing Splintering Urbanism, 39 (6): 1907‑21.

PILLON, V. 2003. *Normes et déviances*. Editions Bréal.

PIRES, J. C. 2000. *Desafios da reestruturação do setor elétrico*. Textos para discussão 76. BNDS.

PLANCQ-TOURNADRE, M. 2004. « Services d'eau et d'électricité au Cap, ou comment la sortie de l'apartheid fabrique des débranchés ». *Flux* n° 56-57 (2): 13‑26.

POBLETE, Lorena. 2009. « Pretending they speak French: the disappearance of the sociologist translator ». *Social Science Information* 48 (4).

POLIS. 2002. *A regularização da terra e da moradia: O que é e como implementar*. São Pualo: Instituto Pólis.

PORTES, A. 1977. « Politica habitacional, pobreza urbana e o Estado: as *favelas* do Rio de Janeiro, 1972-76 ». *Estudos Cebrap*, n° 2 (out/dez): 131‑61.

PRAHALAD, C. K. 2006. *The Fortune at the Bottom of the Pyramid*. Pearson Prentice Hall.

PRAHALAD, C. K., et L. HART. 2002. « The fortune at the bottom of the pyramid ». *Strategy+Business*, n° 26: 14.

QUIVY, R., et L. VAN CAMPENHOUDT. 2011. *Manuel de recherche en sciences sociales*. Dunod.

REIGNER, H. 2013. « Vers une gouvernance néohygiéniste des conduites? Les formes renouvelées de la domination dans la ville pluraliste ». *Working papers du Programme Cities are back in Town SciencesPo*, 43.

REMY, J. 1992. « Si le peuple prenait sa souvranaité au sérieux. Propos hétérodoxes sur la valeur d'usage dans la vie publique ». In *Les usagers entre marché et citoyenneté*,

Sous la direction de M. Chauvière et J. Goudbout, 61‑75. Logiques sociales. Paris: L'Harmattan.

REYNAUD, B. 1998. « Réflexions à partir du rapport salarial ». *Revue économique* 49 (6): 1455‑71.

RIBAS, J. R., M. DA SILVA ROCHA, et C. GUSSEN. 2012. « Hierarquização dos programas de eficiência energética nas comunidades pacificadas da cidade do Rio de Janeiro », http://www.lbd.dcc.ufmg.br/colecoes/cbsf/2012/0057.pdf, 767‑79.

ROCHA, A. 2005. *Cidade cerzida. A costura da cidadania no morro Santa Marta*. Rio de Janeiro: Museu da Republica.

ROUQUIE, A. 2006. *Le Brésil au XXIe siècle. Naissance d'un nouveau grand*. Fayard.

SAGER, T. 2011. « Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990–2010 ». *Progress in Planning*, Neo-liberal Urban Planning Policies: A Literature Survey 1990-2010, 76 (4): 147‑99.

SANCHEZ, F., et A-M. BROUDEHOUX. 2013. « Mega-events and urban regeneration in Rio de Janeiro: planning in a state of emergency ». *International Journal of Urban Sustainable Development* 5 (2): 132‑53.

SARAVIA, E. 2003. « La réforme de l'état au Brésil : l'influence du new public management ». *Revue française d'administration publique* 1-2 (105 et 106): 55‑65.

SGARD, J. 2008. « Qu'est-ce qu'un pays émergent ? ». In *L'enjeu mondial. Les pays émergents*, 41‑54. Paris: Presses de Sciences Po.

SHOVE, E. 2003. *Comfort, Cleanliness and Convenience: The Social Organization of Normality*. Bloomsbury Academic.

SHOVE, E., et G. WALKER. 2010. « Governing Transitions in the Sustainability of Everyday Life ». *Research Policy* 39 (4): 471‑76.

SIBLOT, Y. 2005a. « Les rapports quotidiens des classes populaires aux administrations ». *Sociétés contemporaines* 58 (2): 85‑103.

———. 2005b. « « Adapter » les services publics aux habitants des « quartiers difficiles » ». *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 159 (4): 70‑87.

SIERRA, A., et J. TADIE. 2008. « La ville face à ses marges ». *Autrepart*, IRD-Colin, , n° 45.

SILVA, M. Lais. 2005. *Favelas Cariocas 1930-1964*. Contraponto.

SMITH, L., et G. RUITERS. 2006. « The public/private conundrum of urban water ». In *In the Nature of Cities Urban political ecology and the politics of urban metabolism*, 183‑98. London: Routledge.

SMITH, N. 1987. « Gentrification and the rent gap ». *Annals of the Association of*

American geographers 77 (3): 462‑65.

SOARES FICHINO, D. A. 2012. « Pasargada reconquistada? Estudo sobre o processo de implementação das Unidades de Policia Pacificadora ». São Paulo: FGV - Escola de Direito de São Paulo.

SOUZA, L. 2012. « Mapeamento de logradouros e gestão territorial em *favelas* no Rio de Janeiro ». In *8º Congreso Internacional Ciudad y Territorio Virtual*, 15. Rio de Janeiro.

SUBREMON, H. 2009. « Habiter avec l'énergie. Pour une anthropologie sensible de la consommation d'énergie ». Paris: Université de Nanterre-Paris X.

———. 2011. *Anthropologie des usages de l'énergie dans l'habitat. Un état des lieux*. PUCA. Recherche 200.

TAIEB, A. 2012. « Trois politiques urbaines pour gouverner les *favelas* à Rio de Janeiro - Dynamiques, Concurrence, Intégration ». Mémoire de master « Stratégies Territoriales Urbaines », Paris: SciencePo.

TEIXEIRA, E. T. 2011. « La pacification des *favelas* de Rio de Janeiro : une "contre-insurrection préventive" ? ». *http://www.alterinfos.org/spip.php?article4919*, mai 9.

URANI, A., A. FONTES, et S. FRANCO. 2008. « Efeito do ambiente socioeconômico sobre as perdas não técnicas na distribuição de energia elétrica. Estudo realizado para a Light ». IETS.

URBINA CASTELLON, N. 2010. « Identificação de Atores e interesses presentes na Urbanização da *favela* Santa Marta ». Document presenté à l'IPPUR, Institut de Recherche et Aménagement Urbain et Régional de Université Fédérale de Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro, novembre.

VAINER, C. 2002. « Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao "Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro ». In *A cidade do pensamento unico: desmanchando consensos*, 105‑19. Petrópolis: Vozes.

———. 2003. « Brésil : à l'ombre de Light-EDF ». *L'Économie Politique* 2 (18): 75‑85.

———. 2013. « Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro ». *Anais: Encontros Nacionais da ANPUR* 14 (0). http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2874.

VALLADARES, L. 1978. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Zahar Editores.

———. 2000. « A gênese da *favela* carioca ». *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 15 (44): 5‑34.

———. 2005. *A Invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. FGV. Rio de Janeiro: FGV.

———. 2006. *La favela d'un siècle à l'autre*. Editions de la maison des sciences de

l'homme. Horizons américains. Paris.

VALLADARES, L., et L. MEDEIROS. 2003. *Pensando as Favelas do Rio de Janeiro 1906-2000. Uma bibliografia analitica.* Rio de Janeiro: Relume Dumarà.

VALLA, V. 1986. *Educação e favela: políticas para as favelas do Rio de Janeiro, 1940-1985*. Petrópolis: Editora Vozes.

VAN VLIET, B., H. CHAPPELLS, et E. SHOVE. 2005. *Infrastructures of consumption: Environmental innovation in the utility industries*. Earthscan.

VASCONCELLOS, R. 1984. « Luz nas *favelas* ». In Seminario crise urbana, energia et desenvolvimento alternativo SBI/IUPERJ, 268‑308. Rio de Janeiro: IUPERJ. 41

———. 1987. « A socialização do atendimento de energia elétrica no Rio de Janeiro ». *RSP* 114 (43): 10.

VAZ FESSLER, L. 1994. « Dos cortiços às *favelas* e aos edifícios de apartamentos — a modernização da moradia no Rio de Janeiro ». *Análise Social* vol. xxix (127) (3): 581‑97.

VENTURA, Z. 1994. *Cidade partida*. Companhia das Letras.

VERDEIL, E. 2010. « Les services urbains entre policies et politics ». In *Services urbains dans les VED: questions de recherche émergentes - 5ème séance*, 6. Paris.

VIEIRA DE CARVALHO, C. E. 2007. « Políticas regulatórias de serviços pùblicos de infra-estrutura no Brasil ». In *Regulação no Brasil. Desenho, Governança, Avaliação*, 103‑45. São Paulo: ATLAS.

WACQUANT, L. 2010. « La fabrique de l'état néolibéral ». *Civilisations* 59-1 (1): 151‑74.

———. 2011. « Désolation urbaine et dénigrement symbolique dans l'hyperghetto ». *Nouvelle revue de psychosociologie*, n° 2: 13‑25.

WAISELFISZ, J. 2013. *Mapa da violência 2013. Homicidios e juventude no Brasil*. Rio de Janeiro: Cebela (Centro Brasileiro de Estudos latino-Americanos) et FLASCO Brasil. http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013_homicidios_juventude.pdf.

WALD, A. 1996. « La nouvelle législation brésilienne relative au régime des concessions de services publics ». *Revue internationale de droit comparé* 48 (1): 65‑91.

WARIN, P. 1992. « Décrire les conduites des usagers ». In *Chauvière M. et Godbout J. Les usagers entre marché et citoyenneté*, 121‑35. Logiques sociales. L'Harmattan.

———. 1993. « Les relations de service comme régulations ». *Revue française de sociologie* 34 (1): 69‑95.

———. 1999. « La citoyenneté de guichet. Quelques éléments de définition et de

discussion ». In *Service public et lien social*, édité par S. Decreton, 95‑113. Logiques juridiques. L'Harmattan.

WBER, M. 1919. *Le savant et le politique*. 10/18 Bibliothèques 134. 10/18.

WELLER, J-M. 2012. « Relation de service ». *Dictionnaire du travail*. Quadriage. Paris: PUF.

WHYTE, W. 1943. *Street corner society: The Social Structure Of An Italian Slum*. Chicago: University of Chicago Press.

YACCOUB, H. 2010. « Atirei o pau no "gato". Uma analise sobre consumo e furto de energia elétrica (dos "novos consumidores") em um bairro popular de Sao Gonçalo - RJ ». Programa de Pos-Graduaçao em Antropologia, Niteroi: Universidade Federal Fluminense.

———. 2011. « A chamada "nova classe média": cultura material, inclusão e distinção social ». *Horizontes Antropológicos* 17 (36): 197‑231.

ZAKI, L. 2010. « L'électrification temporaire des bidonvilles casablancais ». *Politique africaine* N° 120 (4): 45‑66.

ZALUAR, A. 2012. « Juventude violenta: processos, retrocessos e novos percursos ». *Revista Dados* 55 (2): 327‑65.

ZELEM, M-C. 2010. *Politique de maîtrise de la demande d'énergie et résistances au changement. Une approche socio-anthropologique*. Logiques sociales. L'Harmattan.

ZERAH, M-H. 2008. « Splintering urbanism in Mumbai: Contrasting trends in a multilayered society ». *Geoforum*, Placing Splintering Urbanism, 39 (6): 1922‑32.

Etudes, rapports et documents institutionnels/techniques

ANEEL. 1998. « Relatório de fiscalização da Light pela ANEEL. Da audiência publica n 001/1998 ».
http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia_publica/audiencia_proton/audiencia1/Relatorio_Conclusao_Fiscalizacao_da_LIGHT.pdf.

———. 2004. *Nota Técnica 038/2004-SRC/ANEEL. Analise da 1 parte do Plano de Universalizaçao de Energia Eletrica da Light*.

———. 2013. *Por dentro da conta de luz. Informação de utilidade pública*. 6ª Edição. Brasilia: ANEEL.

AMPLA. 2007. *Relatório anual de sustentabilidade*. Niteroi: Ampla.

BANCO MUNDIAL. 2013. *Retorno do Estado às Favelas do Rio de Janeiro: Uma Análise da Transformação do Dia a Dia das Comunidades após o Processo de Pacificação das UPPs*. Washington D.C.: Banque Mondiale.

BLUMENSCHEIN, (Coord.). 2012. *Indicadores Socioeconômicos nas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) do Estado do Rio de Janeiro*. 17. FGV Projetos. FGV. http://fgvprojetos.fgv.br/publicacoes/indicadores-socioeconomicos-nas-unidades-de-policia-pacificadora-upp-do-estado-do-rio-de.

COHEN, C. 2013. *Relatório Final do projeto jovem cientista do nosso Estado - FAPERJ - Análise do consumo e do potential de conservação de energia elétrica em comunidades de baixo poder aquisitivo: Estudo de três comunidades recém-pacificadas*. Rio de Janeiro: FAPERJ.

DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO DA CONCESSÃO DA LIGHT. 2008. « Informações Light. 2a Revisão Tarifária. Desafios proprios do serviço de distribuição de energia na area de concessao da Light ».

———————————————————————————————. 2009. « Audiência publica 002-09. Manual de controle patrimonial do setor elétrico (MCSPEE). Contribuições Light ».

GALVÃO, R. 2006. « Sistema de gestão da distribuição - SGD ». Présentation institutionnelle auprès de la Direitoria de Clientes, Superintendência Técnica, Rio de Janeiro.

IBASE et ECO. 2012. *Projeto cidade, mudança climatica e ação jovem. Relatório de pesquisa-diagnóstico socio-ambiental do Santa Marta*. Rio de Janeiro: Ibase, Grupo Eco Santa Marta.

IETS. 2010a. « Pesquisa nas *favelas* com Unidades de Policia Pacificadora da Cidade do Rio de Janeiro. Resultado Consolidado. »

———. 2010b. « Primeira Análise da Pesquisa Socioeconômica e do Perfil de Gestão de Risco dans Populaçoes dos morros Santa Marta, Babilônia e Chapéu Mangueira ».

IPLANRIO. 1985. « 4 estudos: consolidação de *favelas*, *favelas* cariocas, regularização de loteamentos, rendimentos no Rio. » Instituto de Planejamento Muncipal.

IPP-Rio. 2012. *Mapeamento de Logradouros e Gestão Territorial em Favelas no Rio de Janeiro*. 11. Notas Técnicas. Rio de Janeiro: IPP-Rio.

———. 2013a. « Panorama dos Territórios UPP SANTA MARTA - UPP Social ».

———. 2013b. « Panorama dos Territórios UPP PAVAO-PAVAOZINHO/CANTAGALO - UPP Social ».

KELMAN, J. 2012. « The Long and Winding Road. Rio Slums & the Electric Utility ». Harvard Brazil Studies Program, avril 19.

LIGHT. 1980a. « Eletrificação de *Favelas* no Município do Rio de Janeiro ». présenté à 3 Convenção Brasileira de Assistentes Sociais.

———. 1980b. *Protocolo de intenções Light - Prefeitura do Municipio do Rio de Janeiro*.

———. 1987. « Luz nas *favelas*. Uma parte da historia da Light ». *Memoria da Light*, n° Boletim n 6 ano 1 novembro: 4.

———. 2003. *1a parte do Plano de Universalização de Energia Eletrica R-176/2003*.

———. 2004. « Resposta da Light à ANEEL sobre o Plano de Universalização da Energia Eletrica - R-108/2004 ».

———. 2006. « Politica de Ligações em Habitações irregulares ».

———. 2009. *Medição Eletrônica na Baixa Tensão. Contribuição Consulta Pública n° 015/2009*. Light. http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/consulta_publica/documentos/Contribui%C3%A7%C3%A3o%20Light%20%20-%20CP%20015-2009.pdf.

———. 2010a. *Light nas comunidades. Volume III. 2002 a 2010.* Rio de Janeiro.

———. 2010b. *Relatório de Sustentabilidade 2009*. Rio de Janeiro: Light.

———. 2010c. *Relatório anual Responsablidade Socioambiental 2009*.

———. 2010d. « Light finaliza 1ª etapa das obras de melhoria da rede elétrica da comunidade do Cantagalo ». décembre 29. http://www.light.com.br/web/aplicacoes/news/institucional/tenoticiasview.asp?mid=8687942772327225&id=656K414F&categoria=656K414F.

———. 2011a. « Manual de trabalho educativo. Programa comunidade eficiente, Light. » Light.

———. 2011b. *Relatório de Sustentabilidade 2010*. Rio de Janeiro: Light.

———. 2011c. « Comunidade Eficiente. Manual de trabalho educativo ». Light.

———. 2011d. « Light recicla. Projeto de troca de resíduos recicláveis por bônus na conta de energia ». Présentation institutionnelle slides, Rio de Janeiro.

———. 2012a. « 5 Encontro anual Light et Investidores ». Rio de Janeiro. http://ri.light.com.br/ptb/2380/Encontro_Anual_2012_Completa.pdf.

———. 2012b. *Relatório de Sustentabilidade 2011*. Rio de Janeiro: Light.

———. 2012c. *Relatório de Sustentabilidade 2012*. Rio de Janeiro: Light.

———. 2013a. *Relatório de Sustentabilidade 2013*. Rio de Janeiro: Light.

———. 2013b. « Seminário APIMEC RIO ». Rio de Janeiro, juillet 30.

PORTES, J. H. 2004. « I workshop furto/fraude de energia e roubo de condutores e equipamentos. Impacto da violencia nas atividades da Light ». Assessoria da Diretoria de Distribuição da Light, Rio de Janeiro, novembre 9.

ROCHA DE SOUSA, F. 2005. « A evolução das tarifas de energia elétrica e do salário mínimo ». Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1224.

WORLD BANK. 1997. *The State in a Changing World*. World Development Report. New York: World Bank.

Lois/résolutions ANEEL

Loi 8.987/1995

Loi 9.074/95

Résolution ANEEL 456/2000

Loi 10.257/2001

Loi 10.438/2002

Loi 12 212/2010

Résolution ANEEL 414/2010

Projet de loi 467/2011

Loi 12.783/2013

Nota Técnica n 29/2014 – SRC/ANEEL.

Articles de journaux/Presse institutionnelle

ABRAMO, P. 2012. « *Favelas* vivem expansão do mercado de aluguéis ». *La Folha de São Paulo*, octobre 28. http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/74710-*favelas*-vivem-expansao-do-mercado-de-alugueis.shtml. Dernière consultation le 27.05.2014

AGENCIA BRASIL. 2012. « Moradores de *favelas* reclamam do valor da conta de luz depois da regularização | Economia: Estado de Minas ». janvier 16. http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2012/01/16/internas_economia,272672/moradores-de-*favelas*-reclamam-do-valor-da-conta-de-luz-depois-da-regularizacao.shtml. Dernière consultation le 18.01.2012

ALERJ. 2010. « Técnicos do InMetro afirmam que medidores da Ampla apresentam falhas ». http://www.alerj.rj.gov.br/common/noticia_corpo.asp?num=21810. Dernière consultation le 25.04.2012

BAHIA, M. E. 2013. « Conselho apoia proposta da Light de diminuir redução da tarifa de

energia ». *ACRJ - Associação Comercial do Rio de Janeiro*, septembre 11. http://www.acrj.org.br/noticias/ce-de-energia-aprova-proposta-da-light-de-investir-r-140-milhoes-no-combate-a-gatos--2013-09-11. Dernière consultation le 12.09.2013

COSTA, C. 2013. « Crise coloca em risco investimentos de Eike para a cidade ». *O Globo*, novembre 2. http://oglobo.globo.com/rio/crise-coloca-em-risco-investimentos-de-eike-para-cidade-10666595. Dernière consultation le 7.01.2014

DAFLON, R. 2011. « Cidade do Rio ganha 44 ex-*favelas* ». *O Globo*, mai 29. http://oglobo.globo.com/rio/cidade-do-rio-ganha-44-ex-*favelas*-2764079. Dernière consultation le 14.06.2012

FAVELA 247. 2014. « Santa Marta protesta contra contas da Light ». *Jornal Brasil 247*. Consulté le mars 28. http://www.brasil247.com/pt/247/*favela*247/134579/Santa-Marta-protesta-contra-contas-da-Light.htm. Dernière consultation le 10.09.2014

FIGO, A. 2011. « Pacificação de *favelas* no Rio ajuda a Light ampliar área de cobertura e elevar resultado ». *Infomoney*. février 24. http://www.infomoney.com.br/mercados/noticia/2024880/pacificacao-*favelas*-rio-ajuda-light-ampliar-area-cobertura-elevar-resultado. Dernière consultation le 3.03.2014

FONTE, K. 2009. « Prefeito do Rio participa da entrega de geladeiras em programa de conservação de energia. » *Jus Brasil*, septembre 21. http://www.jusbrasil.com.br/politica/3357148/prefeito-do-rio-participa-da-entrega-de-geladeiras-em-programa-de-conservacao-de-energia. Dernière consultation le 19.07.2012

FREIRE, W. 2012. « MP do Rio ajuíza ação contra Light por causa de medidores eletrônicos ». *Jornal da Energia*. février 6. http://www.jornaldaenergia.com.br/ler_noticia.php?id_noticia=8982&id_tipo=2&id_secao=17. Dernière consultation le 12.03.2012

GALDO, R. 2011. « Lixão na encosta do Cantagalo faz moradores do asfalto e da *favela* reclamarem da sujeira », janvier 5, O Globo édition. http://oglobo.globo.com/rio/lixao-na-encosta-do-cantagalo-faz-moradores-do-asfalto-da-*favela*-reclamarem-da-sujeira-do-2841711. Dernière consultation le 12.03.2012

GOMES BATISTA, H. 2013. « Tarifa especial da Light terá desconto de 70% », novembre 6, O Globo on line édition. http://oglobo.globo.com/economia/tarifa-especial-da-light-tera-desconto-de-70-10708139. Dernière consultation le é 15.12.2013

JORNAL ON LINE R7. 2011. « Sérgio Cabral incentiva empresários americanos a investir no Rio ». mars 31. http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/sergio-cabral-incentiva-empresarios-americanos-a-investir-no-rio-pos-upps-20110331.html.Dernière consultation le 23.03.012

LEMOS, R. 2010. « Bancos miram em clientes de *favelas* pacificadas no Rio. Bradesco, Caixa e Banco do Brasil têm planos para criar agências em morros. TV a cabo legalizada vai, aos poucos, assumindo lugar do sinal clandestino ». *VEJA- Economia*, décembre 13. http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/bancos-miram-em-clientes-de-*favelas*-pacificadas-no-rio Dernière consultation le 18.04.2013

LEVIN, T. 2012. « NBS inaugura sua agência no Santa Marta ». *Meio & Mensagem*, novembre 27. http://www.meioemensagem.com.br/home/comunicacao/noticias/2012/11/27/NBS-inaugura-sua-agencia-no-Santa-Marta.html. Dernière consultation le 18.04.2013

NOTICIARIO LIGHT. 2011. « Nova lei federal altera a Tarifa Social e cerca de 600 mil clientes da Light podem perder o beneficio », février. http://light.com.br/web/aplicacoes/news/institucional/tenoticiasview.asp?mid=8687942772327225&id=656G8L5J&categoria=656G8L5J dernière consultation le 28.03.2011

O DIA. 2009. « A divisão social da rede eletrica ». *O dia On line*, novembre 21. http://odia.terra.com.br/portal/rio/html/2009/11/a_divisao_social_da_rede_eletrica_49510.html. Dernière consultation le 10.05.2010

PARKIN, B. 2014. « Light Emite Contas Contraditórias e Serviço Questionável em *Favelas* com UPP », avril 8, RioOnWatch édition. http://rioonwatch.org.br/?p=11037. Dernière consultation le 15.04.2014

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. 2010. « Prefeitura do Rio implanta nova iluminação publica no Morro Dona Marta », mars 2. http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=183015. Dernière consultation le 10.10.2010

QUAINO, L. 2013. « Classe média na *favela* sobe de 33% para 65% em 10 anos, diz pesquisa ». *O Globo*, novembre 4. http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/11/classe-media-na-*favela*-sobe-de-33-para-65-em-10-anos-diz-pesquisa.html. Dernière consultation le 2.02.2014

R7. 2012. « Rio: classe média se muda para *favelas* ». février 26. http://www.midianews.com.br/conteudo.php?sid=3&cid=109165. Dernière consultation le 19.09.2012

REDAÇÃO JORNAL DA ENERGIA. 2009. « Light modernizará rede de distribuição na Comunidade Santa Marta », mars 27. http://www.jornaldaenergia.com.br/ler_noticia.php?id_noticia=182&id_tipo=2&id_secao=12&id_pai=0&titulo_info=Light%20modernizar%25E1%20rede%20de%20distribui%25E7%25E3o%20na%20%250A%20Comunidade%20Santa%20Marta. Dernière consultation le 15.05.2010

REUTERS. 2011. « *Favelas* pacificadas atraem empresas em busca de mercado ». *Alternativa - Online*. décembre 15. http://www.alternativa.co.jp/Noticia/View/p?tabName=Noticias&idModulo=78&p1=nid&id=14570&titulo=Brasil.aspx. Dernière consultation le 18.01.2011

SEQUEIRA, R. 2011. « Depois da segurança, o social ». *Noticias - Secretaria de Estado Assistência Social e Direitos Humanos - SEASDH*, novembre 17. http://www.rj.gov.br/web/seasdh/exibeconteudo?article-id=680342. Dernière consultation le 15.04.2013

TAVARES, M. 2013. « Conta de luz da Light terá aumento de 4,7% para lares a partir de

quinta-feira ». *O Globo*. novembre 5. http://oglobo.globo.com/economia/conta-de-luz-da-light-tera-aumento-de-47-para-lares-partir-de-quinta-feira-10689495. Dernière consultation le 19.11.2013

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. 2012. « TJ do Rio mantém instalação de medidores digitais da Light ». *Jus Brasil*. mai 15. http://tj-rj.jusbrasil.com.br/noticias/3118732/tj-do-rio-mantem-instalacao-de-medidores-digitais-da-light. Dernière consultation le 16.06.2012

UPP SOCIAL. 2010. « UPP Social e Sky Tv lançam pacote para comunidades pacificadas », septembre 14. http://www.riomaissocial.org/2010/09/upp-social-sky-tv/. consulté le 13.11.2010.

VIANA, P. 2012. « Light e Ipem-RJ se reúnem para tentar acordo sobre medidores eletrônicos com chip ». *Extra Globo*. février 2. http://extra.globo.com/noticias/economia/light-ipem-rj-se-reunem-para-tentar-acordo-sobre-medidores-eletronicos-com-chip-3845104.html. Dernière consultation le 5.03.2012

ANNEXES

Annexe 1. Liste des entretiens

Light

- Responsable de l'unité « service aux communautés » pendant la période 1998-2008, Light, 7.04.2010, 4.11.2011
- Responsable actuelle de l'unité « service aux communautés », Light, 25.04.2010, 1.09.2011, 10.11.2011
- Directeur du département des relations avec les communautés, Light, 25.04.2010, 1.12.2011
- Responsable de l'unité « régularisation et contrôle des communautés », Light, 5.09.2011
- Gérant social (1), 12.09.2011, 30.12.2011
- Gérante sociale (2), 6.10.2011
- Gérante sociale (3), Light, 10.11.2011
- Technicien de support au cadastre clients de la Light, Light, 10.11.2011
- Technicien de régularisation de communautés, Light, 25.04.2010
- Agent opérant au Centre de Contrôle de Mesure, Light, 7.12.2010
- Directeur du département juridique, Light, 14.10.2011
- Coordinateur de la régularisation et du contrôle de communautés, équipe « région métropolitaine », Light, 24.11.2011, 7.12.2011
- Directeur du département des pertes d'énergie, Light, 31.10.2011
- Responsable département électrification *favelas* pendant les années 1980, Light, 21.09.2011
- Responsable commercial Light/EDF pendant la période 1999-2003, 2.02.2011
- Assistante sociale ayant travaillé dans l'unité « service aux communautés » en 2004, 4.11.2010
- Assistante sociale ayant travaillé au sein du programme d'électrification des *favelas* pendant les années 1980, 24.12.2010

ANEEL

- Spécialiste en régulation, Direction de mesure administrative sectorielle, ANEEL (*Superintendencia de medição Administrativa Setorial)*, 4.10.2011

Municipalité de Rio de Janeiro

- Coordinateur de la collecte sélective de la Comlurb, Municipalité de Rio de Janeiro, 29.11.2011
- Responsable de la gestion de Projets Spéciaux de la compagnie municipale d'éclairage public, Rio Luz, 24.08.2011
- Directrice du département des programmes de transfert des revenus, Secrétariat municipal d'assistance sociale, 7.10.2011
- Gérant de Pousos, secrétariat d'urbanisme de la municipalité de Rio, 11.11.2011
- Fonctionnaire en charge de la reconnaissance des rues publiques auprès du Pouso, secrétariat d'urbanisme de la municipalité de Rio, 11.11.2011
- Fonctionnaire en service au Pouso installé à Santa Marta, 5.12.2010
- Directeur « projets spéciaux » de l'Institut Pereira Passos, Programme UPP Social, municipalité de Rio, 1.12.2011

Gouvernement de l'Etat de Rio de Janeiro

- Secrétaire de Finances, Secrétariat des finances de l'Etat de Rio de Janeiro, 23.11.2011
- Responsable du programme « Eau pour tous », CEDAE, 16.11.2011

Députés

- Député de l'Etat de Rio de Janeiro, parti PMDB, 20.09.2011
- Député de l'Etat de Rio de Janeiro, parti PT, 27.09.2011

Santa Marta

- Présidente de l'association des commerçants de Santa Marta, 7.10.2011

- Président de l'association de résidents de Santa Marta, 19.03.2010, 15.12.2011
- Avocate auprès de l'association des habitants de Santa Marta, 19.10.2011
- Leader local (1), membre de l'ONG ECO, 29.03.2010, 16.12.2011

  Leader local (2), membre du collectif pour le non-relogement du Pico, 22.11.2011
- Leader local (3), l'habitant à l'initiative de l'appel à la mobilisation pour des tarifs électriques abordables, 2.09.2014 (via skype)
- Leader local (4), membre de Radio Santa Marta, 9.12.2010

Cantagalo

- Président de l'Association de résidents de Cantagalo pendant l'électrification, 19.09.2011
- Membre ONG Museu da *Favela*, Cantagalo, 21.11.2011
- Avocat engagé dans le projet de régularisation foncière de Cantagalo, 11.10.2011

Chercheurs

- Doctorante à l'université de Lyon travaillant sur l'éclairage public dans les *favelas*, 18.08.2011
- Spécialiste des questions relatives à l'accès des habitants des *favelas* aux tribunaux, Université Catholique de Rio de Janeiro, 9.09.2011
- Ingénieur électrique, CREA-RJ, 10.11.2010
- Ingénieur Spécialiste en qualité d'énergie, CEPEL, 16.12.2010

Autres entretiens

- Coordinatrice de l'unité « développement de entrepreneuriat dans les communautés pacifiées », SEBRAE, 11.10.2011
- Présidente du NUDECON, Centre pour la protection des consommateurs, 29.11.2011

Journées d'observation à l'agence commerciale de Cantagalo

- Première journée : 23.09.2011
- Deuxième journée : 27.10.2011

- Troisième journée : 6.10. 2011
- Quatrième journée : 13.10.2011

Annexe 2. Grille d'entretien - ménages

1. Trajectoire résidentielle et statut d'occupation

- Depuis combien de temps habitez-vous ici à Santa Marta/Cantagalo ?
- Etes-vous propriétaire ou locataire ? Le cas échéant, le prix du loyer a t-il connu des variations après l'installation de l'UPP ?

2. Déroulement du projet de régularisation service d'électricité

A. Installation du compteur/réception facture

- Pouvez-vous me raconter comment vous avez su que la Light allait mettre en place un projet de régularisation du service ?
- Concrètement, comment s'est passée l'installation du compteur ?
- Etiez-vous, auparavant, déjà enregistré auprès de la Light? Pouvez-vous me parler du service avant la régularisation?
- Qui est le titulaire du compteur et pourquoi ? (si locataire, le nom du propriétaire est-il sur la facture d'électricité ?)
- Qu'est ce qui a changé pour vous par rapport à la situation avant-régularisation? (questions à aborder : prix, nom et réception de la facture, qualité du service, etc.)
- Recevez-vous toujours la facture d'électricité chez vous ?
- A quoi vous sert la facture d'électricité en tant que document administratif ? Vous l'utilisez pour quelles tâches la facture d'électricité ? Avant utilisiez-vous l'attestation de l'association de résidents ? Est-ce différent pour vous d'utiliser l'une ou l'autre attestation ?

B. Compréhension de la politique commerciale/relation commerciale

- Etiez-vous présent à la réunion communautaire d'information de la Light ? Pouvez-vous me raconter ce qui s'est dit ?
- Avez-vous connaissance du fait que l'entreprise a mis en place une politique commerciale ? Le cas échéant, qu'est ce que vous avez compris ?
- Lorsque vous consultez votre facture d'électricité, qu'est ce que vous regardez ?
- Etes-vous satisfait avec l'information reçue ? Pourquoi ?
- Etes-vous déjà allé dans une agence commerciale de la Light ? pourquoi ? Cette visite a t-elle permis de résoudre votre problème ?

- Utilisez-vous l'appareil de suivi de la consommation ? Pourquoi ? (Santa Marta)
-

C. *Comunidade eficiente*

- Avez-vous changé les appareils dans le cadre du programme « comunidade efficiente » ? Pourquoi ?
- Pensez-vous que votre maison aurait besoin d'une mise aux normes de son système électrique ?

D. Qualité de service

- Comment considérez-vous le service de la Light aujourd'hui ?
- Qu'est-ce qui a changé depuis la régularisation du service? Avant y avait-il des problèmes dans le système électrique ? Quelles en étaient les conséquences et comment affrontiez-vous cela ?

3. Modes de consommation (à Cantagalo)

- Pouvez-vous me décrire votre logement? (confort, équipement, taille des pièces)
- Où avez-vous acheté vos appareils? Comment ?
- Quels sont les espaces où vous restez le plus souvent ? Pourquoi ?
- Pouvez-vous me raconter un jour typique pendant la semaine et pendant le week end ? Par exemple, quels appareils avez-vous utilisé aujourd'hui ?
- Utilisez-vous l'éclairage artificiel même pendant la journée ? Pourquoi ?
- Comment qualifieriez-vous l'aération de votre logement ?
- Avez-vous l'impression d'avoir changé vos habitudes de consommation depuis l'installation du nouveau compteur ? Quels changements ? Quelles conséquences sur le confort ?
- Travaillez-vous à la maison ? (usage appareils)

4. Durabilité économique

A. Capacité de paiement

- Combien de personnes vivent ici et combien travaillent ? (revenus totaux)

- Combien dépensez-vous, en moyenne, par mois pour la facture d'électricité ? Est-elle variable ?
- Rencontrez-vous des problèmes à payer vos factures ? Pourquoi ?
- Le cas échéant, avez-vous déjà été débranché ? Après combien de temps avez-vous été re-branché ?
- Pouvez-vous me raconter cette expérience ?
- Avez-vous ouvert un plan d'échelonnement des factures ? cela a t-il résolu votre problème ?

B. Tarif social

- Connaissez-vous le *Cadastro Unico do governo fédéral ?*
- Y êtes-vous inscrit ? dans quel programme ?
- Connaissez-vous le tarif social d'électricité ? En bénéficiez-vous ?

5. Eclairage public

- Comment considérez-vous l'éclairage public dans la communauté ?
- Quelles en sont les conséquences d'un point de vue de la sureté, de l'usage d'ampoules à l'extérieur, etc ?
- Savez-vous qui est responsable de l'éclairage public ?

Annexe 3. Grille d'entretien - commerçants

1. Profil du commerce

- Vous habitez dans la *comunidade*? Depuis combien de temps?
- Quels sont les services fournis par votre commerce ?
- Etes-vous propriétaire du commerce ou payez-vous un loyer ? Si vous payez un loyer, combien payez-vous ? Le loyer a-t-il augmenté après l'entrée de l'UPP ?
- Combien de personnes travaillent dans ce commerce ?
- Ce commerce est formel ou informel ? Pourquoi ?
- Etes-vous inscrit à une association de défense des droits des commerçants ? Le cas échéant, quels sont les avantages ?

2. Questions sur le service d'énergie électrique

Avant l'entrée de l'UPP

- Avant l'entrée de l'UPP, vous aviez un compteur ?

[ ] Oui/sim	**[ ] Non/Nao**
- Si oui, c'était du même type qu'avant ? - Vous payez combien en moyenne pour la facture ? - Vous considériez ce coût compatible avec vos revenus ?	- Comment vous vous branchiez ? - Quelles conséquences sur le service rendu ?

Après l'entrée de l'UPP

- Le tarif d'énergie électrique que vous payez est-il résidentiel ou commercial ?
- Combien dépensez-vous, en moyenne, par mois pour la facture d'électricité ? Le montant est-il variable ?
- Quel est le chiffre d'affaire de votre activité commerciale ? Est-il fixe ou varie-t-il chaque mois ?
- Rencontrez-vous des problèmes pour payer vos factures ? Pourquoi ?

- Le cas échéant, avez-vous déjà été débranché ? Après combien de temps avez-vous été re-branché ?
- Pouvez-vous me raconter cette expérience ?
- En général, est-ce que vous avez modifié les modes d'usages des appareils après la régularisation du service ? Quels autres changements avez-vous effectué ? Avez-vous augmenté les prix des produits/services que vous offrez ?
- Aujourd'hui, comment considérez-vous la qualité du service d'énergie électrique dans la *comunidade* ? Pourquoi ?
- En cas d'amélioration de la qualité du service, cela a-t-il affecté positivement votre activité commerciale ?

Annexe 4. Les objectifs du programme "*comunidade eficiente*"



OBJETIVO GERAL

Desenvolver programas de eficiência energética promovendo a **utilização racional**[1] da energia elétrica nas comunidades de baixo poder aquisitivo, com foco para as unidades consumidoras beneficiadas com a **Tarifa Social**[2], associando ações de **cidadania**[3] e de **responsabilidade social**[4], e contruibuindo para o **desenvolvimento sustentável**[5] das comunidades.

1. *Administrar o uso para não faltar, usar com bom-senso e prudência.*
2. *Tarifa diferenciada que beneficia as famílias de baixa renda com desconto na fatura de energia elétrica (ver p. 16).*
3. *Promover o exercício dos direitos e dos deveres.*
4. *Desenvolver atitude ética contribuindo para uma sociedade mais justa e um meio ambiente mais saudável.*
5. *Capacidade de suprir as necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações.*

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Desenvolver ações educativas em prol do uso correto e seguro da energia, buscando criar estratégias para aliar a necessidade de consumo à possibilidade de pagamento dos clientes.
- Desenvolver ações para troca de equipamentos elétricos ineficientes por novos e mais eficientes (lâmpadas e geladeira, por exemplo).
- Regularizar o sistema elétrico através da normalização dos clientes buscando inibir irregularidades e inadimplências.
- Promover o benefício da Tarifa Social através de informação e cadastramento dos clientes na Light.
- Colaborar com as ações do poder público na oferta de um serviço de qualidade às comunidades.
- Melhorar o relacionamento institucional com as comunidades.

Annexe 5. Projet de loi n 467/2011

PROJETO DE LEI Nº 467/2011

EMENTA:

CRIA O PROGRAMA ESTADUAL DE INCENTIVO AO CONSUMO CONSCIENTE DE ENERGIA NAS ÁREAS ONDE TENHAM SIDO IMPLANTADAS UPPS – UNIDADES DE POLICIA PACIFICADORA.

Autor(es): Deputados ANDRÉ L. CECILIANO, RAFAEL PICCIANI

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RESOLVE:

Art. 1º - Fica criado o Programa Estadual de Incentivo ao Consumo Consciente de Energia em áreas onde tenha sido instalada UPPs – Unidades de Polícia Pacificadora.

Art. 2º - O programa de que trata o artigo anterior consistirá, entre outras, nas seguintes ações:

I – Estímulo, através de iniciativas junto à comunidade, da regularização do consumo de energia e seus benefícios.

II – Intermediação junto à concessionária para facilitar a regularização do fornecimento de energia visando a melhorar a qualidade de vida dos usuários.

III – Incentivo a práticas de racionalização do consumo de energia e a proteção ao ambiente.

Art. 3º - Os usuários residenciais de energia elétrica cuja classe de consumo seja de 51 até 300 kwh, nas áreas abrangidas pela presente
Lei, terão incidência mensal de alíquota de icms de 0,5% cumulativos, até completar 18% .

Art. 4º - Os usuários residenciais de energia elétrica cuja classe de consumo seja superior a 300 kwh, nas áreas abrangidas pela presente
Lei, terão incidência mensal de alíquota de icms de 1% cumulativos, até completar 30% .

Art. 5º - Compete a concessionária de energia elétrica que preste serviço na área com UPP

instalada, sem prejuízo de outras iniciativas:

I – Implantar programas de eficientização energética

II – Proporcionar a regularização e promover incentivos ao consumo de energia

III – Disponibilizar o cadastro de consumidores de energia das áreas abrangidas pela presente Lei aos órgãos educacionais, de saúde e de
assistência social dos Municípios do Estado e da União objetivando a inclusão dos mesmos em programas governamentais.

Art. 6º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Plenário Barbosa Lima Sobrinho 17 de maio de 2011

ANDRÉ CECILIANO RAFAEL PICCIANI
DEPUTADO DEPUTADO

JUSTIFICATIVA

A implantação das Unidades de Policia Pacificadora em áreas de conflito do nosso Estado significa um grande avanço para a retomada da cidadania de milhares de famílias antes reféns da violência. A Light, concessionária de energia elétrica que presta serviço em todas as áreas até então com UPPs implantadas, está realizando um importante programa de incentivo a regularização dos consumidores que antes se encontravam inadimplentes ou que usavam indevidamente a energia elétrica. Até o ano de 2013 o consumo de energia nessas áreas será medido com um desconto escalonado, proporcionado assim facilidade na adaptação dos consumidores ao acréscimo em seu orçamento mensal. A implantação de UPP e a ação da concessionária proporcionou um acréscimo de arrecadação de icms de 120 vezes no morro Santa Marta e de 4 vezes na Cidade de Deus, o que comprova a importância do presente projeto e descaracteriza a perda de receita com a redução da alíquota de imposto prevista na medida que se pretende aprovar.

Source:

http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1115.nsf/1061f759d97a6b24832566ec0018d832/437dbac86dc0de828325789300563b63?OpenDocument&Start=1.1.1.1

Table de matière

RESUME 5

ACRONYMES 15

INTRODUCTION 19

1. NEOLIBERALISATION DES POLITIQUES URBAINES ET « MARGES » URBAINES 20
1.1. UNE NEOLIBERALISATION PROGRESSIVE DES POLITIQUES URBAINES 21
1.2. LES *FAVELAS* : ENTRE EVICTION, SECURISATION ET REHABILITATION 24
2. DEPLACER LE REGARD, DE LA REGULARISATION FONCIERE A LA REGULARISATION DU SERVICE D'ELECTRICITE 25
2.1. REGULARISER LE FONCIER ET INTEGRER LES *FAVELAS* : UN VIEIL ENJEU RENOUVELE ? 25
2.2. LA CONSOLIDATION DES *FAVELAS* PASSE PAR LES SERVICES URBAINS (ET LES NOUVEAUX ENJEUX) 27
2.3. ETAT, MARCHE ET *FAVELAS* : LA LITTERATURE RECENTE SUR LES RESTRUCTURATIONS EN COURS 29
3. REPENSER LES MODES D'INTEGRATION DES CITADINS DES QUARTIERS IRREGULIERS EN TANT QU'USAGERS : PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES 32
3.1. LE RAPPORT A L'ETAT (ET A LA VILLE) : LES SERVICES URBAINS UNE QUESTION DE CITOYENNETE ? 33
3.2. LES SERVICES D'ELECTRICITE : UNE RELATION MARCHANDE 36
3.3. UNE « CIVILISATION » DES COMPORTEMENTS DES *FAVELADOS* PAR LA REGULARISATION DU SERVICE 38
4. METHODOLOGIE : L'ECLECTISME DES DONNEES 40
4.1. LES MISSIONS : UNE DEFINITION PROGRESSIVE (ET INDUCTIVE) DE NOTRE OBJET DE RECHERCHE 41
4.2. ENQUETE AUPRES DES ACTEURS INSTITUTIONNELS 42
4.3. LES BENEFICIAIRES DES PROJETS DE REGULARISATION : ARRIVER AU BOUT DE LA CHAINE 44
Santa Marta : une « position intermédiaire » *47*
Cantagalo : une imprégnation plus importante *48*
4.4. LA REGULARISATION « EN TRAIN DE SE FAIRE » : L'OBSERVATION DES INTERACTIONS AU GUICHET COMMERCIAL 49
4.5. LES DONNEES QUANTITATIVES 51
4.6. L'ENJEU DE LA TRADUCTION : DU BRESILIEN AU FRANÇAIS (EN PASSANT PAR L'ITALIEN) 51
5. ARCHITECTURE DE LA THESE 52

PARTIE I – (IN)FORMALISATION(S) ELECTRIQUES : POLITIQUE ET GESTION DE L'ACCES AU RESEAU D'ELECTRICITE DANS LES *FAVELAS* 56

INTRODUCTION 57

CHAPITRE 1. EXCLUSION, CLIENTELISME POLITIQUE ET CITOYENNETE PAR LE RESEAU 59

1. NAISSANCE, RECONNAISSANCE ET ILLEGALITE DES *FAVELAS :* TOLERER LA PRESENCE DES *FAVELAS* PAR LE RESEAU ELECTRIQUE 60
1.1. EMERGENCE ET EXPANSION DES *FAVELAS* DANS UN CONTEXTE MARQUE PAR L'ABSENCE D'UNE POLITIQUE DE LOGEMENT 60
1.2. LES *FAVELAS*, CIBLES DES POUVOIRS PUBLICS 62
1.3. (PREMIERE) DEMOCRATISATION ET EMERGENCE DES *FAVELAS* COMME QUESTION POLITIQUE 64
1.4. DE L'ACCES ILLEGAL INDIVIDUEL A L'ACCES PRECAIRE COLLECTIF AU RESEAU 67

2. L'INSTALLATION DES « COMMISSIONS D'ELECTRICITE » : UN OUTIL CLIENTELISTE DE CONTROLE POLITIQUE DES *FAVELAS* **74**
2.1. MISE EN PLACE DES « COMMISSIONS D'ELECTRICITE » PAR L'ETAT DE GUANABARA 76
2.2. LE CLIENTELISME POLITIQUE PAR LE RESEAU ELECTRIQUE 78
2.3. L'ECHEC DES COMMISSIONS D'ELECTRICITE 82
3. L'ELECTRIFICATION OFFICIELLE DES *FAVELAS* : DU « CLIENT POLITIQUE » AU « CITOYEN » **84**
3.1. NATIONALISATION DE LA LIGHT ET UNIVERSALISATION DU RACCORDEMENT AU SERVICE 87
3.2. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME : FAIRE DES HABITANTS DES *FAVELAS* DES CONSOMMATEURS (ET DES CITOYENS ?) COMME LES AUTRES 88
3.3. UNE INGENIERIE TECHNIQUE, JURIDIQUE ET SOCIALE INNOVANTE POUR CONSTRUIRE UN SERVICE PUBLIC D'ELECTRICITE DANS LES *FAVELAS* 90
3.4. UNE NOUVELLE STRUCTURATION DES RAPPORTS SOCIO-POLITIQUES PAR LE RESEAU ELECTRIQUES 93
4. LES PARADOXES POLITICO-JURIDIQUES DE L'INTEGRATION DES *FAVELAS* A L'ERE DEMOCRATIQUE **97**
4.1. LA NOUVELLE POLITIQUE URBAINE : LA CONSTITUTION DE 1988 ET LE « STATUT DE LA VILLE » DE 2001 97
4.2. LA CONSOLIDATION D'UNE POLITIQUE URBAINE VISANT A L'INTEGRATION DES *FAVELAS* 99
4.3. UNE DEMOCRATIE BIAISEE. LES *FAVELAS* ENTRE TERRITORIALISATION PAR DES « POUVOIRS PARALLELES » ET « VIOLENCE INSTITUTIONNALISE » 102
La formation des réseaux de trafic de drogue et leur installation dans les favelas *103*
Les milices : les dérives de l'appareils sécuritaire de l'Etat *106*

CHAPITRE 2. LA REGULARISATION ET LA MARCHANDISATION DE L'ACCES AU SERVICE (ET LEUR IMPASSE) **112**

1. RESTRUCTURATION ET LIBERALISATION DU SECTEUR ELECTRIQUE **114**
1.1. REFORME DE L'ETAT ET LA « LOI DE CONCESSION » DES SERVICES PUBLICS 114
De l'Etat « développementiste » à l'Etat « régulateur » *115*
La « loi de concession » des services publics *117*
1.2. LA NOUVELLE STRUCTURE DU SECTEUR ELECTRIQUE BRESILIEN 117
1.3. LA CONCESSION DE RIO DE JANEIRO A EDF ET LES ENJEUX DE LA CONCESSION 120
2. LA REGULARISATION DE LA RELATION COMMERCIALE DANS LES *FAVELAS* **126**
2.1. LA POLITIQUE TARIFAIRE : MARCHANDISATION ET FISCALISATION 126
2.2. LA POLITIQUE D'ACCESSIBILITE : UNE PROGRESSIVE UNIVERSALISATION DE L'ACCES PHYSIQUE ET DE L'USAGE DU SERVICE 132
2.3. LE PROGRAMME DE NORMALISATION DES ETABLISSEMENTS IRREGULIERS (PRONAI) : DES RESULTATS LIMITES SUR LA LONGUE DUREE 135
3. LES ECHECS DE LA REGULARISATION COMMERCIALE : LA FRAGMENTATION PAR LE RESEAU EN QUESTION **142**
3.1. LA LIGHT AUX PRISES AVEC LES *FAVELAS* : DES METHODES « DOUCES » AUX METHODES « DURES » 142
3.2. LA DELIMITATION DES « ZONES A RISQUE » (COMMERCIALE ?) : UN OUTIL DE NEGOCIATION TARIFAIRE 146
3.3. « BYPASSER » LES *FAVELADOS* ? RACCORDER OU NE PAS RACCORDER LES *FAVELADOS* ? 148
3.4. L'INSTITUTIONNALISATION D'UNE QUALITE DU SERVICE DIFFERENCIEE 152

CHAPITRE 3. « PACIFICATION » ET REGULARISATION DE L'ACCES AU SERVICE D'ELECTRICITE **159**

1. LES POLITIQUES ENVERS LES *FAVELAS* AU SERVICE DE LA « VILLE STRATEGIQUE » **159**
1.1. VINGT ANS DE PLANIFICATION « STRATEGIQUE » A RIO DE JANEIRO 161
1.2. LE RETOUR DES POLITIQUES DE RELOGEMENT DES *FAVELAS* : ENTRE « RISQUE ENVIRONNEMENTAL » ET SPECULATION IMMOBILIERE 163

1.3. UN NOUVEAU DISPOSITIF TERRITORIALISE DE LA POLITIQUE DE SECURITE PUBLIQUE : LES UNITES DE POLICE DE PACIFICATION (UPPS) 164
1.4. UNE GEOGRAPHIE DE LA SECURISATION EN FAVEUR DE LA « VILLE STRATEGIQUE » 167
2. POLICER, MARCHANDISER, URBANISER : INTEGRER ? 171
2.1. LA REGULARISATION DES SERVICES COMMERCIAUX (PUBLICS ET PRIVES) ET LE RETABLISSEMENT DU MONOPOLE FISCAL DE L'ETAT 172
2.2. L'INTEGRATION SOCIALE DES *FAVELAS* : LA COURSE AU PROJET 177
2.3. VALORISATION IMMOBILIERE, RISQUE DE GENTRIFICATION ET NEOLIBERALISATION DES *FAVELAS* ? 178
3. LA LIGHT : UNE ENTREPRISE ENGAGEE DANS LA REGULARISATION DES *FAVELAS* « PACIFIEES » 184
3.1. DU DESENGAGEMENT ENVERS DE COLLECTIFS SPATIALISES A L'ETABLISSEMENT D'UNE NOUVELLE RELATION COMMERCIALE INDIVIDUELLE 184
3.2. UN COMPROMIS POLITIQUE PUBLIC-PRIVE A LA BASE DE L'ENGAGEMENT DE LA LIGHT 190
3.3. LA MISE EN PLACE D'UN « DEPARTEMENT DES RELATIONS AVEC LES COMMUNAUTES » 194
3.4. LE DIAGNOSTIC TECHNICO-COMMERCIAL ET LA DIMENSION POLITIQUE DU CALENDRIER DE LA REGULARISATION DU SERVICE 197
4. LA POLITIQUE D'ACCESSIBILITE AU SERVICE D'ELECTRICITE : UNE SEMI-CONTRACTUALISATION CROISSANTE 198
4.1. UN CIBLAGE PROGRESSIF VERS LES MENAGES ENREGISTRES COMME PAUVRES (LOI 12 212/2010) 199
4.2. LES DEFIS DE L'INCLUSION DES PAUVRES FACE A LA « SOCIETE CADASTRALE » 200
4.3. UN DOUBLE NIVEAU DE COOPERATION INSTITUTIONNELLE POUR IDENTIFIER ET ENREGISTRER LES MENAGES PAUVRES 201

CONCLUSION PREMIERE PARTIE 205

PARTIE II – LA REGULARISATION DU SERVICE D'ELECTRICITE EN CONTEXTE NEOLIBERAL 207

INTRODUCTION 208

1. SANTA MARTA ET CANTAGALO : DES *FAVELAS* ANCIENNES AUX CONDITIONS D'URBANISATION ENCORE PRECAIRES 208
1.1. SANTA MARTA ET CANTAGALO : DEUX *FAVELAS* CONSOLIDEES DE LA ZONE SUD AU PROCESSUS D'OCCUPATION SIMILAIRE 209
1.2. UN PROCESSUS DE REHABILITATION INACHEVE… 214
1.3. DES SERVICES URBAINS ENCORE DEFAILLANTS 217
2. DEUX *FAVELAS* PRISES PAR LES DYNAMIQUES NEOLIBERALES AU DEFIS DU « DROIT A LA VILLE » 223
2.1. FAISONS UN TOUR PAR SANTA MARTA : « MURS TROPICAUX », TOURISME ET MARCHE 223
2.2. UN PROFIL SOCIO-ECONOMIQUE « BOP » MAIS DES INEGALITES ENCORE IMPORTANTES 228
Une population jeune et majoritairement féminine 228
Un taux d'analphabétisme relativement encore important 230
Une participation importante dans l'économie formelle et des revenus « moyens » ? 232
2.3. L'INTEGRATION A LA VILLE ET SES CONTESTATIONS : ENCADRER ET OUVRIR AUX LOGIQUES DE MARCHE (FORMEL) 235

CHAPITRE 4. LES COMPTEURS ET LA CONTRACTUALISATION DE LA RELATION COMMERCIALE 242

1. REGULARISATION SOCIOTECHNIQUE ET LUTTE CONTRE LES PERTES COMMERCIALES : « LES MOYENS DU BON DRESSEMENT » 245
1.1. UNE « INGENIERIE SPATIALE » AUX EXTREMITES DE L'ECHELLE SOCIO-TERRITORIALE 245
1.2. LE SYSTEME SOCIO-TECHNIQUE : POUVOIR DISCIPLINAIRE ET NORMALISATION 249

Une mesure de la consommation protégée et centralisée : discipliner les comportements illicites *250*
L'automatisation : un processus de dépolitisation ? *253*
2. LA REGULARISATION SOCIO-TECHNIQUE A SANTA MARTA ET CANTAGALO **256**
2.1. SANTA MARTA : UNE REGULARISATION DISCIPLINAIRE « FORTE » 256
2.2. CANTAGALO : UNE REGULARISATION « MOLLE » ET SES LOGIQUES 258
2.3. « DISCIPLINARISATION ELECTRIQUE » VS « CHAOS ELECTRIQUE » ? 261
3. DEVENIR ABONNE DANS LES QUARTIERS IRREGULIERS : UN LEVIER DE « CITOYENNETE » ? **266**
3.1. SERVICE D'ELECTRICITE ET ADRESSAGE : UNE URBANITE CITOYENNE ET MARCHANDE 267
3.2. FACTURE D'ELECTRICITE ET IRREGULARITE FONCIERE 271
3.3. LA FACTURE D'ELECTRICITE FAIT-ELLE PROPRIETAIRE ? 274
4. LES DEFIS DE LA RELATION COMMERCIALE CONTRACTUALISEE : ENTRE CONFIANCE ET DROITS **280**
4.1. REGULARISER L'ESPACE : UN PREALABLE A LA CONSTRUCTION DE LA RELATION COMMERCIALE INDIVIDUELLE 281
4.2. SANTA MARTA : LES RISQUES CONTRACTUELS D'UNE RELATION COMMERCIALE « AUTOMATISEE » 285
3.3. CANTAGALO : QUI SURVEILLE QUAND PERSONNE NE SURVEILLE ? 290

CHAPITRE 5. UN « BRICOLAGE INSTITUTIONNEL » POUR FABRIQUER DES ABONNES ET DES CITOYENS CONTRIBUABLES **297**

1. UNE POLITIQUE COMMERCIALE INNOVANTE ET « A LA MARGE » DES REGULATIONS PUBLIQUES **299**
1.1. UNE REGULATION NATIONALE REGISSANT LES MODES DE TRAITEMENT TARIFAIRE DES ABONNES ET DES CITOYENS CONTRIBUABLES 299
1.2. LE RECOUVREMENT A SANTA MARTA : CIBLER "L'ACCEPTABILITE SOCIALE" DE LA RELATION COMMERCIALE 303
1.3. LE RECOUVREMENT A CANTAGALO : ENCOURAGER LA RESPONSABILISATION INDIVIDUELLE DES MODES DE CONSOMMATION 307
2. DERRIERE LA POLITIQUE COMMERCIALE : UN « BRICOLAGE » INSTITUTIONNEL **311**
2.1. UN REGULATEUR NATIONAL FORMELLEMENT ABSENT DES MODES DE REGULARISATION LOCAUX 311
2.2. "MODELER" DES CITOYENS CONTRIBUABLES : UNE RESPONSABILITE PARTAGEE ? 314
2.3. LE PROJET DE LOI 467/2011 : TENTATIVE POUR OBLIGER L'ETAT A PARTAGER LES « EFFORTS » DE LA REGULARISATION DU SERVICE 318
Une proposition en ligne avec la politique commerciale et le discours de la Light *319*
Une loi pour institutionnaliser la politique commerciale de la Light ? *322*
3. LES CONTESTATIONS DES RECOUVREMENTS PROGRESSIFS ET LA FRAGILISATION DE LA RELATION COMMERCIALE **324**
3.1. UNE FAIBLE COMPREHENSION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE 324
3.2. LE « BRICOLAGE INSTITUTIONNEL » A L'EPREUVE DES ABONNES 328
3.3. LES PROTESTATIONS CONTRE LES RECOUVREMENTS : ENTRE ACTION COLLECTIVE ET INDIVIDUELLE 332

CHAPITRE 6. LA REGULARISATION PAR LES NORMES COMPORTEMENTALES DE CONSOMMATION **342**

1. LE PROGRAMME DE MAITRISE DE LA CONSOMMATION « *COMUNIDADE EFICIENTE* » ET SES OBJECTIFS **344**
1.1. UNE POLITIQUE NATIONALE DE MAITRISE DE L'ELECTRICITE POUR LES PAUVRES 344
1.2. LE « *COMUNIDADE EFICIENTE* » : STABILISER LA RELATION COMMERCIALE PAR L'EFFICACITE TECHNIQUE ET LA TRANSFORMATION DES USAGES 347
Améliorer l'efficacité technique des appareils des abonnés résidentiels *349*
« Eduquer » : modifier les comportements de consommation *354*

1.3. FOCUS SUR LES ACTEURS DU VOLET « EDUCATION » A LA CONSOMMATION 357
2. DES IDEAUX DE « BONS USAGES » AUX LIMITES DE LA QUOTIDIENNETE DES USAGES 359
2.1. S'EQUIPER : UN MARCHE « BOP » 365
2.2. LE REFRIGERATEUR : LA FONCTIONNALITE D'ABORD 368
2.3. LA DOUCHE ELECTRIQUE : L'USAGE D'UN APPAREIL EN VOIE DE REGULARISATION ? 369
2.4. L'ECLAIRAGE ET LA VENTILATION : DES USAGES CONTRAINTS PAR DES CONDITIONS DE VIE INSALUBRES 371
La structure physique des favelas et un environnement collectif insalubre 371
L'éclairage public : à la charge de la consommation individuelle des abonnés ? 379
3. LES LIMITES D'UNE APPROCHE COMMERCIALE A LA SOBRIETE ELECTRIQUE 382
3.1. L'AGENCE COMMERCIALE : UNE « NEGOCIATION INFORMELLE » DE REGULATION DES USAGES 382
3.2. LA FACTURE ET LE COMPTEUR : DES OUTILS (EN ECHEC) DE SUIVI DE LA CONSOMMATION 386
3.3. POLITIQUE D'INCITATION A LA SOBRIETE ELECTRIQUE ET POLITIQUE COMMERCIALE : COMPLEMENTAIRE OU CONTRADICTION ? 389

CHAPITRE 7. « CIVILISATION » MARCHANDE ET EUPHEMISATION DES INEGALITES D'ACCES 394

1. LES MENAGES : DES TAUX D'EFFORT EN PROGRESSION QUI DESTABILISENT LA RELATION COMMERCIALE 395
1.1. UN TAUX D'EFFORT POUR LES CLASSES SOCIO-ECONOMIQUES LE PLUS DEFAVORISEES 396
1.2. LA TOTALITE DES PAUVRES N'ACCEDE PAS AU TARIF SOCIAL 398
1.3. LES DEBRANCHEMENTS : UN PHENOMENE MINEUR 401
1.4. LE CERCLE DE L'ENDETTEMENT : UNE VOIE (LOURDE) POUR EVITER LE DEBRANCHEMENT 406
2. LES COMMERÇANTS : TACTIQUES, ADAPTATIONS ET INADAPTABILITES 409
2.1. INEGALITES DANS L'INTRODUCTION A LA RELATION COMMERCIALE 410
2.2. UNE « CIVILISATION » MARCHANDE ? UN ACCOMMODEMENT PAR LES MODES DE CONSOMMATION, L'ORGANISATION, LES PRIX 413
La « tactique » d'utiliser le même compteur que celui du logement 414
Les adaptations : entre efficacité énergétique et dégradation du service rendu ? 415
2.3. « SUBIR » LES COUTS ET FERMER BOUTIQUE ? « L'INADAPTABILITE » 419
3. LE PROJET « *LIGHT RECICLA* » : UN ARRANGEMENT PONCTUEL VISANT LA DURABILITE DE LA RELATION COMMERCIALE 423
3.1. UN ENGAGEMENT ABONNE/PRIVE 425
3.2. UNE ACTION DE MAITRISE DE L'ENERGIE REGULEE PAR L'ANEEL 428
3.3. UN MANQUE DE SYNERGIE ENTRE LES ECHELONS GOUVERNEMENTAUX ET LES POLITIQUES SECTORIELLES 429
4. IMPLICATION DES ABONNES A LA PRODUCTION DU SERVICE ET MARCHE : UN PROCESSUS DE DEPOLITISATION 432
4.1. DURABILITE DE LA RELATION COMMERCIALE ET RESPONSABILISATION ENVIRONNEMENTALE : UNE QUESTION INDIVIDUELLE 432
4.2. UNE DEPOLITISATION PROGRESSIVE DE LA QUESTION DE L'ACCES AU SERVICE 436
4.3. LA DEPOLITISATION : UN LEVIER DE POLITISATION ? 441

CONCLUSION DEUXIEME PARTIE 446

CONCLUSION GENERALE 449

BIBLIOGRAPHIE 458

ANNEXES 482

ANNEXE 1. LISTE DES ENTRETIENS 482
ANNEXE 2. GRILLE D'ENTRETIEN - MENAGES 486
ANNEXE 3. GRILLE D'ENTRETIEN - COMMERÇANTS 489

ANNEXE 4. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME "*COMUNIDADE EFICIENTE*" **491**
ANNEXE 5. PROJET DE LOI N 467/2011 **492**

CARTES **500**

ENCADRES **500**

GRAPHIQUES **501**

ILLUSTRATIONS **501**

TABLEAUX **503**

CARTES

Carte 1. *Favelas* contrôlées par des gangs liés au trafic de drogue et des milices (2005) 107

Carte 2. Zone de concession de la Light 122

Carte 3. *Favelas* sous contrôle des gangs liés au trafic de drogue, des milices et des UPP.....169

Carte 4. Localisation des UPPs et projets de restructuration urbaine 170

Carte 5. Conformité des logements de Santa Marta aux critères du décret d'usage et d'occupation du sol 373

ENCADRES

Encadré 1 : Lorsque le contrôle du réseau fait politique.....80

Encadré 2. Critères de classification des classes de revenus – Brésil 2012 234

Encadré 3. La précarité du réseau à Cantagalo 263

Encadré 4. « La facture d'électricité fait-elle propriétaire ? » 275

Encadré 5. Peut-être que quelqu'un fraude votre compteur ! 282

Encadré 6. En attente d'une visite technique à Cantagalo 284

Encadré 7. « Vous allez être débranché » 291

Encadré 8. Le contrôle du service en question.....292

Encadré 9. La débrouille entre le « fraudé » et le « fraudeur » 293

Encadré 10: La discussion du projet de loi au sein de l'ALERJ 319

Encadré 11. Recouvrement progressif ou pas ? 325

Encadré 12. Qu'est qui s'est passé avec le tarif social pour la *comunidade* ? 327

Encadré 13. Appel à la mobilisation collective contre les recouvrements de la Light (1) – Santa Marta 333

Encadré 14. Appel à la mobilisation collective contre les recouvrements de la Light (2) – Santa Marta 334

Encadré 15. Prescriptions et usage de la douche électrique (1) 383

Encadré 16. Prescriptions et usage de la douche électrique (2) 384

Encadré 17. Vers l'auto-contrainte ?.....384

Encadré 18. L'ouverture d'un plan de paiement échelonné.....407

Encadré 19. (Encore une autre) ouverture d'un plan de paiement échelonné.....407

Encadré 20. La peur de l'endettement.....408

Encadré 21. Le recours au tribunal de justice 420

GRAPHIQUES

Graphique 1. Tarifs résidentiels Brésil 2011 et comparaison avec d'autres pays industrialisés.....129
Graphique 2. Composition tarifaire avant et après 2013.....131
Graphique 3. Planning des projets de régularisation du service d'électricité 192
Graphique 4. Avancement des projets de régularisation du service d'électricité 193
Graphiques 5 et 6. Pyramides des âges - Santa Marta et Botafogo.....229
Graphique 7. Nombre de compteurs de télémesure installés 2008 – 2013 - Light 247
Graphique 8. Progression du recouvrement des factures (deuxième système).....308
Graphique 9. Evolution de la consommation d'électricité à Santa Marta 2009/10.....351
Graphique 10. Taux d'équipement moyen des ménages – Santa Marta et Cantagalo 361
Graphique 11. Participation de chaque appareil dans la consommation moyenne d'électricité – Santa Marta 363
Graphique 12. Participation de chaque appareil dans la consommation moyenne d'électricité – Cantagalo.....364

ILLUSTRATIONS

Illustration 1. Raccordements individuels aux marges des *favelas* (1905-1948).....69
Illustration 2. Raccordements collectifs limités (1948-1958) 71
Illustration 3. Larges raccordements collectifs (1958-1979) 73
Illustration 4. Schéma des politiques principales en direction des *favelas* (1960-1971) 75
Illustration 5. Géographie de la qualité du service - Rio de Janeiro 154
Illustration 6. La régularisation du service : « un engagement des deux côtés » 188
Illustration 7. Organigramme organisationnel gestion desserte *favelas* – Light 195
Illustrations 8 et 9. Santa Marta et Cantagalo 209
Illustrations 10. Localisation de Santa Marta et Cantagalo.....210
Illustrations 11. Photographie aérienne de Santa Marta.....212
Illustrations 12. Photographie aérienne de Cantagalo 213

Illustrations 13 et 14. « Le funiculaire c'est de l'intégration » – Santa Marta....215
Illustrations 15 et 16. Le « Complexe Rubem Braga » - Cantagalo....216
Illustrations 17, 18, 19 et 20. Types d'habitations - Santa Marta....217
Illustrations 21 et 22. Déchets dans la rue - Santa Marta....219
Illustration 23. Décharge sauvage de déchets à Cantagalo - 2011....219
Illustration 24. Eclairage public – Santa Marta....220
Illustrations 25 et 26. Eclairage public pendant la nuit - Cantagalo....222
Illustrations 27 et 28. Place dédiée à Michael Jackson – Santa Marta....224
Illustration 29. « *Favela Paintings* » - Santa Marta....225
Illustration 30. Les « éco-limites » - Santa Marta....226
Illustration 31. « Big Brother » - Santa Marta....227
Illustration 32. Protestations contre le relogement des habitants du Pico – Santa Marta....238
Illustrations 33 et 34. Conditions des logements dans la zone 'Pico' – Santa Marta....239
Illustration 35. Spatialisation de la technologie anti-fraude Light SMC, SMI et UPP- 2012....248
Illustration 36. Spatialisation de la technologie anti-fraude SMC, SMI et UPP- 2013....249
Illustration 37. Différence entre le réseau conventionnel et le réseau anti-fraude....251
Illustration 38. Schéma de communication entre le centre de contrôle et les compteurs....252
Illustration 39. Appareils de suivi de la consommation....253
Illustrations 40 et 41. Nouveaux transformateurs – Santa Marta....258
Illustrations 42 et 43. Compteurs et disjoncteurs – Santa Marta....258
Illustrations 44, 45, 46 et 47. Le réseau et les poteaux à Cantagalo....265
Illustration 48. Plaque de rue à Santa Marta....268
Illustrations 49 et 50. Boîtes aux lettres auprès des associations de résidents....269
Illustration 51. Dépliants informatifs distribués aux abonnés de Santa Marta....304
Illustration 52. Facture d'un abonné ayant une consommation supérieure à la tranche établie – Santa Marta....330
Illustrations 53 et 54. Manifestation à Santa Marta contre les valeurs des factures d'électricité - 2014....334
Illustration 55. Evolution contradictoire du montant des factures d'un abonné – Santa Marta 2013/14....336
Illustrations 56, 57 et 58. Evolution contradictoire du montant des factures d'une abonnée – Cantagalo 2011....338
Illustration 59. Etiquetage des appareils électroménagers....345
Illustration 60. Précarité des installations électrique - Cantagalo....352
Illustration 61. Branchements domiciliaires sauvages - Cantagalo....353

Illustration 62. Précarité d'une douche électrique - Cantagalo 353
Illustration 63. Iconographie des dépliants informatifs distribués aux abonnés 356
Illustration 64. Une grande télé, c'est la modernité – Cantagalo 366
Illustration 65. Deux réfrigérateurs, c'est mieux qu'un ! - Cantagalo 369
Illustrations 66 et 67. Proximité entre les habitations – Santa Marta et Cantagalo.....372
Illustrations 68 et 69. Extension de l'habitation du voisin à Cantagalo.....374
Illustrations 70. Une clim' à la place de la fenêtre.....375
Illustration 71. Une fenêtre basculante.....376
Illustration 72. L'intérieur d'une maison pendant la journée – Cantagalo.....377
Illustrations 73 et 74. Intérieur d'une habitation pendant la panne – Cantagalo.....378
Illustrations 75 et 76. Intérieur de maisons bien éclairées 379
Illustrations 77, 78 et 79. Ampoules installées par les habitants dehors des habitations – Cantagalo 380
Illustration 80. Ampoule installée par l'habitant dehors l'habitation (2) – Santa Marta 381
Illustration 81. Augmentation du prix du service internet suite à la régularisation de l'électricité – Santa Marta 422
Illustration 82. Le « circuit » du fonctionnement du « Light Recicla » 426
Illustrations 83, 84 et 85. L'« éco-point » à Santa Marta avant et après.....427
Illustrations 86, 87 et 88. Queue devant le « éco-point » et tri des déchets.....427

TABLEAUX

Tableau 1. Evolution du nombre de raccordements et des *favelas* raccordées pendant les années 1980.....96
Tableau 2. Actionnaires Light - 2013.....120
Tableau 3. Destination des charges payées dans la facture par type de programme/fonds/compte 128
Tableau 4. Réductions tarifaires selon la tranche de consommation (1989-1995) 133
Tableau 5. Réduction tarifaire tarif social 2002.....135
Tableau 6. Evolution des pertes commerciales entre 2001 et 2006 – Light.....139
Tableau 7. Les différentes configurations d'accès au réseau.....140
Tableau 8. Panorama des « communautés à faibles revenus ».....141
Tableau 9 - Pourcentage (%) de logements sans compteur d'électricité – *favelas* 141

Tableau 10. Panorama des « communautés à faibles revenus » selon le « risque » 146
Tableau 11. Qualité du service dans la zone de concession de la Light – 2000/2010 152
Tableau 12. DEC et FEC constatés par région - Light (2001) 154
Tableau 13. DEC et FEC effectif trois *favelas* zone sud (2008) 156
Tableau 14. Variation du prix des biens immobiliers à Copacabana et Botafogo (zone sud) – 2006-2011 179
Tableau 15. Variation du prix des biens immobiliers à Jacarepaguà (zone ouest) – 2006-2011 179
Tableau 16. Variation des prix des loyers avant et après l'installation de l'UPP – *favelas* Chapéu Mangueira et Babilônia 180
Tableau 17. Couverture des services d'eau, assainissement et collecte des déchets – Santa Marta et Cantagalo 218
Tableau 18. Distribution de la population par tranche d'âge à Santa Marta 229
Tableau 19. Distribution de la population par tranche d'âge à Cantagalo 230
Tableau 20. Taux d'instruction à Santa Marta 230
Tableau 21. Taux d'analphabétisme fonctionnel – Santa Marta 231
Tableau 22. Taux d'instruction à Cantagalo 231
Tableau 23. Distribution des domiciles selon les revenus mensuels par tête (%) – Santa Marta 233
Tableau 24. Distribution des domiciles selon les revenus mensuels par tête (%) - Cantagalo 233
Tableau 25. Législation urbaine concernant Santa Marta et Cantagalo 235
Tableau 26. Distribution des pertes d'électricité selon la zone géographique - 2012 246
Tableau 27. DEC et FEC Santa Marta, 2009 et 2011 261
Tableau 28. Evolution des pertes commerciales (avant 2009, en 2011 et en 2013) 262
Tableau 29. Tarifs Light – août 2014 300
Tableau 30. Dépliant informatif distribué aux abonnés de Cantagalo 309
Tableau 31. Evolution du taux de recouvrement de l'ICMS par les factures d'électricité dans les *favelas* avec UPP – 2011 315
Tableau 32. Progression du recouvrement de l'ICMS proposé par le projet de loi 467/2011 319
Tableau 33. Historique des factures d'une abonnée - Cantagalo 331
Tableau 34. Nombre absolu de ménages interrogés (UFF) – 2012 360
Tableau 35. Répartition en pourcentage (%) des ménages interrogés (UFF) – 2012 360
Tableau 36. Taux d'équipement moyen selon les principaux usages finaux - 2012 361
Tableau 37. Consommation moyenne (en kWh) par classe de revenus « facturée » et « calculée » – Santa Marta et Cantagalo 364
Tableau 38. Revenus moyens par ménage Santa Marta et Cantagalo (UFF)– 2012 397
Tableau 39. Taux d'effort à partir du prix moyen des factures – Santa Marta et Cantagalo 397

Tableau 40. Pourcentage (%) de bénéficiaires du tarif social d'électricité sur le total des ménages interrogés – Santa Marta et Cantagalo 2012 399

Tableau 41. Pourcentage (%) de bénéficiaires du tarif social d'électricité sur le total de ménages interrogés par tranche de revenu – Santa Marta et Cantagalo 2012.....400

Tableau 42. Taux de paiement (%) et des pertes commerciales *favelas* bénéficiaires d'un réseau anti-fraude - 2013 402

Tableau 43. Variation de la valeur des loyers avant et après l'UPP – Santa Marta 2010.....405

Tableau 44. Variation de la valeur des loyers – Santa Marta.....405

Tableau 45. Réduction du montant des factures d'électricité selon les associations – Santa Marta 437