



Ecole Normale Supérieure

CERES-ERTI

Centre d'Enseignement et de Recherches sur l'Environnement et la Société
Environmental Research and Teaching Institute

ATELIER L'EAU - *Qualité vs Quantité*

1^{er} Semestre - Année 2012-2013

Gouvernance et conflits de l'eau à Buenos Aires

Elodie CHHOR, Lucie ESTEOULLE, Fabien AUBERTIN, Louis RIVOIRE

24 rue Lhomond 75005 Paris
www.environnement.ens.fr

Table des matières

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | APPROCHE HISTORIQUE : d'Obras Sanitarias de la Nacion (OSN) à la concession | 2 |
| 1.1 | De 1930 à 1980 : Etat-providence | 2 |
| 1.2 | Après 1980 : Politique de privatisation | 3 |
| 2 | MISE EN PLACE DE LA CONCESSION | 4 |
| 2.1 | Enjeux : assainissement, réseau | 4 |
| 2.2 | Le processus d'appel d'offres | 5 |
| 2.3 | Les acteurs impliqués dans la gestion de l'eau | 6 |
| 2.4 | Modes de tarification | 6 |
| 3 | DE L'EMERGENCE DES CONFLITS A L'ECHEC | 7 |
| 3.1 | Discussions politiques et du débat intellectuel sur les privatisations : Question de l'universalité de l'accès à l'eau/Critiques sur la recherche de profit | 8 |
| 3.2 | Evolution de la tarification, conséquences pour les populations et l'environnement | 8 |
| 3.3 | La remise en cause de l'organisme régulateur | 9 |
| 3.4 | Echec : fin du contrat. Pertes financières liées à la concession, saisie de la commission de régulation | 10 |
| 4 | PERSPECTIVES ET ENJEUX OUVERTS PAR LE CONFLIT | 10 |
| 4.1 | Facteurs explicatifs de l'échec de la concession | 10 |
| 4.2 | Un apprentissage collectif et l'émergence de solutions pratiques | 11 |
| 4.3 | Les dynamiques du changement : la réaffirmation des acteurs locaux et la participation des usagers | 11 |

Si en 1993 la concession des services d'eau et d'assainissement à Buenos Aires au consortium international d'Aguas Argentinas (mené par la Lyonnaise des eaux) fût présentée par les instances internationales comme un « modèle » pour les pays en développement, l'échec de cette concession, sanctionné en 2006 par la rupture du contrat par le gouvernement argentin, l'érige plutôt en contre-exemple de réussite. Or, une analyse sous l'angle de la gouvernance, entendue comme « l'ensemble des processus de coordination d'acteurs, groupes sociaux et institutions visant la réalisation de projets urbains collectivement négociés » (Dubresson, Jaglin, 2005), nous invite à dépasser les débats sur les bienfaits/méfais de la privatisation, pour mieux comprendre les enjeux révélés par les conflits de l'eau à Buenos Aires.

Il nous faudra donc comprendre en amont le contexte dans lequel s'inscrit la concession d'Aguas Argentinas, et les modalités de sa mise en œuvre. En analysant les conflits auxquels elle s'est heurtée, nous verrons quels sont les enjeux qui ont cristallisé l'opposition à la concession. Il s'agira enfin d'analyser les recompositions du jeu d'acteurs provoquées par le conflit.

1 APPROCHE HISTORIQUE : d'Obras Sanitarias de la Nacion (OSN) à la concession

1.1 De 1930 à 1980 : Etat-providence

Fondée au XVI^e siècle, Buenos Aires est déjà au début du siècle, une des villes les mieux équipées en transport (port, chemin de fer, tramways, métro), en électricité, en communications (télégraphe, téléphone), en eau et assainissement. Ce développement des infrastructures accompagne le développement économique et urbain d'une cité cosmopolite (1,5 millions d'habitants en 1914) qui avait pris comme modèle les grandes capitales européennes et plus tard américaines. Ces services urbains en réseau faisaient l'objet de concessions municipales à la charge d'entreprises privées (électricité, téléphone, gaz, métro, chemin de fer). Une seule exception au système : le service de l'eau, privé à l'origine puis, à partir de 1912, pris en charge par une société nationale, Obras Sanitarias de la Nacion (OSN) qui avait pour mission sociale, l'hygiène et la santé.

À partir des années 1930, les services urbains ont connu un développement important dû à la croissance de la ville. Pendant la seconde guerre mondiale, sous le gouvernement péroniste, ils ont été nationalisés dans le cadre de la réforme constitutionnelle de 1949. L'État devint alors « acteur de développement » selon la conception dominante de l'époque (comme dans le cas français). Les principales entreprises publiques étaient alors constituées au niveau national : Gas del Estado, Ferrocarriles Argentinos, Agua y Energía, Empresa Nacional de Transporte, Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires, Empresa Nacional de Teléfono, Subterráneos de Buenos Aires.

Quant à OSN, elle a élargi son rôle et établi le principe de l'uniformisation du service et des tarifs au niveau national. Les principes de distribution et de consommation de l'eau reposaient sur le postulat du « robinet libre » (canilla libre) où la consommation n'est pas mesurée.

L'État était l'acteur principal du service de l'eau : le parlement sanctionnait les normes générales, le gouvernement national nommait le président de l'entreprise et était garant de la prestation du service (régulation et contrôle) ainsi que propriétaire de l'entreprise productrice du service. D'une certaine manière, il exerçait des rôles différents et opposés.

Cette relation, caractéristique de l'État-Providence, se traduisait par des subventions explicites ou « implicites ». Dans la mesure où l'État n'arrivait pas à garantir le service à tous, il autorisait la consommation à travers différentes formes légales (forages individuels, coopératives) ou illégales (branchements clandestins). Or, même dans des zones non desservies, l'eau et l'as-

sainissement ont toujours été considérés comme « une affaire d'OSN » et la figure de l'utilisateur, comme celle de « l'utilisateur ou administré passif ». Quant aux élus et aux politiques, ils étaient exclus de cette représentation dominée par le discours de la technique et par un système qui ne posait (apparemment) pas de problème. Ce fonctionnement s'est consolidé et poursuivi au-delà de l'instabilité politique et des dictatures militaires.

1.2 Après 1980 : Politique de privatisation

Un bilan officiel de 1982 indique, pour la région métropolitaine de Buenos Aires, une couverture en eau de 62 % et en égouts de la moitié, la dotation moyenne par tête étant de 630 L/jour par habitant, chiffres qui mettent en évidence l'absence de contrôle et le gaspillage. Tous les districts présentent des déficits d'entretien. Le recouvrement des factures n'est fait qu'à moitié et les tarifs sont archaïques et injustes. C'est à l'époque un des exemples internationaux de grande agglomération dépourvue de services efficaces. Le service public constitue, dès le retour à la démocratie (1983), une question importante du débat politique autour notamment des questions concernant la place de l'État dans la fourniture des services et des tarifs.

Ainsi, à partir des années 1980, dans le cadre des politiques d'ajustement structurel du FMI et des orientations de la Banque Mondiale, le service de l'eau a été décentralisé et la région métropolitaine de Buenos Aires a été gérée par OSN et par une entreprise provinciale Obras Sanitarias de Buenos Aires - OSBA (pour la province et les communes de l'extrême périphérie de la région). Ce sont les aires qui ont été concédées par la suite.

La politique de privatisation a été l'un des mécanismes proposés par les organismes multilatéraux de crédit international pour dépasser les restrictions macro-économiques des pays dits « émergents » (réduction des déficits fiscaux, équilibre des comptes). Ces actions avaient pour objectif explicite l'amélioration de leur efficacité économique moyenne et s'articulaient autour d'un certain nombre de principes, parmi lesquels : les bienfaits de la libre entreprise et de la concurrence, la réduction du rôle économique de l'État ainsi que celle des dépenses publiques et le rejet de l'égalitarisme comme objectif de politique sociale.

2 MISE EN PLACE DE LA CONCESSION

2.1 Enjeux : assainissement, réseau

Il s'agit d'intégrer 3,5 millions de nouveaux usagers, et donc de clients potentiels au réseau existant, dont 2,3 millions vivent dans des quartiers défavorisés (S. Botton, 2004).

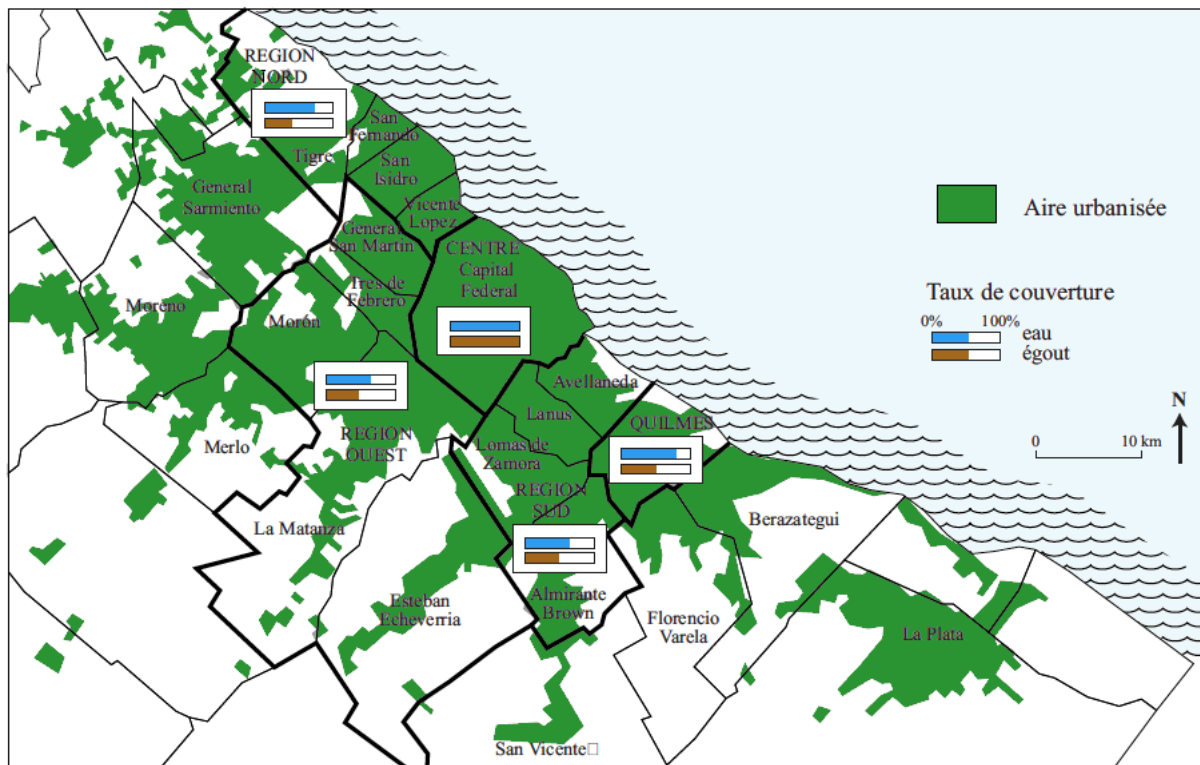


FIGURE 1: Premier bilan établi à la mise en place de la concession, *Aguas Argentinas, Plan Director de agua potable, 1994*, adapté d'après G. Schneier-Madanes, 2001

Il y a donc un triple enjeu :

1. Social
 - gestion de la rencontre des intérêts entre les « débranchés » et l'opérateur
 - amélioration des conditions sanitaires et économiques des foyers des zones urbaines défavorisées
2. Commercial
 - forte demande de raccordement au réseau dans les zones urbaines défavorisées
3. Technique
 - extension du réseau dans les zones où la configuration urbanistique le permet

L'objet du service est de satisfaire un besoin public :

- généralisation (tous ont le droit de jouir du service)
- égalité (tous peuvent exiger des conditions égales)
- régularité (en conformité aux règles et conditions établies)
- continuité (le service doit répondre au besoin chaque fois qu'il se fait sentir). Le réseau de distribution devra donc être étendu à l'ensemble de la population.

Les caractéristiques techniques du service de l'eau tendent à en faire naturellement un monopole.

Objectifs : D'ici 2023 (30 ans après le début de la concession), 100% de la population devait être desservie en eau, et 95% en assainissement. Pour cela ont été prévues des étapes de 5 ans de rénovation du réseau existant, d'extension et de construction de nouvelles installations.

Aire urbaine concernée : 75% de l'espace de la région métropolitaine de Buenos Aires, comprenant 9 des 12 millions d'habitants de la région.

2.2 Le processus d'appel d'offres

Un inconvénient majeur à la privatisation d'un service public : confier la définition et la résolution du problème à des équipes qui n'ont pas l'expérience de l'exploitation. En effet, donner le pouvoir de prescription à des structures qui ne sont pas impliquées peut entraîner à terme un désaccord entre la firme et la puissance publique sur la définition du programme souhaitable. Une manière d'éviter ce risque consiste à donner à l'entreprise une liberté de proposition seulement.

Une des problématiques les plus importantes sera d'apporter réponse à la question : Que régule-t-on ? Le cadre d'action ? La firme ? Ses résultats ?

Ainsi au moment de l'appel d'offre la puissance publique et ses conseils consacrent une certaine énergie à obtenir des informations sur la firme. Mais cet objectif devient vite obsolète dans la mesure où les firmes se reconfigurent en permanence : elles achètent, cèdent des actifs, nouent des alliances au gré de la dynamique des marchés, de l'évolution des cadres institutionnels et des stratégies de croissance.

La puissance publique peut alors se retrouver face à une structure d'offre complètement différente de l'originale, et ce même après signature du contrat : la faillite d'un nouvel opérateur allié peut par exemple affaiblir le partenaire local au moment de la prise de concession, comme c'est arrivé à Hong Kong en octobre 1998.

Le prix annoncé du mètre cube a été décisif dans l'attribution de la concession à Buenos Aires. La différence de prix entre les deux principaux concurrents (Thames Water et la Lyonnaise des

eaux) était cependant infime : deux centimes de peso, soit moins de quatre dixièmes de centimes d'euro. De plus, le seul critère du coût ne permet pas d'optimiser la négociation et ne donne aucune garantie sur l'avenir à l'autorité publique.

Le groupe Suez remporte en 1993 l'appel d'offres lancé par le gouvernement argentin. Le concessionnaire associé est le groupe privé international Aguas Argentinas (AA ou AASA).

2.3 Les acteurs impliqués dans la gestion de l'eau

Trois acteurs principaux de la gestion de l'eau à Buenos Aires :

- le **concédant** (le gouvernement argentin représenté par le Secrétariat des Ressources Naturelles et Développement durable SRN) qui délègue le service public de l'eau (potabilisation, distribution et assainissement) à un acteur privé, le concessionnaire.
- le **concessionnaire** (Aguas Argentinas Société Anonyme AASA) est l'entreprise qui fixe une redevance pour l'usager du service, et prend alors en charge les frais d'exploitation et les investissements pour la mise en place de ce service.
- l'**organisme de régulation** (Ente Autarquico de Obras y Servicios Sanitarios ETOSS) qui supervise et autorise les projets d'extension du réseau, et comprend des représentants de la nation, de la province et de la ville de Buenos Aires. Notons qu'ETOSS n'a jamais signé le contrat de concession, ce qui ne lui donne aucune légitimité politique, et s'avère très pénalisant dès lors que les problèmes rencontrés sortent du strict cadre technique.

L'extension du réseau à un quartier urbain donné se fait selon un Modèle Participatif de Gestion (MPG) mis en place par l'unité de Développement de la Communauté (DC) du concessionnaire. La demande de raccordement au service doit venir de la communauté des habitants de la zone urbaine concernée, selon le principe de « demande informée » mis en place par le concessionnaire. La communauté fournit également la main d'œuvre dans la phase des travaux. La municipalité est engagée pour assurer la phase des travaux, distribuer les outils de travail et des aides financières aux chefs de famille qui participent à un programme de travail communautaire. Le concessionnaire contrôle la faisabilité technique du projet, assure la formation technique de la main-d'œuvre et fournit le matériel nécessaire à la réalisation des travaux.

La rencontre des intérêts entre les habitants et l'opérateur est gérée par le concessionnaire, qui doit travailler à ce que les destinataires des activités ne soient pas perçus comme objets de travail mais comme partenaires d'un processus (S. Botton, 2004).

L'entreprise bénéficiant de la concession doit présenter au régulateur (ETOSS) un plan qui comprend l'ensemble des travaux d'expansion à mener pour la période à venir et les adéquations tarifaires correspondantes.

2.4 Modes de tarification

Le financement de l'expansion du réseau vers les quartiers non desservis en eau était initialement prévu par le paiement d'une redevance nommée Charge d'Infrastructure et de Connexion (CIC) par les nouveaux usagers, à laquelle fut ajoutée le SUMA en 1997.

À partir de 2004, Suez a participé à « Agua mas trabajo » (« l'eau plus le travail »), programme gouvernemental dans lequel les populations pauvres étaient formées pour poser bénévolement, dans leur quartier, les conduites les raccordant au réseau. Ce programme vise à étendre le réseau en éliminant le tarif de raccordement et en impliquant la population locale. Il consiste

en l'une des plus grandes innovations d'AySA en matière de droits humains, de considérations sanitaires, sociales et économiques. Les deux cartes suivantes montrent la corrélation entre le risque sanitaire et la mise en place du programme Agua mas trabajo :

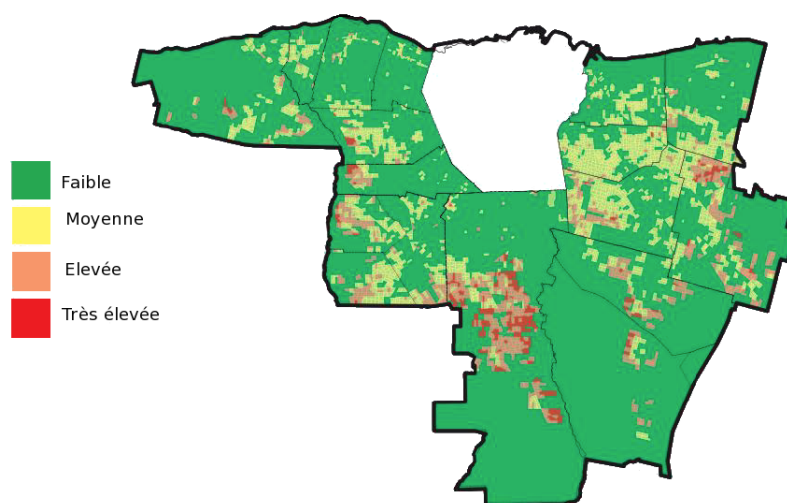


FIGURE 2: Vulnérabilité sanitaire (risque sanitaire/densité) dans la *Conurbano*, AySA, D. Florentin, 2011

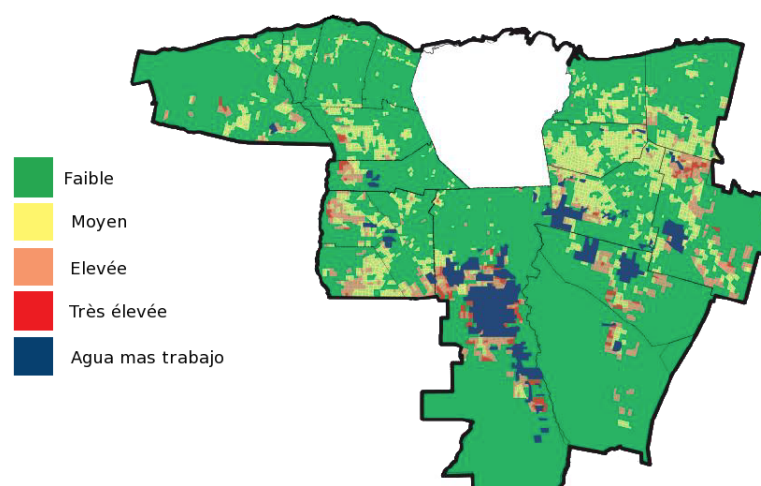


FIGURE 3: Superposition avec la mise en place du programme *Agua mas trabajo* dans la *Conurbano*, D. Florentin, 2011

3 DE L'EMERGENCE DES CONFLITS A L'ECHEC

Le modèle de concession de l'eau de Buenos Aires engendre ainsi une nouvelle conception du service public, à la fois par l'entreprise et le régulateur, mais aussi par la classe politique, des élus locaux et la société civile.

Ce modèle inédit voit le jour dans une situation socio-économique complexe, dans un pays régulièrement confronté à l'inflation et à une augmentation de la pauvreté. D'autre part la couverture

du réseau d'eau est très inégale tout comme l'exposition au risque sanitaire : peu importante dans la ville (qui est complètement desservie) et la première couronne et plus conséquente en périphérie extrême.

Ce nouveau modèle de gouvernance et ces inégalités engendrent des conflits spécifiques qui débute peu après la mise en place de la concession et perdurent, avec des intensités variables. Plus l'expansion avance, plus la composante conflictuelle se développe et se complexifie.

3.1 Discussions politiques et du débat intellectuel sur les privatisations : Question de l'universalité de l'accès à l'eau/Critiques sur la recherche de profit

Tout d'abord, une opposition purement intellectuelle, idéologique s'est manifestée à l'encontre de cette concession : par « pragmatisme économique », il a été choisi de confier la gestion à des entreprises privées : Le postulat selon lequel les entreprises privées pourraient gérer de manière plus efficace que le secteur public le secteur de l'eau a donné lieu à de vifs échanges entre politiques et intellectuels.

Par ailleurs, certains intellectuels et une partie de la population dénoncèrent le profit et les marges réalisées par les multinationales sur la vente de l'eau, que l'on peut considérer comme « bien commun ». De grands débats ont eu lieu sur cette recherche de profit à tout prix, ainsi que plusieurs études, aux conclusions contradictoires : Azpiazu (2010) s'est attaché à démontrer que les tarifs ont augmenté de 88.2% entre 1993 et 2002, quand le coût pour l'opérateur n'augmenta que de 7.2% pendant la même période. Cependant, Sirtaine et al. (2005) insiste sur la faible marge réalisée par les entreprises à Buenos Aires, par rapport aux cas européens et nord-américains.

D'autre part, c'est probablement la question de l'universalité de l'accès à l'eau qui a soulevé les manifestations les plus vindicatives en début de concession. En effet, la privatisation des services de première nécessité a ceci de spécifique qu'elle pose la question d'une éventuelle intégration des « exclus » des anciens réseaux publics et qu'elle ouvre, de cette manière, le débat critique sur les définitions passées d'un service qui se voulait « universel ».

Or, la politique appuyée par la Banque mondiale repose sur un double système de paiement : l'utilisateur doit payer entièrement l'eau qu'il consomme, mais aussi l'ensemble des opérations en amont lui permettant d'avoir accès à l'eau (si ce n'était pas déjà effectif) : d'après Barraqué, comme noté par Botton (2007), ce type de politique est difficilement applicable car certains usagers n'ont pas l'argent pour payer les droits de connexion au réseau. De plus, celui-ci rappelle à qui veut l'entendre, que personne n'est prêt à payer pour quelque chose dont il ne dispose immédiatement et que de plus, si les européens ont finalement accepté de payer pour l'eau, c'est après avoir profité de subventions publiques pendant des années. Cette politique a d'ailleurs été remise en cause par les managers de Suez dans l'analyse de l'échec de la concession. (Botton, 2007). De plus, aucune obligation contractuelle ne concernait la gestion des bidonvilles ainsi que les réseaux internes des barrios armados, grands ensembles, dont la responsabilité est déléguée aux municipalités.

3.2 Evolution de la tarification, conséquences pour les populations et l'environnement

En plus de cette opposition idéologique « sur le fond », il y a également eu des conflits plus immédiats, « sur la forme », notamment concernant la tarification.

Dès le début de la concession, des augmentations générales ont été justifiées pour compenser l'inflation ou pour financer des investissements additionnels. Ainsi en 1994, les tarifs ont aug-

menté de 13,5 % (inflation + nouveaux investissements).

Fin 1995, les habitants non connectés dans la périphérie ont vu augmenter leur facture en raison de l'instauration de la CIC. De nombreuses protestations, prenant notamment la forme de marches, ont alors eu lieu et ont été grandement relayées par les médias. De plus, environ 80 000 des usagers auraient alors cessé tout paiement.

La polémique prend de l'ampleur en avril 1996 et face à la pression des municipalités, les associations de consommateurs, les responsables (SRN, ETOSS et concessionnaire) consentent finalement à l'annulation du CIC.

Le mode de tarification a donc connu une réforme à mi-parcours (en 1998) réintroduisant un principe de solidarité territoriale (entre les hors réseau et les connectés), suite à l'impossibilité d'appliquer le principe de « user payer » cher aux institutions financières internationales.

Une nouvelle taxe pour tous, le SUMA, fut donc mise en place en 1998 :

- SU = Service Universel, augmentation généralisée à l'ensemble de la concession, introduite par le concessionnaire et le régulateur
- MA = Medio Ambiente, montant spécifique destiné à financer les travaux concernant la protection de l'environnement et l'assainissement

La nouvelle charge est de 3 dollars américains par mois, 1 dollar devant financer le service « environnement » et 2 dollars l'expansion du réseau. Ceci a engendré de nouvelles critiques : notamment le fait que l'expansion du réseau ne nécessiterait plus qu'un investissement de 100 millions de dollars US (grâce à la taxe) de la part de Suez, investissement qu'aurait pu soutenir OSN. De plus, il a été soulevé que sur 5 ans, la composante « environnement » de la taxe rapporterait 156,4 millions de dollars quand le plan d'investissement ne prévoyait que 142,2 millions d'investissement dans le secteur environnemental pendant cette même période. Le manque d'investissement dans ce domaine, et notamment dans l'évacuation des eaux usées, est d'ailleurs l'un des facteurs explicatifs de conflits les plus cités, d'autant plus que l'argument selon lequel les sociétés privées seraient plus à même d'enrayer les risques sanitaires que les ex-services publics a été largement utilisé par la Banque mondiale dans la justification du modèle de concession.

Enfin, l'OPCT, taxe pouvant être payée par certains utilisateurs qui voulaient accélérer leur connexion au réseau, a été mise en cause pour les inégalités qu'elle engendrait et pour le fait qu'il s'agisse, pour certains, d'une taxe « déguisée ».

3.3 La remise en cause de l'organisme régulateur

Les conflits concernant la concession ont également été matérialisés par la remise en cause de l'organisme régulateur (ETOSS), créé pour superviser la qualité du service et l'efficacité du contrat pour tous, notamment pour les usagers.

Une première critique a émergé rapidement concernant le manque de visibilité du peuple au niveau décisionnel et le faible pouvoir d'ETOSS qui a, par exemple, été oublié lors de la négociation du contrat en 1997. Mais c'est un second point, la suspicion de corruption de cet organisme, qui a engendré les conflits les plus vifs, même si rien n'a été prouvé à ce jour.

L'ETOSS a donc non seulement été remis en cause par les usagers mais aussi par la Banque mondiale qui lui reprochait d'être trop « politique », i.e. de retarder trop souvent les prises de décision en raison de la recherche systématique de consensus.

3.4 Echec : fin du contrat. Pertes financières liées à la concession, saisie de la commission de régulation

La grave crise économique et sociale qui touche l'Argentine en 2001 exacerbe fortement les conflits autour de la concession. En effet, le gouvernement intérimaire d'Eduardo Duhalde dévalue alors la monnaie de façon drastique.

Or si le contrat de la concession fut signé en pesos (arrimés aux US dollars en raison de parité officielle peso-dollar garantie alors par la loi de convertibilité de 1991), l'opérateur s'était endetté en dollars US sur les marchés internationaux.

La dévaluation monétaire place donc l'opérateur dans une situation financière très défavorable et marque l'ouverture d'une très longue négociation (quatre années environ), qui s'est finalement avérée infructueuse puisqu'en mars 2006, le gouvernement Kirchner décide brutalement de mettre fin au contrat en émettant un décret à l'origine de la création d'une nouvelle entreprise Agua y Saneamiento Argentinos (AySA) à capitaux publics.

Suez quitte alors l'Argentine et engage des procès contre le gouvernement auprès du Ciadi, tribunal d'arbitrage dépendant de la Banque mondiale, afin de demander une réparation liée à la rupture unilatérale des contrats.

4 PERSPECTIVES ET ENJEUX OUVERTS PAR LE CONFLIT

4.1 Facteurs explicatifs de l'échec de la concession

L'échec de la concession peut s'expliquer par une imbrication de facteurs exogènes, liés au contexte économique, politique et social, et de facteurs endogènes relatifs aux contrats de concession. Parmi les facteurs endogènes de l'échec des consortiums internationaux en Argentine, B. de Gouvello, G. Schneier-Madanés et E. Lentini (2010) distinguent ceux portant sur les appels d'offres, et ceux relatifs à la conception des contrats et le fonctionnement de la régulation. Dans le cas d'Aguas Argentinas, nous pouvons ainsi noter la faible qualité des études préliminaires, l'absence d'expérience des acteurs impliqués –notamment du pouvoir politique national au regard de l'ampleur des appels d'offres, qui ne sont pas sans conséquences sur le processus d'appel d'offre.

Par ailleurs, les procédures d'appel d'offre ne garantissent pas la durabilité de l'engagement de l'entreprise : l'offre d'Aguas Argentinas s'est vue très rapidement suivie d'une renégociation pour augmenter les tarifs, justifiée par la nécessité de remplir les obligations d'investissement. A ces failles s'ajoutent celles des contrats de concession, qui répondent du mythe de l'autofinancement des services porté par en amont par la Banque mondiale. Ces problèmes sont amplifiés par l'endettement excessif de l'entreprise, menant à une situation critique après la crise de 2001 (la dette financière d'Aguas Argentinas représente 2,4 fois la valeur de son patrimoine).

Mais c'est surtout la déficience des cadres de régulation et la faiblesse des organismes en charge de la régulation qu'il nous faut relever : ces déficiences se maintiennent aujourd'hui, comme le révèle le fonctionnement de l'ETOSS, dont la division entre deux organisations, l'ERAS (Ente regulador de Agua y Saneamiento), et l'APLA (Agencia de Planificacion), a par ailleurs généré des coûts supplémentaires. En effet, les organismes de régulation sont d'autant plus affaiblis qu'ils ont perdu leur fonction principale, à savoir la fixation des tarifs, le rôle du financement revenant principalement au gouvernement.

4.2 Un apprentissage collectif et l'émergence de solutions pratiques

Si la période de la concession d'Agua Argentinas a vu l'importation de certaines pratiques de gestions caractéristiques des grands groupes privés, la construction de ce « modèle anglais mâtiné de français » (D. Faudry, 1995) ne saurait cependant se réduire à un simple duplicata des modèles anglais et français de gestion de l'eau. Se heurtant aux spécificités locales, la construction d'un nouveau modèle de gouvernance a non seulement mis à jour les problèmes hérités de la période antérieure et les limites de la gestion d'OSN, mais a aussi, dans une certaine mesure, permis une hiérarchisation des priorités et l'émergence de solutions pratiques adaptées au contexte local. Ainsi de la question du financement de l'extension des services : suite à l'opposition générée par le système CIC, le système SUMA a été mis en place, comme décrit précédemment.

Malgré les tâtonnements en matière de tarification, des solutions ont donc pu émerger, mettant à l'ordre du jour l'extension des services - à laquelle OSN n'avait su répondre- bien qu'apportant une réponse incomplète. Par ailleurs, avec la mobilisation collective autour des enjeux socio-économiques et du respect des nouvelles normes de service mises en place (niveau de pression de l'eau, traitement des eaux usées. . .), s'est progressivement posée la question de la participation des usagers dans la gouvernance du projet. Les conflits de l'eau ont donc, par opposition au modèle de gestion étatique de la période antérieure, ouvert la voie à la reconnaissance de nouveaux acteurs dans le processus de gouvernance (mise en place des commissions d'usagers etc.), à un apprentissage collectif autour de la gestion de cette ressource, et à la mise en place d'une gestion davantage intégrée de celle-ci.

C'est surtout en matière de participation que cet apprentissage s'est fait : les conflits autour de la tarification de l'eau ont mis autour de la table un nombre croissant d'acteurs (par opposition au modèle de gestion étatique), ouvrant ainsi la voie à la reconnaissance de nouveaux acteurs dans le processus de gouvernance et à la mise en place d'une gestion davantage intégrée de la ressource.

4.3 Les dynamiques du changement : la réaffirmation des acteurs locaux et la participation des usagers

La fin des consortiums privés internationaux ne signifie pas la mise à l'écart des acteurs privés, mais bien au contraire la permanence du privé local. La période de concession fut en effet l'occasion de la réaffirmation progressive des acteurs locaux.

On a pu observer d'une part une participation accrue des acteurs locaux dans le processus décisionnel relatif à la gestion et à l'extension des services, alors que leur rôle était limité pendant la période de gestion d'OSN (Graciela Schneier-Madanes, 2005). Si les municipalités de la couronne ne participaient pas directement à l'ETOSS, l'ERAS comprendra en revanche un comité d'expert avec trois représentants des municipalités de la zone. D'autre part, il nous faut remarquer le poids des mouvements sociaux et des associations d'usagers qui ont émergé lors du conflit. La reconnaissance de la participation des usagers s'est notamment traduite par la création d'une commission d'usagers (Sindicatura de usuarios), et le maintien des audiences publiques.

De nouvelles potentialités en matière de démocratie locale se sont donc ici dessinées : le conflit autour du bien commun qu'est l'eau a entraîné une redéfinition de ce bien et du modèle de gouvernance de l'eau, impliquant davantage les acteurs locaux. Face à la logique "top-down" initiée au début de la concession, une logique "bottom-up" s'est progressivement élaborée, répondant aux carences de la première.

CONCLUSION

La période de concession de la gestion de l'eau à Buenos Aires au consortium d'Aguas Argentinas (1993-2006) et les conflits qui l'ont accompagnée, ont profondément transformé la gouvernance des services d'eau et d'assainissement à Buenos Aires. En effet, la fin du consortium d'Aguas Argentinas ne s'est pas traduite par l'exclusion des acteurs privés, mais bien par la permanence et l'affirmation du privé local.

La période de concession a ainsi vu la réaffirmation progressive des acteurs locaux, avec d'une part la participation accrue des municipalités aux prises de décision relatives à la gestion et à l'extension des services, d'autre part l'émergence de mouvements sociaux et d'association d'usagers, et la mise en place d'audiences publiques. Le jeu d'acteurs autour de la gestion de l'eau s'est ainsi complexifié.

De cette période de concession privée, des préoccupations relatives à l'efficacité du service, au contrôle du prestataire, au droit à l'eau, et au contrôle social du service public (Coing, 2006) ont émergé. Ces préoccupations peuvent être interprétées comme un pas en avant vers la « bonne gouvernance » prônée par la Banque mondiale, et comme une affirmation des normes néo-libérales.

Mais ce sont aussi les principes d'une tarification sociale qui ont été esquissés, favorables aux usagers à faibles revenus. Cependant, force est de constater que la question de l'universalité des services d'eau et d'assainissement reste toujours en suspens. Comme le montrent les recherches de S. Botton, c'est notamment à un « défaut de projet politique pour l'agglomération (absence de politique sociale sectorielle, faiblesse des autorités régulatrices etc.) » que se heurtent les programmes de raccordement des quartiers « débranchés ».

Derrière la question de l'universalité d'accès aux services urbains, c'est bien la question sous-jacente de l'inclusion sociale, question éminemment politique –au sens grec du terme, et de la responsabilité des pouvoirs publics dans l'élaboration du projet urbain et des moyens qui leurs sont impartis, qui est soulevée.

Bibliographie

Abdala Manuel Angel, « Welfare effects of Bueno Aires' water and sewerage services privatization », Universidad de San Andrés, décembre 1996, 28p.

Azpiazu Daniel, « Privatización del agua y el saneamiento en Argentina : El caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A. », *Vertigo*, 2010, 8p.

Bertoniani Carlos Juan, Chevallier Pierre, « Urbanisation process and urban hydrology problems in developing countries : The case of Argentina », 5p.

Botton Sarah, « Les débranchés des réseaux urbains d'eau et d'électricité à Buenos Aires : opportunité commerciale ou risque pour les opérateurs ? », 2004, p. 27-43

Botton Sarah, « Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud : pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz », 2007, 83p.

Catenazzi Andrea « Privatizacion y universalidad de los servicios urbanos en la region metropolitana de Buenos Aires », 2000

Crampes Claude, Estache Antonio « Regulating Water Concessions Lessons from the Buenos Aires concession », *World Bank Washington DC*, 1996, 4p.

Durand Mathieu, « Inégalités écologiques et eaux usées à Lima », *L'eau mondialisée*, 2010, p. 439-454

Florentin Daniel, « Insights into public experiences Argentinian water sector after the end of the PPP-era », 2011, p. 19-83

Fournier J-M, « Inégalités et conflits dans les villes d'Amérique latine », *L'eau mondialisée*, 2010, 73p.

De Gouvello Bernard, « Les multiples visages de la réorganisation des services d'eau des villes argentines », *Eaux et réseaux. Les défis de la mondialisation*, 2003

De Gouvello Bernard, Lentini Emilio, Schneier Graciela, « Que reste-t-il de la gestion privée de l'eau en Argentine ? Retour sur l'échec des délégations à des consortiums internationaux », *L'eau mondialisée*, 2010, p. 177-198

Jaglin Sylvie, « Les échelles des réformes des services de l'eau : l'exemple de la Namibie », *Eaux et réseaux. Les défis de la mondialisation*, 2003

Jaglin Sylvie, « Gouvernance des réseaux et accès des pauvres à l'eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne », 2006, 19p.

Lavie Emilie, « La ressource hydroélectrique dans la province de Mendoza », 2010, *Les cahiers d'outremer* n°239, Juil-Sept 2007, p. 319-339

Loftus Alexander J. and McDonald David A., « Of liquid dreams : a political ecology of water privatization in Buenos Aires », *Environment and Urbanization*, 2001, 22p.

Lopez A. & Felder R., « Participation des usagers dans le contrôle des services publics privatisés en Argentine », *Eaux et réseaux. Les défis de la mondialisation*, 2003

Rocha Diniz Fabiano « Au carrefour des eaux : le pont entre urbanisme et assainissement dans la gestion des eaux pluviales à Recife », *L'eau mondialisée*, 2010, p. 455-470

Schneier Graciela, « La construction des catégories du service public dans un pays émergent : les conflits de la concession de l'eau à Buenos Aires », *Metropolis*, n°44-45, février 2001, p. 46-64

Schneier Graciela, « Conflits de l'eau à Buenos Aires : les enjeux urbains », *Eaux et réseaux. Les défis de la mondialisation*, 2003

Sirtaine Sophie, « Financing Sources for Infrastructure Projects in LAC », *World Bank Washington DC*, 2005

Velut Sebastien, Ghorra-Gobin Cynthia « Les rapports public-privé, enjeu de la régulation des territoires locaux », *Géocarrefour*, vol. 81/2, 2006, p. 99-104

Velut Sebastien, « Argentine, modèle à monter », *L'Espace géographique*, 2002