



HAL
open science

La dé-légitimation d'un opérateur international: Retour sur la concession des services d'eau et d'assainissement de Buenos Aires, 1993-2006

Bernard de Gouvello

► **To cite this version:**

Bernard de Gouvello. La dé-légitimation d'un opérateur international: Retour sur la concession des services d'eau et d'assainissement de Buenos Aires, 1993-2006. Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 2014, 203 (3), pp.16. 10.3917/arss.203.0016 . hal-01491372

HAL Id: hal-01491372

<https://hal.science/hal-01491372>

Submitted on 16 Mar 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.

La dé-légitimation d'un opérateur international

Retour sur la concession des services d'eau et d'assainissement de Buenos Aires (1993-2006)

Bernard de Gouvello

La gestion des services d'eau et d'assainissement de l'agglomération de Buenos Aires a été l'objet d'un contrat de concession signé en avril 1993 et résilié par l'État argentin en mars 2006. Ce cas emblématique a fait l'objet d'un grand nombre de travaux de recherche et d'études d'instances internationales¹. La cause généralement présentée pour expliquer cette rupture est la crise économique majeure de la fin 2001 qui mit un terme à la parité peso-dollar et bouleversa l'équation économique de la concession. L'approche proposée ici consiste à montrer que la mise en échec du contrat résulte plus profondément d'un processus progressif de dé-légitimation de l'opérateur privé, échelonné sur toute l'opération, et dans lequel interviennent les attentes des populations, le comportement des institutions, les changements de contexte économique et politique, et enfin certains positionnements de l'entreprise multinationale. Cette approche conduit à relire autrement l'histoire de la concession de Buenos Aires.

Antécédents et signature du contrat

Contexte et objectifs de la mise en concession

Au début des années 1990, la gestion des services d'eau et d'assainissement de l'agglomération de Buenos Aires est assurée par l'entreprise publique Obras Sanitarias de la Nación (OSN). Créée par l'État National au début du XX^e siècle dans une logique hygiéniste,

¹ Voir notamment : Jorge Gaggero *et al.*, "Algunas consideraciones sobre la privatización de OSN", *Estudios*, 1992, n°65 ; Daniel Faudry, « La concession des services de l'eau potable et de l'assainissement de Buenos Aires » in Lorrain D. (ed.), *Gestions Urbaines de l'eau*, Paris : Economica, 1995, p. 117-136. ; Luís Alcazar *et al.*, "The Buenos Aires Water Concession" in Shirley M.M. (ed.), *Thirsting for efficiency: The Economics and Politics of Urban Water System Reform*, Pergamon/The World Bank, 2000, p. 65-102 ; Bernard de Gouvello, *Les services d'eau et d'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale. La mondialisation des « modèles » à l'épreuve du territoire*, Paris : L'Harmattan, 2001 ; Maria Begonia Ordoqui Urcelay, *Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño*, Santiago de Chile: CEPAL, Natural Resources and Infrastructure Series n°126, 2007 ; Daniel Azpiazu, "Privatización del agua y el saneamiento en Argentina: El caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A.", *Vertigo*, Hors série 7, 2010 [en ligne].

financée par la rente agricole du pays, l'entreprise connaît un développement rapide jusqu'aux années 1940 avec la prise en charge des réseaux des villes importantes. À partir des années 1950, OSN entre en crise en raison de la baisse des financements publics et d'une tarification ne permettant plus de couvrir les coûts courants d'exploitation. La crise s'accroît dans les années 1970, l'expansion des services ne parvenant plus à suivre la croissance démographique. D'entreprise vitrine, OSN devient un fardeau.

En 1980, le gouvernement fédéral transfère les services aux provinces : le périmètre d'OSN se réduit à la capitale fédérale et aux treize municipalités environnantes (*partidos*). La détérioration des services se poursuit néanmoins. Arrivé au pouvoir dans un contexte d'hyperinflation en 1989, Carlos Menem impulse immédiatement une réforme de l'État *via* la loi d'urgence n°23.696/89. Un vaste programme de privatisations des activités industrielles et des services publics est entrepris. La « privatisation » d'OSN ne consiste cependant pas en une vente des actifs de l'entreprise mais en une mise en concession destinée à combler les déficits de prestation (coupures et des problèmes de qualité de l'eau)², à étendre les services aux périphéries urbaines non desservies et à améliorer la productivité de l'entreprise, tout en conservant un tarif bas.

Le processus d'appel d'offres

En 1991, le gouvernement développe une stratégie pour attirer les grands groupes de l'eau. Jusqu'en avril 1993, les tarifs sont plusieurs fois réajustés, ce qui conduit à une augmentation cumulée sensiblement plus importante que celle de l'indice du prix à la consommation³. Une commission technique est créée pour analyser la faisabilité technico-économique de la concession, définir le cadre de régulation, établir les investissements minimaux nécessaires, préparer les cahiers des charges de l'appel d'offres et en assurer le suivi. La procédure d'appel d'offres débute en décembre 1991. Une *short list* est constituée après pré-qualification sur la base de critères prédéfinis (taille, activité et solidité financière). Cinq importants groupes internationaux sont retenus : Canal Isabel II, Compagnie Générale des Eaux (CGE), Lyonnaise des Eaux (LDE), North West Water, Thames Water. Les offres comportent un volet technique et une proposition économique-financière analysées successivement. Trois propositions sont

² En 1993, OSN comporte plus de 8000 employés pour 8,6 M d'habitants ; un taux de desserte de 70% en eau potable et 60% pour les égouts sur l'ensemble du territoire métropolitain (100% en centre-ville). Une grande partie des canalisations ont dépassé la durée de leur période d'amortissement, des rejets industriels ne sont pas traités et les données clientèle sont obsolètes.

retenues sur les critères techniques ; le choix s'effectue ensuite à partir du coefficient K de réduction du tarif existant. Avec un K de 0,731, le consortium Aguas Argentinas S.A. (AASA) mené par LDE⁴ emporte le marché, juste devant Thames Water (0,739). Le contrat de concession, signé le 28 avril 1993, entre en vigueur le 1^{er} mai. La société AASA regroupe plusieurs actionnaires: LDE (gestionnaire , 25,4 % du capital) ; deux sociétés internationales spécialisées dans l'eau (AGBAR et CGE) ; deux groupes nationaux (Sociedad Comercial del Plata - SCP, Grupo Meller - GM) sans antécédent dans le secteur et l'une des principales banques du pays ; les employés disposent d'un pourcentage légalement requis de 10% du capital. Cette procédure de sélection a requis beaucoup d'efforts pour les participants. Ainsi la Lyonnaise a dépêché sur place, pendant six mois, une équipe oscillant entre 30 et 50 personnes à temps plein.

Caractéristiques de la concession

La concession de Buenos Aires hybride le modèle français de gestion déléguée (avec un contrat de longue durée : 30 ans) et le modèle anglais de régulation (avec un organisme spécifique et indépendant). Elle fait intervenir à la fois : l'État Fédéral, autorité d'application du contrat et titulaire des services (les biens d'usage du concessionnaire doivent lui être restitués au terme de celle-ci) ; AASA, concessionnaire qui assure l'exploitation et la maintenance des infrastructures, ainsi que leur extension pour dans la zone de concession ; l'ETOSS (*Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios*), organisme de régulation et qui comprend 80 fonctionnaires relevant de trois institutions différentes (État Fédéral, province de Buenos Aires et Capitale Fédérale)⁵.

Le déroulement de la concession est encadré par des documents très détaillés et divisés en périodes quinquennales : contrat de concession, cadre de régulation, cahier des charges de l'appel d'offre et offre remise par le consortium. Des objectifs à atteindre en termes de normes de qualité et de développement des infrastructures sont assignés pour améliorer le service. En fin de chaque période quinquennale, une renégociation est prévue afin de réajuster les objectifs de la période suivante. Le plan d'investissement proposé par l'opérateur (cf. Tableau 1) met en

³ Azpiazu, *Op. cit.*

⁴ Pour la suite nous utiliserons indistinctement Lyonnaise des Eaux , Lyonnaise ou LDE ; et AASA ou l'opérateur

⁵ Cette configuration est censée lui octroyer un caractère indépendant ; il est financé par une taxe de 2,7 % adossée à la facture.

évidence un effort financier en début de concession, la première moitié concentrant plus des deux tiers des investissements.

	Quinquennat (en millions de US\$)						Total
	1 ^{er}	2 ^{ème}	3 ^{ème}	4 ^{ème}	5 ^{ème}	6 ^{ème}	
Usines de potabilisation	37	29	20	6	10	0	102
Stations élévatrices et « ríos » souterrains	109	48	58	7	9	0	231
Réseaux d'eau	327	246	172	193	136	127	1201
Réseaux d'égouts	206	258	315	239	133	129	1280
Collecteurs principaux et stations de pompage	100	16	5	24	39	1	185
Usines d'épuration	244	101	369	86	130	6	936
TOTAL	1.023	698	939	555	457	263	3.935

Tableau 1 : Plan d'investissements d'AASA

Le contrat repose sur un principe fondamental : la tarification doit permettre de couvrir les frais d'exploitation et d'extension des services et d'assurer un certain taux de rentabilité. Des clauses définissent les motifs d'éventuelles révisions tarifaires : changements significatifs des indices de coûts ; modification de la parité « peso argentin – dollar américain »⁶ ; modifications des impôts auxquels est soumis le concessionnaire. Enfin, l'apport d'un capital de 120 millions US\$ est exigé, ainsi que l'engagement inconditionnel d'organismes bancaires à hauteur de 200 millions US\$.

Le diagnostic sur la dégradation des services publics en général et sur la situation de l'eau en particulier est alors assez largement partagé par les médias⁷ et les analyses économiques⁸. L'idée de faire appel à une entreprise spécialiste du secteur de l'eau pour redresser la situation de la ville a été préparée avec soin par le gouvernement qui, de surcroît, bénéficie de l'expérience acquise lors des premières opérations de privatisation - les résistances syndicales

⁶ Créé au début 1992, le peso est aligné sur le dollar américain : la monnaie locale n'est désormais créée qu'en fonction directe des entrées de dollars. Ce système (appelé *currency board*) permet de juguler l'inflation et de relancer l'économie. Il favorise l'économie argentine tant que le dollar est bas, ce qui est le cas en 1992. Mais, après une première alerte avec la crise mexicaine en 1995, la brutale remontée du dollar en 1998 met à mal le dispositif pour conduire à la crise de 2001.

⁷ La presse argentine regorge alors d'articles décrivant la situation des services publics (électricité, téléphone, postes, eau et assainissement) comme catastrophique : l'expression « al borde del colapso » (au bord de l'effondrement) revient très fréquemment pour les décrire.

⁸ Alberto Natale, *Privatizaciones en privado*, Buenos Aires: Planeta, 1993.

à la privatisation du téléphone avaient conduit à l'intervention de l'armée⁹. Dans le cas de l'eau, les syndicats appuient finalement la procédure. L'attribution du marché se déroule sans contestation notable. L'opération bénéficie d'une légitimation par les instances internationales, qui cherchent à promouvoir l'implication du secteur privé dans la gestion des services d'eau et d'assainissement, et qui font de la concession de Buenos Aires un modèle à suivre. Lorsque le consortium AASA prend en charge les services, sa légitimité apparaît incontestée.

Démarrage et ajustements (mai 1993 – février 1997)

Prise en main et mesures d'urgence

Dès la première année, l'entreprise restructure le personnel et engage des mesures pour améliorer le service avec le patrimoine existant. Une cinquantaine d'expatriés issus de Lyonnaise des Eaux est injectée dans l'opérateur afin d'y diffuser une nouvelle culture d'entreprise. Avec l'accord des syndicats et l'appui de l'Etat, un plan de « départ volontaire » d'employés d'OSN permet de réduire le nombre des transferts vers la nouvelle société : de 7.635 à 3.628 en janvier 1994. Une nouvelle convention collective de travail est signée avec les syndicats.

Sur le plan technique, la priorité est mise sur la réorganisation des usines de potabilisation et l'augmentation de leur capacité de production. Des interventions sur le réseau visent à réduire l'important niveau de pertes (47%). AASA signe un contrat cadre pour la maîtrise d'œuvre de son programme d'investissements avec une filiale de LDE et une société d'ingénierie anglo-américaine. Un premier diagnostic des réseaux fondé sur 2 000 points de mesure permet, dès 1993, d'optimiser le plan d'investissements à partir de l'existant. Des résultats seront obtenus : la capacité de production d'eau potable est augmentée de 20%, le temps d'intervention sur les fuites passe de 180 à 72 heures et l'attente des usagers en cas d'égoûts bouchés de 20 à 6 jours. Surtout, l'entreprise relève un pari important symboliquement : 1993 est le premier été depuis quinze ans sans coupures d'eau notables.

Des ajustements nécessaires

À partir de 1994 débutent des actions de fond sur la connaissance du terrain, les travaux, la réorganisation interne et l'augmentation des recettes. Une base de données, à partir de 24 000 prélèvements répartis sur 8 000 km² livre des résultats. Le réseau d'adduction d'eau potable

⁹ Daniel Pierbattisti, *La privatización de ENTel y la transformación de las identidades en el trabajo: génesis del dispositivo neoliberal en Argentina. 1990-2001*, Buenos Aires: Instituto Gino Germani, Documentos de Jóvenes

s'avère plus dégradé que prévu ; l'hypothèse d'un niveau de consommation de 200 l/j/hab adoptée dans l'offre était fautive, celui-ci avoisinant en fait 500 l/j/hab¹⁰. Il s'avère donc nécessaire de développer la production et non de privilégier l'assainissement. Les investissements réalisés portent en priorité sur le renforcement des stations de production d'eau potable et la remise en état d'ouvrages existants. L'extension des réseaux débute dès 1994 avec plus de soixante projets menés de front (1500 km installés en décembre 1995, au delà des objectifs contractuels ; intégration des 530.000 habitants de Quilmes à la concession, etc.). AASA procède aussi à une réorganisation interne : création d'un service clientèle, division de la concession en quatre zones disposant chacune d'une direction opérationnelle, nouveau système de gestion de la facturation et du recouvrement, programme de formation du personnel, création d'une école interne de management puis d'un centre de formation technique. L'opérateur s'attache également à augmenter ses recettes. Une régularisation de 40.000 usagers clandestins est effectuée dès 1994. Puis, à l'aide de photos aériennes prises sur l'aire de la concession, les données cadastrales entrant dans la définition du tarif sont mises à jour (cf. Encadré 1). Le tarif actualisé est appliqué rétroactivement depuis le début de la concession. Finalisée au cours de l'année 1996, cette mise à jour permet d'accroître de 30% les montants facturés.

En juin 1994, suite à de nouvelles exigences environnementales inhérentes à la protection des cours d'eau (*Riachuelo* et *Reconquista*) et à l'incorporation de nouveaux projets gouvernementaux (desserte de la population établie des bidonvilles de la Ville de Buenos Aires ; plan de substitution de l'eau de puits à Buenos Aires pour limiter la pollution par les nitrates), le Ministère de l'Économie impulse une première modification du contrat de concession. En contrepartie, l'entreprise bénéficie d'une augmentation de ses tarifs (Résolution ETOSS N° 81/94). Au regard de la situation initiale du contrat, l'augmentation du coefficient K est de 13.5%, les redevances minimales de branchement sont respectivement augmentées de 83.7% (eau potable) et de 42% (assainissement) et les redevances d'infrastructure associées respectivement de 38.5% et de 45.7%.

Investigadores, n°10, , 2006.

¹⁰ L'absence de compteurs, l'existence de nombreuses piscines privées en périphérie de Buenos Aires, la vétusté des appareils sanitaires (fortement consommateurs) et la faible sensibilisation de la population à une utilisation rationnelle de la ressource peuvent expliquer ce fossé.

Encadré 1 : Système de tarification et redevances

- **Tarifs**

La facture repose sur une taxe de base bimestrielle (TBB) dépendant de la catégorie d'usagers (résidentiels, non résidentiels et terrain nu) et de caractéristiques de la propriété :

$$TBB = \text{MAX} \{K*Z*TG*(SC*E+ST/10), TBB \text{ min}\}$$

K : coefficient de modification (valeur initiale : 0,731)

Z : coefficient zonal

TG : tarif général pour chaque service

SC : superficie couverte totale

E : facteur intégrant type d'habitation et date de construction

ST : superficie du terrain

TG et SC diffèrent selon la catégorie d'usagers.

S'y ajoutent : taxe de l'ETOSS (2,67%) et TVA (18%, puis 21% à partir d'avril 1995).

- **Redevances de branchement et d'infrastructures**

- La redevance de branchement au service s'applique à tout nouveau branchement (eau potable ou assainissement) ou pour sa rénovation dans les secteurs déjà desservis. En début de concession, son montant minimal est de 135 Ar\$ (eau) et de 200 Ar\$ (assainissement).
- La redevance d'infrastructures est destinée au financement du coût du réseau construit par le concessionnaire dans les secteurs d'extension et des nouveaux branchements correspondants. Elle est applicable aux seuls nouveaux usagers et est répartie en quotes-parts égales bimestrielles sur deux ans. En début de concession, les valeurs de référence moyennes de cette redevance s'élèvent à 325 Ar\$ (eau) et 460 Ar\$ (assainissement).

Premières difficultés

Au cours de cette période, l'entreprise rencontre une première difficulté avec la population. En 1995, le Défenseur du Peuple¹¹ entreprend une action en justice pour contester le programme d'installation de compteurs uniques dans les copropriétés en invoquant le principe d'équité : cette logique de répartition ne prendrait pas en compte les consommations réelles dans chaque appartement. La décision du juge signe l'arrêt du programme contractualisé et initie une tendance à la « judiciarisation » du contrat. Mais le problème majeur concerne l'extension des services. L'opérateur commence à facturer les redevances d'infrastructure aux nouveaux clients au cours du second semestre 1995. En 1996, cette facturation fait l'objet d'un certain nombre de plaintes, ce qui conduit le gouvernement national à demander à l'entreprise de la

¹¹ Le Défenseur du peuple est une institution indépendante de la Nation, créé lors de la réforme constitutionnelle de 1994. Il est chargé de la « défense et la protection des droits, de garanties et d'intérêts protégés par la Constitution Nationale et les lois, devant des faits, actes ou omissions de l'Administration et le contrôle de l'exercice des fonctions administratives publiques ».

suspendre. Ce point est alors mis à l'agenda de la renégociation du contrat lancée en février 1997 par le gouvernement au travers du Décret 149/97.

Refonte du contrat (février 1997-janvier 2001)

Le processus de renégociation de 1997-1999

Ne prennent part à la renégociation que les signataires du contrat : l'entreprise et l'État fédéral. L'État est représenté par la Secretaría de Obras Públicas y Transporte (SOPyT) et la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS). Les objectifs sont multiples : résoudre le problème de la redevance d'infrastructures, rendre compatibles les Plans Directeurs d'eau et d'assainissement avec la gestion environnementale des rivières, et contribuer « au meilleur accomplissement des objectifs du cadre de régulation » (Décret 149/97, article 3). Diverses voies sont envisageables : modification de la durée de la concession ; report d'investissements et reprogrammation de travaux ; inclusion de nouveaux investissements ; modification des paramètres économiques et financiers de la concession ; accès aux réseaux de nouvelles zones. Echelonnée sur plus de deux ans et demi, elle comprend deux phases : la question de la redevance d'infrastructure ; une réforme plus large du contrat.

En novembre 1997, une modification majeure est introduite dans le financement des extensions (Décret 1.167/97). La redevance d'infrastructure, appliquée aux seuls nouveaux connectés aux services, est remplacée par une redevance applicable à tous les abonnés. D'un montant bimestriel de 3,99 Ar\$, elle vise à financer le coût du réseau et des nouveaux branchements, pour les services d'eau potable et assainissement, dans les zones d'extension de la concession, et à couvrir le besoin de financement pour réaliser les investissements supplémentaires introduits dans le plan d'assainissement. Les nouveaux abonnés restent toutefois soumis au paiement d'une redevance d'incorporation au service, de 4 Ar\$ bimestriels par service à régler cinq années durant. La fin du premier quinquennat est déplacée au 31 décembre 1998. Une commission consultative est créée ; coordonnée par le Secrétariat des ressources naturelles elle chargée de préciser les dispositions de la renégociation, des représentants des trois juridictions compétentes (Nation, Ville de Buenos Aires et Province de Buenos Aires) y participent. La redéfinition de la régulation économique de la concession constitue la seconde phase de la renégociation (voir encadré 2).

Encadré 2 – La redéfinition de la régulation économique de la concession

Les parties confirment le concept d'équilibre établi antérieurement: la concession se trouve en équilibre financier si le tarif permet à l'opérateur de générer des revenus couvrant les investissements planifiés, les coûts opérationnels des services et une juste rémunération. L'opérateur et le Secrétariat aux ressources naturelles établissent un modèle mathématique pour identifier, à un moment déterminé, le point d'équilibre de la concession. Le régime de révision tarifaire est également revu : les parties doivent désormais se mettre d'accord sur les obligations futures en matière d'investissements, tandis qu'un mécanisme annuel d'ajustement automatique est mis en place. Les motifs de révision extraordinaire sont précisés : notamment, en cas d'altération de la parité peso-dollar, celle-ci doit être reportée sur le tarif (Résolution 602/99). Le principe de calcul et de révision du niveau de rémunération du concessionnaire est défini par un indice spécifique¹². Ce calcul doit être réalisé lors de chaque révision quinquennale et refléter le coût réel du capital investi dans ledit quinquennat. Enfin, en août 1999, est approuvée la Exposición Financiera Neta Quinquenal (EFNQ)¹³ et son application au premier quinquennat de la concession (Résolution 602/99). Le 24 novembre 1999, le Décret 1369/99 achève la renégociation sur les aspects tarifaires en tenant compte du montant de la EFNQ (823 millions de Ar\$ de déficit, correspondant à l'écart d'investissements par rapport aux recettes). Les questions relatives à la période 1993/1998 sont intégrées dans le quinquennat suivant. (cf. Tableau 1).

	<i>Début de concession (01/05/1993)</i>	<i>Fin 1^{er} quinquennat (fixé au 31/12/1998)</i>
Desserte eau potable	65%	79%
Desserte assainissement	54%	61%
Clients	2.036.000	2.576.000
Extension réseau eau potable		+ 1083 km
Extension réseau assainissement.		+ 298 km
Total investissements		1,170 milliard de US

Tableau 1 : Résultats du 1^{er} quinquennat

La vaine programmation du second plan quinquennal (1999-2001)

A peine la renégociation du contrat s'achève-t-elle que les discussions sur le second plan quinquennal démarrent. Entretemps, le gouvernement a changé, avec l'arrivée à la présidence de Fernando de la Rúa en décembre 1999. Dès mars 2000, AASA élabore une proposition de plan d'amélioration et d'extension des services. En juin, l'ETOSS organise une audience publique afin que le concessionnaire expose sa proposition devant les associations citoyennes, les autorités nationales, provinciales et municipales. En août, le gouvernement de la province

¹² La juste rémunération est appréciée via une ATD (*Adecuada Taza de Descuento*) portée à 9% (valeur réelle) et 11,5% (valeur nominale).

¹³ La EFNQ est le résultat du calcul : $(C + I) - R$, où : (R) représente les revenus, (I) les investissements planifiés et (C) les coûts opérationnels des services et la juste rémunération du concessionnaire. À la fin du premier quinquennat (31/12/1998) la EFNQ est évaluée à 823 millions de Ar\$: ce surplus d'investissements par rapport aux recettes est pris en compte pour la définition du second quinquennat.

de Buenos Aires, le Ministère des Travaux et Services Publics, les municipalités concernées et le régulateur signent une convention stipulant la priorité à accorder aux travaux d'extension des réseaux au bénéfice de 1.5 millions de personnes de la périphérie du Grand Buenos Aires, pour la plupart de faibles ressources, ainsi que la réalisation de plusieurs ouvrages structurants. Le 9 janvier 2001, l'accord validant le second plan quinquennal approuve le programme d'actions : les prévisions d'extension des réseaux sont désormais définies en superficie desservie (130 km² pour les égouts, 78 km² pour l'eau potable). En matière tarifaire, il est décidé d'accroître le coefficient K de 3.9% pour chacune des années 2001 à 2003, afin d'alimenter un fonds spécifique (*fideicomis*) destiné à financer une partie des investissements projetés de 2001 à 2003. Enfin, deux programmes sociaux (l'un de tarification sociale, l'autre destiné aux quartiers précaires) impliquant l'État, le régulateur, l'entreprise mais également les municipalités sont intégrés.

A peine mis sur pied, ce second plan quinquennal est remis en question par la dégradation de la situation économique du pays. Début 2001, l'Argentine fait face à des difficultés croissantes dans le paiement de sa dette extérieure. Les paramètres économiques et financiers sur lesquels ce second plan avait été conçu sont modifiés et remettent en question sa faisabilité. D'une part, l'entreprise affronte une augmentation des taxes et impôts de l'État, de la province de Buenos Aires et des municipalités. D'autre part, le nombre de clients tardant à honorer leur facture connaît une croissance sensible. Enfin, face à la détérioration du contexte économique l'agence de notation Standard & Poor's dégrade la note accordée à AASA, ce qui conduit à une révision défavorable des conditions financières des prêts contractés. De mars à octobre 2001, l'entreprise adresse à l'autorité d'application et à l'organisme de régulation (ETOSS) six courriers demandant une révision extraordinaire des tarifs conformément aux clauses du contrat. Le 19 octobre 2001, l'ETOSS répond en exigeant des renseignements supplémentaires pour évaluer l'impact économique sur la concession.

Parallèlement au processus de renégociation et de refonte du contrat, AASA connaît une modification sensible de son actionnariat. Entre 1998 et 2000, les deux partenaires argentins Grupo Meller et SCP sortent du consortium¹⁴, leurs parts étant reprises par Suez Environnement (qui succède à Lyonnaise des Eaux) et AGBAR (40% et 25% du capital). La concession est alors considérée comme une bonne affaire et le renforcement des participations permet de mieux consolider les résultats dans les groupes respectifs. Au cours de cette période,

les caractéristiques socio-économiques des zones à desservir sont prises en compte en impliquant les municipalités. Le dispositif de régulation par le contrat, sous sa forme renégociée, semble durable : connaissance du contexte territorial et des infrastructures, maîtrise les facteurs de production (exploitation et investissements), prévisions (de recettes, de coûts, d'investissements) réalisées sur la base de données fiables. Toutefois un changement de contexte se fait jour : le parti de Menem, fervent partisan des groupes privés, perd l'élection présidentielle de 1999, et la crise économique prend de l'ampleur.

Crise, négociations et rupture (janvier 2002 –mars 2006)

La crise de 2001 et ses conséquences sur le contrat

Fin 2001, pour endiguer la fuite croissante des capitaux, le gouvernement bloque les comptes bancaires et impose un seuil hebdomadaire au retrait d'espèces. Des manifestations de plus en plus massives conduisent le président de la Rúa à démissionner le 20 décembre 2001. Le 6 janvier 2002, le président par intérim Eduardo Duhalde fait adopter une loi d'urgence publique qui abolit le régime de convertibilité (parité monétaire Ar\$-US\$) : la monnaie argentine décroche aussitôt pour se stabiliser au bout de quelques semaines à un taux de l'ordre de 3 Ar\$ pour 1 US\$. La loi décrète également que pour tous les contrats de droit public passés par l'administration, les clauses d'indexation des prix et tarifs sont désormais établis en Ar\$ sur la base du change 1 Ar\$ pour 1 US\$, que l'État est habilité à renégocier les contrats concernés et que, nonobstant le gel des tarifs, les entreprises doivent continuer à assumer l'intégralité de leurs engagements. L'équilibre économique du contrat est rompu : les factures étant en monnaie locale, les recettes exprimées en US\$ sont divisées par trois, tandis que la dette demeure identique. Sans augmentation des tarifs, l'entreprise ne peut plus remplir ses obligations contractuelles ni même rembourser ses dettes.

AASA se trouve contraint de se lancer dans une double négociation auprès des bailleurs et auprès de l'État argentin. Elle se recentre alors sur la continuité du service et suspend tous les remboursements de dette à l'exception d'une fraction des intérêts : les revenus sont prioritairement dédiés à la prise en charge des coûts d'exploitation et de maintenance. L'inflation¹⁵ conduit à une progression sensible des coûts de production pour des revenus qui

¹⁴ GM et SCP revendent leurs actifs trois fois le prix d'achat d'origine. Cette vente répond à une logique financière. SCP connaît alors un endettement croissant, ses prévisions de revenus ayant été fortement affectées par les effets locaux de la crise du peso mexicain en 1995-96.

¹⁵ De janvier 2001 à décembre 2005, l'inflation cumulée est de 165,4% pour les prix de gros et de 74,1% pour la vente au détail et l'indice salarial progresse de 58,4%.

ne peuvent augmenter en raison du gel tarifaire : de 290 millions Ar\$/U\$ en 2001, ils passent à 347 en 2002 et à plus de 460 en 2005.

À partir de 2002, les investissements réalisés par l'opérateur se limitent à finaliser des travaux initiés en 2001 et à permettre le fonctionnement des services (urgences au niveau des réseaux secondaires et maintenance préventive des infrastructures). Le programme de tarification sociale prévu dans le second plan quinquennal est tout de même engagé, avec 4 millions Ar\$ par an sous forme de coupons distribués aux municipalités qui les attribuent aux usagers selon des critères sociaux, sous le contrôle des associations de consommateurs et du régulateur. Au cours de la période 2002-2005, plus de 103.000 abonnés voient ainsi le montant de leur facture diminuer d'environ 50% du tarif minimal.

L'extension des services ne concerne plus que le service d'eau dans les quartiers pauvres au travers de deux programmes. Conçu par l'opérateur, le *Modelo Participativo de Gestión* (MPG) débute de manière expérimentale en 2001. Il implique l'entreprise, les municipalités et les populations concernées¹⁶. Fin 2005, plus de 100.000 habitants du Grand Buenos Aires ont eu accès au service d'eau potable grâce au MPG. Mais le ministre de Vido souhaite un programme plus massif de desserte des quartiers déshérités: il lance le programme *Agua + Trabajo*, basé sur un partenariat entre l'*Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento*¹⁷, AASA et la municipalité de La Matanza : les habitants sont représentés par des coopératives¹⁸. En mars 2006, le nombre de bénéficiaires de ce plan sera d'environ 350.000 habitants.

Renégociations avec les bailleurs et avec l'État argentin

Au 31 décembre 2001, le total des dettes d'AASA s'élève à 706,1 millions U\$ (capital et intérêts). Cette dette comprend principalement des prêts à long terme contractés en majorité auprès de bailleurs multilatéraux : BID, SFI, Banque Européenne d'Investissement (500 millions U\$), Banque ING Barings (110 millions U\$). AASA se déclare en cessation de paiement le 10 février 2002. L'entreprise n'effectue que le paiement partiel des intérêts

¹⁶ La *communauté du quartier* choisit ses représentants et sollicite son incorporation au service auprès de la municipalité. La *municipalité* effectue l'ouverture de rues. Les *bénéficiaires* fournissent la main d'œuvre pour la construction, parfois en échange du paiement de 150 Ar\$ octroyés via la municipalité par le cadre du programme social *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* mis en place en 2002 par le *Gouvernement Argentin*. AASA fournit la formation technique indispensable relative aux travaux et le matériel nécessaire à leur réalisation (y compris canalisations). Le *régulateur* coordonne les actions de la Communauté, de la municipalité et de l'entreprise.

¹⁷ L'ENOHSA est l'agence étatique habilitée à contracter des prêts multilatéraux et à gérer les ressources financières allouées au secteur.

¹⁸ Le programme *Agua + Trabajo* consiste à créer des coopératives ouvrières qui fournissent la main d'œuvre pour la réalisation de travaux d'extension dans les quartiers défavorisés. Chaque coopérative comprend 16

(environ 40% des intérêts des emprunts en cours) selon une base de *pari pasu*¹⁹ en fonction du cash disponible. En septembre 2003, AASA et ses actionnaires rédigent une proposition de restructuration auprès des principaux bailleurs. Ceux-ci refusent tout d'abord arguant qu'une restructuration n'est envisageable qu'une fois le contrat avec l'Argentine renégocié et la viabilité de l'entreprise rétablie. Un accord de restructuration partielle des dettes de l'entreprise est tout de même signé le 15 juillet 2004. Il permet d'obtenir une réduction de la dette bancaire, qui s'élève ainsi en septembre 2004 à 655 millions US\$. La stagnation des négociations entre AASA et l'État argentin conduisent la BID et la SFI à proposer fin 2004 d'être associées aux négociations. En mars 2005, le ministre argentin de l'Economie donne son accord mais après plusieurs réunions en avril et mai 2005, les négociations n'aboutissent pas, ce qui rend impossible une restructuration définitive de la dette d'AASA.

Du côté de l'Etat argentin, le ministère de l'Économie avait en février 2002 créé une commission de renégociation des contrats de délégation et de privatisation des services publics (CRCOSP), censée présenter au gouvernement les propositions de renégociations dans un délai de 120 jours. En avril 2003, la CRCOSP propose un accord transitoire de 6 mois qui prévoit une augmentation du tarif de 10% pour alimenter le fonds destiné à réaliser des travaux (*fideicomis*) : en contrepartie, l'entreprise doit suspendre la procédure initiée auprès du CIRDI²⁰. AASA refuse cet accord proposé dans un contexte d'élection présidentielle.

Le 25 mai 2003, Nestor Kirchner arrive à la présidence. Opposé à Menem lors de l'élection, il est très critique envers les privatisations entreprises dans les années 1990. Le 16 juillet 2003 l'Unité de renégociation des contrats de service public (UNIREN) se substitue à la CRCOSP, sous la double tutelle du ministère de l'Economie et du nouveau ministère de la Planification Fédérale. En septembre 2003, l'Unité de renégociation reçoit de l'ETOSS un rapport dénonçant le faible niveau d'accomplissement du contrat ; AASA bénéficie tout de même d'une proposition d'accord transitoire de la part de cette Unité de renégociation, comprenant un plan ambitieux d'investissements sans augmentation tarifaire. Signé le 11 mai 2004 par l'entreprise, il doit être une première étape avant un accord définitif devant aboutir dans l'année.

ouvriers, dont une moitié bénéficie du plan *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. L'ENOHSA assure le financement et développe les projets avec les *municipalités* et AASA.

¹⁹ Tous les créanciers sont traités de manière égale.

²⁰ La demande d'ouverture d'une procédure a été adressée au CIRDI - Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements - en avril 2003 et enregistrée le 17 juillet 2003 sous la référence ARB/03/19.

AASA ne parvient à convaincre ni l'Unité de renégociation ni les ministres de tutelle de la nécessité d'augmenter des tarifs ou de réviser à la baisse le plan d'investissement pour rétablir l'équilibre financier de la concession. L'accord transitoire ayant pris fin et les autres négociations menées lors du premier semestre 2005 ne débouchant pas, l'assemblée des actionnaires d'AASA du 22 septembre 2005 demande la résiliation du contrat pour faute du concédant. Le gouvernement rejette cette demande et décide d'envisager le rachat de l'entreprise par des groupes économiques locaux. C'est un échec, aucun des repreneurs potentiels ne parvenant à obtenir du gouvernement la promesse d'une augmentation tarifaire minimale. Finalement l'Etat argentin prononce la résiliation du contrat pour faute du concessionnaire le 21 mars 2006, invoquant le non respect du seuil de teneur en nitrates dans l'eau distribuée dans certains secteurs de la zone sud de la concession (Décret 303/06). Cette mesure est immédiatement suivie par la création d'une nouvelle entité : Agua y Saneamientos Argentinos S.A. qui prend en charge les services le jour même (Décret 304/06).

Au cours de cette dernière période, les conditions économiques étant devenues très défavorables, l'opérateur cherche à rétablir l'équilibre économique du contrat mais ses efforts se révèlent insuffisants pour éviter la rupture contractuelle. Le gouvernement argentin réaffirme de plus en plus manifestement son rôle dans l'impulsion d'une politique sociale globale (subventions du plan *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*) articulée avec une politique sectorielle déclinée localement (plan *Agua + Trabajo*). Cette dernière période de crise correspond également à une montée en puissance des municipalités et des associations d'usagers, dont le rôle est considéré comme déterminant pour la viabilité d'un nouveau modèle de gestion des services d'eau et d'assainissement à Buenos Aires. Si la crise économique de la fin de l'année 2001 met un terme à la parité peso-dollar et à l'équation économique du contrat, elle révèle surtout un processus de dé-légitimation de la figure de l'opérateur privé international, qui imbrique trois niveaux : l'environnement social et politique, les caractéristiques initiales du contrat, et, enfin, le comportement de l'entreprise.

L'opérateur international, objet d'un processus de dé-légitimation

L'évolution du contexte social et politique

Depuis les années 1940, la société argentine a été structurée par le péronisme, modèle national populiste caractérisé notamment par une tendance à l'homogénéité sociale et la subordination

politique à un leader²¹. Dans la seconde partie des années 1980, l'inflation croissante remet en question ce modèle. En 1991, la stabilité des prix *via* le plan de parité constitue l'un des piliers du consensus dont bénéficie le gouvernement Menem²², ce qui lui permet de mettre en œuvre une vaste privatisation des entreprises publiques. Préparée avec soin, bénéficiant des expériences précédentes, la concession d'AASA ne fait l'objet d'aucune contestation.

Le consensus dont bénéficie l'action gouvernementale s'érodant avec le temps et le changement de contexte, des organisations sociales et politiques, nouvelles ou issues du péronisme « classique », reviennent progressivement sur le devant de la scène²³. Ce retour aux accents contestataires et vindicatifs, se décline sous plusieurs formes : « judiciarisation » du contrat (à l'occasion de l'installation des compteurs collectifs), revendications des associations de consommateurs (lors de la renégociation de 1997), contestation des plans de travaux par certaines municipalités du Grand Buenos Aires. Après la crise de 2001, la légitimité des entreprises étrangères est alors contestée par le nouveau président Nestor Kirchner lui-même, qui dénonce les politiques libérales de la décennie précédente et accuse les grands groupes privés étrangers d'avoir « pillé » le pays²⁴. Cette posture idéologique rend difficile la possibilité d'une réelle renégociation du contrat, d'autant plus que le gouvernement se refuse à envisager une augmentation tarifaire risquant d'aggraver l'inflation²⁵.

Les conditions contractuelles initiales

Le second niveau de perte de légitimité de l'opérateur se situe dans les caractéristiques du contrat lui-même. Bien qu'ayant fait l'objet d'un processus de préparation poussé de la part des pouvoirs publics argentins, des experts internationaux et de l'entreprise, certains fondements « théoriques » du contrat achoppent sur la réalité du terrain. Le contrat est supposé être complet et garanti par une régulation indépendante.

Des imprévus se manifestent rapidement et conduisent à des modifications contractuelles. L'intégration dès 1994 de nouvelles normes environnementales débouche sur une augmentation tarifaire théoriquement impossible au cours du premier quinquennat. Plus

²¹ Maristella Svampa, « Que reste-t-il de la culture péroniste dans l'Argentine de la fin des années 1990 ? », *Problèmes de l'Amérique Latine*, Paris, 1999 (oct.-déc.), p. 25-40.

²² Alberto Minujin, Nestor Lopez. « Au sujet des pauvres et des vulnérables : le cas argentin », *Tiers-Monde*, 1995, tome 36, n°142, p. 365-381.

²³ Denis Merklen, « L'Eau et le travail. Le marché de l'eau potable, entre politiques sociales et traditions politiques, Argentine 2004-2006 », *Entreprises et histoire*, 2008/1, n°50, p. 52-66.

²⁴ Aziza Akhmouch, « De l'Utilité politique de l'accusation de "pillage" : le cas des multinationales de l'eau en Argentine, l'exemple de Córdoba », *Hérodote*, 2009/3, n°134, p. 194-217.

²⁵ Raúl Zibechi, « Argentine : la fragile gouvernabilité », *La Jornada* (www.jornada.unam.mx/), 1er avril 2005 (traduction Isabelle Dos Reis & Frédéric Lévêque, pour RISAL)

fondamentalement encore, l'opposition des habitants des quartiers non desservis en début de concession aux modalités économiques de leur raccordement (le coût devant leur être entièrement imputé), débouche inéluctablement sur la renégociation du contrat, puisque l'extension des réseaux constitue un enjeu majeur de la concession. Ce qui apparaît *a posteriori* comme l'ajustement nécessaire et efficace d'une clause initiale mal conçue devient la source de critiques et contribue à affaiblir l'image de la concession, qui donne lieu à une suite ininterrompue de négociations entre 1997 et la fin du contrat.

Le fonctionnement du cadre de régulation nécessitait par ailleurs une bonne définition et une logique partenariale, avec un organisme de régulation (l'ETOSS) performant et compétent. Or il n'y avait pas de régulateur avant la concession, et donc aucune expérience en la matière : le personnel de l'ETOSS est à l'origine composé principalement d'anciens employés de l'opérateur public, non rompus à la logique de la régulation. De surcroît, le régulateur n'est pas doté de pouvoirs très étendus, le contrat étant signé par l'État et le consortium entre lesquels se règlent les questions importantes. Cette situation n'est pas propice à la construction d'une logique partenariale. Au fur et à mesure de la concession, le régulateur se transforme progressivement en censeur tatillon, ce qui conduit à de nombreux blocages.

L'opérateur coproducteur de sa dé-légitimation

En dépit d'indéniables résultats dans les domaines techniques, de gestion financière et d'innovations en ingénierie sociale, AASA a également contribué, par certains choix ou actions, à sa propre dé-légitimation, qu'il s'agisse du choix des prestataires et partenaires, de la question tarifaire ou du modèle participatif de gestion.

Pour garantir le sérieux des nombreuses études d'ingénierie nécessaires en début de la concession, AASA fait le choix de conclure un marché cadre avec une de ses filiales et un ingénieur britannique (cf. supra), alors que la connaissance de terrain des bureaux d'étude locaux aurait probablement permis d'éviter certaines erreurs d'appréciation (telle la sous-évaluation importante des standards de consommation). De plus, ce choix évince d'un marché les sociétés d'ingénierie locale, suscitant une potentielle inimitié de leur part. De même, l'intégration d'entreprises argentines dans le consortium AASA apparaît comme un passage obligé pour préparer l'appel d'offres. Toutefois, les deux sociétés argentines entrant dans le consortium (SCP et Grupo Meller), extérieures au secteur de l'eau, ont exclusivement un rôle d'actionnaires. Lorsque ces sociétés sortent du capital, Suez (ex-LDE) et AGBAR ne cherchent pas d'autres partenaires locaux : le consortium se prive ainsi d'appuis économiques locaux en cas de difficultés.

En proposant le tarif le plus faible, AASA a acquis sa légitimité initiale d'opérateur de la concession. Le contrat prévoit que le tarif ne peut subir d'augmentation au cours du premier quinquennat. Or, une augmentation tarifaire a lieu moins d'un an après le début du contrat. Même si celle-ci est justifiée par de nouvelles exigences introduites par le gouvernement et validée par celui-ci, cette augmentation alimente la suspicion d'une offre opportuniste, suspicion qui s'amplifie à l'occasion de chacune des augmentations tarifaires qui suivent au cours de la concession.

Pour développer l'extension des services dans les quartiers précaires, AASA, en collaboration avec le régulateur et les municipalités concernées, met en place le programme MPG, qui repose sur le principe suivant lequel il n'est pas envisageable de fournir les services dans ces quartiers sans résoudre auparavant des questions d'ordre urbanistique (reconnaissance de titres de propriétés, viabilisation des voies). Ce modèle repose sur l'implication de la municipalité et des habitants. Sa mise en place et sa réalisation témoigne d'un effort de coopération et de prise en compte des spécificités locales. Il contribue également à la genèse et l'élaboration d'un savoir-faire spécifique au groupe dans le domaine. Pourtant, ce programme contribue aussi à la dé-légitimation de son promoteur, dans la mesure où il montre que le développement des services dans les quartiers pauvres ne passe pas par les compétences spécifiques : les techniques peuvent être directement mises en œuvre par des équipes d'habitants rapidement formés. Ainsi, le succès du programme a un effet paradoxal. Il fournit à l'État fédéral l'opportunité de réaffirmer sa légitimité dans le secteur en élaborant ensuite son programme *Agua + Trabajo* dont il revendique la paternité et dont AASA n'est plus qu'un partenaire. *In fine*, ce succès montre que, désormais, les enjeux en matière d'eau et d'assainissement ont changé et qu'il n'est pas forcément nécessaire de mobiliser les capacités d'une grande entreprise internationale, ce qui constituait pourtant une prémisse de la mise en concession.

*

En début de concession, la légitimité de l'opérateur privé repose sur une triple capacité requise par l'appel d'offres : capacité de mise en œuvre de savoir-faire et de technologies ; capacité de gestion des moyens pour l'opération des services ; et capacité de financement pour pallier une situation dégradée et développer les services dans les zones qui en sont dépourvus. La concession repose sur le principe du *full cost recovery* qui doit permettre à l'entreprise d'effectuer, *via* la tarification des services, le remboursement des emprunts contractés pour

atteindre les objectifs ambitieux assignés à la concession sur l'ensemble de la durée de la concession.

Au cours du temps, ce modèle rencontre plusieurs problèmes, notamment celui du financement des extensions des services. À partir de 2001, le financement de l'intégralité des coûts au travers de la seule tarification, au principe même de la concession, est mis à mal. Le rôle de l'opérateur change alors *de facto*. S'il demeure le garant de la continuité des services existants, son rôle pour les projets d'extension se limite à sa participation à des programmes de développement dans des zones périphériques défavorisées de la concession, dont il est d'abord l'initiateur puis seulement l'accompagnateur. Du fait des résultats atteints par l'entreprise d'une part, de la survenue de la crise de 2001 d'autre part, l'enjeu s'est désormais déplacé vers l'extension des services auprès de populations peu solvables et touchées par la crise. Les trois capacités (technique, gestionnaire et financière) sur lesquelles était assise la légitimité initiale de la concession privée ne sont plus nécessairement requises : un nouveau profil d'opérateur se dessine, lequel non seulement diffère de celui de la grande entreprise internationale spécialisée, mais aussi auquel il n'est pas sûr qu'une telle entreprise soit en mesure de s'adapter tout en satisfaisant aux exigences de son actionnariat.