



HAL
open science

L'eau, l'Etat, le citoyen: les nouveaux arrangements de la gestion de l'eau en Argentine

Daniel Florentin

► **To cite this version:**

Daniel Florentin. L'eau, l'Etat, le citoyen: les nouveaux arrangements de la gestion de l'eau en Argentine. Entre local et global, les territoires dans la mondialisation, Editions le Manuscrit, 2016, 2304045847. hal-02190479

HAL Id: hal-02190479

<https://hal.science/hal-02190479>

Submitted on 22 Jul 2019

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.

L'EAU, L'ÉTAT, LE CITOYEN : LES NOUVEAUX
ARRANGEMENTS DE LA GESTION DE L'EAU EN
ARGENTINE

Daniel Florentin
Université Paris Est, LATTTS

*Introduction : un objet hybride, issu des frictions de la
mondialisation*

De l'oubli

Lors d'une visite dans le somptueux bâtiment de la Casa del Agua à Buenos Aires, l'utilisateur peut trouver les bureaux du service clients, le touriste des illustrations de la grandeur du génie civil argentin, mais le curieux y percevra une étrange béance. Dans l'exposition permanente consacrée à l'histoire de la gestion de l'eau à Buenos Aires, treize années font cruellement défaut, alors qu'elles ont rempli des dizaines de « unes » des quotidiens nationaux et avivé les débats publics de façon incessante. Les treize ans de concession à Aguas Argentinas (1993-2006), filiale entre autres du groupe Suez, sont ainsi passés sous silence, effacés de l'imaginaire collectif, voulant donner l'impression d'une continuité directe entre la période de l'opérateur historique, Obras Sanitarias de la Nación (OSN) et l'opérateur renationali-

sé en 2007 Agua y Saneamientos Argentinos (AySA). Cet oubli, par-delà l'anecdote, témoigne de la nature éminemment politique de la gestion des services urbains essentiels comme les services d'eau (Swyngedouw, 2009 ; Dorrier-Appril et Jaglin, 2002).

A travers ce cas argentin se dévoilent en fait les contours d'un des lieux de friction de la mondialisation, tiraillé entre des modèles internationaux, des résistances locales, et de nouveaux arrangements institutionnels (Lauria, 1999) et spatiaux. Ce qui se met en place dans le secteur de l'eau en Argentine depuis la fin de la concession d'Aguas Argentinas et d'Aguas Provinciales de Santa Fe en 2006 va bien au-delà des affrontements vains et binaires (Budds et McGranaham, 2003 ; Gassner et al., 2009) entre tenants de l'option publique (Hall, 2001 ; Hall et Lobina 2004 et 2006) et défenseurs acharnés des solutions privées de gestion des services urbains (Briscoe, 1998 ; Rouse, 2009). C'est un hybride socio-technique (Jaglin et Zérah, 2010) qui n'a pas fait l'objet d'une étude approfondie par le monde académique. Après avoir été au centre d'innombrables articles (Botton, 2004 ; Rocca, 2010), la concession d'eau de Buenos Aires, une fois renationalisée en 2007, semble être retournée dans l'oubli et le désintérêt universitaires pour l'ère post-PPP (partenariat public-privé). Ce chapitre cherche à combler ce vide, à partir de campagnes de recherches menées en 2011 (Florentin, 2011), pour montrer les réarrangements à l'œuvre.

De la citoyenneté matérielle

Si le cas portègne incarne si fortement ces frictions de la mondialisation, c'est notamment parce qu'il est le lieu où s'entrechoquent certains enjeux et échelles parti-

cipant d'une reconfiguration de l'économie politique locale. Cette confrontation prend corps autour de trois points. Le premier a trait à la question de la mondialisation des modèles de gestion, et notamment ceux mis en avant par les institutions de ce qu'on appelle généralement le consensus de Washington (Williamson, 1990), dont le régime est caractérisé par le principe d'une économie financiarisée autour de grands acteurs économiques privés multinationaux. Face à ce premier pôle entrent en opposition plus ou moins frontale de « nouvelles » figures de l'Etat, qu'il s'agisse du capitalisme coopératif promu par les époux Kirchner à la suite de la crise de 2001, cherchant à refonder, symboliquement, juridiquement et socialement une société productive depuis le niveau le plus petit, ou qu'il soit question du retour à un volontarisme politique fort dans l'action public, urbaine et sociale. Ce volontarisme doublé d'un idéal coopératif incarne à cet égard un changement radical par rapport à l'ère menemiste qui a présidé, au cours des années 1990, aux grandes réformes libérales dans le pays. Cette confrontation s'articule enfin autour d'un troisième pôle émergent, celui de nouvelles figures sociales, acteurs et activateurs ultra-politisés des grands projets sociaux, qui entrent en dialogue et parfois en confrontation avec les deux précédents.

L'idée n'est pas ici de verser dans une simple polémologie mettant en avant les divers ressorts de ce conflit entre acteurs et entre échelles, mais de l'insérer dans une logique plus large, portée par les questions de citoyenneté matérielle. Dans la continuité des travaux de Chatterjee détaillés dans *Politics of the Governed* (2004), nous cherchons à comprendre le cas argentin comme un laboratoire passionnant de la quête d'une citoyenneté augmentée (Castro, 2005), qui ne se construit pas

seulement autour de fondements électoraux, mais possède une certaine matérialité, qui passe par un accès décent à tous les réseaux urbains essentiels (eau, assainissement, électricité, voirie). C'est dans ce cadre qu'on comprend les réarrangements institutionnels qui ont accompagné le mouvement de renationalisation et qui font l'objet du présent chapitre. Il ne s'agit donc pas de faire le simple récit de la mise en place du nouveau modèle public, mais d'en interroger la nouveauté, l'efficacité et les continuités avec la période dont il est censé être le fossoyeur.

Nous reviendrons tout d'abord de manière critique sur les treize années de concession, avant de décrypter les caractéristiques de ce « nouveau » modèle renationalisé post-PPP, et de détailler plus largement l'un des pivots de ce modèle, à travers les programmes d'ingénierie sociale permettant de donner corps à l'idée d'une citoyenneté matérielle en marche.

1. Retour critique sur treize ans de concession(s) (1993-2006)

Sans reprendre in extenso une histoire de la concession qui a été analysée à maintes reprises dans de nombreux articles (Botton et al., 2011 ; Govello et al., 2010), nous voulons montrer que la renationalisation de l'eau à Buenos Aires est l'aboutissement non seulement d'un processus progressif de délégitimation de l'opérateur privé (Govello, 2014) mais de frictions entre plusieurs grandes figures de la crise qui émergent à ce moment-là. On y distingue ainsi progressivement les images de la multinationale avide, de l'Etat protecteur et de l'usager-client, qui sont à l'origine des premiers réarrangements.

« Même Kirchner aurait privatisé » (M., cadre dirigeant de chez AySA)

La participation du secteur privé dans les services urbains ne fut pas une exception argentine, mais s'inséra dans une dynamique régionale, largement portée par les acteurs du consensus de Washington. Dans un contexte marqué par l'hyperinflation¹ et la crise des dettes souveraines du Mexique ou du Brésil, de nombreux services urbains ont fait l'objet de vagues de privatisation (Bakker, 2010). Les services d'eau ont souvent fait partie de la deuxième vague, après les transports, l'électricité ou la poste.

Ce processus a pu traduire, entre autres, la transformation de l'eau en un bien économique comme un autre et non pas comme un actif spécifique, défendue par de nombreux économistes (Schouten et Schwartz, 2006). Karen Bakker y voit la marque d'un « environnementalisme de marché » (Bakker, 2010), qui va être la zone de friction par excellence et une des raisons de la mobilisation locale.

Il est cependant à noter que l'opérateur historique Obras Sanitarias de la Nación (OSN), créé en 1930, incarnait à cette époque la faillite d'un certain modèle municipal que Susan Spronk a caractérisé par ce qu'elle appelle les « 3 lows » (Spronk, 2010) : faible recouvrement des factures, faible productivité, faible qualité de service et de couverture. Avoir un deuxième emploi était chose courante dans les équipes d'OSN, et il n'y avait que deux ordinateurs pour tout le service ; en d'autres termes, les plans d'extensions restaient théo-

¹ L'inflation a atteint, au début des années 1990, des niveaux monstrueux, dépassant parfois les 1000% par an.

riques, et les constructions limitées (Florentin, 2011). Chaque année, l'été était donc le moment des coupures fréquentes d'un réseau largement vétuste, où les problèmes de pressions étaient fréquents, notamment en bout de réseau. La conception d'un service public exemplaire et universel était ainsi largement décorrélée du niveau de service fourni (Schneier Madanes, 2001 ; Schneier-Madanès et Gouvello, 2003).

La participation du secteur privé mise en place suivra un modèle hybride entre la concession à la française et le modèle britannique du régulateur externe (ici, l'ETOSS) (Petitet, 2010). L'architecture contractuelle pâtit cependant d'un défaut de conception important, lié à la dollarisation de l'économie : les factures sont recouvrées en pesos, et les investissements sont à payer en dollar. En cas de dévaluation, comme cela est arrivé après 2001, l'opérateur se retrouve avec un grand trou de trésorerie, les rentrées ayant diminué et les coûts étant restés au même niveau.

Les objectifs qui sont fixés à l'opérateur sont d'arriver à un service universel en quinze ans pour l'eau, et vingt-cinq ans pour l'assainissement. Les informations données pour l'appel d'offres étant erronées, la compagnie filiale de Suez devra, dès 1994, procéder à une augmentation tarifaire (+13,5%). Sur les recommandations de la Banque mondiale, le modèle économique qui sera mis en place est celui du recouvrement complet des coûts (*full cost recovery*)², qui consiste à faire porter l'ensemble des coûts sur les usagers finaux, ce qui crée des situations conflictuelles. A l'inverse de ce qui s'est pratiqué dans tous les pays européens depuis le 19^{ème} siècle (Barraqué, 1995), il est initialement prévu de

² Ce qui sera critiqué dans des rapports publiés par des personnels de la Banque elle-même quelques années plus tard (Marin, 2009)

faire payer l'extension du réseau aux seuls nouveaux usagers. Dans les quartiers périphériques du *Gran Buenos Aires*, il faut alors dépenser entre 450\$ et 500\$ pour être raccordé à l'eau et à l'assainissement en 1993, quand le salaire moyen dépasse rarement les 300\$ par mois. La périphérie peu solvable de l'agglomération reste ainsi structurellement exclue. D'après les responsables de Suez eux-mêmes, cette faille contractuelle montre que « le paradigme du *full cost recovery* a explosé en vol » car il est inadapté aux pays où le réseau n'est pas universel (entretien B., ancien cadre d'Agua Argentinas). Ces asymétries entre les différents acteurs de la concession vont conduire à de nombreux conflits et à la construction de figures discursives qui vont incarner ce conflit d'acteurs.

La multinationale avide, l'Etat protecteur et l'utilisateur

Le régime qui se met en place au cours de la concession ressortit largement de la construction discursive de figures emblématiques, dont les contours se précisent à l'occasion des disputes tarifaires. Ces disputes sont à voir comme des moments d'expression de ces frictions de la mondialisation dont l'arène principale est le monde des médias, et en particulier de la presse argentine. A partir d'une centaine d'articles parus entre 1993 et 2006 dans les principaux quotidiens nationaux (*Clarín*, *La Nación*, *Página 12*), on voit ainsi évoluer trois figures discursives.

La multinationale étrangère

L'enthousiasme des débuts de la concession, âge d'or où l'été se passe sans coupures intempestives, est lar-

gement relayé par l'entreprise elle-même, qui met en scène ses prises de paroles publiques pour défendre les sommes investies et le rôle social de l'entreprise.

Cependant, cette image est vite rendue plus complexe par des discours critiques portant sur deux points, l'endettement et l'abandon. L'endettement comme mode de financement des services est tout d'abord perçu comme le signe d'un mal pernicieux, dont vont pâtir les contribuables. Il est interprété comme la marque d'une imprévoyance plus ou moins délibérée. *La Nacion* titre ainsi sur « les entreprises privées [qui] continuent à faire défaut ; Aguas Argentinas ne paiera pas sa dette de 700 millions de US \$ » (10/04/2002), occultant par ce biais le fait que le premier mauvais payeur de la compagnie reste l'Etat et ses 50 millions de pesos d'impayés cumulés. A un autre niveau, la dette, contractée essentiellement auprès de bailleurs internationaux, est présentée comme le signe d'un manque de confiance de la multinationale à l'égard du pays.

De modèle qu'elle était, la multinationale devient un épouvantail, l'incarnation de l'avidité. Cette avidité est dénoncée à deux niveaux, celui de l'usager et celui de la concession. D'un côté, la presse insiste fréquemment sur la dureté des entreprises face aux usagers, dans les hausses de tarifs ou les coupures d'eau en cas d'impayés. En d'autres termes, la presse se fait le relais d'une inadaptation des modèles internationaux au contexte et aux pratiques locales. De l'autre, elle pointe le manque d'investissements et les profits majeurs réalisés par l'entreprise. C'est notamment ce que développent les travaux de Daniel Azpiazu (2002a, 2002b, 2004 avec Schorr) et des membres du FLACSO, largement relayés par les grands quotidiens. *La Nacion* quitte l'enthousiasme des débuts pour la participation du sec-

teur privé pour parler de « kleptoentreprise » (25/01/2005) et dénoncer une rente indue (Akhmouch, 2009). Le conflit se transforme d'ailleurs en « lutte patriote » assez violente (*Clarín*, 13/02/2004), marquée par ses moments pétulants, comme lorsque le gouverneur de Santa Fe, reprenant la culture politique péroniste dénonçant le capital étranger, explique que Suez pourrait « s'en aller en caleçon » (*Clarín*, 26/11/2005). La longue crise argentine est donc l'occasion d'un processus progressif de délégitimation (Gouvello, 2014) de la figure discursive de la multinationale

L'Etat

A l'opposé de la multinationale avide, l'Etat se présente comme un garant et un protecteur, ce qui n'est pas sans paradoxe au vu des faillites récurrentes de la gestion publique. L'évolution de sa figure et l'appel récurrent à son intervention disent cependant deux choses, le renouveau du débat sur l'intérêt général et la réactivation du mythe de l'eau pour tous. La presse relaie la rhétorique populiste du « Bloc K » (alliance autour des époux Kirchner), illustrée par la promesse de Kirchner de lancer un programme d'égouts qui est à la fois « une obligation morale et une nécessité structurelle pour la population » (*Clarín*, 20/08/2003). Dans le même esprit, les menaces d'expulsion de l'opérateur ou de résiliation intempestive du contrat sont presque quotidiennes à partir de l'ouverture des négociations tarifaires de 2003.

Cette critique du manque d'universalisation du réseau est orchestrée pour une large part par certains acteurs locaux, parfois au sein même de l'entreprise, comme Lingeri, leader du Sindicato del Obras Sanitarias

et numéro deux de la très péroniste CGT. Il l'exprime, lors du départ de Suez, en annonçant que « l'heure est venue de l'Etat intelligent » (*Clarín*, 22/03/2006). A travers ces propos, c'est toute l'ère Menem, celle du retrait de l'Etat et de sa collusion avec les intérêts étrangers au détriment de « la patrie » qui est mise en accusation.

Cette critique ne vaut pas retour au paradigme d'OSN, mais permet de revisiter la notion d'intérêt général. Elle est défendue notamment par les analyses du FLACSO dénonçant la « redistribution régressive » de la concession (*Clarín*, 18/08/2003) pour en appeler à la création d'un tarif social, déjà partiellement mis en place par Aguas Argeninas. C'est sur la base d'un Etat aussi souverain que soucieux des questions de bien commun, incarnant une forme supérieurement légitime de rationalité économique et sociale que va en fait se construire le modèle kirchneriste pour l'eau après la renationalisation.

Il faut malgré tout noter que l'image de l'Etat reste ambiguë, notamment à travers l'organisme semi-public en charge de la régulation, l'ETOSS, qui s'est essentiellement signalé par son incapacité à réguler. *La Nacion* évoque rapidement une « régulation postiche » (24/02/1998), incapable d'infliger des mandes en cas de manquements au contrat ou au financement même du régulateur.

L'usager

Comme cela a pu être noté ailleurs (Gouvello et al., 2010), une nouvelle figure émerge à l'occasion de cette crise, l'usager. Figure multiforme, c'est un personnage à plusieurs têtes « séduit, conquis, trompé, sans défense, méprisé, suspect, harcelé, acculé, débordé et fustigé »

comme le résume *La Nación*. Il alterne entre la position d'objet de séduction pour l'Etat et le concessionnaire tout en étant la première victime des dissymétries d'informations, qu'elles concernent les augmentations de tarifs ou les coupures.

L'utilisateur n'est pas seulement une victime, pâtissant des problèmes d'accès et de qualité du service, mais aussi un critique. Les associations de consommateurs sont actives et n'hésitent pas à envoyer des lettres ouvertes au président Kirchner réclamant la résiliation de la concession au vu des manquements jugés patents aux exigences de la lettre du contrat de concession. Certaines actions ciblées sont entreprises, comme la volonté de se porter partie civile au tribunal de règlement des conflits de la Banque Mondiale (CIRDI), ou les manifestations de colère après une contamination du réseau à Lomas de Zamora, que les usagers décrivent alors comme la « capitale du caca » (*Clarín*, 21/07/2000).

Pour compléter ce tableau complexe de la figure de l'utilisateur, on peut enfin rappeler qu'il n'est pas uniquement celui qui n'a pas accès à l'eau, mais qu'il est parfois un client consommant fortement, caractérisé par la culture de la « canilla libre » (le robinet ouvert), où la facturation ne se fait souvent pas au volume consommé, aboutissant à des consommations moyennes de 400 à 500 litres d'eau par jour et par habitant, deux fois plus élevées que dans la plupart des pays européens (*Clarín*, 23/11/2000).

C'est la construction de ces trois figures et leurs relations éminemment conflictuelles qui vont nourrir la crise de la concession d'eau, sur fond de crise économique et politique à partir de 2001. Cet affrontement hautement contentieux aboutit à la rupture de la con-

cession en 2006, et à une procédure lancée au CIRDI par Suez contre l'Etat argentine. Le jugement montra alors la responsabilité des deux acteurs, l'un pour manquement aux promesses d'extension du réseau, l'autre pour manque de garantie juridique suffisante pour investir, sans toutefois que l'Etat argentin soit condamné financièrement. Au final, l'Etat ressort en quelque sorte renforcé à l'issue de ce conflit, légitimé dans la constitution de la nouvelle firme publique AySA, qui est affichée comme une rupture fondamentale. Elle est en fait plus complexe, et procède de réarrangements composites qui montrent la persistance de certains aspects issus de la période de la concession et des modèles promus par les grands bailleurs internationaux.

2. Le nouveau modèle public, entre rupture et continuités

En dépit des annonces d'une continuité unissant AySA et OSN, on peut observer un mélange composite et des porosités manifestes avec le modèle de l'opérateur privé. Ce modèle hybride qui se met en place est un modèle à deux mains, l'Etat et les acteurs locaux, agissant dans une logique qui se veut résolument complémentaire, autour d'un double point de mire : l'universalisation du réseau et la mise en place d'un capitalisme coopératif.

Une modernisation du système non démentie

Par bien des aspects, la société AySA est l'héritière de la structure mise en place par Aguas Argentinas. Cela se

retrouve dans deux domaines, qui dépassent la simple stabilité des effectifs et le maintien de la qualité de l'eau distribuée.

La continuation de pratiques issues de l'époque de la concession est notamment frappante dans la gestion du service client et d'une approche commerciale du service.

« Avec Suez, on s'est hissé dans une nouvelle division ; maintenant, notre but, c'est de continuer à monter, et de surtout ne jamais descendre. Actuellement, le temps moyen pour répondre à un appel téléphonique signalant une avarie est de 15 secondes. C'est aussi bien qu'OFWAT³, on ne veut pas perdre cela »

(entretien avec D., membre de l'équipe dirigeante d'AySA, juillet 2011)

Cela a accompagné une culture du paiement, conquise par Aguas Argentinas et qui ne s'est pas tarie, alors que le nombre de plaintes a fortement diminué. La participation du secteur privé avait permis un bien meilleur taux de recouvrement des factures, passant de 50% sous OSN à plus de 90%. Ces taux n'ont pas ou très peu bougé par la suite, dénotant un changement culturel acquis, alors que le risque de coupure n'existe plus dans les nouveaux modèles publics en place. Un élément peut nuancer malgré tout ce constat, le relatif gel tarifaire depuis 2001, dans un contexte où l'inflation fut loin d'être nulle, et qui rend la charge de la facture beaucoup moins lourde qu'auparavant. A la fin de l'année 2011, des projets étaient en cours d'augmentation tarifaire de 300%, qui devait être couverte par des subventions publiques au nom de la politique de l'eau comme droit essentiel, et qui devait cibler les zones les plus huppées de Buenos Aires, généralement opposées à la présidence de Cristina Kirchner.

³ OFWAT est l'une des trois agences de régulation de l'eau au Royaume-Uni, en charge de la gestion des plaintes des usagers.

L'idée générale est de parachever cet hybride entrepreneurial que la littérature économique classe généralement sous le terme de *public corporatised company* (Baietti et al., 2006).

Cette transformation entrepreneuriale d'AySA se retrouve également dans la pratique continuée du reporting, qui voit la publication d'un bilan annuel public sous la forme d'un rapport indigeste de trois mille pages (AySA, 2008, 2009, 2010). On y décèle une certaine routinisation et naturalisation de processus gestionnaires mis en place par les opérateurs privés, et qui accompagnent cette transition entrepreneuriale, même si certains de ses composants comme le benchmarking, restent résolument embryonnaires (Molinari, 2009). D'acteur privé global, on passe à un acteur local hybride, à capital public mais inséré dans une logique entrepreneuriale (Harvey, 1989 ; Schwartz, 2008).

Cette stabilité technique, commerciale et gestionnaire, marquant un tournant managérial non démenti dans le nouveau système public, contraste toutefois avec un changement dans l'organisation générale de l'entreprise et son système de régulation.

Fin du modèle du régulateur externe et politique de grands travaux

Le modèle britannique de régulation externe est rapidement abandonné, au profit d'un modèle où le régulateur (ERAS) joue un rôle assez symbolique, puisque, étant une émanation directe de l'Etat, il ne peut infliger d'amende à l'entreprise au capital nationalisé. Son seul rôle est ainsi de participer à une publicisation des activités de l'entreprise en publiant ses données. On passe

ainsi d'un modèle défaillant de capture du régulateur à un nouveau modèle laissant peu de prise à une régulation autre qu'interne (schéma 1).

[IMAGE 1]

Le changement de régulateur entre les deux modèles
Source : D. Florentin, 2011

Ce nouveau modèle montre également un autre type d'arrangement, et la montée en puissance d'acteurs locaux, qui étaient largement sinon dominés du moins ignorés dans le modèle issu de l'époque d'Agua Argentinas inspiré par les bailleurs internationaux. Les *municipios* sont désormais consultés, notamment pour les travaux d'extension. Leur prise en compte traduit l'émergence d'une échelle intermédiaire qui fait office de courroie entre les usagers, l'entreprise et la nouvelle agence de planification urbaine, l'APLA (issue de la scission du régulateur en deux entités). Cette agence est d'ailleurs à l'origine de l'un des axes majeurs de la rupture avec la période précédente, la politique de grands travaux.

L'agence de planification est en effet le moteur d'un grand plan de travaux pour la période 2007-2022 (cartes 1 et 2, tableau 1), aussi bien pour les réseaux d'eau que pour l'assainissement. Ce programme d'action pourrait faire croire à un retour du paradigme de la mission hydraulique (Coutard, 1999 ; Allan, 2003), qui cherche dans le seul développement des infrastructures et du génie hydraulique une réponse aux questions d'accès, sans prêter une attention profonde aux enjeux environnementaux de préservations de la ressource. Cependant,

le projet porté par l'agence de planification est plus complexe, mélangeant volontarisme de l'Etat et inclusion des populations locales.

[CARTES 1 ET 2, tableau 1]

*Carte 1 : plan d'extension du réseau d'eau
(en bleu clair, l'existant ; en bleu foncé le planifié)
Source : AySA*

*Carte 2 : plan d'extension du réseau d'assainissement
(en vert clair l'existant, en vert foncé le planifié)
Source : AySA*

*Tableau 1 : Avancée des travaux pour 2008-2010
Source : données AySA*

Cette politique de construction massive d'infrastructures permet un très gros effort d'extension du réseau. D'une certaine façon, elle incarne un changement dans les priorités de gestion, cherchant désormais à inclure les populations les moins solvables (Gouvello, 2014). Ce changement de perspective n'a toutefois pas été soutenu par une politique de maintenance à la hauteur, puisque certains problèmes de pression en bout de réseau se posent avec une acuité renouvelée, et que le taux de renouvellement du réseau est largement insuffisant, laissant en place des canalisations qui ont parfois plus de 130 ans, moins fiables et plus vulnérables que des canalisations plus récentes.

Ce programme de grands travaux, dont l'ampleur est assez inédite, notamment pour ce qui concerne l'assainissement, a, là encore, fait l'objet de nouvelles frictions, entre acteurs globaux et locaux, notamment autour de l'usine de potabilisation de General Belgrano, dont les capacités doivent être doublées. La Banque

Mondiale a conditionné un prêt de 2 millions de dollars à la présence d'un candidat lors des appels d'offres, Degremont, qui dépend du groupe Suez. Le gouvernement argentin, étant alors engagé dans des procédures judiciaires contre Suez au CIRDI, a refusé. La Banque Mondiale a alors décidé de reculer l'exécution du prêt, ce qui a généré un retard important, de plus d'un an, sur ce projet d'extension de l'usine de potabilisation. L'Etat argentin a finalement décidé de se passer du soutien de la Banque mondiale et d'autofinancer la construction, témoignant ainsi d'une stratégie de démarcation par rapport aux logiques globales et aux acteurs internationaux de la mondialisation, montrant par ce biais les distorsions d'intérêt entre les acteurs des différentes échelles.

C'est d'ailleurs au nom de ces préoccupations locales que s'est développée une innovation, issue de l'ingénierie sociale, et qui montre la requalification des acteurs locaux, loin des modèles internationaux. Elle s'est élaborée autour d'une ambition, celle de la construction d'une citoyenneté matérielle et la recherche d'une efficacité sociale et urbaine (Lefebvre et Vietorisz, 2007) et pas uniquement économique.

3. « *Agua para todos* » (de l'eau pour tous) : le plan *Agua Mas Trabajo* (eau + travail)

Le programme Agua Mas Trabajo (eau + travail) est le reflet le plus marquant de cette transformation dans la gestion de l'eau en Argentine, faisant la promotion d'un accès véritablement universel au réseau, en incluant les populations les moins solvables et en renou-

velant une forme de capitalisme très localisé, le capitalisme coopératif.

Un plan démarré à l'ère Suez

Le programme repose sur un principe simple d'ingénierie sociale, la contribution des usagers à la construction de leur réseau, ce qui permet de baisser le prix de la connexion d'au moins deux tiers. Il a été lancé de façon assez ambitieuse en 2003 à l'initiative d'un ingénieur social, qui a créé pour l'occasion un département d'action pour les communautés au sein du groupe Suez. Il suivait le modèle de deux expériences pilotes à La Paz et à Brasília. Il devait également répondre à une urgence de santé publique, à savoir le développement rapide d'épidémies liées à l'eau, notamment des foyers de dengue et de typhoïde.

Aux débuts du programme, la logique suivie a été celle de creusement d'un grand nombre de puits, dans les quartiers les plus pauvres et les plus vulnérables aux problèmes épidémiologiques, en l'occurrence les *municipios* de La Matanza et de Lomas de Zamora (Almansi et al., 2010).

L'idée poursuivie est triple, faisant du programme à la fois une politique de santé publique, un plan d'infrastructures et une politique sociale d'aide à l'emploi, sur le modèle de la participation citoyenne locale (Garande et Dagg, 2005). Le réseau est en effet construit par des coopératives de travailleurs, dont la plus célèbre est sans doute la CCC (Corriente Clasista y Combativa), composées en particulier de *piqueteros* (littéralement les teneurs de piquets de grève), figures emblématiques de l'après-crise en Argentine. Le pro-

gramme est en fait une continuation de la politique sociale globale développée par le gouvernement Kirchner, liant retour à l'emploi et accès aux services essentiels. En 2006, ce sont ainsi 350 000 personnes qui bénéficient d'une connexion à un puits du programme dans les quartiers les plus défavorisés de l'agglomération.

Une reprise en main par l'Etat

Le programme change complètement d'échelle avec la renationalisation. De 2007 à 2012, 70% des extensions du réseau sont ainsi dues au programme. Le résultat en est aussi rapide qu'impressionnant : un million d'habitants, dont l'immense majorité n'est pas solvable, accède ainsi à un approvisionnement légal, décent et économiquement accessible⁴ en eau en moins de quatre ans.

Par rapport à l'époque de gestion de Suez, le changement est triple.

On note tout d'abord un changement d'échelle d'application. Du projet pilote de 500 kilomètres de réseaux connectés à des puits isolés, on est passé à un programme gigantesque suivant la logique réticulaire du réseau central, auquel on rattache les nouvelles zones desservies. Au sein de la compagnie, une recentralisation similaire est à l'œuvre, avec le passage d'un système de gestion décentralisé où 20 personnes travaillaient entre autres missions sur ce programme à une organisation centralisée et déconcentrée où 60 personnes travaillent à temps plein sur les 437 modules à construire.

⁴ La relation commerciale créée reste symbolique, via le paiement bimensuel d'une facture de 20 pesos.

Ce changement d'échelle a induit une amélioration de la qualité de l'eau distribuée. L'eau distribuée est désormais l'eau traitée du réseau central, et non plus l'eau des puits, dont nombre d'entre eux étaient contaminés par des fortes concentrations en nitrate, en sel et en arsenic, en particulier dans la zone de La Matanza. Cette amélioration est accompagnée par deux des grands projets d'infrastructure (carte 1 supra), les constructions d'une usine de potabilisation à La Matanza et d'une autre dans le Sud de l'agglomération, disposant de traitements à l'osmose inversée permettant d'éliminer l'arsenic.

Cette amélioration est portée par un troisième changement, d'ordre organisationnel, puisque la coordination est désormais assurée directement par l'opérateur d'eau, AySA, et non plus par une institution externe supplémentaire, l'ENHOSA, ce qui permet de fluidifier la coordination avec les *municipios*.

Concrètement, le programme se déroule de la façon suivante :

AySA investit 70 à 100 millions de pesos par an pour le programme. Cette somme couvre les travaux préparatoires et représente, pour l'entreprise, 20% du budget d'investissement annuel. Ensuite, la compagnie signe un contrat avec le *municipio*, qui signe un contrat avec une coopérative, sur laquelle AySA n'a pas son mot à dire. AySA finance les outils, les équipements de base pour les travaux ainsi que la formation des travailleurs, le salaire du contrôleur de travaux et le contrôle de qualité. Un module de plusieurs centaines de mètres de canalisations met généralement autour de 8 mois à être construit.

Pour arriver à un niveau de compétences acceptable, on considère qu'une coopérative a besoin en moyenne d'un

an⁵. C'est notamment pour cette raison que les coopératives sont recrutées par *municipio* et non *barrio* (quartier), pour les faire travailler plusieurs fois, sur plusieurs chantiers.

Une fois les travaux achevés, les canalisations subissent les mêmes contrôles bactériologiques et chimiques que le reste du réseau, même si les matériaux diffèrent, et que sont surtout utilisées des conduites en plastique, pour éviter les infiltrations de nitrates et pour diminuer les coûts.

Les résultats sont si probants qu'a été lancée fin 2010 une extension du programme pour l'assainissement (Agua + Trabajo + Cloaca), qui s'annonce plus compliquée à mettre en place, car nécessitant des compétences en ingénierie beaucoup plus techniques (Paterson et al., 2007).

Ce programme repose ainsi sur un modèle alternatif aux logiques mondialisées, favorisant un développement endogène autour d'une cellule assez réduite, la coopérative. Derrière ce projet, on retrouve finalement une forme de citoyenneté matérielle, car la compagnie cherche à inclure les habitants dans des trajectoires positives d'insertion, via de nombreuses réunions publiques, qui ont lieu le plus souvent dans les bidonvilles, à ciel ouvert. Cette dynamique de citoyenneté matérielle semblait incompatible avec les arrangements institutionnels prévus par le contrat de concession entre l'Etat, la Banque mondiale et Aguas Argentinas, l'inclusion de populations non solvables n'étant pas inscrite dans les objectifs du contrat. La participation à certaines de ces réunions publiques nous a cependant

⁵ La plus efficace, d'après les agents d'AySA, est d'ailleurs une coopérative de femmes.

montré que cette citoyenneté matérielle est encore nettement lacunaire, les habitants concernés par le programme se montrant à la fois satisfaits de l'investissement réalisé dans le domaine de l'eau, mais assez véhéments pour réclamer une régularisation plus générale de leur condition urbaine, qui passerait, à les écouter, par la mise en place d'un système d'eau usée fonctionnel, par la collecte des déchets ménagers et la création de trottoirs dans les rues des bidonvilles concernés, qui sont autant de marqueurs d'un espace urbain plus régulier.

Critiques et limites du plan Agua mas Trabajo

En dépit du million de pauvres intégrés dans le réseau, le programme Agua + Trabajo a également été l'objet de critiques multiples, qu'on peut ranger dans deux grandes catégories, le reproche du clientélisme et les problèmes de répliquabilité.

Denis Merklen (2008) a ainsi été l'un des porteurs du reproche clientéliste fait au programme, dans lequel il voit la reproduction d'un système de clientèle issu d'une longue tradition politique argentine (Auyero, 1998). Certaines zones se seraient vues injustement favorisées aux dépens d'autres quartiers. Cependant, deux éléments pourraient venir nuancer sa critique. Le premier a trait à la géographie des quartiers concernés par le programme, qui coïncide quasi parfaitement avec les zones de grande vulnérabilité sanitaire, en particulier dans La Matanza. Le second est à lier au concept même de clientélisme. Comme l'a bien montré Claire Bénéit-Gnaffou à l'occasion d'une analyse de l'accès à l'Etat pour les populations pauvres à Johannesburg, le clienté-

lisme n'est pas l'opposé de la démocratie locale, mais repose sur des principes similaires, à savoir la personnalisation des relations entre les citoyens et l'Etat, la flexibilité et l'adaptabilité des politiques aux contextes locaux (Bénit-Gnaffou, 2011). En d'autres termes, il n'y a souvent qu'une différence de degré et non de nature entre un programme politique et des pratiques clientélistes (Kitschelt et Wilkinson, 2007). Il est évident que le gouvernement argentin et les équipes des *municipios* qui mettent en place ce type de programme espèrent en retirer des bénéfices politiques, il n'en est pas moins vrai que ce plan permet avant tout à des habitants historiquement marginalisés d'accéder à des services essentiels dont ils étaient jusque-là exclus.

Cet enjeu du clientélisme trouve peut-être plus de pertinence dans les problèmes de répliquabilité du programme. En effet, il ne concerne que l'agglomération de Buenos Aires. Même si certaines provinces ont pu annoncer leur volonté de mener des projets similaires, ces discours politiques ont rarement été suivis d'effet. Dans d'autres provinces, notamment la province de Santa Fe, où la compagnie privée tenue par Suez a été remplacée par une entité publique provinciale en 2006, le gouvernement central refuse d'investir dans ce type de programmes, pour des raisons essentiellement politiques, la province étant tenue par un parti d'opposition. Cela rappelle l'un des grands dictons de la vie politique argentine, qui veut que gagner le *Conurbano* (l'agglomération de Buenos Aires, ville-centre exclue), c'est gagner l'élection présidentielle, car pas moins du tiers de la population totale du pays y habite. C'est ce qui explique finalement l'absence de répliquabilité de ce projet dans d'autres contextes. D'une certaine façon, cet assemblage institutionnel permettant une inclusion plus

grande des habitants via l'intervention de l'acteur public se limite essentiellement à la capitale, créant peut-être par ce biais un effet d'optique sur les réarrangements à l'œuvre dans l'ensemble du pays.

Conclusion

L'histoire de la renationalisation des réseaux d'eau à Buenos Aires nous dit plus qu'un simple récit de la mondialisation et de sa contestation emblématique. La rhétorique des droits, portée par les époux Kirchner, et qui pose l'accès à l'eau comme un droit de l'homme, a permis la mise en place de nouvelles formes de réseau, dans une logique différente, permettant l'inclusion de populations traditionnellement tenues à l'écart des concessions d'eau tenues par des opérateurs privés. Ce processus s'est opéré dans une dynamique opposée à la financiarisation et à l'importation de modèles internationaux ou globalisés.

Le modèle de gestion qui émerge à l'occasion de ce mouvement de renationalisation est un modèle hybride, qui n'est pas sans montrer certaines limites en termes de gestion, et en particulier de maintenance du réseau. Il rappelle toutefois fortement l'importance de l'acteur public dans l'approvisionnement des populations les plus fragiles, et offre un exemple saisissant d'exercice du volontarisme d'Etat.

Cela dit, la société argentine est loin d'être sortie de la crise débutée au début du siècle, et le modèle de capitalisme coopératif promu à l'occasion des projets évoqués peut être vu comme un modèle par défaut en termes économiques, permettant de colmater une partie

de la situation de crise et de l'insérer dans un modèle d'encadrement politique qui correspond assez bien à la culture politique péroniste.

Bibliographie

Akhmouch, A. (2009). "De l'utilité de l'accusation de 'pillage' : le cas des multinationales de l'eau en Argentine, l'exemple de Córdoba." *Hérodote*. N°134. pp. 194-217

Allan, T., (2003). "Integrated water resources management is more a political than a technical challenge". *Developments in Water Science*, vol. 50. pp. 9-23

Almansi F., A. Hardoy and J. Hardoy (2010). *Improving water and sanitation provision in Buenos Aires. What can a research-oriented NGO do?* IIED Human Settlements Working Paper Series. Water N°22. 44p

AySA (2008). Annual report. 3,468p.

AySA (2009). Annual report. 2,742p.

AySA (2010). Annual report. 3,174p.

Auyero, J. (1998) *Favores por votos*. Editorial Losada. Argentina

Azpiazu, D. (2002a) "Privatizaciones en la Argentina. La captura institucional del Estado", *Realidad Económica*, 189, <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid1/4422>

Azpiazu, D. (2002b) *Las privatizaciones en Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social*. Buenos Aires: CIEPP/OSDE

Azpiazu, D. and M. Schorr (2004) *Cross-comparative report on the economic-financial dimension*, in Castro (coord) *PRINWASS Project*, University of Oxford

Baietti A., W. Kingdom and M. van Ginneken, 2006. "Characteristics of Well-Performing Public Water Utilities." *Water Supply and Sanitation Working Notes*. N°9. Washington, DC: World Bank.

Bakker, K. (2007), "The 'Commons' versus the 'Commodity': 'Alter'-Globalization, Anti-privatisation and the Human Right to Water in the Global South." *Antipode*. 39. 430-455

Bakker, K. (2010), *Privatizing water. Governance failure and the world's urban water crisis*. Cornell University Press.

Barraqué, B. (1995) *Les politiques de l'eau en Europe*. Paris : éditions La Découverte, 304 p.

Bénit-Gnaffou, (2011). "'Up Close and personal' How does Local democracy Help the Poor Access the State? Stories of Accountability and Clientelism in Johannesburg." *Journal of Asian and African Studies* 46(5) 453-464

Botton, S., A. Brailowsky, P.-L. Mayaux, (2011), "'Le rejet de la greffe' ou les impensés du transfert de modèle de PPP, les cas de Buenos Aires (Argentine) et de La Paz-El Alto (Bolivie)" in Botton and Blanc (ed). *Services d'eau et secteur privé dans les pays en développement. Perceptions croisées et dynamique des réflexions*. AFD, pp.169-200

Botton, S. (2004), “Les ‘débranchés’ des réseaux urbains d'eau et d'électricité à Buenos Aires : opportunité commerciale ou risque pour les opérateurs ?”, Flux-cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires N°56/57, Paris.

Briscoe, J. (1998), *Water as an economic good: the idea and what it means in practice*.

Budds, J. and G. McGranahan, (2003), “Are the Debates on Water Privatisation Missing the Point? Experiences from Africa, Asia and Latin America”, *Environment and Urbanization*, Vol. 15, No 2, IIED, London.

Castro, E. (2005), “Poverty and Citizenship: Sociological Perspectives on Water Services and Public Private Participation.” *Geoforum*. 38. 756-771

Chatterjee, P. (2004), *Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in Most of the World*. New York: Columbia University Press.

Coing, H. (2010). “Préface” in G. Schneier-Madanès and B. de Gouvello (eds) *L'eau mondialisée, la gouvernance en question*, collection Recherches, La Découverte, Paris

Coutard, O. (1999), *The Governance of Large Technical Systems*. Longon: Routledge.

Dorrier-Appril, E. and S. Jaglin (2002), “Introduction – Gestions urbaines en mutation: du modèle aux arrangements locaux.” *Autrepart*. 5-15.

Florentin, D., (2011). *Insights into public experiences in Argentinian water sector after the end of the PPP-era. Examples from Buenos Aires and the province of Santa Fe*, University of Oxford, Huber Dissertation Prize

Garande, T. et S. Dagg (2005), “Public Participation and Effective Water Governance at the Local Level: A Case Study from a Small Under-Developed Area in Chile.” *Environment, Development and Sustainability*. 7. 417-431

Gassner, K., A. Popov et N. Pushak (2009). *Does Private Sector Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution?* PPIAF Trends and Policy Options. World Bank.

Gouvello (de), B., (2014). « 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*, n°203, pp.16-29

Gouvello (de), B., E. Lentini and G. Schneier-Madanès (2010) “Que reste-t-il de la gestion privée de l’eau en Argentine ? Retour sur l’échec des délégations à des consortiums internationaux”, in Graciela Schneier-Madanès *L’eau mondialisée, la gouvernance en question*, La Découverte « Recherches », 177-198

Gouvello (de), B., (2001), *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, 240 p.

Hall, D. (2001). *Water in public hands*. London: Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich

Hall and Lobina, 2004 *Privatising other People’s Water: the Contradictory Policies of Netherlands, Norway and Sweden*.

PSIRU reports, Business School, University of Greenwich, 9 p

Hall, D. and E. Lobina (2006), *Pipe Dreams: The Failure of the Private Sector to Invest in Water Services in Developing Countries*. London, PSIRU.

Harvey, D. (1989). « From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism ». *Geografiska Annaler*. Series B, Human Geography, Vol. 71, N°1, pp. 3-17

Jaglin, S. and M.-H. Zérah (2010), “Eau des villes : repenser des services en mutation”, *Revue Tiers-Monde* N° 203, Institut d'étude du développement économique et social, université Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris

Kitschelt, H. et S. Wilkinson (2007). *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. NY: Cambridge University Press.

Lauria, M. (1999), « Reconstructing urban theory regime : regulation theory and institutional arrangements », in A.E.G. Jonas et D. Wilson (éds). *The Urban Growth Machine : Critical Perspectives Two Decades Later*, NY, 125-140

Lefebvre, L., and T. Victorisz (2007), “The meaning of social efficiency”. *Review of Political Economy* 19: 139-164.

Mansfield, B. (ed) (2008), *Privatisation: Property and the Remaking of Nature-Society Relations*. Malden, Blackwell.

Marin, P. (2009), “Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experience in Developing Countries”, *Trends and Policy Options*. 8 World Bank/ PPIAF, Washington DC.

Mehrotra, S. and E. Delamonica (2005), "The Private Sector and Privatisation in Social Services: Is the Washington Consensus dead?" *Global Social Policy*, 5. 141-174

Merklen, D. (2008). "L'eau et le travail. Le marché de l'eau potable entre politiques sociales et traditions politiques, Argentine 2004-2006", *Entreprises et histoire*, 50. pp.52-66

Molinari, A. (2009). *Informe de la gerencia de Benchmarking, ERAS, 2006-2009*. 85p. 94

North, P. and U. Huber (2004) Alternative spaces of the "Argentinazo", *Antipode*, 963-985

Paterson, C., D. Mara and T. Curis (2007), "Pro-Poor Sanitation Technologies." *Geoforum*. 38. 901-907

Petit (2010) "Du 'modèle français' à l'émergence d'un 'modèle mondialisé' : le partenariat public-privé (PPP)", in Graciela Schneier-Madanès, *L'eau mondialisée, la gouvernance en question*. 162-175.

Rocca, Mariela Verónica (2010), "*De la concesión a la reestatización: El rol regulador del Estado Argentino en el servicio de agua potable y saneamiento del Area Metropolitana de Buenos Aires (1993-2008). Un abordaje desde la sociología política.*" thèse de doctorat, Buenos Aires.

Rouse, M. (2009) "The Market Centred Paradigm", in Castro and Heller (eds), *Water and Sanitation Services*, Earthscan.

Schneier-Madanès, G. et B. de Gouvello (2003), *Eaux et Réseaux : les défis de la mondialisation*, Éditions de l'IHEAL – La Documentation française, Paris, 346p.

Schneier-Madanès, G. (2001). “La construction des catégories du service public dans un pays émergent: les conflits de la concession d’eau à Buenos Aires”, *Flux*, 44. 46-64

Schouten, M. et K. Schwartz (2006), “Water as a political good: revisiting the relationship between politics and service provision”. *Water Policy*, Vol 9 No 2, 119–129

Schwartz, K. (2008), “Mimicking the private sector: reforms in the water supply and sanitation sector”, conferencia Internacional Usos múltiples del Agua: par la vida y el desarrollo sostenible

Spronk, S. (2010), “Water and Sanitation Utilities in the Global South: re-entering the debate on ‘efficiency’”, *Review of Radical Political Economics*, 42. 156-174

Swyngedouw, E. (2009), “Troubled Waters: The Political Economy of Essential Public Services” in Castro and Heller (eds) *Water and Sanitation Services*

Williamson, J. (1990), “What Washington Means by Policy Reform”, in J. Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.