



**La recomposition du secteur de l'eau et de
l'assainissement en Argentine à l'heure néo-libérale.
Lecture au travers du phénomène coopératif**

Bernard de Gouvello

► **To cite this version:**

Bernard de Gouvello. La recomposition du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine à l'heure néo-libérale. Lecture au travers du phénomène coopératif. Géographie. Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 1999. Français. NNT: . tel-00129511

HAL Id: tel-00129511

<https://theses.hal.science/tel-00129511>

Submitted on 7 Feb 2007

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.

THÈSE
présentée pour l'obtention du diplôme de

DOCTEUR
DE
L'ÉCOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSEES

Spécialité : Urbanisme

présentée par :

Bernard de Gouvello

Sujet de la thèse :

**La recomposition du secteur de l'eau et de
l'assainissement en Argentine à l'heure néo-libérale.
Lecture au travers du phénomène coopératif**

Soutenue à Champs-sur-Marne, le 8 Avril 1999
devant le jury composé de :

Mme. Marie-France Prévôt-Schapira, professeur d'Université (Paris VIII), rapporteur
Mme. Sylvie Jaglin, maître de conférences (Institut Français d'Urbanisme), examinateur
M. Henri Coing, professeur d'Université (Paris XII), directeur de thèse
M. Michel Marié, directeur de recherches émérite (CNRS), président du jury
M. Franck Scherrer, maître de conférences (Institut d'Urbanisme de Lyon), rapporteur

Laboratoires Techniques, Territoires et Sociétés
LATTs (E.N.P.C.)

à mon frère Christophe, une fois pour toutes ?

"Lorsque les choses avaient encore leur intégrité, nous ne doutions pas que nos mots puissent les exprimer. Mais, petit à petit, ces choses se sont cassées, fragmentées, elles ont sombré dans le chaos. Et malgré cela nos mots sont restés les mêmes. Ils ne sont pas adaptés à la nouvelle réalité. Par conséquent, chaque fois que nous essayons de parler de ce que nous voyons, nous parlons à faux, nous déformons cela même que nous voulons représenter. (...) Si vous voulez bien y songer, tout objet remplit une fonction. Un crayon sert à écrire, un soulier est fait pour être porté, une voiture pour être conduite. Que se passe-t-il lorsqu'une chose ne remplit plus sa fonction ? Est-elle toujours la même chose ou est-elle devenue autre ? Si vous arrachez le tissu d'un parapluie, reste-t-il parapluie ? Vous déployez les baleines, les mettez au-dessus de votre tête, vous allez sous la pluie et vous voilà trempé. Est-il possible de continuer à appeler cet objet un parapluie ? En général, on le fait. A l'extrême, on dit que le parapluie est cassé. Selon moi, c'est une grave erreur, c'est la source de tous nos ennuis. Du fait qu'il ne peut plus remplir sa fonction, le parapluie n'en est plus un. (...) À moins que nous ne commençons à inclure la notion de changement dans les mots que nous employons, nous continuerons à être perdus."

Paul Auster, *Trilogie new-yorkaise*

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	iii
RESUME	v
ABSTRACT	vii
INTRODUCTION : LA RECOMPOSITION CONCRETE D'UN SERVICE PUBLIC EN PLEINE MUTATION : L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT EN ARGENTINE	1
PREMIERE PARTIE : UNE HISTOIRE DU SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT EN ARGENTINE	15
CHAPITRE 1 : LE SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT COMME QUASI- MONOPOLE DE L'ACTION FEDERALE.....	17
CHAPITRE 2 : LA RECOMPOSITION DU SECTEUR : DU DEMANTELEMENT DE OSN A L'HEURE NEO-LIBERALE.....	43
DEUXIEME PARTIE : QUATRE «DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS» IMPLIQUANT DES COOPERATIVES.....	61
PROLEGOMENES METHODOLOGIQUES	62
ÉTUDE DE CAS N°1 : SANTA FE : LE «MODELE "SPAR"» A L'ÉPREUVE DE LA REGULATION	83
ÉTUDE DE CAS N°2 : L'AIRE METROPOLITAINE DE BUENOS AIRES ET LA QUESTION DE LA GESTION PLURALISTE DES SERVICES : L'EXEMPLE DE COMACO	157
ÉTUDE DE CAS N°3 : LES COOPERATIVES AU CŒUR DU SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT.....	231
ÉTUDE DE CAS N°4 : LA COOPERATIVE OUVRIERE DE VILLA MARIA : UN NOUVEAU MODE VIABLE DE GESTION DE SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT ?.....	307
TROISIEME PARTIE : LES CARACTERISTIQUES DE LA RECOMPOSITION CONCRETE DU SECTEUR AU NIVEAU LOCAL : DIVERSITE DES SOLUTIONS ET APPRENTISSAGES.....	367
CHAPITRE 1 : LA DIVERSITE DES FORMES CONCRETES DE LA RECOMPOSITION : MONDIALISATION DES MODELES VS IRREDUCTIBILITE DU LOCAL.....	369
CHAPITRE 2 : LA PERENNISATION DES «DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS» : PROCESSUS D'«APPRENTISSAGE PRODUCTIF» VS PROCEDURES DE REGULATION	383
CONCLUSION : LE PHENOMENE COOPERATIF COMME REVELATEUR D'ENJEUX DE LA RECOMPOSITION DU SECTEUR.....	401
BIBLIOGRAPHIE	413
ANNEXES	433

TABLE DES ILLUSTRATIONS	467
TABLE DES MATIERES	469

REMERCIEMENTS

Au cours de sa réalisation, cette thèse a reçu l'appui et le soutien d'un certain nombre d'organismes et de personnes. À tous j'exprime ici ma reconnaissance.

Je remercie tout d'abord Henri Coing qui a bien voulu diriger cette recherche et dont la qualité d'écoute et les nombreux conseils ont constitué un apport essentiel.

J'exprime ma gratitude aux chercheurs, doctorants et personnel administratif du LATTS, laboratoire où j'ai pu réaliser ce travail dans de très bonnes conditions matérielles. Je remercie également le CNRS qui m'a attribué une bourse de docteur-ingénieur et le ministère des affaires étrangères qui, par l'octroi d'une bourse Lavoisier, a rendu possible les missions de recherche en Argentine. L'ambiance chaleureuse du LATTS a également été l'occasion de nouer des relations amicales avec un certain nombre de collègues de bureau : Ana Britto, Elvia Calvacanti, Adriana Parias, Hervé Pauchard, Dominique Theile, Marcelo Vargas et Antoine Beyer.

Au cours de mon séjour en Argentine, j'ai pu bénéficié de conseils méthodologiques appréciables de la part de Fernando Brunstein, chercheur au CEUR. Il me faut aussi remercier ici toutes les personnes qui ont accepté d'être interrogées (et dont la liste est fournie en annexe) : leur contribution à ce travail a été cruciale. Un grand merci aussi à Roberto Bedoya et à sa famille pour m'avoir accueilli chez lui, et à Beatriz Geller pour les nombreux services rendus aussi bien en Argentine qu'en France.

Ces remerciements seraient incomplets si je n'évoquais pas ma famille pour son constant soutien moral et parfois logistique et mes amis Dominique, Fabian et Francis "pour le Louis XIII" et surtout leur amitié qui m'a permis de surmonter plus facilement certains moments de crise.

RÉSUMÉ

Depuis une vingtaine d'années, l'organisation institutionnelle du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine connaît de profondes mutations. Jusqu'à la fin des années 1970, ce secteur était presque entièrement placé sous la tutelle de l'entreprise de l'état fédéral OSN (*Obras Sanitarias de la Nación*), qui définissait l'ensemble des normes et desservait la majorité des villes du pays, le territoire résiduel étant abandonné à d'autres acteurs (coopératives, municipalités ou organismes provinciaux). Ce modèle d'organisation a été démantelé en deux temps : en 1980, les services OSN de l'intérieur du pays ont été décentralisés ; en 1992, les services de la capitale ont été délégués à un consortium privé.

L'objet de cette thèse est d'étudier les recompositions du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine dans le contexte actuel de libéralisation de l'économie et de privatisation des entreprises publiques. La méthode adoptée consiste à appréhender les changements au travers du phénomène coopératif qui est sorti de sa marginalité pour s'intégrer aux dispositifs institutionnels émergeant au niveau local. Quatre cas sont analysés en détail, respectivement situés en banlieue de Buenos Aires, en proximité de Rosario, à Villa María (ville moyenne de la province de Córdoba) et dans la province de Chubut en Patagonie.

Le travail met en évidence que la recomposition du secteur, bien qu'influencée par des modèles d'organisation exogènes (modèle anglais de privatisation-régulation, modèle français de délégation), se décline en pratique sous la forme d'une très grande diversité de solutions organisationnelles. Cette diversité témoigne, d'une part d'une re-territorialisation marquée du secteur, et, d'autre part, de la construction progressive et par apprentissage des modes de gestion émergents. Enfin, la conclusion souligne que la recomposition du secteur ne peut être véritablement achevée sans que soit redéfini précisément le rôle de l'état fédéral.

ABSTRACT

The argentinian water industry has seen a lot of fundamental institutional changes over the last 20 years. Up until the end of the 70's, this industry was almost entirely put under supervision of the federal public company OSN (*Obras Sanitarias de la Nación*), which defined all the standards and provided services in most of the cities, whereas the residual territories were left to other institutions (cooperatives, municipalities, provincial organisms). This organizational model was break up by two stages : in 1980, the OSN's services of the inland cities were decentralized ; in 1992, the services of the metropolitan area were delegated to an international consortium.

This doctoral thesis aims at studying the reconstruction of the argentinian water and sewerage industry in the present context of liberalization of economy and privatization of public companies. The method used consists in focusing the changes through the cooperative phenomenon, no longer marginal, which became integrated into the institutionnal schemes appearing at the local level. Four case studies are analysed in detail, located in the outskirts of Buenos Aires, the suburb of Rosario, Villa María (middle town of the province of Córdoba) and the patagonian province of Chubut.

This work shows how the reconstruction of the sector, although it was influenced by exogenous models of organization, such the english model of privatization and regulation and the french model of delegation, comes into practice in a wide variety of forms of organizational solutions. This diversity attests on one hand a pronounced re-territorialization of the industry and on the other hand the progressive building by apprenticeship of the emerging institutional schemes. The conclusion underlines that the reconstruction of this industry cannot be achieved whithout redefining the role of the federal state.

<u>INTRODUCTION :</u> LA RECOMPOSITION CONCRETE D'UN SERVICE PUBLIC EN PLEINE MUTATION : L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT EN ARGENTINE

Cette thèse s'intéresse à l'évolution actuelle des services d'eau et d'assainissement dans les villes argentines. Autrefois caractérisée par une présence hégémonique de l'État central, l'organisation de ces services connaît depuis une quinzaine d'années une redéfinition profonde et foisonnante. De nouveaux acteurs surgissent (provinces¹, municipalités, entreprises privées, coopératives), articulés entre eux au sein de configurations complexes définies localement. À partir de l'étude détaillée et menée sur la durée de quatre configurations particulières impliquant des coopératives, cette recherche entreprend de saisir les mécanismes par lesquels sont progressivement élaborées et évoluent les modalités concrètes de fonctionnement et de régulation des services dans le contexte actuel.

Au-delà du cas particulier du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine, ce travail a pour ambition d'apporter une contribution originale à un débat plus général, celui de l'évolution des services publics à un moment qui peut être qualifié d'heure néo-libérale.

I- LES SERVICES PUBLICS A L'HEURE NEO-LIBERALE : PRINCIPES DES REFORMES VS REALITE DES RECOMPOSITIONS

Depuis près de vingt ans, l'organisation des activités de service public fait l'objet de nombreuses critiques et d'une remise en question fondamentale. Le constat déjà ancien de l'existence d'une "crise de l'État-providence" - pour reprendre l'expression de Pierre ROSANVALLON² - ou, plus largement, du *Welfare State* - car il s'agit d'un phénomène largement international - a conduit à s'interroger sur les limites du rôle de l'État. En réponse à cette crise, un courant de pensée d'inspiration néo-libérale, stigmatisant le "trop d'État" dans les services publics, a émergé et s'est peu à peu imposé.

¹L'Argentine est un pays fédéral. Les États fédérés sont communément appelés provinces.

²ROSANVALLON (Pierre), 1992 (édition originale 1981), *La crise de l'État-providence*, Paris : Seuil, 184 p. (coll. Points n° 243).

Les services publics reposant sur des réseaux d'infrastructure (télécommunications, électricité, gaz, eau et assainissement) ont été particulièrement concernés par cette influence. Leur nature de services publics à caractère industriel et commercial - selon la dénomination du droit français - les y prédisposaient¹. Concernant ces services, le courant néo-libéral justifie la remise en question du rôle traditionnel de l'État sur la base d'un double argumentaire. D'une part, les administrations publiques ne seraient pas dotées d'un savoir-faire en terme de management aussi efficace que les entreprises privées, ce qui entraînerait des pertes à un moment donné où la mondialisation de l'Économie conduit à prôner la réduction des déficits publics comme une condition essentielle de compétitivité. D'autre part, les évolutions technologiques ayant eu cours dans ces secteurs d'activité font que les conditions autrefois absentes pour une intervention efficace d'acteurs privés sont désormais réunies. En particulier, l'idée de monopole naturel est de plus en plus contestée. Il en va de même des logiques d'intégration verticale et horizontale ayant longtemps présidé à l'organisation de ces secteurs d'activités.

Au-delà des discours, les formes traditionnelles de gestion de ces services publics - organisés autour de l'acteur public (central ou local selon les pays et les secteurs) - ont été fortement ébranlées dans les faits. Les réformes des *public utilities* entreprises dans les années 1980 en Grande-Bretagne par le gouvernement Thatcher non seulement incarnent de manière particulièrement remarquable ce "tournant néo-libéral"², mais encore constituent une étape fondamentale dans sa propagation à d'autres sphères géographiques. Depuis lors, un certain nombre de pays - développés ou non - se sont lancés dans des réformes (déréglementations et re-réglementations) visant à transformer ces secteurs d'activités en des domaines où puisse s'exprimer la logique de marché. Ce phénomène s'est sensiblement accru au cours des dix dernières années. Particulièrement spectaculaire dans le secteur des télécommunications, dans lequel des mutations technologiques sans précédent ont rendu possible la segmentation des activités en marchés indépendants, il a également été considérable dans les domaines de l'électricité, du gaz, de l'eau et de l'assainissement. Dans tous ces secteurs, il est possible de noter une tendance forte et générale au repli de l'État et à l'implication d'entreprises privées.

Au travers de ces différentes expériences, le discours d'inspiration néo-libérale concernant les réformes des services publics s'est affiné et enrichi. Une sorte de catalogue d'objectifs à atteindre en la matière s'est progressivement élaboré, parmi lesquels : la rupture

¹En France, la catégorie des services publics à caractère industriel et commercial a été assujettie dès les années 1920 au droit privé "pour leur assurer la souplesse de gestion nécessaire et leur faciliter l'insertion dans le milieu économique dans lequel ils étaient appelés à vivre" [WEIL (Prosper), 1991 (1ère édition 1964), *Le Droit administratif*, Paris : PUF, p. 20. (coll. Que sais-je ? n°1152)].

²L'expression est empruntée à l'ouvrage dirigé par Bruno JOBERT et paru en 1994 : *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris : L'Harmattan, 328 p. (coll. Logiques Politiques).

des monopoles naturels et l'ouverture à la concurrence, la segmentation des secteurs en activités indépendantes, la transformation de l'État opérateur en État régulateur... Les institutions internationales (tels la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International, etc.) conditionnent leur soutien financier aux pays dits "en développement" (*developping countries*) - caractérisés par une gestion publique jugée déficiente - à l'adoption de réformes sectorielles orientées en ce sens. De sorte que, dans la plupart des espaces d'élaboration des politiques, le débat et les analyses portant sur l'organisation et la réorganisation des services publics se résument désormais le plus souvent à des discussions juridiques, techniques et économiques portant sur les modalités les plus adaptées pour atteindre ces objectifs. Citons, entre autres exemples : la réforme de l'appareil législatif existant en vue de son adaptation au régime de la gestion déléguée ; la définition d'un découpage du système technique permettant de viabiliser une mise aux enchères attractive pour le secteur privé ; la définition tarifaire permettant un recouvrement des coûts et une rémunération suffisante pour l'acteur privé, ...

Le présent travail part de l'idée que de telles analyses sont tout à fait réductrices pour saisir la réalité des réorganisations en cours dans les services publics, fussent-ils à caractère industriel et commercial. Focalisées sur les modalités de l'implication d'acteurs privés, ces analyses ont tendance - sinon à les nier - à mésestimer profondément la diversité des missions et les spécificités des services publics, ainsi que les particularités des contextes dans lesquels ils s'insèrent. Ceux-ci ne sont appréhendés qu'au travers des difficultés qu'ils génèrent dans l'atteinte des objectifs soulignés au-dessus. La formidable diversité des missions et des "raisons d'être" des différents services publics se trouve évacuée d'une discussion autre que technique et unificatrice. Cette éviction est en contradiction avec la genèse et l'histoire de ces services. Comme l'a montré Xavier BEZANÇON sur le cas français¹, les motifs et les modes de genèse des services publics sont multiples. Chaque service public est apparu pour *répondre à un besoin spécifique* dans un *contexte historique, culturel et technique* particulier. Or, dans les débats actuels, tout se passe comme si à la question des vocations et des missions attribuées aux services publics, le discours dominant substituait une interrogation purement instrumentale, qu'elle cherche à faire passer comme équivalente : Comment assurer au mieux l'implication du secteur privé dans tel service ? En conséquence, ces débats ne tiennent compte - sinon à titre secondaire² - ni des spécificités sectorielles de chaque service, ni des particularités sociales et culturelles du contexte dans lesquelles ce service s'insère.

¹BEZANÇON (Xavier), 1995, *Les services publics en France : du moyen âge à la révolution*, Paris : Presses des Ponts et Chaussées, 439 p. Dans cet ouvrage, l'auteur met l'accent non seulement sur la grande diversité des genèses, mais il insiste également sur les redéfinitions successives des missions des services publics au fur et à mesure des époques. Ce thème est repris et développé dans le second tome de l'ouvrage publié en 1997 et consacré à la période historique suivante (de la révolution à la première guerre mondiale).

²Il convient toutefois de relever au cours des dernières années un léger infléchissement dans la réflexion des institutions internationales telle la Banque Mondiale quant aux effets de l'implication d'acteurs privés pour assurer de manière quasi-mécanique une efficacité dans les services publics. Ainsi, si le travail de Gabriel

II- SUJET DE LA THESE : LA RECOMPOSITION CONCRETE DU SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT EN ARGENTINE

Si la présente étude a pour ambition de témoigner de l'influence fondamentale qu'exercent les spécificités sectorielles et les particularités contextuelles sur la manière dont se réorganise concrètement un service public donné en ce moment néo-libéral, son sujet à proprement parler réside dans l'analyse de la recomposition actuelle du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine. Le double choix de ce secteur d'activités d'une part, de cette sphère géographique d'autre part appelle une explication.

Le choix de secteur de l'eau et de l'assainissement

Ce décalage entre les présupposés idéologiques et la nature et la spécificité d'un service donné apparaît de façon manifeste lorsque l'on se penche sur le cas du secteur de l'eau et de l'assainissement. En effet, les principes issus de la mise en place des réformes dans le secteur des télécommunications et de l'électricité se sont retrouvés, par une sorte de mimétisme, dans les projets de réforme du secteur de l'eau et de l'assainissement de nombreux pays. Or, si le secteur de l'eau et de l'assainissement partage avec ceux des télécommunications et de l'électricité la caractéristique de service public reposant sur un réseau d'infrastructures, il est aussi doté de caractéristiques spécifiques qui conduisent à envisager une réforme de ce secteur sur la base de principes issus de l'expérience des télécommunications et de l'électricité avec un certain scepticisme.

En premier lieu, les services d'eau et d'assainissement constituent - à un degré plus fort encore que les autres cités - des *services de base*, puisqu'ils sont de nécessité vitale. Non seulement, il n'est pas possible de vivre sans eau, mais encore son accès sous la garantie d'un minimum de qualité est indispensable pour que ne soit pas mis en péril la santé de la population. Les nécessités d'hygiène publique ont d'ailleurs ainsi justifié l'intervention de l'État dans ce secteur d'activité de manière plus manifeste que les autres secteurs lors de la genèse des infrastructures et services. Si, en Europe et dans l'ensemble des pays développés, l'éventualité de répercussions négatives des services de l'eau et de l'assainissement peuvent,

ROTH, paru en 1987 sous le titre *The private provision of public services* et commandité par la Banque Mondiale, vante sans nuance aucune le recours au privé pour améliorer la prestation des services publics dans les pays en développement, une autre étude plus récente menée par Daniel RIVERA pour cette même institution et portant sur l'évaluation des privatisations ayant eu lieu dans le secteur de l'eau, réalisée en 1996, relève certains problèmes propres au service que le recours au privé n'a pas résolu de lui-même. Cependant ce dernier travail ne remet aucunement en cause les vertus supposées de la "privatisation". On est encore loin d'une réflexion repensant l'organisation des services publics, non pas à partir d'un *a priori* favorable à la gestion privée, mais basée sur la spécificité des besoins auxquels ceux-ci doivent répondre.

compte tenu du degré de développement de ces services, apparaître aujourd'hui comme désormais peu probables, il n'en va pas de même dans un grand nombre de pays où la faible qualité des services et leur universalisation largement inachevée vont encore de pair avec des problèmes récurrents de santé publique (cf. par exemple le retour du Choléra en Amérique Latine).

En second lieu, les évolutions technologiques survenues dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, si elles sont tangibles (micro-filtrations, etc.), n'ont pas connu une ampleur comparable à celles ayant affecté le secteur des télécommunications, ni même le secteur de l'électricité. Les améliorations technologiques ne sauraient remettre en question de manière aussi manifeste le caractère de *monopole naturel* de ces services.

Enfin, à la différence des télécommunications et de l'électricité, les services d'eau et d'assainissement demeurent confinés à une *échelle locale* : ces services ne dépassent que très exceptionnellement l'échelle de l'agglomération.

De façon générale, il est possible d'affirmer à la suite de María Elena CORRALES que, à la différence du secteur des télécommunications, le secteur de l'eau et de l'assainissement se caractérise aujourd'hui par une forte "intégration verticale" et une "désintégration horizontale"¹. Il est donc légitime de s'interroger sur la pertinence et la validité de caractéristiques issues des recombinaisons en cours dans le secteur des télécommunications et de l'électricité pour guider les réformes du secteur de l'eau et de l'assainissement.

Or force est de reconnaître, également dans le cas de l'eau et de l'assainissement au niveau des instances internationales, la prégnance d'un *a priori* favorable au secteur privé. En effet, les modèles d'organisation servant de références sur la scène internationale - le "modèle anglais" de privatisation et le "modèle français" de délégation de service public - sont ceux qui mettent le plus en œuvre l'initiative privée. Évincé des références, le "modèle allemand" (des *Werkstädte*), qui n'accorde pas de place au secteur privé, témoigne ainsi également de l'éviction de solutions organisationnelles ne passant pas par une implication du secteur privé².

¹CORRALES (María Elena), 1997, *Modernización de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en América Latina. El caso de Venezuela : lecciones para una transición exitosa*, Caracas : Corporación Andina de Fomento - Hidrocapital, 97 p.

²Pour une description détaillée des modèles français, anglais et allemand, nous renvoyons le lecteur à l'ouvrage suivant : BARRAQUÉ (Bernard) (sous la dir. de), 1995, *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris : La Découverte, 303 p.

Le choix de l'Argentine

Depuis le début des années 1990, c'est-à-dire peu de temps après l'arrivée au pouvoir de Carlos MENEM, l'Argentine s'est lancée dans un programme de privatisations d'un grand nombre d'entreprises et de secteurs dans lequel l'État était fortement impliqué. Motivé par la nécessité de réduire le poids des dettes extérieures, ce programme ne s'est pas cantonné aux activités industrielles et minières dans lesquelles l'État argentin était fortement présent, il a également très fortement ébranlé les services publics à réseau d'infrastructures. Dans ces domaines, les objectifs invoqués ont largement puisé dans l'argumentaire néo-libéral évoqué précédemment (fin des monopoles, ouverture à la concurrence, repli de l'État sur la fonction de régulateur...). En quelques années, les secteurs du téléphone, du gaz (production, transport et partie de la distribution), de l'électricité (transport, partie de la production et partie de la distribution), des transports (métro de Buenos Aires, lignes de chemin de fer), autrefois entièrement gérés par l'État sont passés sous gestion privée, faisant de l'Argentine une sorte d'exemple modèle d'adaptation au tournant néo-libéral en matière de services publics à réseau d'infrastructures.

Les services d'eau et d'assainissement des villes argentines ne sont pas épargnées par la logique néo-libérale de "privatisation" en œuvre dans le pays. Dans ce secteur, l'Argentine apparaît comme une sorte de laboratoire en "terrain vierge" des deux "modèles d'action privée" de référence sur la scène internationale : le modèle anglais de privatisation et le modèle français de délégation des services. Il est possible d'analyser en ces termes la mise en place du «dispositif institutionnel» adopté pour l'aire métropolitaine de Buenos Aires au cours de l'année 1993. Cependant, en comparaison de secteurs d'activités comme l'électricité, le gaz ou le transport ferroviaire où il disposait de toute latitude pour mettre en œuvre une logique néo-libérale, le pouvoir d'action de l'État fédéral est relativement limité dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Car ce secteur a connu une décentralisation au début des années 1980, entraînant un repli très net du rôle de l'État fédéral au profit des provinces (États fédérés), et, le cas échéant, des municipalités. Ce désengagement, antérieur à l'émergence du projet néo-libéral dans le pays, fait que l'État fédéral ne dispose plus aujourd'hui de toutes les prérogatives. Il ne peut appliquer une politique de privatisation aussi drastique pour l'eau et l'assainissement que celles auxquelles il a soumis les autres secteurs. Ce sont en effet les provinces (et, dans certains cas, des municipalités) qui décident de l'opportunité de transférer ou non au privé les services d'eau et d'assainissement placés sous leur responsabilité, et qui, en cas de transfert, en définissent les modalités. La dimension locale s'affirme donc de façon particulièrement décisive dans ce secteur.

Ainsi l'étude de la recomposition actuelle du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine permet, d'une part de nourrir une discussion portant sur l'articulation entre

principes de recomposition et spécificités du secteur qu'une conception trop mimétique des réformes occulte, et, d'autre part, d'observer la reconstruction d'un secteur de service public à partir de la base. L'idée au cœur de ce travail est la suivante :

La recomposition du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine ne répond pas à une simple application de recettes importées d'inspiration libérale, elle constitue un processus d'élaboration sur la durée à partir de réalités techniques, économiques, culturelles et sociales locales, de sorte que la stabilisation de cette recomposition est largement indéterminée d'avance.

III- APPROCHE ET TERRAIN : ANALYSE DE «DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS»¹ LOCAUX INTEGRANT DES COOPERATIVES

Deux préoccupations se trouvent placées au cœur de l'analyse : en premier lieu, il s'agit d'identifier précisément la mission, les besoins et défis du service étudié ; en second lieu, il s'agit de comprendre en détail le mécanisme de production de règles de gestion de l'organisation mise en place pour le gérer. La démarche adoptée dans ce travail consiste à confronter en permanence ces deux préoccupations. Du point de vue méthodologique, cela se traduit par le fait d'opérer une lecture des phénomènes de recomposition à partir des réalités techniques du secteur d'une part, de la relation qu'entretiennent entre eux les différents acteurs institutionnels concernés par le service d'autre part.

Une lecture des réalités techniques du secteur

Trois caractéristiques fondamentales permettent d'opérer un premier positionnement des services d'eau et d'assainissement dans la myriade des services publics. Chacune d'entre elles entraîne un choix méthodologique qu'il y a lieu d'explicitier.

Il y a tout d'abord une caractéristique technique. Les services d'eau et d'assainissement reposent sur l'existence de réseaux d'infrastructure lourde². En conséquence, la question patrimoniale revêt une importance particulière. La construction et le maintien en état et le renouvellement des réseaux et des autres installations indispensables au fonctionnement des services constituent le "nerf de la guerre" auquel sont confrontés tous les services d'eau et

¹L'expression «dispositif institutionnel» désigne l'agencement d'acteurs institutionnels juridiquement impliqués dans la gestion d'un service donné à un titre ou une autre. Utilisée de manière systématique pour l'analyse des études de cas, cette notion fait l'objet d'une définition plus précise en début de la seconde partie de ce travail (prolégomènes méthodologiques).

²Il est fait ici référence à des services dans des villes, c'est-à-dire des lieux où la concentration de la population ne rend pas possible l'utilisation de solutions techniques alternatives (puits,...) viables sur le long terme.

d'assainissement. En raison du caractère fortement "capitalistique" du secteur de l'eau et de l'assainissement, il s'agit de faire des investissements très lourds, sur la longue durée et à des moments opportuns. La faisabilité de tels investissements suppose l'invention, au niveau de l'organisation de la gestion des services, de modalités qui permettent l'accès à des emprunts à long terme et la constitution de provisions en vue de leur remboursement. La compréhension des processus d'élaboration par les acteurs de ces modalités passe par *une analyse devant intégrer la durée*.

La seconde caractéristique est d'ordre économique et politique. Les services d'eau et d'assainissement sont considérés comme des "services plutôt marchands". Par l'expression "services plutôt marchands", nous voulons indiquer que le caractère "marchand" de ces services doit être compris au sens large, à savoir que le bénéfice de ces services est théoriquement assujéti au paiement obligatoire d'une facture (quel que soit son mode de calcul), laquelle doit permettre, au moins partiellement, le recouvrement des coûts d'exploitation. En fait, il s'agit là d'une caractéristique qui n'est pas seulement économique mais éminemment politique, car le caractère "marchand" des services d'eau et d'assainissement, même dans l'acception large définie ci-dessus, ne constitue pas une donnée de la nature. Ce caractère "marchand" est en fait un construit sur longue période et, dans certains pays, ce construit est tardif, voire encore inexistant. Même dans le cas français, où il peut paraître plus évident qu'ailleurs en raison de l'implication ancienne d'importants groupes privés dans ce secteur d'activité, le caractère "marchand" des services d'eau et d'assainissement ne s'est établi que progressivement. Car, si selon le droit administratif français, l'eau et l'assainissement relèvent de la catégorie des SPIC (Service Public à caractère Industriel et Commercial), il convient de noter que, par rapport à d'autres SPIC (comme le téléphone ou l'électricité) le caractère "marchand" des services d'eau et d'assainissement apparaît historiquement et géographiquement moins établi que ces derniers. Ainsi, la genèse des réseaux de distribution d'eau dans les grandes villes a souvent obéi à une logique hygiéniste, laquelle a parfois marqué les cultures hydrauliques, tant chez les opérateurs que chez les usagers. De la même façon, aux États-Unis d'Amérique, les réflexions portant sur les *Public Utilities* négligeaient les services d'eau et d'assainissement il y a quelques années encore¹. En Argentine, ce construit est très récent. Comme il le sera montré, le «modèle OSN» n'intègre pas cette caractéristique, le développement des réseaux d'eau potable et d'assainissement en Argentine a principalement répondu à une logique d'ingénierie hygiéniste qui s'incarne dans le système sans compteurs d'eau dit de la *canilla libre*, lequel néglige notablement la question du recouvrement des coûts par la facturation à l'usager. L'idée

¹Voir à ce titre l'ouvrage de PHILIPPS (Charles F., Jr.), 1988 (second edition), *The regulation of Public Utilities*, Arlington, Virginia : Public Utilities Reports Inc., 911 p. et, en particulier, le chapitre 16 "Water industry".

présidant à cette logique hygiéniste est que l'eau étant synonyme de santé, il n'est pas acceptable d'en limiter le niveau de consommation. Cette même logique prévalait d'ailleurs il y a encore seulement quelques années au Royaume-Uni avant la privatisation du secteur. Ainsi, dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, la nature de la perception par le pouvoir politique du service considéré constitue un élément déterminant pour l'organisation de ce service. C'est pourquoi, *la dimension politique sera importante pour l'analyse de ces services.*

Enfin, la troisième caractéristique des services d'eau et d'assainissement, sur laquelle nous désirons insister plus particulièrement, est qu'il s'agit de services publics locaux¹. Cette dernière caractéristique constitue une dimension essentielle à nos yeux, car elle signifie que, concrètement, c'est surtout au niveau local que sont définis la mission, les besoins et défis de services d'eau et d'assainissement donnés². *La dimension locale est ainsi tout à fait centrale dans ce travail.* Dans la pratique, elle se traduit par l'importante place accordée au développement des études de cas.

Les services d'eau et d'assainissement sont en pleine redéfinition un peu partout dans le monde, de telle sorte que le débat s'internationalise. Dans ces conditions, il peut sembler étrange d'insister sur le local et ses spécificités à l'heure où l'accent est plutôt mis sur le phénomène de mondialisation ? Dans le domaine des services d'eau et d'assainissement, la planète n'offre-t-elle pas de vastes territoires vierges pour la mise en place des modèles dominants de gestion des services d'eau et d'assainissement, à savoir les modèles "français" et "anglais" ?

Sous une simplicité apparente des solutions, l'observation révèle la complexité réelle des phénomènes de réorganisation des services. En effet, si l'on constate bien une implication croissante d'acteurs privés dans le secteur de l'eau et de l'assainissement des villes à travers le monde³, il faut alors également reconnaître que cette implication revêt les formes les plus diverses. L'idée d'exportation de modèles clé en mains ne résiste pas à l'analyse de la réalité⁴. L'enjeu essentiel de la réussite de la reprise de services par des grands groupes étrangers - ils

¹Qu'ils soient assurés par une administration centrale ou par une administration locale, la gestion technique des services d'eau et d'assainissement demeure locale, en raison du caractère local des réseaux concernés. Contrairement aux cas de l'électricité et du téléphone, une interconnexion de services d'eau et/ou d'assainissement à une large échelle est rarement avantageuse. Elle est toujours très coûteuse et ne se justifie qu'en l'absence de ressources en eau localement disponibles.

²De ce point de vue, les services d'eau et d'assainissement se distinguent fortement d'autres SPIC à support réseau comme le téléphone ou l'électricité.

³Cf. l'impressionnant développement à l'international de la Lyonnaise des Eaux depuis le début des années 1990. Le groupe est désormais présent sur tous les continents, au travers de contrats importants : Argentine, Australie, Philippines, Mexique, Europe de l'Est,...

⁴Cf. à ce sujet COING (Henri), 1996, *Gestion des services urbains et métissage des modèles nationaux: l'expérience Latino-américaine éclaire-t-elle le débat européen?*. Colloque Services Publics Délégués et Marchés de l'Eau en Europe.- Toulouse, 1er et 2 février 1996, 17 p.

le confessent eux-mêmes - réside bien plus dans une adaptation à des contextes et des mentalités très divers qu'à une reproduction des modalités d'action en usage sur leurs territoires d'origine¹. Partout, il faut composer avec ce que le contexte offre de spécifique. Ainsi, au-delà du constat global d'un mouvement de plus en plus généralisé de *privatisation* ou de *délégation au privé* des services d'eau et d'assainissement, le niveau local apparaît comme le plus pertinent pour saisir comment les services fonctionnent et évoluent réellement.

Notion centrale dans ce travail, le "local" se décline selon plusieurs dimensions. Les dimensions technique et économique tout d'abord, évoquées auparavant. C'est en effet à ce niveau surtout que sont prises les décisions techniques et économiques ayant trait aux services. Mais la notion de "local" va bien au-delà de ces deux dimensions pour embrasser également celles du social, du politique et du culturel. Comme nous l'avons expliqué la définition du mode de fonctionnement d'un service public témoigne d'un choix de société, en l'occurrence de celui de la société locale. Enfin, se placer au niveau local va aussi de pair avec adopter un regard sur la durée, le local apparaissant donc comme une sorte de creuset.

L'analyse des rapports entre acteurs institutionnels

La diversité des modes d'intervention des acteurs privés dans la réorganisation des services d'eau et d'assainissement en de nombreux endroits de la planète va de pair avec une complexification du système d'acteurs concernés par la gestion de ces services. Car, si la participation des acteurs privés est partout sollicitée, cette dernière, lorsqu'elle se concrétise, ne recouvre pas l'intégralité des tâches (fonctions, missions) inhérentes aux services. Presque toujours l'État central ou le pouvoir politique local (voire les deux simultanément) gardent un rôle dans la gestion des services concernés. Plus précisément, il se dégage une tendance générale - concomitante à l'implication d'acteurs privés - consistant en la séparation des fonctions d'opération (incluant au minimum la gestion quotidienne des installations) et de la régulation (comprenant au moins un ensemble de procédures de contrôle). Tandis que l'acteur privé s'implique sur les fonctions d'opération, la régulation reste du ressort des acteurs publics.

¹Ainsi, dans la revue *PCM - Le Pont* de Novembre 1996, le responsable technique de la Direction des Exploitations à l'étranger de la Compagnie Générale des Eaux insiste, en prenant exemple sur les cas de Kuala Lumpur en Malaisie et de Pilsen en République Tchèque, sur la "nécessité de s'adapter aux particularités locales des pays concernés" et précise : "Maîtrise de technologies variées et parmi les meilleures du monde, savoir-faire incomparable pour l'exploitation des services d'eau ou d'usines, disponibilité de nombreux experts... Tout cela ne suffit pas, il est important d'envisager l'exploitation des services d'eau à l'étranger avec beaucoup de modestie, d'attention aux besoins, aux sensibilités des interlocuteurs locaux". [LAURAS (Patrick), "La gestion déléguée : une activité sur mesure. Deux cas concrets : Kuala Lumpur en Malaisie et Pilsen en République Tchèque", pp. 20-21.]

La frontière précise entre ce qu'il faut entendre concrètement par "opération" d'une part et par "régulation" d'autre part n'est pas aisée. Où commence la régulation, où s'achève l'opération ? Ainsi, où situer une activité comme le contrôle périodique de la potabilité de l'eau ou encore la fixation du régime tarifaire ? Ces questions ne sont pas uniquement théoriques. Elles se trouveront au cœur des analyses dans les différentes études de cas. Précisons d'ores et déjà que cette frontière est très fluctuante, dans l'espace comme dans le temps. En effet, nous observerons qu'elle varie notablement d'un cas à l'autre, et, de surcroît, qu'elle est le plus souvent évolutive, puisqu'elle se modifie au fur et à mesure, en fonction des questions et des problèmes révélés par la gestion quotidienne des services.

La gestion des services d'eau et d'assainissement concerne donc de moins en moins un seul acteur, la redistribution de rôles et de fonctions en impliquant de plus en plus. En conséquence, le type d'analyse approprié à l'étude des services d'eau et d'assainissement réside désormais de plus en plus dans *l'analyse des rapports entre plusieurs acteurs institutionnels impliqués dans la gestion d'une activité commune*. Le choix d'outils nécessaires à ce type d'analyse figurera au centre de nos préoccupations méthodologiques.

L'enjeu véritable de la réorganisation des services d'eau et d'assainissement ne se situe pas tant au niveau des modèles théoriques, mais bien plus dans ce qui se passe réellement sur le terrain. C'est pourquoi, la réflexion sur la réorganisation des services d'eau potable et d'assainissement conduira à porter un regard sur les phénomènes de recomposition en cours dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine. L'ampleur des réformes menées à terme dans ce secteur fait de ce dernier un lieu de foisonnement de nouvelles configurations (que nous qualifierons de nouveaux «dispositifs institutionnels») pour l'organisation de ces services.

Le propos de ce travail n'est pas de réaliser un inventaire - même partiel ou encore une typologie des recompositions observables aujourd'hui en Argentine dans le secteur. Ce serait une tâche non seulement considérable mais également peu pertinente. En effet, l'intensité des changements en cours dans le secteur de l'eau et de l'assainissement de ce pays génère une variété de solutions institutionnelles à la stabilité incertaine. De plus, et surtout, à peine élaborée, toute classification, ne pouvant avoir une dimension dynamique, s'avérerait rapidement obsolète. Afin de saisir les processus en cours, *la dimension dynamique de l'analyse est essentielle*. C'est pourquoi, celle-ci se trouve également au cœur de la démarche adoptée dans ce travail.

Basé sur quatre exemples particuliers, le travail a pour objet de comprendre les logiques et les dynamiques mises en œuvre par les acteurs concernés par l'élaboration et le fonctionnement concret d'un «dispositif institutionnel» dans cette phase de recomposition du secteur. La description de ces dispositifs constituera un préalable indispensable à l'analyse

principale, centrée sur le processus de production de règles de fonctionnement et de modalités de régulation mis en œuvre par les systèmes d'acteurs concernés. Celle-ci consistera d'une part à déterminer les facteurs présidant à l'adoption des «dispositifs institutionnels» étudiés et, d'autre part, à identifier les modalités concrètes que les acteurs concernés par ces dispositifs élaborent pour assurer une gestion viable et durable des services.

Autrement dit, l'objet de notre travail est d'analyser la manière dont un système d'acteurs s'organise autour des services d'eau et d'assainissement et sont produites concrètement les règles de fonctionnement technique et économique ainsi que les modalités de régulation politique et sociale permettant de répondre aux besoins et contraintes des services en assurant la pérennité de l'organisation adoptée. Notre postulat de départ est le suivant : les règles qui permettent le fonctionnement durable d'un «dispositif institutionnel» sont élaborées sur la durée, progressivement. Plus précisément, il y a, de la part des acteurs concernés par la gestion des services et au travers des relations qu'ils entretiennent entre eux en tant que système d'acteurs, un travail concret et échelonné sur la durée d'interprétation, d'adaptation et de révision des règles explicitement ou implicitement mises en place lors de l'adoption du «dispositif institutionnel» initial. Ce travail d'invention puis de réadaptation continue constitue l'objet central de l'analyse.

Le choix de «dispositifs institutionnels» intégrant des coopératives

Le terrain de la thèse est constitué par quatre «dispositifs institutionnels» mettant en œuvre des coopératives qui ont surgi ou se sont réaménagées dans le contexte de la réorganisation radicale du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine. Le choix de tels dispositifs repose sur une double justification.

En premier lieu, opter pour l'étude de «dispositifs institutionnels» mettant en œuvre des formes coopératives permet d'ancrer notre réflexion sur une réalité concrète et significative. Depuis la fin des années 1960, un grand nombre de coopératives ont vu le jour en Argentine dans le secteur de l'eau et l'assainissement. Schématiquement, il est possible de distinguer deux types de coopératives, en fonction de leur origine. Les plus nombreuses sont les coopératives issues du *Plan Nacional de Agua Potable*. Ce *Plan*, mis en place à l'aide de financements internationaux, de la BID (Banque Interaméricaine de Développement) avait pour objet d'assurer la desserte en eau potable des localités rurales. Un organisme de l'État fédéral (le SNAP, *Servicio Nacional de Agua Potable*), relayé au niveau de chaque province, promouvait la création de coopératives pour la prise en charge de la gestion du service d'eau potable, une fois les infrastructures réalisées. Jusqu'à la fin des années 1980, plusieurs centaines de coopératives ont ainsi été constituées dans tout le pays, la grande majorité dans des localités rurales. Mais, à partir du début des années 1970, un grand nombre de coopératives ont surgi en périphérie des grandes villes. Celles-ci ont été créées à l'initiative

des habitants eux-mêmes afin de pallier l'absence de services dans ces zones, absence consécutive à la crise affectant l'entreprise publique nationale régnant alors sur le secteur : OSN (*Obras Sanitarias de la Nación*). Le phénomène coopératif dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine a donc une certaine tradition : il s'inscrit dans l'histoire de ce secteur. La "solution" coopérative, comme alternative à un mode de gestion étatique en pleine crise, a fait l'objet, dans le cas de l'aire métropolitaine de Buenos Aires, d'un corpus important de travaux, réalisés au CEUR (*Centro de Estudios Urbanos y Regionales*, Buenos Aires) à la charnière des années 1980 et 1990 sous la direction de Fernando BRUNSTEIN. Après s'être livrée à une phase de capitalisation de données globales¹ (historique des services, tant du point de vue technique que du point de vue institutionnel ; étude des taux de raccordements et de la qualité de service à l'échelle des municipalités ; analyse des institutions,...), l'équipe du CEUR a porté son effort sur une échelle plus locale et s'est consacrée à l'étude d'une quinzaine d'expériences communautaires de gestion de l'eau existantes dans le Grand Buenos Aires². Il s'agissait d'identifier les facteurs déterminant la réussite ou l'échec d'une expérience communautaire (et, en particulier d'une coopérative d'usagers, qui constitue la forme la plus répandue) en matière de gestion de l'eau en vue de la répliquabilité de celles-ci à d'autres groupes. Cette recherche a permis de constater l'influence de facteurs, tels que l'origine de l'expérience communautaire, la participation et l'effectivité des pratiques de démocratie locale ou encore le niveau moyen de ressources économiques des membres de la communauté concernée³.

Mais l'intérêt de se pencher sur des dispositifs intégrant des coopératives va bien au-delà de l'étude de cette tradition "palliative" de l'expression du phénomène coopératif dans le secteur, en raison de l'ampleur des réformes touchant le secteur de l'eau et de l'assainissement depuis le début des années 1990. À une organisation du secteur principalement centrée sur le très monolithique «modèle OSN» a succédé une myriade de réarrangements divers. Cette remise en question complète de l'organisation s'est répercutée sur le phénomène coopératif qui a commencé à opérer une véritable mutation. De solutions palliatives aux déficiences du «modèle "OSN"», les coopératives sont devenues des acteurs à part entière de la

¹Cf. en particulier BRUNSTEIN.(Fernando) (sous la dir. de), 1988, *Crisis y servicios públicos: agua y saneamiento en la región metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires : CEUR, 148 p, (coll. Cuadernos del CEUR n° 23) et BRUNSTEIN (Fernando), 1989, *Agua potable en el Gran Buenos Aires: un drama popular*, Buenos Aires : CEAL, 32 p., (coll. Conflictos y procesos de Historia Argentina n° 36)

²BRUNSTEIN (Fernando) (sous la dir. de), 1992, *Gestión de los servicios de agua potable por organizaciones comunitarias en el Gran Buenos Aires. Evaluación de resultados*, Buenos Aires : CEUR, OPS, 234 p. Une première étude exploratoire, effectuée en 1990 et portant sur quatre coopératives, avait d'ailleurs été objet d'une collaboration entre le LATTIS et le CEUR : BRUNSTEIN (Fernando), MONTAÑO (Iraïda), 1990, *Les coopératives peuvent-elles se substituer à l'État ?*, Paris : LATTIS-ENPC/Plan Urbain, 182 p.

³Ainsi, la recherche montra que les expériences communautaires d'origine exogène étaient notablement plus fragiles que celles issues de la volonté directe des habitants concernés. Le risque d'une participation réduite ou seulement formelle des membres fût également dénoncé. Enfin, il apparût qu'en-deçà d'un certain seuil de revenus, la pérennité des expériences communautaires en matière de gestion de l'eau se trouvait compromise.

recomposition du secteur. Qu'il s'agisse de l'émergence de nouvelles coopératives ou du recyclage de coopératives antérieures face aux bouleversements actuels, le phénomène coopératif dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement apparaît désormais moins comme le fruit d'une tradition antérieure que comme une réponse socialement inventée à une situation nouvelle. De sorte que l'analyse des conditions de l'émergence et de la stabilisation d'expériences mettant en œuvre des coopératives dans le contexte actuel de recomposition du secteur de l'eau et de l'assainissement est significative au-delà de la particularité du phénomène coopératif lui-même. Elle permet de faire ressortir avec une acuité accrue les mécanismes concrets de la recomposition du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine telle qu'elle se manifeste à partir du niveau local.

IV- ORGANISATION DE LA RECHERCHE

Du point de vue formel, la recherche est organisée en trois parties d'importance inégale.

La première partie consiste en une histoire du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine. Celle-ci est réalisée avec une double préoccupation. D'une part, il s'agira de replacer la recomposition actuelle du secteur de l'eau dans un cadre historique plus large, en soulignant les ruptures et les continuités avec son organisation antérieure (l'ère du «modèle OSN»). D'autre part, le rôle joué par les coopératives dans ce secteur suivant l'époque considérée sera décrit et, au-delà, l'évolution de la signification du phénomène coopératif dans le secteur.

La seconde partie est composée par les quatre études de cas. L'essentiel du travail d'analyse se faisant sur la base de l'étude détaillée des pratiques concrètes, cette partie sera la plus volumineuse. Sans entrer dès à présent dans une description individuelle de ces cas, il convient d'indiquer que l'échantillon retenu se caractérise par une double diversité. Diversité géographique tout d'abord, dont témoigne la localisation des services étudiés : aire métropolitaine de Buenos Aires, province de Santa Fe au nord, province de Córdoba à l'est - au cœur géographique du pays -, et province patagonienne de Chubut au sud. Diversité en terme de signification du phénomène coopératif ensuite, chacun des cas étudiés correspondant à l'une des logiques d'émergence de coopératives dans le secteur qui auront été mises en évidence en première partie.

À partir des enseignements tirés des études de cas exposés précédemment, la troisième partie aura pour objet de dégager les caractéristiques de la recomposition concrète du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine à partir du niveau local.

La conclusion finale sera l'occasion d'ouvrir l'analyse à certains enjeux et questionnements fondamentaux que les modalités empruntées par la recomposition actuelle du secteur soulèvent et que le phénomène coopératif révèle plus particulièrement.

<u>PREMIÈRE PARTIE :</u> UNE HISTOIRE DU SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT EN ARGENTINE

Le propos de cette première partie est d'effectuer un parcours historique du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine. Ce parcours est réalisé avec un double objectif.

Tout d'abord, il s'agit de fournir au lecteur une vision sur la durée du secteur de l'eau potable et de l'assainissement en Argentine. Une telle vision n'est pas seulement utile pour présenter des données générales sur le secteur, elle est également nécessaire et fondamentale pour pouvoir saisir la portée que va y avoir le tournant néo-libéral et les formes concrètes sous lesquelles il se manifeste. En effet, celles-ci ne peuvent être correctement appréhendées qu'à partir de la manière dont se sont structurées sur la durée les spécificités culturelles et politiques du pays d'une part, du secteur de l'eau et de l'assainissement dans ce pays d'autre part. Autrement dit, il s'agit de montrer que la vision selon laquelle le secteur de l'eau en Argentine constituerait, en ce moment néo-libéral, une sorte de terrain vierge pouvant servir de laboratoire des solutions institutionnelles élaborées dans les organismes internationaux (Banque mondiale en particulier) est inopérante et erronée. L'intensité des réformes entreprises dans ce pays dans l'optique néo-libérale en ce qui concerne les activités des services publics ne saurait en effet gommer toutes les structurations réalisées dans le passé. Cela est d'autant plus patent dans le secteur de l'eau et de l'assainissement où, comme il le sera montré, la portée des réformes entreprises doit être fortement relativisée.

De façon très générale, l'histoire du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine peut être subdivisée en deux phases, selon le rôle qu'y joue l'État fédéral. Dans une première phase, celui-ci occupe une place prépondérante. La structuration du secteur repose alors essentiellement sur l'acteur fédéral incarné par l'entreprise OSN (*Obras Sanitarias de la Nación*). À partir de 1980, le démantèlement de cette entreprise marque la fin de la prépondérance de l'État fédéral dans le secteur et, partant, le début de la seconde phase, où s'opère progressivement une variété de recompositions à partir de logiques impliquant une multiplicité d'acteurs relevant d'échelles diverses (entreprises privées, administrations provinciales, municipalités, coopératives,...). Le second objet de cette partie est d'établir un lien entre ces deux phases et la manifestation du phénomène coopératif dans le secteur. Il

s'agit de montrer comment le rôle et la place des coopératives, non seulement change sensiblement d'une phase à l'autre, mais encore évolue à l'intérieur de chacune d'entre elles.

D'un point de vue pratique, cette partie s'organise autour de deux chapitres correspondant aux deux phases évoquées ci-dessus. Le premier chapitre s'intéresse à la période au cours de laquelle le rôle de l'État fédéral est prédominant dans le secteur. Il s'agit d'y décrire, d'une part la manière dont s'impose progressivement l'action de l'État fédéral et les caractéristiques du «modèle OSN» qui l'incarne, et, d'autre part, de caractériser dans ce contexte l'émergence et les différents espaces investis par le phénomène coopératif dans le secteur. Le second chapitre est consacré à la phase de recomposition du secteur à partir du retrait de l'acteur fédéral. L'objet est, d'une part de décrire la transformation du secteur - auparavant organisé autour d'un acteur unique - en une réalité polymorphe et, d'autre part, de montrer comment les conditions évolutives de la recomposition agissent sur la nature et les modes d'intégration des coopératives dans le secteur.

CHAPITRE 1 :

LE SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT COMME QUASI-MONOPOLE DE L'ACTION FÉDÉRALE

Ce premier chapitre couvre la plus large partie de l'histoire du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine, puisque la période considérée s'étend de la fin du 19ème siècle (époque où se construisent les premiers réseaux de Buenos Aires) à la fin des années 1970. L'unité de cette longue période réside dans le rôle prépondérant qu'y joue l'État fédéral, au travers de l'entreprise OSN (*Obras Sanitarias de la Nación*). La structuration du secteur est alors complètement inhérente au «modèle OSN», de sorte que les autres acteurs - et, parmi eux, les coopératives - se voient attribuer une place secondaire, voire inexistante dans son organisation institutionnelle.

Par delà cette unité générale, cette période peut être subdivisée en deux temps, subdivision que reflète l'organisation interne du chapitre. La première section recouvre toute la période s'étendant de l'émergence de l'action étatique dans le secteur à l'apogée du «modèle OSN». Elle inclue également l'émergence du phénomène coopératif dans le secteur, qui, en cohérence avec ce modèle, se trouve cantonné au monde rural. La période couverte par la seconde section est d'une nature sensiblement différente. Il s'agit d'une phase de déclin. Le «modèle OSN», entré progressivement en crise, ne subit pourtant pas de modification. L'organisation institutionnelle du secteur perdure, mais est de moins en moins adaptée au contexte. Cette entrée en crise va se répercuter sur l'évolution du phénomène coopératif dans le secteur, lequel va progressivement et *de facto* adopter de nouveaux visages et occuper de nouveaux espaces.

I- LA CONSTITUTION D'UN QUASI-MONOPOLE D'ETAT

Au cours de la première phase de son histoire, le secteur de l'eau et de l'assainissement va être marqué par l'intervention puis l'affirmation de l'action fédérale, au travers de l'entreprise publique, OSN - *Obras Sanitarias de la Nación* (Travaux Sanitaires de la Nation). Le développement progressif de cette entreprise, érigée en véritable vitrine sociale par les gouvernements successifs durant plusieurs décennies, va l'amener à occuper une place de quasi-monopole dans le secteur.

A- LA CONSTRUCTION ET LA STABILISATION DU «MODELE OSN»

Le rôle prédominant joué par l'État fédéral dans l'organisation du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine n'était pas établi d'avance. C'est le résultat d'une construction historique, "l'aboutissement d'un [double] processus de dessaisissement des communes, traditionnellement compétentes dans ce domaine, et d'exclusion du secteur privé."¹

De l'émergence de l'action fédérale au «modèle OSN»

Avant 1860, il n'existe pas en Argentine de réseaux de distribution d'eau courante à proprement parler. À Buenos Aires, la population se procure de l'eau, en ayant recours à des porteurs d'eau ou en l'extrayant directement de puits, les ressources naturelles étant abondantes². Mais les conditions hygiéniques sont particulièrement mauvaises. "La cité créole est extrêmement malsaine. Sur les chaussées défoncées, transformées en mares d'eau stagnantes, pullulent les moustiques, porteurs de germes. Les rues sont encombrées d'ordures, de charognes, d'excréments puisque la voirie et les égouts n'existent pas. L'alimentation en eau défie toutes les règles d'hygiène."³ Ce manque d'hygiène va être à l'origine de l'intervention de l'acteur public en matière de desserte d'eau potable.

Deux épidémies se révèlent particulièrement dévastatrices. Le choléra fait 8.000 morts en 1867. Quatre années plus tard, la fièvre jaune ajoute 20.000 victimes. Après avoir autorisé la réalisation d'une adduction d'eau en 1868, le gouvernement de la province de Buenos Aires, soumis de nouveau à de violentes réactions populaires, décrète en 1871 que celui-ci doit être redéfini et complété par un réseau d'assainissement : c'est le projet Bateman⁴. Cependant, "la classe politique, très conservatrice, vivant essentiellement des revenus agricoles, rechigne à développer des équipements urbains dont elle n'entrevoit pas les bénéfices. Les travaux (...) s'effectuent de manière chaotique : (...) ils ne commencent qu'en 1874 et s'interrompent faute de moyens en 1877"⁵. Lorsque, suite à la fédéralisation de Buenos Aires en 1880, l'État fédéral hérite de la situation, tout ou presque reste à faire. "Seules 6.085 maisons étaient alors

¹COING (H.), de LARA (Ph.), MONTAÑO (I.), 1989, *Privatisation et régulation des services urbains. Une étude comparative*, Paris : LATTES-ENPC/Plan Urbain, page 25.

²En 1856, la compagnie de chemins de fer privés *Ferrocarril Oeste* construit une conduite s'alimentant dans le río de La Plata destiné à ses ateliers, car l'eau de la nappe corrodait les chaudières. Bien que les riverains de ces ateliers obtinrent d'être desservis par ce système, ce cas de réseau local constitue une exception.

³BOURDE (Guy), 1974, *Urbanisation et immigration en Amérique Latine : Buenos Aires (XIXe-XXe siècles)*, Paris : Aubier, 300 p.

⁴Le projet porte le nom de l'ingénieur concepteur.

⁵BODARD (Thierry), 1987, "Du réseau au bombeador. L'alternative critique pour l'eau potable" in DUPUY (Gabriel) et al., *La crise des réseaux d'infrastructure : le cas de Buenos Aires*, Paris : LATTES-ENPC, page 28.

desservies."¹ Ainsi, même si la province de Buenos Aires aura été le premier acteur public à agir dans le domaine², son empreinte sur la genèse des réseaux d'eau et d'assainissement de la capitale sera restée faible.

Les premiers pas de l'État fédéral dans le domaine ne sont guère convaincants. En 1880, celui-ci crée, au sein du ministère de l'intérieur, la Commission Nationale des Ouvrages de Salubrité (*Comisión Nacional de Obras de Salubridad*) pour gérer les installations existantes et, afin de relancer les travaux, met en place un impôt de 5% portant sur les loyers des propriétés immobilières, commerciales et industrielles. Mais les travaux, repris en 1883, s'interrompent à nouveau en 1886, faute de financement. Afin de sortir de cette impasse, l'État fédéral décide alors de procéder à la concession de la construction et de l'exploitation des ouvrages à une compagnie privée. "Le montage est classique : une compagnie financière *ad hoc*, établie à Londres, achète à l'État l'octroi pour 39 ans de la concession et s'engage à achever le projet Bateman dans un délai de trois ans. En contrepartie elle peut se rémunérer sur l'usager en percevant une taxe mensuelle de branchement."³ Mais cette tentative se révèle un échec. D'une part, la compagnie, dans une logique de profit, fait porter l'intégralité de son effort sur les réseaux de distribution et néglige totalement l'ossature du réseau. D'autre part, les abonnés refusent de s'acquitter de la taxe mensuelle qu'ils jugent trop onéreuse. Le contrat, signé en 1888, est résilié dès 1891. Suite à ce dernier échec, la politique de l'État fédéral va se modifier radicalement. Alors que la construction et la gestion d'autres infrastructures urbaines de Buenos Aires telles que les lignes de chemin de fer et de métro sont confiées au secteur privé (au travers de concessions effectuées par la Nation dont une faible fraction des bénéfices est reversée à la municipalité), seul l'État fédéral joue désormais un rôle dans la fourniture des services d'eau potable et d'assainissement de la ville. À cet effet, une nouvelle Commission des Ouvrages de Salubrité est constituée au sein du ministère des travaux publics.

À cette époque, la situation de Buenos Aires constitue un cas particulier, dû à son statut de capitale fédérale. Partout ailleurs en effet, en vertu du caractère fédéral de l'Argentine scellé dans la constitution nationale de 1853, les responsabilités en matière de distribution d'eau et d'assainissement sont définies au niveau de chaque province. Et, dans leur grande majorité, les provinces attribuent toutes (ou partie de) ces compétences aux municipalités, les provinces conservant cependant parfois des prérogatives en la matière en ce qui concerne leur capitale. Par ailleurs, ces collectivités locales ont la possibilité de recourir à

¹HERZ (Enrique Germán), 1979, *Historia del agua en Buenos Aires*, Buenos Aires : Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, page 42.

²L'institution municipale, faible, ne joue ici aucun rôle.

³BODARD (Thierry), 1987, "Du réseau au bombeador. L'alternative critique pour l'eau potable" in DUPUY (Gabriel) et al., *La crise des réseaux d'infrastructure : le cas de Buenos Aires*, Paris : LATTES-ENPC, page 29.

des concessions auprès d'entreprises privées, comme ce sera par exemple le cas dans la seconde ville de l'Argentine d'alors, Rosario où se crée *The Rosario Water Works Company* en 1887¹. Ainsi, municipalité, entreprise privée concessionnaire, voire province, tels sont *a priori* les types d'acteurs susceptibles d'assurer la construction et la gestion des réseaux d'eau et d'assainissement dans les villes de l'intérieur du pays : le niveau fédéral n'est pas concerné. Néanmoins, la construction et la gestion des services de Buenos Aires constitue le point de départ d'une logique d'implication de l'État fédéral qui va progressivement s'étendre au reste au pays.

Pour imposer cette logique, l'État fédéral va tout d'abord affirmer ses responsabilités financières dans le secteur, qu'il va ensuite utiliser comme levier pour investir les autres champs de compétences. Dans un premier temps, il subventionne la réalisation d'ouvrages, l'exploitation étant laissée à l'autorité locale compétente. Puis, à partir de 1899, la subvention fédérale devient conditionnée à la réalisation des travaux et à la gestion des services par l'État fédéral jusqu'à l'amortissement des installations. Viennent s'ajouter ensuite des opérations financées à la fois par l'État central et les provinces, objets d'accords (*convenios*) entre les deux acteurs. En parallèle à cette évolution, l'acteur fédéral procède à l'adaptation institutionnelle de son administration. Au début du vingtième siècle, la Commission des Ouvrages de Salubrité est remplacée par la Direction Générale des Ouvrages de Salubrité de la Nation (*Dirección de Obras de Salubridad de la Nación*), créée par la loi nationale n°4.158 promulguée en 1903. Enfin, cette évolution institutionnelle se stabilise par la création, en 1912, de OSN - *Obras Sanitarias de la Nación* (Travaux Sanitaires de la Nation). C'est au travers de cette administration, qui prendra au cours de son histoire plusieurs formes juridiques distinctes, que va s'opérer de façon massive l'extension de l'action fédérale en matière de réalisation et de gestion de services d'eau et d'assainissement des villes de l'intérieur du pays. Cet objectif est explicité en 1919, au travers de la loi nationale n°10.998, qui confie à OSN "l'approvisionnement en eau potable de toute population urbaine à partir de 3.000 habitants ainsi que l'assainissement complet de celles qui dépassent le nombre de 8.000 habitants."² L'instrument utilisé par OSN pour remplir cette mission va consister à développer et généraliser le système des *convenios*. Tandis que ceux-ci portaient alors sur des ouvrages isolés, le système appelé "adhésion au régime fédéral" (*acogimiento al régimen federal*) va se généraliser à la construction et la gestion de services dans leur intégralité. Dans le cadre de cette adhésion en effet, l'autorité originellement compétente en la matière (province ou

¹*The Rosario Water Works Company* est une compagnie privée à capitaux majoritairement anglais, laquelle va assurer la construction des réseaux et la gestion des services durant plusieurs décennies.

²Loi 10.998/1919, citée par COING (H.), de LARA (Ph.), MONTAÑO (I.), 1989, *Privatisation et régulation des services urbains. Une étude comparative*, Paris : LATTES-ENPC/Plan Urbain, page 29.

municipalité selon le cas de figure) se désengage totalement en confiant à OSN l'intégralité de ses prérogatives inhérentes aux services¹.

OSN va faire usage du système d'adhésion au régime fédéral dans une "logique descendante". En effet, l'entreprise va en priorité concentrer son effort sur les villes principales (généralement les capitales de la province) pour, dans un second temps seulement, s'intéresser aux villes de moindre importance. La crise, qui va toucher le «modèle OSN» à partir des années 1950, stoppera cette extension de sorte qu'un nombre non négligeable de villes resteront gérées par des entités municipales ou - plus rarement - par des administrations provinciales. Compte tenu de la logique d'extension de OSN, ce cas de figure concerne principalement les petites villes, des villes secondaires, et, exceptionnellement des grandes villes². En revanche, le processus d'éviction des entreprises privées du secteur a été mené jusqu'à son terme, celui-ci ayant culminé avec la reprise par OSN des services de la ville de Rosario en 1948.

De plus, si OSN n'assure pas les services dans toutes les villes du territoire, son influence dans la gestion quotidienne y est fondamentale. En effet, l'entreprise édicte toutes les normes relatives au secteur. De sorte qu'il est possible de parler d'un *quasi-monopole de la part de l'entreprise OSN*, lequel constitue un véritable modèle, dont les caractéristiques principales vont être décrites à présent.

Les caractéristiques du «modèle OSN» à son apogée³

À son apogée, OSN s'érige en un modèle de service public, doté de trois vocations complémentaires : l'hygiène publique, la redistribution des revenus et l'aménagement du territoire.

Il convient de rappeler ici que l'intervention de l'acteur public (province de Buenos Aires d'abord, de l'État fédéral ensuite) dans la genèse des réseaux de Buenos Aires avait été motivée par les conséquences dramatiques des épidémies de choléra et de fièvre jaune de la

¹La collectivité territoriale concernée doit normalement recouvrer ses responsabilités dans les services, une fois les investissements réalisés par OSN remboursés. Dans la pratique, en raison des montants concernés, ces collectivités n'étaient pas motivées pour procéder à ce remboursement, de sorte que les services sont restés dans les mains de OSN.

²C'est le cas de la ville de La Plata, capitale de la province de Buenos Aires. L'histoire de l'eau et de l'assainissement dans cette province est atypique. Selon une logique et une organisation comparables à OSN, mais indépendante, une administration provinciale, OSBA - *Obras Sanitarias de Buenos Aires* - est née à partir de la desserte de la ville de La Plata pour ensuite étendre ses prérogatives à d'autres villes de l'intérieur de la province.

³Ce qui suit s'appuie largement sur la caractérisation proposée par Iraïda MONTAÑO dans COING (H.), de LARA (Ph.), MONTAÑO (I.), 1989, *Privatisation et régulation des services urbains. Une étude comparative*, Paris : LATTES-ENPC/Plan Urbain, pp. 29-31.

fin du siècle dernier. L'affirmation d'une hygiène publique va passer par la production progressive de normes techniques et d'obligations légales exigeantes en matière d'eau et d'assainissement. Le raccordement des usagers des services de la capitale est rendu obligatoire dès le début du siècle et, dans le cadre de la loi de création de OSN en 1912, sont stipulées l'obligation des citoyens à utiliser les dispositifs publics d'assainissement, et la nécessité d'unifier les normes techniques et pratiques - jusqu'alors très variables - développées dans les différentes provinces. De même, une législation nationale visant à assurer la protection des ressources en eau s'élabore progressivement. L'interdiction de rejeter les eaux usées sans traitement préalable dans les fleuves et rivières nationaux est adoptée dès le 19ème siècle. La pénétration de OSN à l'intérieur du pays conduira à étendre cette mesure aux rivières placées sous juridiction provinciale. Afin d'assurer les conditions d'une bonne hygiène aux usagers, l'entreprise adopte une norme très exigeante en termes de dotation journalière, puisque se montant à 700 litres par jour et par habitant. Cela signifie un sur-dimensionnement des ouvrages.

La redistribution des revenus est le fait du principe de tarification adopté, dit de *cuota fija* (coût fixe). Selon ce principe, le tarif n'est pas calculé en fonction de la consommation réelle de l'usager, mais repose sur une assiette de type fiscal, qui se base sur la valeur locative de l'habitation. "Plus précisément, les paramètres pris en compte pour déterminer cette assiette sont la superficie du terrain, la superficie bâtie, le type de construction, son âge,... Mais cela va plus loin ; l'ensemble de ces paramètres est pondéré par un «coefficient de situation», qui varie entre 0,8 et 1,7 à Buenos Aires, suivant la localisation de l'habitation dans le tissu urbain. La philosophie de ce coefficient est claire : les infrastructures urbaines, plus développées dans les quartiers bien situés, sont l'un des modes essentiels de valorisation de ces quartiers ; ceux-ci paient en retour. Le service public de l'eau assure sans ambiguïté un rôle de redistribution des revenus. Il est plus proche en cela des services de santé que des services de distribution d'énergie."¹ En conséquence, il n'y a pas de compteurs, la distribution se faisant selon le régime de la *canilla libre* (robinet libre), dans la limite déjà évoquée de la dotation de 700 litres par jour et par habitant. La *canilla libre* répond autant au besoin d'hygiène qu'au principe de redistribution des revenus. En n'établissant pas de rapport de proportionnalité entre consommation réelle et facture, l'accès à l'eau n'est pas restrictif, et ce quel que soit le niveau socio-économique de la population concernée. Cette logique, mise en place à Buenos Aires, va être étendue à l'ensemble des services gérés par OSN. Ainsi, lorsque l'entreprise publique reprend à sa charge les services de la ville de Rosario en 1948, sa

¹BODARD (Thierry), 1987, "Du réseau au bombeador. L'alternative critique pour l'eau potable" in DUPUY (Gabriel) et al., *La crise des réseaux d'infrastructure : le cas de Buenos Aires*, Paris : LATTES-ENPC, pp. 41-42.

première action consiste à démonter les compteurs qui avaient été mis en place par le gestionnaire antérieur, privé.

Le traitement égalitaire au sein des services assurés par OSN octroie à l'entreprise une indéniable fonction d'aménagement du territoire. Car, à partir de 1937, le principe de l'uniformité des tarifs sur le territoire national est institué pour les réseaux gérés par OSN. Ce principe est le résultat d'un processus historique en deux étapes. Initialement, les accords passés entre OSN et les collectivités territoriales (province ou municipalité) adhérant au régime fédéral prévoyaient une tarification intégrant l'amortissement des installations et les coûts d'exploitation. Compte tenu de la forte économie d'échelle caractérisant le secteur, un tel système faisait que les tarifs pratiqués dans les agglomérations de moindre importance étaient toujours supérieurs. En 1934, une première décision est prise : désormais les tarifs ne doivent nulle part excéder ceux pratiqués dans la capitale, à condition de couvrir au moins les frais d'exploitation des installations. Cela a pour corollaire la prise en charge par le trésor Public de tous les travaux d'extension ou de rénovation des infrastructures. La décision de 1937 va plus loin encore, puisqu'elle conduit à faire subventionner par le budget général de l'État l'exploitation des services les plus défavorisés.

Au travers de l'affirmation marquée de ces objectifs, OSN se structure sous une forme de plus en plus centralisée et monolithique. Le cadre sectoriel de l'eau et de l'assainissement en Argentine devient le fait de OSN exclusivement. En effet, l'entreprise établit :

- "- les normes des projets et de leur exploitation
- la centralisation de l'information sur le secteur
- la planification de l'expansion des services
- la gestion des dispositifs
- la définition et mise en place du système tarifaire
- le financement des ouvrages et des dépenses liées aux opérations"¹

Ainsi, avant même d'être prestataire de tous les services sur le territoire, OSN assure une prise en charge complète du secteur aux plans techniques, institutionnels, financiers, et cela sous une forme monopolistique. Les entreprises privés ont entièrement disparu du secteur et les provinces et municipalités qui assurent encore la gestion de services d'eau et d'assainissement semblent condamnées à plus ou moins brève échéance à abandonner cette gestion à OSN.

¹Information de la SRHN (*Secretaría de Recursos Hídricos de la Nación*), citée in BRUNSTEIN (Fernando), MONTAÑO (Iraída), 1990, *Les coopératives peuvent-elles se substituer à l'État ? Changements des rôles respectifs de l'État, des entreprises et des coopératives dans la gestion de services urbains en Argentine*, Paris : LATTES-ENPC/Plan Urbain, page 152.

B- L'EMERGENCE DES COOPERATIVES : LE PLAN NACIONAL DE AGUA POTABLE

L'affirmation forte de l'État fédéral au travers du «modèle OSN» ne laisse *a priori* pas de place à d'autres acteurs dans l'organisation du secteur de l'eau et de l'assainissement. Cependant, dans la pratique, il en va autrement, puisque ledit modèle, concentré en priorité sur les grandes villes du pays, laisse des espaces vacants. Ce sont dans ces espaces, à commencer par le milieu rural, que le phénomène coopératif va émerger dans le secteur.

Afin de saisir son émergence dans ses spécificités, il convient de replacer le phénomène coopératif dans le secteur de l'eau et de l'assainissement dans une perspective plus large : celle de l'histoire du mouvement coopératiste dans ce pays en général, et, plus particulièrement, dans les activités de services publics.

L'émergence tardive et spécifique des coopératives d'eau

L'histoire du mouvement coopératiste en Argentine commence avec l'immigration en provenance d'Europe au cours de la seconde moitié du 19^{ème} siècle. Les émigrants ont emmenés avec eux cette idée, dont les premières réalisations concrètes avaient vu le jour à peine quelques décennies auparavant en Europe¹. À la différence d'autres pays du continent latino-américain où l'idée coopérative s'est entremêlée aux modes d'organisation communautaires déjà existants, le mouvement coopératiste apparaît en Argentine comme une greffe européenne. Cette genèse exogène lui confère trois caractéristiques remarquables². Premièrement, ce mouvement naît et se développe indépendamment de la construction de l'État. Les coopératives apparaissent en fonction de nécessités rencontrées localement et non dans le cadre de programmes émanant des pouvoirs publics. En second lieu, ce mouvement embrasse la majorité des activités économiques existantes et décline tous les types possibles de coopératives. Des coopératives vont se créer non seulement dans les activités agricoles, mais également dans l'artisanat, l'industrie et les services. Si l'on se réfère à la catégorisation des coopératives élaborée par Claude VIENNEY, les quatre catégories de coopératives sont présentes en Argentine : coopératives d'entrepreneurs individuels, coopératives de production, coopératives de consommateurs et coopératives de crédit³. Enfin, en troisième lieu, le

¹Pour mémoire, signalons que la "Rochdale Society of Equitable Pioneers" créée à l'initiative de vingt-huit ouvriers tisserands dans le comté du Lancashire en Angleterre a vu le jour en 1844. Bien qu'elle n'ait sans doute pas été la première coopérative, cette société est reconnue comme étant l'initiatrice du mouvement coopératif moderne.

²Ce qui suit a été rédigé sur la base d'un entretien réalisé le 5/08/94 auprès de M. Dante CRACOGNA, avocat argentin et auteur de nombreux ouvrages sur les coopératives.

³Cf. VIENNEY (Claude), 1980, *Socio-Économie des organisations coopératives. Tome 1 : formation et transformations des institutions du secteur coopératif français*, Paris : C.I.E.M., pp. 20-21. Précisons, à l'aide de cet auteur, cette catégorisation :

mouvement coopératif argentin se structure rapidement. Les premières coopératives apparaissent à partir des années 1880. Dès les années 1920 commencent à se constituer des fédérations, les deux confédérations existantes CONINAGRO et COOPERA voyant le jour respectivement en 1956 et 1962¹.

Dès le début de son histoire, le mouvement coopératiste argentin investit le champ des services publics sous la forme de coopératives de consommateurs (lesquels sont en l'occurrence les usagers du service). En effet, 1887 voit la création à Buenos Aires de la *Sociedad Cooperativa Telefónica*. L'objet de cette première "coopérative de services publics"², est d'assurer "la prestation du service téléphonique dans des conditions convenables pour les usagers, en s'opposant à cet effet au monopole détenu par la *Unión Telefónica* [une entreprise privée]".³ Il s'agit néanmoins d'une expérience isolée. Il faut attendre 1926 et la création à Punta Alta, localité située dans le sud de la province de Buenos Aires, de la *Sociedad Cooperativa de Luz y Fuerza Eléctrica e Industrias Afines Ltda.* - première coopérative d'électricité en Argentine - pour que s'amorce un mouvement durable des

"1) Les coopératives **d'entrepreneurs individuels**, groupés pour exercer toutes les activités nécessaires au fonctionnement de leur «exploitation principale», soit en spécialisant leurs fonctions, soit en les combinant de manières très variables. (...)

2) Les coopératives **de production** (coopératives «ouvrières» ou coopératives «de travailleurs» selon leur dernière dénomination légale) regroupent des travailleurs pour l'exercice en commun de leur métier «comme entrepreneurs». (...)

3) Les coopératives **de consommateurs**, au sens large du terme, regroupent leurs membres comme «utilisateurs» des biens et/ou des services fournis par l'entreprise qu'ils constituent dans ce but (...).

4) Les coopératives **de collecte de l'épargne et de distribution du crédit** constituent enfin un ensemble beaucoup plus complexe - qui peut paraître hétérogène au regard des critères de classification utilisés pour distinguer les trois catégories précédentes."

¹L'organisation du monde coopératif est pyramidale. À la base se situent les coopératives primaires, généralement constituées par des personnes physiques. Les fédérations, également appelées coopératives de second degré, rassemblent en leur sein des coopératives et sont elles-mêmes régies par les principes coopératifs. Selon la même logique, les confédérations regroupent sous la forme de coopératives les fédérations. CONINAGRO (*Confederación Intercooperativa Agropecuaria, Cooperativa Ltda.*) a trait à toutes les activités agricoles, tandis que COOPERA (*Confederación Cooperativa de la República Argentina, Cooperativa Ltda.*) a en charge le reste. En 1964 a été créé le CIA (*Consejo Intercooperativo Argentino*), dont l'objet est créer un lien entre les deux confédérations. Depuis, le mouvement coopératif argentin se trouve totalement unifié dans sa représentation et la défense de ses intérêts.

²La dénomination "coopérative de services publics" (*cooperativa de servicios públicos*) est couramment utilisée en Argentine. Remarquons que cette dénomination est ambiguë dans la mesure où, *stricto sensu*, elle n'indique rien quant au type de coopérative dont on a affaire, mais seulement sa sphère d'activités. C'est pourquoi, il convient d'insister ici sur le fait que, dans la pratique, cette dénomination désigne en Argentine toujours et exclusivement des coopératives d'usagers, c'est-à-dire des entités où le rapport coopératif porte sur les relations qu'entretiennent entre eux les usagers du service. Mais, bien que sensiblement moins importantes en nombre et apparues nettement plus tard, il existe en Argentine des coopératives constituées par des employés de la structure en charge de la prestation d'un service public donné, c'est-à-dire des coopératives de travailleurs dont l'activité s'exerce dans le domaine des services publics. La coopérative 15 de Mayo, objet d'une étude de cas dans le présent travail, relève de cette catégorie.

³DRIMER (Bernardo), KAPLAN DE DRIMER (Alicia), 1981, *Las cooperativas : Fundamentos, Historia, Doctrina*, Buenos Aires : INTERCOOP, p. 514. Après 38 ans d'exercice, au cours desquels elle parvient à développer cinq ramifications principales desservant plusieurs localités proches de la capitale, cette coopérative finit toutefois par être absorbée par la *Unión Telefónica* en 1925.

coopératives en matière de services publics. Suivant une logique comparable à la *Sociedad Cooperativa Telefónica*, la coopérative de Punta Alta naît de la réaction de la population locale excédée par la médiocre qualité et le prix élevé du service assuré alors par une entreprise privée. Au-delà de son propre succès¹, cette expérience va rapidement être érigée en référence pour de nombreuses localités de l'intérieur du pays où le service électrique est assuré "dans des conditions abusives par des compagnies privées particulières ; ces compagnies avaient remplacé les diverses entreprises nationales existantes et étaient liées à cinq groupes principaux (CADE, Italo, ANSEC, SUDAM y Suizo)."² Les efforts déployés par ces compagnies pour discréditer le projet coopératif (pratiques de tarifs de "dumping", corruption politique,...), ne vont pas empêcher la création de nouvelles coopératives électriques dans un grand nombre de localités de taille moyenne du pays. De quatre en 1930, leur nombre s'élève à vingt-sept en 1934, pour atteindre la cinquantaine à la fin de la décennie³. Elles décident alors de se regrouper au sein d'une entité commune et créent la FACE, la *Federación Argentina de Cooperativas Eléctricas Ltda.* À partir des années 1960, un changement technologique majeur dans le domaine de l'électricité va entraîner une double mutation de ces coopératives : il s'agit du développement des centrales thermiques et hydroélectriques. Celles-ci produisent de l'énergie à un coût nettement moins élevé que les moteurs diesels utilisés jusque là par les coopératives. L'interconnexion à des systèmes de transport régionaux est inévitable et les coopératives perdent ainsi une grande partie de leur autonomie, voire de leur objet initial. Se repliant sur l'activité de distribution, elles développent alors une autre vocation : répondre à de nouveaux besoins collectifs exprimés par la population locale. Le mouvement de diversification des coopératives électriques, déjà amorcé depuis quelques années, prend alors tout son essor. Vont être associées à leur activité première, pour certaines la distribution de gaz (en bouteille ou en réseau), pour d'autres le téléphone⁴, et, plus tard, des services médicaux, pharmaceutiques, de pompes funèbres.

Certaines coopératives électriques ou de téléphone vont élargir leur domaine d'activités à la distribution d'eau courante. Cependant, la logique dans laquelle s'opère cette diversification diffère sensiblement de celle énoncée ci-dessus. Car la diversification au secteur de l'eau ne va que rarement relever de la seule initiative des coopératives. Dans la

¹La coopérative de Punta Alta existe toujours aujourd'hui.

²DRIMER (Bernardo), KAPLAN DE DRIMER (Alicia), 1981, *Las cooperativas : Fundamentos, Historia, Doctrina*, Buenos Aires : INTERCOOP, p. 523.

³Les données proviennent de l'ouvrage suivant : FACE (Federación Argentina de Cooperativas Eléctricas Ltda.), 1972, *El movimiento Cooperativo Eléctrico Argentino. Una puesta al día*, Buenos Aires : INTERCOOP, pp. 61-62.

⁴Un certain nombre de coopératives ont pour vocation principale, voire exclusive, le service téléphonique. Le développement du mouvement coopératif dans ce domaine d'activités, même s'il est moins spectaculaire que pour l'électricité, conduira à la création en 1969 d'une fédération spécifique, FeCoTel (*Federación de Cooperativas Telefónicas*).FACE, pour sa part, ajoutera à son intitulé "y otros servicios públicos" (et d'autres services publics) pour entériner le mouvement de diversification de ses membres.

grande majorité des cas, elle va être opérée sous l'impulsion de l'État argentin au travers du *Plan Nacional de Agua Potable Rural*, lequel octroie des facilités pour la réalisation des infrastructures nécessaires à la fourniture du service. L'objet de ce programme, qui débute en 1965, n'est d'ailleurs pas la diversification de coopératives de services publics existantes (électricité, téléphone) au service d'eau potable, mais la création du service lui-même et sa prise en charge par la communauté locale sous la forme d'une structure communautaire - généralement une coopérative¹ - dont la constitution est le plus souvent contemporaine à la construction des infrastructures du service. Ainsi, il arrive de trouver dans une localité qualifiée par le *Plan Nacional de Agua Potable Rural* deux coopératives incarnant la coexistence de deux logiques différentes : d'une part, celle créée par le *Plan* et chargée du service d'eau potable, et, d'autre part, une coopérative assurant d'autres services (électricité, téléphone, gaz,...).

Si le *Plan Nacional de Agua Potable Rural* constitue un élément essentiel pour saisir l'essor et la réalité du phénomène coopératif dans le secteur de l'eau, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif, il ne doit pas occulter l'existence de coopératives dans le secteur ayant vu le jour avant l'avènement de ce plan, à partir d'une logique proche de celle observée dans le cas électrique. Cependant, là encore, des différences sont à noter. Les coopératives d'eau apparaissent plus tardivement, à partir des années 1950², de sorte que le mouvement coopératif dans ce domaine n'est pas structuré par une fédération avant l'avènement du *Plan*.

Dans la mesure où, comme cela a été expliqué au-dessus, le phénomène coopératif en Argentine est l'expression de nécessités, comment se fait-il que, bien que l'eau constitue une nécessité encore plus impérieuse que l'électricité, l'émergence du phénomène coopératif dans le secteur de l'eau y soit sensiblement postérieure ? Deux facteurs peuvent être avancés en guise d'explication de cette question légitime.

¹D'autres formules ont parfois été utilisées : *sociedades de fomento* (sociétés de développement), *juntas vecinales* (assemblée de voisinage). Le statut de coopérative a généralement été préféré et promu par les autorités en charge de ce programme. Un bilan de ce dernier, effectué en 1988, a montré que, dans la pratique, la solution coopérative a été utilisée dans environ 70% des cas, avec toutefois des différences sensibles d'une province à l'autre.

²Nous n'avons pas fait de recherche spécifique sur le sujet. Elsa LAURELLI (Op. Cit., page 49) évoque l'existence d'une expérience coopérative créée en 1940 dans le Grand Buenos Aires sous le nom *Cooperativa de Energía Eléctrica y Agua Potable de Avellaneda* (Coopérative d'Énergie électrique et d'eau potable d'Avellaneda). Pour notre part, de toutes les coopératives - encore existantes ou non - dont nous avons eu écho lors de nos séjours en Argentine, la plus ancienne est celle de Plaza Crucellas (province de Santa Fe), créée en 1951 et disparue depuis. Il convient de noter que celle-ci nous a été présentée comme la seule coopérative d'eau préexistant à la mise en place du *Plan Nacional de Agua Potable Rural* dans cette province où plus d'une centaine de coopératives a vu le jour au travers de ce *Plan*. Bien qu'il ne soit pas généralisable à toutes les autres provinces du pays, le cas de Santa Fe témoigne à lui seul de l'importance jouée par le *Plan* dans l'essor du phénomène coopératif dans le secteur de l'eau en Argentine.

Le premier est de nature technique et culturelle. Rappelons que l'eau a toujours constitué un besoin. En conséquence, bien avant qu'existent des solutions de type réseau technique, diverses réponses ont été apportées à ce besoin (puits, portage,...). Même si, avec la genèse des technologies de réseau, ces réponses "traditionnelles" apparaissent, sur la base de considérations hygiénistes (risques de contamination), comme problématiques au-delà d'un certain seuil de densification, elles gardent le statut de solutions de repli, voire sont perçues encore par certains comme préférables¹. Dans le cas de l'électricité, il en va autrement. Au risque d'être un peu schématique, il est possible de dire que le besoin en électricité naît avec l'apparition de l'électricité elle-même². Les avantages procurés par l'accès à l'électricité sont immédiatement perceptibles pour l'utilisateur. Dans les années 1920, l'électricité est produite par des moteurs diesels. Une telle technologie constitue une solution trop onéreuse pour être envisagée au niveau d'un individu. Ainsi, alors que dans le cas de l'eau, il est toujours possible de se débrouiller autrement, même de façon critiquable ou peu satisfaisante, l'accès au service électrique impose dès son origine, le recours à un réseau collectif. La question de la gestion par une coopérative d'un service d'eau ou d'électricité ne se posant dans la pratique que lorsqu'il y a un réseau, la permanence de solutions sans réseau dans le domaine de l'eau fait qu'elle ne se pose pas là où elle se pose en revanche pour l'électricité.

Le second facteur d'explication réside dans des considérations juridiques. La première loi portant spécifiquement sur les coopératives (loi n° 11.388 de 1926) stipulait que tout bénéficiaire de l'activité de la coopérative devait obligatoirement être membre de celle-ci. Au cours des enquêtes de terrain, il a été relevé un cas où cette clause a été invoquée pour empêcher une coopérative d'utilisateurs d'assurer le service d'eau. En 1933, un groupe d'habitants de la ville de Neuquén (Patagonie) créa la coopérative CALF (*Cooperativa Agua Luz y Fuerza*) avec l'ambition d'assurer à la fois le service d'électricité et le service d'eau courante. Si l'octroi du service d'électricité ne posa pas de difficultés³, il en va autrement pour l'eau. La

¹Les préoccupations en matière d'hygiène n'émergent pas dans l'ensemble de la population au même moment, de sorte que le passage au réseau n'est pas forcément perçu par tous comme une amélioration : pour certaines catégories de population habituées à utiliser l'eau du puits, le passage au réseau constitue d'abord une contrainte financière et la fin d'un service gratuit.

²Rigoureusement, il conviendrait de relativiser ce propos. L'électricité n'est jamais un besoin en tant que tel : il s'agit d'un bien intermédiaire, lequel permet de répondre plus facilement ou alternativement à des besoins existants déjà auparavant (éclairage, énergie motrice, chaleur, froid,...). La possibilité de répondre à une multiplicité de besoins différents par l'utilisation de ce bien intermédiaire fait de l'électricité un bien particulièrement précieux, perçu comme un besoin élémentaire.

³Aujourd'hui, la coopérative fonctionne encore et a diversifié ses activités. Toutefois, elle n'est jamais parvenue à assurer le service de distribution d'eau potable. Desservant la plus importante agglomération de Patagonie (plus de 150.000 habitants), il s'agit même de la plus importante coopérative électrique de toute l'Argentine, juste devant la SCPL de Comodoro Rivadavia (seconde agglomération de la région patagonienne) qui fait l'objet d'une étude de cas dans le présent travail. Pour plus d'informations sur l'expérience de CALF et la situation des coopératives dans le secteur de l'eau dans la province de Neuquén, cf. de GOUVELLO (Bernard), 1995, "Agua potable y saneamiento en la provincia del Neuquén : modalidades de articulación entre acción provincial y

mairie de Neuquén, consultant le ministère des Affaires Agraires de la Nation - duquel dépendent alors les coopératives - sur les possibilités de déléguer la concession de ce service à une coopérative, vît sa demande rejetée. Le ministère justifia le refus de la façon suivante : l'eau étant un bien de nécessité absolue, il est impossible d'en refuser l'accès à quiconque, y compris à ceux qui ne sont pas membres. Il est donc impossible de respecter à la fois le principe coopératif de libre adhésion et la clause évoquée ci-dessus. S'agit-il ici d'un cas isolé ou d'autres coopératives se sont-elles heurtées à la même difficulté ? Nous ne disposons pas de données suffisantes pour répondre à cette question. En revanche, il est possible d'affirmer que la situation se présente différemment à partir des années 1950. À cette époque, encouragés par les crédits de la BHN (*Banco Hipotecario Nacional*), un grand nombre de nouveaux lotissements voient le jour dans les périphéries des grandes villes, notamment en couronne de Buenos Aires. Or, certains de ces lotissements sont situés hors de la zone d'action effective de OSN. "En raison de la politique de OSN consistant à ne pas s'étendre au-delà de ses frontières des années 1950, les lotisseurs se virent contraints de construire des systèmes indépendants, dont la forme de gestion la plus adaptée semblait être la coopérative."¹ La création de telles coopératives est entérinée par l'organisme national en charge des coopératives d'alors, l'INAC (*Instituto Nacional de Acción Cooperativa*) sans que soit évoquée l'argumentation opposée en 1933 à CALF².

L'émergence du phénomène coopératif dans le secteur de l'eau est donc tardive et spécifique. Elle diffère sensiblement de celle observée pour d'autres services publics, en particulier l'électricité. Alors que dans ce secteur, à l'instar du mouvement coopératif argentin en général, il se caractérise par une forte autonomie vis-à-vis de l'action étatique, une émergence à partir de besoins ressentis localement, et une structuration pyramidale, l'expression du phénomène coopératif dans le secteur de l'eau est encore peu structurée lorsqu'intervient l'acteur public au travers du *Plan Nacional de Agua Potable Rural*.

La mise en place du *Plan Nacional de Agua Potable Rural*

Comment la mise en place *Plan Nacional de Agua Potable Rural* va-t-elle structurer le phénomène coopératif dans le secteur de l'eau potable ? Quel rapport ce dernier va-t-il entretenir avec le «modèle OSN» décrit auparavant ? Ces questions vont trouver une réponse

cooperativas" in MAURICE (Nicole), SOLINIS (Germán), COLLIN-DELAUVAUD (Anne) (coord.), *Estado, Espacio y Sociedad en el Neuquén*, Paris : CREDAL/ARCI, pp. 141-156.

¹BRUNSTEIN (Fernando), 1991, *Agua y saneamiento en el Gran Buenos Aires y Gran La Plata : crisis, salud y pobreza*. Seminario "Crecimiento y crisis del Agua", Buenos Aires : CELADE-CEPAL, p 36.

²Tel est, par exemple, le cas de la coopérative COOPIC créée en 1954 dans la localité de Ituzaingo (*partido* de Morón). Cette expérience a fait l'objet d'une étude de cas dans le travail suivant : BRUNSTEIN (Fernando) (coord.), 1992, *Gestión de los servicios de agua potable por organizaciones comunitarias en el Gran Buenos Aires. Evaluación de resultados*, Buenos Aires : OPS/CEUR, 234 p.

au travers d'une description de la mise en place *Plan*. Trois aspects vont être successivement étudiés : son contexte d'émergence, les modalités de son fonctionnement, et, enfin, les résultats obtenus au terme de la première étape de ce *Plan*.

En 1959, l'Organisation Mondiale de la Santé, consciente de l'importance des services d'eau potable et des égouts pour garantir une Santé Publique correcte à la population, décide de mener une série d'études systématiques dans chacun des pays membres. Leur objet est de réfléchir à la mise en place de politiques en matière d'alimentation en eau potable adaptées au contexte spécifique de chaque pays. Les résultats de ces études amènent les ministres de la Santé des différents pays latino-américains à répercuter cette préoccupation au sein de l'Alliance pour le Progrès (*Alianza para el Progreso*). Rassemblés pour la réunion extraordinaire du Conseil Interaméricain Économique et Social (*Consejo Interamericano Económico y Social*), qui se tient en août 1961 à Punta del Este (Uruguay), ceux-ci définissent un ensemble de recommandations concrètes à adopter, parmi lesquelles "la nécessité de l'élaboration et de l'exécution progressive de projets de fourniture d'eau potable et de service d'égouts à 70% de la population urbaine et à 50% de la population rurale au minimum au cours de la prochaine décennie"¹. L'année suivante, une étape supplémentaire est franchie lors de la première réunion annuelle, organisée à Mexico, de ce Conseil Interaméricain Économique et Social : "est reconnue l'urgence d'intensifier les efforts pour améliorer la santé et le bien-être social plus spécifiquement dans les zones rurales, ainsi que la possibilité de procéder au financement partiel des ouvrages d'eau et d'assainissement par le truchement de crédits octroyés par des organismes internationaux"². Enfin, en 1963, la fourniture d'eau potable et l'élimination des excréments sont confirmées par l'Organisation Panaméricaine de la Santé (*Organización Panamericana de la Salud*) comme relevant de "la plus haute priorité". La création d'un "fonds du bien-être rural" - constitué avec l'apport des pays de l'Alliance pour le Progrès et d'autres organisations internationales - est également envisagée. Cette dernière réunion fut encore l'occasion d'avancer un autre principe fondamental : la participation des communautés rurales organisées à la réalisation et au financement des systèmes d'eau.

Sur la base de toutes ces recommandations et affirmations, le ministère argentin d'Assistance Sociale et de Santé Publique (*Asistencia Social y Salud Pública*) décrète, le 5 mai 1964, la création d'une commission spéciale permanente destinée à l'étude des projets de fourniture d'eau potable dans les zones rurales en vue de la planification et de l'organisation

¹Extrait de la charte de la réunion de Punta del Este, cité dans SNAP (Servicio Nacional de Agua Potable), *Evaluación de la 1era etapa del Plan Nacional de Agua Potable*, Buenos Aires : SRH (Subsecretaría de Recursos Hídricos), 1972, p. 6.

²SNAP (Servicio Nacional de Agua Potable), *Plan Nacional de Agua Potable*, Buenos Aires : SRH (Subsecretaría de Recursos Hídricos), 1972, p. 2.

des tâches à accomplir. "Cette commission est constituée par des représentants des organismes suivants : Direction Générale des Provinces du ministère de l'Intérieur, École d'Ingénierie Sanitaire de la Faculté de Ingénierie de l'Université de Buenos Aires, Administration Générale de Obras Sanitarias de la Nación, ministère d'assistance Sociale et de Santé Publique et Office Panaméricain Sanitaire."¹ Les travaux de cette commission aboutissent à la création, par l'État fédéral, du SNAP (*Servicio Nacional de Agua Potable y saneamiento rural*, Service National d'eau potable et d'assainissement rural) au travers du décret N° 9762 du 2 décembre 1964. Ce texte établit "le caractère permanent du Service National et lui assigne la responsabilité de promouvoir, superviser et administrer le programme d'alimentation en eau potable et l'assainissement de communautés rurales comptant jusqu'à 3.000 habitants"². Afin d'élaborer ce programme, le *Servicio Nacional* va s'attacher à décrire l'état du secteur de l'eau potable du pays à partir de données collectées auprès de diverses entités (OSN, ministère d'Assistance Sociale et de Santé Publique). Le tableau qui suit résume la situation d'alors.

	Population (hbts)	Population desservie (hbts)	Pourcentage de desserte (%)
Milieu URBAIN ³	15.100.000	11.360.000	75,2
Milieu RURAL	4.720.000	320.000	6,8
TOTAL	19.820.000	11.680.000	58,9

État de la desserte en eau potable en Argentine (décembre 1964).
(source : SNAP, 1972)

Ce tableau fait clairement ressortir le fossé existant entre la situation des villes, où le pourcentage de desserte dépasse déjà l'objectif fixé dans la charte de Punta del Este - 70% -, et celle des localités rurales, où les services sont presque inexistants. C'est en ce domaine et ce domaine seulement qu'une action nouvelle est nécessaire. Ainsi, la vocation spécifiquement rurale du *Servicio Nacional de Agua Potable* se trouve justifiée dès son origine, et, avec elle, la partition institutionnelle du secteur au niveau national : pour OSN le monde urbain, pour le *Servicio Nacional* les localités rurales.

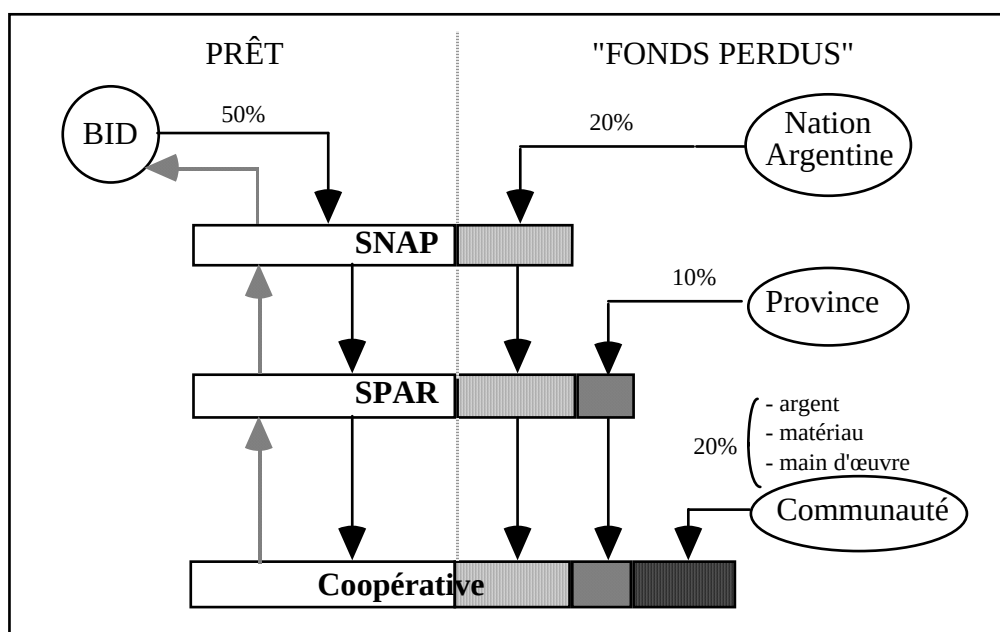
¹SNAP (Servicio Nacional de Agua Potable), *Plan Nacional de Agua Potable*, Buenos Aires : SRH (Subsecretaría de Recursos Hídricos), 1972, page 3.

²SNAP (Servicio Nacional de Agua Potable), *Plan Nacional de Agua Potable*, Buenos Aires : SRH (Subsecretaría de Recursos Hídricos), 1972, page 3.

³Le document ne précise pas ce qu'il convient de comprendre concrètement par milieu urbain et milieu rural. Tout porte à croire que la définition implicite de la limite entre localité rurale et ville coïncide avec celle stipulée lors de la création du *Servicio Nacional de Agua Potable*, à savoir 3.000 habitants.

Pour répondre à sa mission, l'organisme définit un *Plan Nacional de Agua Potable Rural*. Celui-ci s'inscrit dans la durée et sur la base des objectifs concrets ambitieux à atteindre. Plusieurs étapes sont en effet définies dès son élaboration. La première étape (1966-1971) ne correspond pas seulement à une mise en place du programme, elle se voit assignée l'objectif quantitatif d'assurer la desserte de 400.000 habitants supplémentaires, soit près de 10% de la population rurale totale du pays. Mais il est déjà prévu qu'au terme de la seconde étape du Plan (1972-1977), ce total soit porté à 1.700.000 habitants. À long terme (estimé à 20 années), il s'agit ni plus ni moins d'assurer la desserte intégrale des localités rurales du pays. Pour décrire le Plan, il convient d'aborder trois aspects : le financement, le fonctionnement administratif et l'importance accordée au thème de la participation communautaire.

Les modalités de financement du *Plan Nacional de Agua Potable Rural* visent à faciliter la réalisation des infrastructures dans les localités qualifiées. Quatre acteurs interviennent (BID, Nation Argentine, Province et communauté locale) sous deux modalités distinctes : investissement à fonds perdu ou prêt. Le schéma qui suit schématise le mécanisme :



Mécanisme de financement du Plan Nacional de Agua Potable
(source : réalisation à partir d'informations du SNAP, 1972)

Ainsi, la moitié du financement de chaque installation provient d'un crédit de la BID, remboursable sur 20 ans. L'autre moitié est un investissement "à perte", partagé entre la

Nation, la province et la communauté concernée, cette dernière pouvant faire son apport en nature (matériau, main d'œuvre) ou en espèces.

Du point de vue fonctionnel et administratif, l'organisation du Plan repose sur trois niveaux territoriaux différents : national, provincial et local.

Niveau territorial	Acteur	Fonctions
Niveau national	SNAP (Servicio Nacional de Agua Potable)	- planification - définition des normes - supervision - administration de fonds - conseil
Niveau provincial	SPAR (Servicio Provincial de Agua Potable Rural)	- définition des projets - réalisation des travaux - administration de fonds - conseil
Niveau local	coopérative (ou autre structure communautaire)	- participation à la réalisation des travaux - opération et maintenance - administration

Plan Nacional de Agua Potable : répartition des compétences
(source : SNAP, 1972)

Ce tableau montre que, à la différence du modèle OSN, le système du *Plan Nacional de Agua Potable* articule, de manière élaborée, plusieurs niveaux territoriaux. Il convient toutefois de noter que, si les provinces sont présentes dans le système, les municipalités en sont écartées.

Une importance particulière est accordée au thème de la participation communautaire. À ce titre, la tâche des travailleurs sociaux engagés dans le programme revêt une double dimension. D'une part, il s'agit de sensibiliser la population locale aux questions sanitaires (les risques de contamination par l'eau, l'hygiène,...) et, d'autre part, il s'agit de susciter un dynamisme communautaire et d'opérer le suivi de ce dynamisme afin d'assurer la pérennité de l'expérience.

Achevons cette présentation par quelques éléments relatifs au bilan de la première étape du *Plan Nacional de Agua Potable Rural* qui recouvre la période 1966-1971. Durant ces cinq années, 31.291.766 U\$S ont été investis¹. "En juin 1971, ont été achevés et remis aux entités communautaires correspondantes 257 systèmes de fourniture d'eau potable dans les provinces du territoire national à l'exception de la province de Santa Cruz et du territoire

¹Données extraites d'une plaquette éditée en 1988 par le SNAPyS (Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento) et intitulée *Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento. "En el Plan Nacional de Agua Potable la Comunidad es la protagonista"*.

national de Tierra del Fuego. De cette manière, sont desservis actuellement 304.100 habitants et, selon la perspective analysée au travers des projets (20 ans), la population desservie se montera à 524.900 habitants. D'autre part, 101 travaux se trouvent en réalisation et doivent être achevés avant 6 mois. En outre 66 projets ont été approuvés et des études - en général assez avancées - sont actuellement menées dans 111 localités. Tout ceci fait qu'au total, 536 populations rurales de notre pays ont bénéficié de l'action du Plan Nacional de Agua Potable Rural."¹.

Il convient de préciser que le succès rencontré par le *Plan Nacional de Agua Potable Rural* a été variable d'une province à l'autre. Ainsi, en Patagonie, les immigrants ayant apporté avec eux des traditions communautaires (en particulier les Gallois dans la province de Chubut), il existait déjà des structures communautaires. Il ne fut pas nécessaire de créer de nouvelles coopératives, les structures déjà existantes pouvant assurer la gestion des nouvelles installations. Dans les provinces du nord-est argentin (Misiones, Santa Fe et Corrientes), le développement coopératif était déjà bien implanté dans d'autres domaines, il fut relativement aisé de constituer une coopérative ou de confier la gestion du service à une coopérative déjà existante. Par contraste, les provinces du nord-ouest (Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja) se sont révélées plus problématiques. D'autre part, dans les localités les plus petites, la constitution de coopératives ne fut pas toujours possible. Il n'y avait pas sur place assez de ressources humaines pour pouvoir assurer l'ensemble des obligations légales auxquelles doit faire face une coopérative (en particulier, en termes d'obligations de renouvellement des autorités). Dans ce cas, d'autres formules, moins contraignantes pour la collectivité concernée, ont été adoptées, tels les centres d'usagers (*centros de usuarios*) ou les unions de voisins (*uniones vecinales*).

À la fin des années 1960, la situation du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine est la suivante : les villes sont le domaine de l'action de l'entreprise fédérale OSN, tandis que le monde rural relève du *Plan Nacional de Agua Potable* lequel permet le développement du phénomène coopératif dans le secteur. Cette partition entre monde rural et monde urbain correspond également à une partition en termes de philosophie d'action. Au «modèle OSN», centralisé et monolithique, s'oppose le *Plan Nacional de Agua Potable*, lequel repose sur la participation communautaire et met en œuvre la collaboration de niveaux territoriaux distincts. Ces deux logiques coexistent sans se rencontrer. Cette partition va perdre de sa clarté à la charnière des années 1960-1970.

¹SNAP (Servicio Nacional de Agua Potable), *Plan Nacional de Agua Potable*, Buenos Aires : SRH (Subsecretaría de Recursos Hídricos), 1972, page 64.

II- LE MONOPOLE D'ETAT EN CRISE

A- LA CRISE DU «MODELE OSN»

La crise du «modèle OSN» découle de la conjonction de deux facteurs : une croissance urbaine rapide et diffuse d'une part, une forte réduction des investissements d'autre part. Les conséquences de cette crise ne se manifestent pas immédiatement. Au cours des vingt premières années (1950-1970), elle est en quelque sorte "souterraine". À partir des années 1970 et, sous l'impulsion de gouvernements autoritaires désireux de se défaire de OSN, ses manifestations deviennent de plus en plus patentes.

La crise "souterraine" (1950-1970)

Avant d'être technique et d'avoir des répercussions sur les usagers, la crise est financière. Tandis qu'au cours des vingt-cinq premières années de son existence, OSN est en mesure de dégager des bénéfices, dès 1937, les années déficitaires prennent le pas. À partir de ce moment, la viabilité à terme du modèle va dépendre de la prise en charge de ces déficits par le budget de l'État fédéral. Par conséquent le maintien du modèle dépend d'un choix politique, lequel va être remis en question suivant les conjonctures économiques et les gouvernements en place. À ce titre plusieurs sous-périodes doivent être distinguées¹.

Au cours des années 1940, les objectifs de OSN s'inscrivent tout à fait dans la logique d'une politique "justicialiste" telle que la définit Perón une fois au pouvoir en 1946. Il s'agit : tout d'abord, d'assurer l'extension des services aux populations de faibles ressources de l'ensemble du pays, afin de garantir le développement et la reproduction de la force de travail au travers de l'amélioration des conditions de vie ; ensuite, et dans une visée comparable, d'abaisser le prix des services et d'en développer sa fonction redistributive au travers du système tarifaire de la *cuota fija* ; enfin, d'ériger OSN en entreprise publique vitrine d'une politique sociale servant de modèle pour les entreprises privées, afin que ces dernières - selon les propos même du président Perón - "imitent l'État dans son élévation de la culture sociale

¹Ce qui suit s'appuie largement sur l'analyse réalisée par Elsa LAURELLI dans le texte intitulé "Sistema real de decisiones en la productividad y accesibilidad de servicios de agua y saneamiento" in BRUNSTEIN (Fernando) (compilador), 1988, *Crisis y servicios públicos. Agua y saneamiento en la región metropolitana de Buenos Aires*, Buenos : CEUR, pp. 43-83.

de celles-ci, dans la progression de la dignité du travail et de l'humanisation du capital."¹ Du point de vue technique, l'accent est alors mis en priorité sur l'extension du réseau de distribution, au détriment déjà de la restructuration d'ouvrages de base relatifs à la production et au traitement des eaux.

La première moitié des années 1950 est marquée par un contexte économique de forte récession. Cela se répercute sur OSN dont le niveau de subvention par le budget fédéral se voit sensiblement réduit. Face à ce manque de moyens de plus en plus manifeste, l'entreprise est contrainte de réviser ses objectifs à la baisse. L'extension des services est limitée et commence une inexorable ségrégation spatiale. Des instruments légaux sont élaborés pour éliminer l'uniformité tarifaire jugée trop pesante. La prétention de OSN d'ériger un monopole sur le secteur s'effrite, l'entreprise planifiant d'attribuer la responsabilité des services en zones non rentables aux administrations provinciales ou aux municipalités. Enfin, le financement public des connexions est abandonné à partir de 1952. Du point de vue des réalisations techniques, la priorité porte davantage sur les ouvrages de base, afin de compenser les effets de la politique menée en ce domaine durant la période précédente.

Au cours de la seconde moitié des années 1950 et de la décennie suivante, la dégradation ne cesse de s'amplifier. Le contexte politique national est très instable depuis le renversement de Perón en 1955. Cette instabilité rejaillit sur le secteur de l'eau et de l'assainissement pour lequel il n'existe plus de politique clairement définie. La tendance est au désengagement de l'État du secteur, et au "pourrissement" de la situation de OSN. Celui-ci est amplifié par les premiers effets des mesures préconisées par le FMI (Fonds Monétaire International) qui plaide déjà pour une réduction de la dette publique, à laquelle contribuent justement les déficits de l'entreprise publique. Émerge un véritable phénomène de "redistribution négative" : les subventions accordées au secteur en vue d'aider les populations défavorisées profitent aux classes moyennes, les seules à être déjà dotées du service. La recherche de financements extérieurs pour le secteur débute. Dès 1960, la BID (Banque Américaine de Développement) accorde des prêts pour des projets d'assainissement. En 1964, cette même institution sera la cheville financière sur laquelle reposera le *Plan Nacional de Agua Potable Rural*, qui, comme cela a été montré ci-dessus, est essentiel dans l'émergence et le développement du phénomène coopératif dans le secteur. Du point de vue institutionnel, un premier projet de décentralisation est formulé, mais celui-ci est rejeté.

¹Discours du président Perón de 1946 devant les autorités du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine, cité par Elsa LAURELLI, Op. Cit., page 51.

La crise patente (1970-1980)

À partir de 1970, la crise du «modèle OSN» apparaît au grand jour. L'évolution des taux de couverture des services commence alors à descendre. "L'expansion des services d'assainissement pouvait, jusqu'à 1970, s'accroître à un rythme plus important que la croissance démographique, en engendrant une augmentation constante des pourcentages de couverture. Pendant la décennie 1970-1980, cette évolution s'estompe par rapport à la croissance démographique générale, en s'arrêtant au niveau de couverture atteint à la fin des années 1960."¹

Les années 1970 se caractérisent par la présence de gouvernements autoritaires. Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, il existe une volonté récurrente de ces gouvernements de démanteler progressivement OSN. Dès 1970, une loi instituant la décentralisation des services est votée. Celle-ci est motivée par une claire intention de se défaire de l'entreprise. Face à l'impossible privatisation de l'entreprise, la décentralisation apparaît comme le moyen le plus adapté. Cependant, cette loi n'est pas suivie immédiatement du décret d'application. Le «modèle OSN» résiste. Toutefois, le gouvernement décide en 1976 de renoncer à financer les investissements de OSN et, à cet effet, transforme le statut de l'entreprise, de sorte que celle-ci soit contrainte d'assumer son autonomie.

Cette étape culminera avec la décentralisation des services aux provinces en 1980, date à laquelle le décret de la loi de décentralisation de 1970 est finalement adopté.

B- LE PHENOMENE COOPERATIF COMME PALLIATIF

De plus en plus paralysé par la crise, le «modèle OSN» se révèle incapable de remplir ses missions et objectifs. Dans ce contexte, d'autres acteurs vont intervenir dans les espaces théoriquement dévolus à l'action de l'entreprise publique. L'évolution de la réalité des coopératives dans le secteur au cours des années 1970 reflète cette tendance. Durant cette période, le phénomène coopératif, bien qu'encore majoritairement centré sur l'espace rural, va se développer aux deux extrémités de la réalité urbaine du pays : les petites villes et la périphérie des grandes agglomérations.

¹ZORILLA (Silvia), GUARESTI (Maria), 1986, *Sector agua potable y saneamiento. Lineamientos para una estrategia nacional*, Buenos Aires : mimeo, cité par BRUNSTEIN (Fernando), MONTAÑO (Iraida), 1990, Les coopératives peuvent-elles se substituer à l'État ? Changements des rôles respectifs de l'État, des entreprises et des coopératives dans la gestion des services urbains en Argentine, Paris : LATTES-ENPC/Plan Urbain, page 153.

L'évolution du *Plan Nacional de Agua Potable* (2ème et 3ème étapes)

Le développement de coopératives d'eau dans des bourgs et des petites villes est dû à l'évolution du *Plan Nacional de Agua Potable*. Au cours des premières années de ce programme, seules les localités de moins de 3.000 habitants étaient potentiellement concernées. En février 1971, alors que la première étape du *Plan Nacional* touche à sa fin, ce seuil est porté à 8.000 habitants¹. Cette modification, appliquée à partir de la seconde étape, répond à un besoin formulé par les provinces. En effet, "plusieurs provinces demandèrent l'augmentation de ce seuil [de 3.000 habitants] afin de pouvoir inclure dans le *Plan Nacional*, un nombre considérable de localités dotées d'une population plus importante, lesquelles, pour diverses raisons, ne pouvaient pas bénéficier de l'action de OSN, ni participer aux programmes du *Plan Nacional*, en raison de la limitation signalée"². Un tel changement écorne quelque peu la partition claire du territoire national entre le monde urbain, sphère de compétence de OSN (et, à défaut des municipalités), et le monde rural, champ d'application du *Plan Nacional de Agua Potable*. Cette "dilution des frontières" se trouve confirmée quelques années plus tard lorsque le seuil est à nouveau augmenté pour être porté à 10.000 habitants.

L'évolution évoquée ci-dessus s'inscrit dans une mutation plus générale du *Plan Nacional de Agua Potable*. À partir de novembre 1970, l'organisme en charge de ce programme au niveau national, le SNAP, change de tutelle. Rattaché jusqu'alors au ministère d'Assistance Sociale et de Santé Publique, il dépend désormais du SRH (Secrétariat des Ressources Hydriques) au sein du ministère des Travaux et Services Publics (*Ministerio de Obras y Servicios Públicos*). Ce changement de tutelle entraîne un certain infléchissement des objectifs du programme. Sa vocation proprement sociale (sensibilisation des populations aux problèmes de santé publique et développement communautaire) perd progressivement de l'importance. Concrètement, cela se traduit par le fait que le suivi des structures communautaires créé n'est plus véritablement assuré. De plus en plus, le travail social d'accompagnement s'achève avec la remise à la communauté des installations. La priorité est mise sur la construction (au détriment parfois de l'accompagnement social). De fait, au cours des années 1970, le nombre de projets aboutissant est impressionnant comme en témoigne le tableau ci-dessous.

¹Résolution N° 48 datant du 4 février 1971 du SRH (*Secretaría de Recursos Hídricos*), alors administration de tutelle du SNAP.

²SNAP (Servicio Nacional de Agua Potable), *Plan Nacional de Agua Potable*, Buenos Aires : SRH (Subsecretaría de Recursos Hídricos), 1972, page 9.

Étape du Plan (période)	Montant investi (U\$S)	Travaux terminés (nombre)	Population desservie par étape (hbts)	Taille moyenne des projets¹ (hbts/projet)
1ère (1966-1971)	31.291.766	253	277.679	1.097
2ème (1972-1977)	52.195.550	287	374.640	1.305
3ème (1978-1982)	81.705.940	252	368.076	1.460
<i>TOTAL</i>	165.193.256	792	1.020.395	1.288

Évolution du Plan Nacional de Agua Potable (1ère à 3ème étapes).
(SOURCE : SNAPyS, 1987)

Désormais, plus d'un million d'habitants d'argentins ont eu accès à l'eau potable par le truchement de ce programme. Pour la majorité d'entre eux, cela signifie l'existence d'une coopérative assurant le service.

L'évolution sensible de la logique du *Plan Nacional de Agua Potable* au cours des années 1970 est à mettre en parallèle avec la crise rencontrée par le «modèle OSN». Tout en prolongeant sa mission de desserte des zones rurales, le *Plan Nacional* investit des espaces théoriquement alloués à la compétence de OSN. En raison de la crise qu'elle traverse, l'entreprise renonce de fait à son projet de maîtriser l'ensemble des services urbains d'eau et d'assainissement du pays. La "logique descendante" de développement de OSN (villes principales d'abord, villes moyennes ensuite, petites villes enfin) se trouve stoppée avant d'avoir pu se développer entièrement. La "logique ascendante" qu'amorce alors le *Plan Nacional* (localités rurales, puis gros bourgs et petites villes) vient pallier une partie des conséquences de la crise du «modèle OSN», en s'attaquant par le bas à la vaste frange des villes désormais délaissées par l'entreprise publique². Les deux logiques ne se rencontrent pas : aucune collaboration ne voit le jour entre OSN et le *Plan Nacional de Agua Potable* sur la nouvelle population de localités que ce programme inclut dans ses objectifs. La partition entre l'action de OSN et celle du *Plan Nacional* demeure complète, même si ce qui l'avait initialement motivée disparaît.

¹Bien que cet indice ne soit pas très significatif (compte tenu du fait que la taille des projets peut être très variable), son augmentation au fur et à mesure des étapes va bien dans le sens de la réalisation de projets de plus grande envergure.

²Il convient toutefois de relativiser la portée du *Plan Nacional de Agua Potable* en ce qui concerne les villes. Celles qui ne sont pas desservies par OSN ont - dans la très grande majorité des cas - une gestion municipale. L'entrée "en ville" du phénomène coopératif dans le secteur de l'eau ne signifie pas encore qu'il s'agit d'un acteur représentatif.

Le surgissement de coopératives en périphérie des grandes villes

Au cours des années 1970, le décalage entre le développement urbain des grandes agglomérations du pays et celui des réseaux de services d'eau et d'assainissement s'accroît de plus en plus. En crise et privé de moyens, OSN ne réalise que très peu de projets, de sorte que des pans entiers des périphéries s'urbanisent sans que la desserte en eau par les réseaux de l'entreprise ne soit assurée.

Une telle situation est particulièrement notable dans le cas de l'agglomération de Buenos Aires, où au manque de moyens de l'entreprise s'ajoutent les conséquences d'une mauvaise planification du développement des réseaux opérée dans les années 1940. Cette dernière résulte d'une appréciation erronée de la nature du développement de l'agglomération. Les planificateurs s'attendent à ce que le mode d'urbanisation d'alors, concentré le long des axes ferroviaires se trouve confirmé. La réalité se révèle différente. Sous l'effet de la construction d'un réseau routier en anneau autour de Buenos Aires et du recours massif à des pratiques d'autoconstruction, l'urbanisation de la zone est plus intense que prévue et investit les espaces entre les différents axes ferroviaires. Dès lors le décalage entre l'urbanisation et le projet de développement des réseaux de OSN est manifeste. "Le projet auquel OSN se prépare consiste donc à desservir une aire de 200 km², où la densité moyenne de la population sera de 20 habitants à l'hectare, et à réaliser des extensions suivant quelques axes privilégiés. L'agglomération telle qu'elle se développe [réellement] s'étend, en un tissu urbain continu, sur 2.000 km², avec des densités souvent inférieures à 50 hab./ha."¹

Dans les larges zones non desservies par le réseau, la réponse apportée à la fourniture d'eau potable est de plus souvent de nature individuelle. Connue sous le nom de *bombeador*, cette solution consiste en une perforation en direction de la nappe souterraine et surmontée d'une pompe, le tout alimentant un réservoir situé sur le toit de l'habitation desservie. Les caractéristiques techniques des différents éléments de cette solution ne répondent à aucune norme particulière : elles dépendent principalement de la profondeur de la nappe à atteindre et des moyens financiers des habitants concernés. Cette solution rencontre une limite d'importance : l'évacuation des eaux usées s'effectue au travers d'une simple ouverture opérée dans le sol, appelé *pozo negro* (puits noir), de sorte que les risques de contamination de la nappe dans lequel le *bombeador* s'alimente ne sont pas négligeables. Aussi, la solution de type *bombeador* ne convient-elle plus lorsque la densification devient trop importante et que la nappe souterraine la plus accessible se trouve contaminée. Dans ce contexte, d'autres solutions, collectives, se mettent en place. Comme cela a déjà été expliqué, des expériences

¹BODARD (Thierry), 1987, "Du réseau au bombeador. L'alternative critique pour l'eau potable" in DUPUY (Gabriel) et al., *La crise des réseaux d'infrastructure : le cas de Buenos Aires*, Paris : LATTES-ENPC, page 45.

coopératives ont vu le jour dans le cadre de nouveaux lotissements au cours des années 50 dans les zones situées hors du territoire d'action de OSN. À partir de la fin des années 1960, des structures communautaires vont également apparaître dans des quartiers déjà existants, parfois même à l'intérieur du territoire de compétence de OSN. En effet, l'entreprise publique en crise n'a pas réalisé un certain nombre de projets d'extension de ses réseaux et les populations sont privées de service. Or, en raison de la contamination de plus en plus marquée des nappes souterraines les plus accessibles, l'approvisionnement de ces zones ne peut plus être assuré de manière individuelle. La construction d'un système collectif allant puiser l'eau dans une nappe plus profonde à partir d'un ou plusieurs points de captage, apparaît à leurs populations comme une nécessité. Face au refus ou à l'impossibilité de l'entreprise publique et de la municipalité de prendre en charge ce problème¹, les populations de ces espaces oubliés arrivent parfois à se débrouiller pour construire un réseau local. Pour en assurer la gestion, ils constituent alors une structure communautaire, qui prend comme forme juridique le statut de coopératives de services publics ou d'associations à base territoriale locale (*asociación vecinal*, *sociedad de fomento*²), comme l'a montré l'étude réalisée par le CEUR sous la direction de Fernando BRUNSTEIN³. Tolérées par OSN incapable d'assurer le service dans ces zones, ces expériences ne sont cependant pas reconnues par l'entreprise publique. Aux yeux des responsables de OSN, elles ne constituent qu'un pis-aller en attendant l'extension de leur propre réseau. Ces solutions sont cantonnées à un rôle palliatif.

Ainsi, si, au cours de la seconde période étudiée dans ce chapitre, le phénomène coopératif commence à se développer dans les villes, que ce soit au travers de l'extension du *Plan Nacional de Agua Potable* à des centres urbains ou au développement "spontané" de structures communautaires dans les périphéries des grandes agglomérations, il reste marginalisé par le «modèle OSN». Celui-ci, qui n'a cessé de se dégrader de l'intérieur, maintient avec une rigidité crispée ses caractéristiques fondamentales : monolithisme et

¹La municipalité ou OSN aident parfois ces populations pour la construction de leur réseau (notamment par l'octroi de matériaux). Néanmoins, ni l'une ni l'autre ne s'engagent dans la gestion du service une fois les installations terminées.

²*Unión vecinal* : littéralement, association de voisinage. *Sociedad de fomento* : littéralement, société de développement. Dans les deux cas, il s'agit de structures associatives définies sur la base d'un territoire donné et dont le fonctionnement est moins formalisé que celui des coopératives. Traditionnellement, ce genre d'associations mène plutôt des actions de revendications. L'origine de leur implication dans la gestion d'un service d'eau est, dans la plupart des cas, motivé par le fait que ni OSN, ni la municipalité n'est disposé à assurer le service à leur place.

³BRUNSTEIN (Fernando) (coord), 1992, *Gestión de los servicios de agua potable por organizaciones comunitarias en el Gran Buenos Aires. Evaluación de resultados*, Buenos Aires : CEUR-OPS, 234 p. Dans ce travail, 16 expériences de gestion communautaire ont été étudiées : 10 coopératives, 5 *sociedades de fomento* et une *asociación vecinal*.

centralisme, de sorte que les autres acteurs sont niés. "Tout se passe comme si la notion de service public fonctionnait en tout ou rien ; mieux vaut rien qu'une solution étrangère au modèle"¹.

¹COING (H.), de LARA (Ph.), MONTAÑO (I.), 1989, *Privatisation et régulation des services urbains. Une étude comparative*, Paris : LATTIS-ENPC/Plan Urbain, page 33.

CHAPITRE 2 :

LA RECOMPOSITION DU SECTEUR : DU DÉMANTÈLEMENT DE OSN À L'HEURE NÉO-LIBÉRALE

Le transfert aux différentes provinces des services auparavant gérés par l'entreprise nationale OSN marque la fin de la prédominance de l'État fédéral sur l'organisation institutionnelle du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine. Désormais, le rôle de l'acteur fédéral dans la nouvelle ère qui débute ne sera plus que secondaire. La disparition du «modèle OSN» signifie ainsi non seulement la fin d'une certaine forme d'action de l'État fédéral dans le secteur, mais également la fin de l'ambition de l'État fédéral à peser véritablement sur le devenir du secteur. Ce retrait de l'État fédéral constitue une rupture profonde avec la période antérieure.

Privé d'un modèle d'organisation au niveau fédéral, le secteur va connaître une recomposition multiforme. Celle-ci va s'effectuer de manière progressive et s'appuyer sur des acteurs divers. Le contexte général dans lequel s'effectue ce processus de recomposition évolue lui-même. Deux moments successifs peuvent être distingués et justifient l'organisation interne du présent chapitre en deux sections. Dans un premier temps, les administrations provinciales en charge des services d'eau et d'assainissement se trouvent au cœur du processus de recomposition du secteur. Celles-ci vont être la proie, dix années durant, à des réorganisations variables selon les cas, induisant un développement différentiel du phénomène coopératif dans le secteur. L'avènement du tournant néo-libéral constitue le second temps de cette période. Sa portée et ses effets concrets réels sur l'organisation des services d'eau et d'assainissement - également différentiels et à saisir dans la continuité du premier temps - achèvent de donner au phénomène coopératif dans le secteur une signification nouvelle.

I- L'ABANDON DU SECTEUR AUX PROVINCES

A- LA DECENTRALISATION ET SES CONSEQUENCES

Le transfert des services de OSN : une décentralisation "subie"

Rappelons tout d'abord les conditions dans lesquelles s'est réalisé au début des années 1980 le transfert aux provinces des services jusque là pris en charge par OSN¹. Bien que programmé dès 1970 dans le cadre d'une loi plus large², le démantèlement de OSN en tant qu'entreprise d'envergure nationale n'a été effectif que dix années plus tard par un décret du gouvernement militaire en place. Néanmoins, ce laps de temps n'a pas été mis à profit pour préparer les provinces à cette décentralisation, celle-ci apparaissant comme une "procédure beaucoup plus guidée par une politique ou par des objectifs fiscaux que par un vrai et rationnel ré-aménagement institutionnel du secteur"³. En effet, les provinces se sont vues imposer ce transfert brutalement en 1980. Pour l'État central, l'objet de cette décentralisation est d'en finir une fois pour toutes avec le «modèle OSN» devenu trop déficitaire, et non pas de mettre en place un vrai modèle de rechange, plus adapté et plus efficient. La réorganisation du secteur n'a pas été pensée pour elle-même. La décentralisation "s'est opérée sans que des règles du jeu financières viables soient arrêtées. Il est mis fin, en particulier, au système de péréquation tarifaire, ce qui condamne à brève échéance certains réseaux. Aucun système, de type fonds d'investissement fédéral n'a été créé. L'eau n'est plus une priorité nationale"⁴.

Pour faire face au transfert des services de OSN, les provinces effectuent des réaménagements institutionnels. Réalisés dans l'urgence, ceux-ci ne constituent qu'une procédure formelle, l'ampleur du réaménagement opéré dans chaque province reflétant surtout l'importance des services transférés par OSN au regard de ceux déjà assurés par un organisme

¹Pour plus de précisions sur le contexte historique de cette décentralisation, nous renvoyons aux nombreux travaux qui y ont été consacrés, entre autres ceux de F. BRUNSTEIN, ainsi que : COING (H.), de LARA (Ph.) & MONTAÑO (I.), 1989, *Privatisation et régulation des services urbains: une étude comparative*, Paris: ENPC-LATTS / PLAN URBAIN, 274 p.

²Il s'agit de la loi nationale n°18.586 du 6 février 1970 intitulée "*Organismos y funciones nacionales existentes en territorios provinciales. Autorización al Poder Ejecutivo para transferirlos a las provincias*". Le texte de 1980 constitue le décret d'application de cette loi, entraînant la décentralisation d'un grand nombre de services publics auparavant assurés par des organismes relevant de l'État fédéral.

³Propos tenus par le président de la section argentine de l'AIDIS (*Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente*), dans son discours de clôture des Journées Nationales portant sur "La fonction de l'État dans la gestion des services publics", Corrientes 3-5 août 1987.

⁴BODARD (Thierry), "Du réseau au bombeador: l'alternative critique pour l'eau potable" in DUPUY (Gabriel) et al., *La crise des réseaux d'infrastructure: le cas de Buenos Aires*, Paris : ENPC-LATTS, 1987, page 56.

provincial. En effet, bien que d'envergure nationale, OSN n'était pas présente sur le territoire de façon homogène. Certaines provinces s'étaient déjà dotées d'organismes gérant les services de villes moyennes, voire importantes. Rappelons que la province de Buenos Aires a créé dès 1913 une entité provinciale - aujourd'hui OSBA (*Obras Sanitarias de la provincia de Buenos Aires*) - pour assurer la desserte de la capitale provinciale (La Plata) puis de la plupart des villes de l'intérieur de son territoire¹. La décentralisation des services de OSN n'y a alors eu que peu d'effets immédiats, les services hérités étant placés sous la tutelle de l'organisation provinciale préexistante. Dans d'autres cas, l'intervention de la province dans le secteur était plus réduite, pouvant même se limiter à l'action du SPAR (*Servicio Provincial de Agua Potable Rural*), c'est-à-dire à l'appui aux seules petites localités. Le transfert des services de OSN a alors conduit chacune de ces provinces à improviser une entité *ad hoc*, en y rattachant éventuellement le SPAR. Cette nouvelle entité a été généralement créée au sein du Ministère des Travaux Publics de la province, dont elle est fortement dépendante (statut d'administration provinciale centralisée ou "d'entité autarcique" - *ente autárquico*²). Elle reproduit alors en quelque sorte au niveau provincial la logique institutionnelle de OSN, qui était un *ente autárquico* dépendant du Ministère des Travaux Publics de la Nation. Ainsi, dans la province de Córdoba, OSN gérant les services des dix-huit centres urbains principaux, les autres dépendant de la DPH (*Dirección Provincial de Hidráulica*) qui en assurait la gestion directe ou le contrôle (services municipaux, coopératives). Le retrait de OSN a conduit à la création de la DGOS (*Dirección General de Obras Sanitarias*) comme "entité centralisée" au sein du Ministère des Travaux Publics de la Province, la DPH continuant d'exister indépendamment avec les mêmes prérogatives. De même, dans le cas de Santa Fe, les quatorze villes principales étaient gérées par OSN. Avec le transfert des services à la province, cette dernière créa une nouvelle entité, la DIPOS (*Dirección Provincial de Obras Sanitarias*), à laquelle a été rattachée le SPAR. Dotée du statut de "ente autárquico", la DIPOS dépendait du Ministère des Travaux Publics de la province.

Ces premiers réarrangements institutionnels ne peuvent être considérés comme participant du processus de recomposition du secteur. En effet, ils n'ont eu d'autre ambition que d'entériner le transfert des services OSN. Les nouvelles structures adoptées, si elles revêtent l'aspect institutionnel de OSN, ne sont pas pour autant préparées à la mission qui leur incombe. Car le transfert des services ne s'est pas accompagné du transfert d'un certain

¹Le développement de OSN dans cette province s'est retrouvé limité à quelques centres urbains (Mar del Plata, Azul, ... ainsi que les municipalités situées dans l'aire métropolitaine de la capitale fédérale dont une fraction au moins est reliée aux réseaux de OSN).

²La dénomination "entité autarcique" (*ente autárquico*) relève du droit administratif argentin. Il correspond à un état intermédiaire entre celui de l'administration centralisée, totalement assujettie au ministère de tutelle et celui d'organisme décentralisé, qui, bien que rattaché à un ministère donné, bénéficie d'une relative autonomie d'action.

nombre de compétences et de savoir-faire. En effet, rappelons que le fonctionnement de OSN était très centralisé. Au cours de la période précédant la décentralisation, OSN était structuré selon trois niveaux territoriaux principaux : le siège national, où étaient prises la majorité des décisions stratégiques (planification nationale, définition des normes et des projets importants) ; la région, qui regroupait plusieurs provinces et avait en charge la planification régionale, ainsi que la définition et l'exécution de projets de moindre envergure ; enfin, le niveau local, cantonné à la seule gestion technique des réseaux et autres installations. De ce fait, lors de la décentralisation des services, les provinces n'ont hérité que d'une partie des compétences de OSN, la faiblesse de cet héritage étant encore plus patente pour celles dans lesquelles ne se trouvait pas de siège régional de OSN.

Au moment du transfert des services de OSN, dont elles ont hérité par la contrainte, les provinces ne sont donc pas véritablement préparées pour en assurer la charge. Dans l'urgence, elles recréent, à leur échelle et par une sorte de mimétisme, des entités organisées sur le modèle de OSN. Mais l'homogénéité institutionnelle apparente de ces entités occulte le décalage souvent important avec les moyens dont elles disposent réellement et la disparité des situations dans lesquelles les provinces se trouvent. Un tel déphasage rend nécessaire la redéfinition du rôle de l'État provincial et, partant, inéluctables des évolutions institutionnelles à brève échéance.

La progressive autonomisation des organismes provinciaux

Le processus de recomposition du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine ne débute véritablement qu'avec l'avènement du COFES (*Consejo Federal de Entes de Saneamiento*) en 1982. Sous l'impulsion de la province de Mendoza, le COFES est créé par les entités des différentes provinces qui, pour pallier leur manque de compétences - et, notamment de savoir-faire en matière de normes -, ressentent la nécessité de se regrouper au sein d'une structure commune. Il accueille également en son sein OSN (en tant que prestataire des services de l'aire métropolitaine de Buenos Aires) et plusieurs fédérations de coopératives impliquées dans le secteur. Le COFES ne saurait constituer une réponse par lui-même à la nécessaire réorganisation institutionnelle du secteur. En effet, il ne s'agit pas d'une émanation de l'État fédéral mais d'un regroupement sous la forme d'une association d'entités relevant principalement des provinces. Il ne reçoit aucun financement de la part de l'État fédéral autre que la contribution de OSN dont le rayon d'action est désormais limité à l'aire métropolitaine de Buenos Aires¹. Néanmoins, il va offrir - au même titre que la section argentine de l'AIDIS

¹En ce sens, la création du COFES témoigne clairement du vide laissé par le démantèlement de OSN - en tant qu'entreprise d'envergure nationale - et du désengagement du niveau fédéral du thème de l'eau. Les seuls organismes de ce niveau restant impliqués dans le secteur sont la SRH (*Subsecretaría de Recursos Hídricos*) et le

(*Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente*) - un espace de débat dans lequel les ingénieurs et les responsables d'entités de différentes provinces vont se rencontrer et réfléchir ensemble à la réorganisation des institutions provinciales.

Deux questions se posent alors : d'une part, l'opportunité d'opérer une décentralisation des services aux municipalités, et, d'autre part, la recherche d'un statut juridique permettant une meilleure efficacité de l'action de l'organisme provincial.

De manière générale, la décentralisation vers les municipalités n'est que peu utilisée et l'organisme provincial, en assumant la gestion des services transférés par OSN, devient le prestataire le plus important sur son territoire¹. Certaines provinces (Chubut, La Pampa) vont certes recourir à la décentralisation, mais dans une logique différente de celle mise en œuvre lors du démantèlement de OSN. En effet, il n'est jamais question de désengager le niveau provincial de toute responsabilité dans le secteur. Ainsi, dans la province de Chubut, la quasi-totalité des services va être transférée aux municipalités, lesquelles vont les déléguer à des coopératives de services publics. Néanmoins, l'organisme provincial - la DOSyG - continue à assurer le service dans les localités rurales trop petites pour que puisse y exister une coopérative. Dans la province de La Pampa, l'APA (*Administración Provincial del Agua*) a en charge les aspects réglementaires du secteur (protection des ressources, supervision des prestataires) ainsi que la conduite et l'exécution de projets de construction de réseaux et d'installations, laissant la prestation des services eux-mêmes aux municipalités ou à des coopératives. Dans ce cas, la décentralisation est utilisée pour réorganiser le secteur par la formalisation d'une articulation entre niveaux provincial et municipal. Dans la grande majorité des cas, une tendance se dessine : les missions de planification et de contrôle sont assumées par l'échelon provincial. Aussi bien les services transférés par OSN - qu'ils soient par la suite municipalisés ou non -, que les services directement opérés par l'organisme provincial, ou encore les services gérés par des coopératives (SNAP ou autres) ou des municipalités, tous se trouvent désormais soumis au contrôle de l'autorité provinciale. L'organisme provincial cumule souvent la fonction de planification et de contrôle sur l'intégralité du territoire avec celle de prestataire d'un certain nombre de services locaux.

La recherche d'un statut juridique mieux adapté aux missions des organismes provinciaux apparaît comme un thème central des années 1980, tant par la place qu'il occupe

SNAPyS (*Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento*). Tandis que la SRH est rattachée au ministère de l'Économie et est dotée des compétences très générales, le SNAPyS - qui succède au SNAP - concerne encore essentiellement les petites villes et les localités rurales.

¹Parfois, on assiste à des "va-et-vient" institutionnels. Ainsi, dans le cas de la province de Buenos Aires les services des quelques villes opérés par OSN, qui échoient automatiquement à la province en 1980, sont rapidement transférés aux municipalités correspondantes. Cependant, peu de temps après, une partie d'entre eux sont "reprovincialisés".

dans les débats que dans les évolutions institutionnelles qui ont effectivement lieu au cours de cette décennie¹. À l'origine de ces évolutions se trouve la nécessité pour ces organismes de disposer d'une plus grande autonomie vis-à-vis de leur ministère de tutelle. Une administration provinciale centralisée et, dans une moindre mesure, un organisme "autarcique" se trouvent de fait assujettis à tout un ensemble de contraintes et de comptes à rendre à leur ministère de tutelle, contraintes qui interfèrent largement dans leur fonctionnement quotidien au point de parfois l'entraver. Toute procédure ou presque passe par l'aval préalable de l'autorité de tutelle. Cela recouvre des aspects aussi divers que la commande de fourniture de bureau ou d'atelier, les relations avec les entreprises en charge de travaux, la gestion du personnel, etc. De plus, les fréquents bouleversements affectant l'appareil politique génèrent une certaine discontinuité administrative, le tout entraînant le blocage de nombreux projets qui engagent le moyen et le long termes. L'autonomisation administrative des organismes provinciaux apparaît comme le moyen de pallier ces dysfonctionnements. Au cours de cette période, l'autonomisation des organismes provinciaux ne déborde pas de la sphère publique. Le recours à la privatisation n'est jamais envisagé sérieusement. Les entreprises privées sont sollicitées, tout au plus, pour la réalisation de tâches parcellaires (lecture de compteurs d'eau par exemple) ou des interventions ponctuelles (marché de travaux).

Cette logique d'autonomisation se traduit dans les faits. Les provinces de San Juan et de Mendoza font figure de référence. Toutes deux se sont dotées, dès 1981, d'une "société d'État provincial" (*Sociedad del Estado*). Parmi les différents régimes applicables aux entités publiques de propriété entièrement publique, la société d'État provincial possède le statut octroyant la plus grande autonomie vis-à-vis du ministère de tutelle. Plusieurs provinces réalisent des réformes de statuts permettant aux entités provinciales d'accroître leur autonomie par rapport à leur administration de tutelle. Ainsi, la province de Neuquén, après avoir organisé son action dans le secteur au travers de l'APA (*Administración Provincial del Agua*), administration provinciale centralisée constituée en 1981, crée en 1989 l'EPAS (*Ente Provincial de Agua y Saneamiento*), entité "autarcique", donc déjà plus autonome. Pour sa part, la province de Córdoba, après avoir créé en 1980 la DGOS (*Dirección General de Obras Sanitarias*) comme administration provinciale centralisée, transforme celle-ci en une entreprise de l'État provincial, l'EPOS (*Empresa Provincial de Obras Sanitarias*) en 1985². D'autres provinces étudient également des projets en ce sens. Tels sont les cas des provinces de Buenos Aires, Misiones et Santa Fe qui, dotées d'entités "autarciques" envisagent leur

¹Sur ce sujet précis, cf. de GOUVELLO (Bernard), *La gestion de l'eau dans les provinces argentines : quelques données sur un secteur en pleine mutation*, Paris : ENPC-LATTS, 1993, 50 p.

²Précisons ici qu'une entreprise de l'État provincial n'est pas une société de l'État provincial. Les normes de droit administratif applicables y sont plus nombreuses. Cependant, elle dispose de plus d'autonomie qu'une entité "autarcique".

transformation en sociétés d'État provincial. Mais ces projets n'ont pas le temps de se concrétiser. Ils sont remis en question avec le changement de logique inhérent au tournant néo-libéral qui survient au début des années 1990. Celui-ci va se greffer sur un spectre déjà large de situations institutionnelles, qui s'étend de l'administration provinciale centralisée à la société de l'État provincial¹. Ce spectre est le reflet du processus d'autonomisation des organismes, processus plus ou moins abouti selon la province considérée.

B- DEVELOPPEMENT ET RECONNAISSANCE DES COOPERATIVES URBAINES

Au cours de cette période, la place et le rôle occupés par les coopératives dans le secteur évolue de manière sensible, tant du point de vue quantitatif que qualitatif. Deux traits majeurs caractérisent cette évolution : d'une part, un nombre croissant de coopératives se développent en milieu urbain, et, d'autre part, le phénomène coopératif dans le secteur sort de la marginalité institutionnelle dans lequel il était cantonné jusqu'alors. Cependant, à l'instar de l'organisation générale du secteur, l'intensité de cette évolution varie notablement d'une province à l'autre.

L'affirmation dans l'urbain

Durant les années 1980, le phénomène coopératif connaît un développement sensible dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Fruit des étapes successives du *Plan Nacional de Agua Potable* originellement créé à cet effet, de nombreuses coopératives continuent de voir le jour dans les zones rurales, avec l'objectif de fournir aux populations concernées un service améliorant leurs conditions d'hygiène. La priorité semble toutefois donnée de plus en plus à la construction des installations et prendre encore plus le pas sur la viabilisation des structures communautaires censées les gérer, de sorte que le taux de mortalité des coopératives créées dans ce cadre est important. Ainsi, en 1987, le SRH (Secrétariat de Ressources Hydriques, *Secretaría de Recursos Hídricos*) estime que "sur la base de l'information disponible, il a été possible de vérifier que près de 50% des coopératives d'origine SNAPyS fonctionnent encore avec les caractéristiques originelles (454 sur 956). Les autres ont subi diverses transformations allant de l'absorption pure et simple par les entités

¹La définition même de ces catégories juridiques diffère d'une province à l'autre, car elles sont relatives au droit administratif applicable dans la province. Sous réserve de cette remarque préalable, il est possible de recenser, à la fin des années 1980, les statuts suivants (classés par "autonomie croissante") : administration provinciale centralisée, entité provinciale "autarcique", autre entité décentralisée, entreprise de l'État provincial, société de l'État provincial. Le statut le plus courant est alors encore celui d'entité "autarcique", lequel concerne plus de la moitié des provinces.

provinciales ou par les municipalités à l'octroi de subventions en espèces, personnel ou équipement"¹.

La création de coopératives ne concerne pas seulement les zones rurales et l'image selon laquelle le phénomène coopératif dans le secteur est un fait spécifiquement rural correspond de moins en moins à la réalité. En effet, la propension à investir des zones urbaines, amorcée en fin de la période précédente, se confirme.

Tout d'abord, l'évolution du *Plan Nacional de Agua Potable* vers une intégration de localités plus importantes se poursuit. Le seuil de population pour la candidature d'une agglomération donnée à ce programme se trouve à nouveau augmenté au début des années 1980 pour être porté à 15.000 habitants. De telle sorte que la vocation du programme déborde désormais largement le monde rural (localités rurales et gros bourgs compris) pour embrasser également les petites villes. Cette orientation progressive vers les réalités urbaines se trouve renforcée de façon encore plus évidente à la fin de la décennie. Dans le cadre de la cinquième étape du *Plan Nacional de Agua Potable*, qui débute en 1988, une partie des financements est destinée à la réalisation des études techniques et des projets de dotation d'eau et d'assainissement pour des localités allant jusqu'à 30.000 habitants². Néanmoins, il s'opère alors un changement fondamental dans la nature du programme lui-même, placé désormais sous la tutelle du COFAPyS (*Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento*), dont les missions - évoquées au-dessus - dépassent largement celles du SNAPyS (*Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento*, ex-SNAP) dissous. En effet, dans cette cinquième étape, si l'expression "entités communautaires" a été conservée pour désigner les structures susceptibles de bénéficier de ce programme, la définition de cette expression a été modifiée, puisque que sont désormais inclus dans cette catégorie les municipalités...

Ensuite, les grandes agglomérations argentines continuent de s'étendre, sans que des solutions soient apportées en matière de dotation des services d'eau et d'assainissement par les entités responsables de la gestion des services dans ces zones. Les administrations provinciales (en charge des grandes villes de l'intérieur du pays), comme OSN (responsable des services pour l'agglomération de Buenos Aires), sont prises dans leur processus de réforme interne et souffrent d'un manque de moyens financiers pour mener à bien les projets

¹SRH (Secretaría de Recursos Hídricos), 1988, *Plan Nacional de Saneamiento 1988-2003. Documento Base*, Buenos Aires : MOSP (Ministerio de Obras y Servicios Públicos) - SRH, p. 82. Le document précise ensuite que de telles transformations ont été plus particulièrement observées dans les provinces suivantes : Catamarca, Rio Negro, Entre Ríos et Corrientes. Précisons d'autre part que le SNAPyS est le service national d'eau potable et d'assainissement (*Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento*), nouveau nom donné au SNAP (*Servicio Nacional de Agua Potable*), les coopératives d'origine SNAPyS désignant donc bien les coopératives créées dans le cadre du *Plan Nacional de Agua Potable*.

²La réalisation des travaux à proprement parler n'est pas incluse ici. Le montage financier doit être effectué par l'entité prestataire des services, i.e. la coopérative.

techniques. Face à cette pénurie de services, les habitants apportent des réponses diverses, comme en témoigne l'exemple de Buenos Aires. Dans cette agglomération, si la solution individuelle incarnée par le *bombedador*, déjà évoquée pour la période précédente, reste majoritaire, elle devient de plus en plus problématique, en raison de la contamination de plus en plus forte de la nappe la plus accessible, dans laquelle les *bombeadores* s'alimentent. La solution communautaire, qui permet d'accéder à des nappes plus profondes, gagne du terrain. Aussi, au cours de cette période, se structurent de nombreuses associations de voisins (*sociedades de fomentos, juntas vecinales*) ou des coopératives afin de construire et gérer des mini-réseaux locaux.

Mais l'affirmation de coopératives d'usagers urbaines dans le secteur durant les années 1980 ne résulte pas de la seule confirmation des deux tendances évoquées ci-dessus, et qui étaient déjà amorcées dans la période précédente. L'existence de coopératives urbaines dans le secteur n'est pas cantonnée seulement aux périphéries de grandes agglomérations et à des petites villes. Au cours de la décennie, la prise en charge de services d'eau et d'assainissement de *villes moyennes* ou *intermédiaires*¹ devient du ressort de coopératives d'usagers. Il s'agit d'un phénomène nouveau qui, bien qu'observable surtout dans la partie sud du pays (la moins peuplée du peuplée), est notable. Certaines de ces villes avoisinent, voire dépassent les 100.000 habitants : Azul, au sud de la province de Buenos Aires ; Comodoro Rivadavia et Trelew dans la province de Chubut. Deux capitales de provinces sont même concernées : Santa Rosa (La Pampa) et Rawson (Chubut). Cette dernière expression du phénomène coopératif dans le secteur ne signifie pas la création de coopératives nouvelles, *ex nihilo*. Elle est la conséquence du transfert de la compétence en matière d'eau et d'assainissement à des coopératives déjà existantes, lesquelles ont émergé et se sont développées autour de la prestation d'autres services, principalement l'électricité². La longue tradition du mouvement coopératiste déjà évoquée a porté ses fruits en traversant les aléas de l'histoire et un grand nombre de villes de l'intérieur du pays ont une multiplicité de services assurés par des coopératives. Dans les exemples cités ci-dessus, les conditions se trouvent réunies pour que ces entités, qui ont démontré leur capacité à gérer un ou plusieurs services publics, se voient proposer par l'administration provinciale ou municipale la gestion des services d'eau potable et d'égouts de la localité concernée sous la forme d'une concession ou d'une cession pure et simple des installations.

¹L'expression "villes moyennes ou intermédiaires" désigne ici des villes ayant un rayonnement régional, en raison de leur taille relative, de leur poids économique, ou encore de fonctions spécifiques (administratives, politiques, universitaires,...).

²Le cas de la ville de Rawson (Chubut) constitue une exception. La coopérative y a été fondée en 1989 pour assurer à la fois la distribution électrique, l'eau potable, l'assainissement et d'autres services annexes. Cette genèse particulière s'explique toutefois par un contexte particulier favorable à l'adoption de ce type d'organisation : la plupart des services publics de la majorité des autres villes de la province - dont plusieurs sont sensiblement plus importantes que Rawson - étaient déjà assurés par des coopératives.

La sortie progressive de la marginalisation institutionnelle

Au delà de leur développement numérique, les coopératives d'eau en ville connaissent une sortie progressive de la marginalité institutionnelle dans laquelle elles étaient cantonnées au temps de OSN. Ce début de reconnaissance "officielle", à l'instar de l'évolution des organismes provinciaux, est variable d'une province à l'autre.

Généralement, avec la décentralisation des services de OSN aux provinces, ces dernières ont unifié à l'intérieur de nouveaux organigrammes l'intégralité des services d'eau et d'assainissement présents sur leur territoire. Le plus souvent, les SPAR ou SPAP (*Servicio Provincial de Agua Potable*), organismes relais au niveau des provinces du *Plan Nacional de Agua Potable*, sont intégrés en tant que département (ou autre subdivision) de l'entité provinciale qui a ainsi compétence sur l'ensemble du territoire provincial. Ainsi, les coopératives ne sont plus reconnues comme les entités d'un programme spécifique destiné aux populations rurales, elles le sont en tant qu'un type de prestataires parmi d'autres, au même titre qu'une administration provinciale ou une municipalité. Cependant, dans bien des cas, cette reconnaissance n'est que formelle, tant perdure la séparation des pratiques et des savoir-faire entre les fonctionnaires ayant en charge les services auparavant gérés par OSN et ceux du SPAR. Un simple changement d'organigramme ne suffit pas à rapprocher deux philosophies d'action très éloignées.

Toutefois, dans certaines provinces, cette sortie de la marginalité institutionnelle va beaucoup plus loin. En effet, la coopérative d'usagers autogérée n'est plus le seul modèle observable. Une institutionnalisation d'articulation effective et non seulement formelle avec des organismes publics (administrations provinciales ou municipalités) voit le jour. Tel est le cas de la province de Chubut où l'on assiste à la prise en charge de la quasi-totalité des services d'eau et d'assainissement par des coopératives de services publics qui assuraient déjà les services électriques. Ces prises en charge font l'objet de textes de concession dont le contenu n'est pas simplement formel, comme nous aurons l'occasion de l'étudier dans l'étude de cas consacrée à cette province. Il faudra toutefois attendre l'époque suivante, à savoir l'heure néo-libérale, pour que la sortie de la marginalité institutionnelle du phénomène coopératif dans le secteur se généralise à l'ensemble du pays.

II- LE SECTEUR A L'HEURE NEO-LIBERALE

À partir du début des années 1990, l'Argentine se lance dans un programme de privatisations tous azimuts. Loin de concerner les activités industrielles conventionnelles dans lesquelles l'État argentin était fortement impliqué, ce programme va également toucher des secteurs stratégiques (pétrole, ports) ainsi que les services publics.

A- L'ARGENTINE A L'HEURE NEO-LIBERALE

Le contexte : la réforme de l'État et ses finalités

La vague néo-libérale qui touche l'Argentine avec l'avènement du gouvernement MENEM déborde très largement de la seule sphère des services publics. Celle-ci s'inscrit en fait dans une politique globale qui porte le nom de Réforme de l'État et Transformation Nationale (*Reforma del Estado y Transformación Nacional*).

Le programme de privatisations constitue un axe majeur du projet politique du gouvernement MENEM dès son avènement, explicité dans un ouvrage, co-signé par le Président en personne et paru en 1989. Y est affirmée avec force la volonté de privatiser tout ce qui peut l'être, et ce dans le but d'alléger les dépenses de l'État. Ce projet repose sur le constat de l'échec des grandes entreprises nationales qui, les unes après les autres, se sont transformées en des gouffres financiers qu'a dû assumer l'État. L'idée de privatisation est ici inhérente à celle de meilleure efficacité économique. "L'activité privée est toujours plus productive que l'activité de l'État"¹.

Comment sont alors envisagées les privatisations ?

Tout d'abord, il convient de noter que celles-ci concernent toutes les entreprises d'État ou presque, quel que soit leur objet. Car ce qui est en jeu, c'est une réforme structurelle de l'État, lequel doit désormais limiter son rôle à celui de contrôle et de promotion de l'initiative privée indispensable au développement économique du pays. Ainsi, les entreprises "sujettes à privatisation" (selon la terminologie utilisée) appartiennent à des secteurs aussi divers que :

- l'énergie (SEGBA - *Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires* -, Gas del Estado, YPF - *Yacimientos Petroléos Fiscales* -, ...);

¹Extrait d'un discours de Juan PERÓN de 1954 cité par MENEM (Carlos) et DROMI (Roberto), 1990, *Reforma del Estado y Transformación Nacional*, Buenos Aires : Ed. Ciencias de la Administración, page 28. Cette citation n'est pas anodine. Carlos MENEM ayant été lu en tant que "justicialiste" (i.e. part politique de Perón), il cherche à cette époque à légitimer une politique néo-libérale tout en se réclamant dans le droit fil du Péronisme...

- les communications (ENTel - *Empresa Nacional de Telecomunicaciones* -, ENCoTel. - *Empresa Nacional de Correos y Telégrafos* -, les chaînes de télévision Canales 11 y 13, ...);
- la défense (TANDANOR - *Talleres Navales Dársena Norte S.A.* -, *Forja Argentina S.A.*, ...);
- les transports (*Aerolíneas Argentinas*, ELMA - *Empresa Líneas Marítimas Argentinas* -, *Ferrocarriles Argentinos*, AGP - *Administración General de Puertos* -, DNV - *Dirección Nacional de Vialidad* -, *Subterráneos de Buenos Aires*, ...);
- l'assainissement (OSN, CEAMSE - *Cinturón Ecológico Area Metropolitana Sociedad del Estado* -);
- la production (*Junta Nacional de Granos*, *Compañía Azucarera Las Palmas*, ...).

Le terme de privatisation y a une valeur très générale, la concrétisation de celle-ci dans chacun des cas envisagés restant à définir. "Le terme *privatisation*, employé dans la loi, doit être compris dans son *sens large*. Il considère non seulement la privatisation en elle-même comme l'un des outils du changement, mais il fait également référence aux autres outils de transformation, la concession, totale ou partielle, la "coopérativisation", etc. Nous insistons, privatisation est un concept générique qui implique le transfert ou la restitution de la responsabilité et/ou de la gestion d'une activité du secteur public au secteur privé."¹

Un troisième aspect est le fait que les différentes privatisations envisagées ont également un objectif à court terme. Par la mise sur le marché d'entreprises nationales, l'État espère récupérer des fonds, qui lui font tant défaut, pour pouvoir apporter une solution au fameux problème de la dette, tout en favorisant la relance de l'activité économique, par le truchement de la conversion de la dette externe. "L'un des outils de récupération du capital est la conversion de la dette externe. C'est-à-dire, convertir la dette en capital. (...) En résumé, nous adoptons le mécanisme de la conversion de la dette externe comme outil de la réforme et spécialement de la privatisation, parce que nous sommes pragmatiques"².

Enfin, cette réforme s'inscrit dans un contexte particulier : les pays en développement sont de plus en plus endettés et un grand nombre de banques nord-américaines ayant accumulé un niveau important de réserves pour des prêts auprès de ces pays, dont le remboursement paraît de plus en plus incertain ne désirent plus s'exposer dans ces territoires. "Cela conduisit les États Unis à redéfinir leur stratégie en matière de dette. En mars 1989, le nouveau secrétaire d'État américain, Nicholas Brady, proposa de changer l'approche de la

¹MENEM (Carlos) et DROMI (Roberto), 1990, *Reforma del Estado y Transformación Nacional*, Buenos Aires : Ed. Ciencias de la Administración, page 76.

²MENEM (Carlos) et DROMI (Roberto), 1990, Op. Cit., pages 62-63.

dette, en mettant l'accent sur la réduction des obligations des pays sur-endettés auprès des banques commerciales, avec l'aide des organismes multinationaux."¹ Cette nouvelle stratégie conduisit à l'élaboration d'un plan repris par les organismes internationaux sous le nom de Plan Brady. La volonté du gouvernement MENEM à entrer dans le Plan Brady va le conduire à opérer un certain nombre de privatisations dans un délai très réduit, sa crédibilité étant en jeu.

Les quatre points évoqués montrent que s'il existe un discours sur la privatisation et, déjà, un ensemble de projets plus ou moins définis à vocation pragmatique, on ne peut cependant pas parler d'une politique longuement réfléchie et clairement explicitée de la privatisation, ni surtout articulée avec une politique économique plus globale. Comme l'indique en effet Alejandra HERRERA à propos de la privatisation d'ENTel et de ses conséquences, "il s'agit - à l'inverse de ce qui a eu lieu dans certains pays développés - d'un retrait relativement inconditionnel et hâtif de l'État, qui a renoncé à articuler un ensemble de politiques tendant à promouvoir le développement du complexe électronique du pays."²

L'effectivité des réformes dans les services publics

Il n'y a pas lieu d'effectuer ici une description détaillée de l'ensemble des services publics ayant effectivement fait l'objet d'une privatisation de la part de l'État fédéral. Quelques exemples figurant dans la liste présentée ci-dessus suffiront à montrer que le programme du gouvernement MENEM en la matière n'est pas resté à l'état de projet : l'entreprise téléphonique ENTel, YPF, *Gas del Estado*, SEGBA, Aerolíneas Argentinas, *Ferrocarriles Argentinos*,...

Finalement, au cours de l'année 1993, l'État fédéral procède à la mise en concession des services d'eau et d'assainissement de l'aire métropolitaine de Buenos Aires. Toutefois, selon les propos de Eduardo CEVALLO, dernier administrateur de OSN (*interventor de OSN*), le but de cette privatisation diffère des autres, puisqu'il s'agit d'apporter "une solution à l'important déficit accumulé en matière d'ouvrages d'assainissement de l'environnement de la région métropolitaine de Buenos Aires et non de résoudre un problème de remboursement de la dette"³. De fait c'est la seule privatisation qui n'apportera pas de fonds à l'État argentin.

¹KEIFMAN (Saúl), 1991, "Privatizaciones y capitalización de la deuda externa : ¿ Solución para Argentina o para los bancos ?" in BOCCO (Arnaldo), MINSBURG (Naúm) (editores), *Privatizaciones. Reestructuración del Estado y la Sociedad*, Buenos Aires : Letra Buena, page 204.

²HERRERA (Alejandra), 1989, *La revolución tecnológica y la telefonía argentina*, Buenos Aires : LEGASA, page 106.

³Journal *La Nación*, 30/08/92.

B- EAU ET ASSAINISSEMENT : UNE PORTEE DIFFERENTIELLE

Le repli des provinces sur le rôle de régulateur

Bien que ne constituant pas la première expérience en la matière dans l'Argentine des années 1990, la "privatisation"¹ des services de l'aire métropolitaine de Buenos Aires va constituer l'événement déclencheur d'un changement radical dans l'évolution des organismes provinciaux caractérisant la période antérieure². En opérant la mise en concession pour une durée de trente ans à un consortium privé (Aguas Argentinas), placé sous le contrôle d'un organisme de régulation (ETOSS), l'État fédéral met en place dans cette zone un «dispositif institutionnel» bi-acteurs qui va bientôt être érigé en une sorte de référence pour la redéfinition du rôle des entités provinciales. C'est en effet sous l'influence de l'organisation adoptée dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires que les provinces de l'intérieur du pays vont repenser leur action dans le secteur.

Une telle influence peut surprendre compte tenu de la totale autonomie dont disposent les provinces dans ce secteur depuis la décentralisation de 1980. Trois facteurs l'expliquent. Tout d'abord, l'aire métropolitaine de Buenos Aires est la zone dotée des services les plus importants de tout le territoire national. Ensuite, l'adoption de ce nouveau dispositif signifie la rupture définitive avec le «modèle OSN» dont nous avons souligné la prégnance dans les provinces au travers du mimétisme qu'il y a suscité lors des réarrangements opérés en 1980. Enfin, cette privatisation s'insère dans un projet politique plus global de Réforme de l'État mené par le gouvernement MENEM, lequel consiste essentiellement en la privatisation d'un nombre considérable d'entreprises publiques (parmi lesquelles celles reposant sur des réseaux comme le gaz, l'électricité, le téléphone, les transports...). La conjonction de ces trois facteurs fait que, dans la majorité des provinces, le dispositif mis en place à Buenos Aires constitue une référence "incontournable" pour penser toute réforme dans le secteur³.

¹ Le terme de "privatisation" est pris ici dans son acception large, à savoir l'implication d'acteurs privés.

²La première privatisation dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine a lieu dans la province de Corrientes en 1991. Les grands principes de la privatisation des services de l'aire métropolitaine de Buenos Aires sont déjà présents : concession d'un ensemble de services pour trente ans à un consortium international et transformation de l'ancien prestataire provincial en organisme de régulation. Mais cette première expérience, d'une ampleur modeste en termes de marché, ne constitue pas l'élément catalyseur du tournant néo-libéral dans le secteur. Elle apparaît néanmoins comme un coup d'essai pour certains groupes internationaux qui participeront à l'appel d'offres de Buenos Aires.

³L'importance du cas de Buenos Aires dépasse d'ailleurs largement le cadre de l'Argentine. En tant que première expérience de concession privée à un groupe international de services de cette envergure, il devient vite une référence au niveau international.

Cette influence va se concrétiser rapidement dans les faits. Toutefois, à l'instar de ce qui a été observé pour la période précédente, elle va être d'une intensité variable selon les provinces. Cette intensité est en fait fonction du positionnement politique de la province vis-à-vis du projet de Réforme de l'État défendu par le gouvernement fédéral et, peut-être plus encore, de la solidité acquise au cours de la période antérieure par l'entité provinciale en charge du secteur. Ces derniers propos méritent d'être illustrés. Dans la province de Santa Fe, il n'y a pas de changement institutionnel dans le secteur après 1980, la DIPOS fonctionnant encore sur le «modèle OSN» avec tous ses dysfonctionnements (décalage croissant entre offre et demande, qualité de service en baisse...)¹. Par ailleurs, le gouverneur de la province souscrit totalement au projet politique du gouvernement MENEM. Dans un tel contexte, il n'est guère étonnant de voir la province s'efforcer de réaliser un projet de concession de services fortement inspiré de celui adopté pour l'aire métropolitaine de Buenos Aires. Un tel mimétisme n'apparaît pas envisageable dans la province de Córdoba, gouvernée par le candidat du parti radical aux élections présidentielles de 1989, rival malchanceux du président MENEM. Si la Réforme de l'État adoptée dans cette province est fortement inspirée de celle en vigueur au niveau fédéral, elle se traduit par des réformes sectorielles moins drastiques. Dans le secteur de l'eau, une logique de décentralisation des services précède celle de privatisation. Toutefois, pour le service d'eau de la capitale de la province, c'est finalement la logique de privatisation qui est retenue... Dans la province de Mendoza, le tournant néo-libéral trouve un écho différent du cas de l'aire métropolitaine de Buenos Aires. L'idée de privatisation vient s'articuler, d'une part sur la volonté politique de se démarquer du projet fédéral en n'adoptant pas une logique libérale aussi marquée², et, d'autre part sur une gestion assez satisfaisante des services de la part de OSMSE (*Obras Sanitarias de Mendoza Sociedad del Estado*). L'entreprise, qui faisait figure de référence la décennie précédente, a su démontrer son efficacité. Aussi, à la différence des autres cas, où le recours à la concession reproduit la rupture qui s'est opérée dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires entre le «modèle OSN» et la mise en place du dispositif bi-acteurs Aguas Argentinas - ETOSS, la privatisation à Mendoza se concrétise par la transformation de la société de l'État provincial en société anonyme où la province détient la majorité des actions. Dans ce cas, cette transformation peut être considérée comme un simple infléchissement libéral, voire comme une nouvelle étape dans le processus d'autonomisation entamé au cours de la période précédente³.

¹Un moment envisagée, la transformation de la DIPOS en une société de l'État provincial ne sera jamais entérinée.

²L'ancien gouverneur de Mendoza, bien qu'issu du même parti que le président MENEM (parti justicialiste), sera son challenger malchanceux lors de la réélection de 1995.

³La province de San Juan empruntera une voie comparable.

Quel que soit le type de solutions finalement retenu en matière de prestations des services (privatisation, décentralisation ou maintien au niveau provincial), cette période voit la confirmation de l'échelon provincial comme niveau de régulation des services. Dans la province de Santa Fe, la mise en concession en bloc des services opérés par la DIPOS s'accompagne d'une redéfinition de la mission de cet organisme. Celui-ci est désormais chargé de veiller à la bonne application du cadre de régulation sur l'intégralité du territoire provincial. Telle est également la mission de la DIPAS (*Dirección Provincial de Agua y Saneamiento*, créée en 1992) dans la province de Córdoba, en dépit de la décentralisation des services vers les municipalités. Même la province de Mendoza crée un nouvel organisme, l'EPAS (*Ente Provincial de Agua y Saneamiento*) pour assurer la régulation de l'entreprise privée dont elle est pourtant l'actionnaire principal ! La séparation formelle entre organisme régulateur et prestataires des services est ainsi entérinée, confirmant le mouvement entamé au cours de la période précédente.

Ainsi, échelonnées sur une quinzaine d'années, les évolutions institutionnelles des organismes provinciaux ont subi deux influences notablement différentes. Au cours des années 1980, la tendance dominante est celle de l'autonomisation - à l'intérieur de la seule sphère publique - de leur action, laquelle consiste largement encore en la prestation des services. À partir de 1990, une nouvelle tendance s'impose : l'implication d'acteurs privés dans la prestation des services et le repli des organismes provinciaux sur les fonctions de régulation. La diversité actuelle des situations institutionnelles des provinces dans le secteur est la traduction d'une articulation différentielle de ces deux tendances. En ce sens, notre analyse du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine rejoint celle de Bruno JOBERT concernant les effets du tournant néo-libéral sur les pratiques gouvernementales en Europe au cours des années 1980. "(...) dans aucun cas, [les] réorientations ne peuvent s'analyser comme l'application pure et simple d'une nouvelle doctrine sur un terrain rendu vierge par l'échec des modèles anciens. Partout ces nouveaux courants intellectuels font l'objet d'une réception différentielle qui révèle à la fois la permanence de modèles anciens avec lesquels il faut composer et les contradictions internes du nouveau programme."¹

La signification nouvelle du phénomène coopératif

Le projet du gouvernement MENEM en matière de Réforme de l'État définissait un rôle pour les coopératives en matière de services publics. La loi nationale qui entérine ce projet (loi nationale n°23.696) stipule non seulement qu'il est possible de déléguer des

¹JOBERT (Bruno), 1994, "Introduction : le retour du politique" in JOBERT (Bruno) (sous la dir. de), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris : L'Harmattan, (coll. "Logiques Politiques") page 10.

services publics à des coopératives, mais encore que cette forme d'organisation doit avoir la priorité dans trois cas. "La loi 23.696 octroie des préférences pour l'acquisition des entreprises, sociétés, établissements ou autres fermes productives déclarées sujets à privatisation :

- a) aux employés de l'entité à privatiser, quelles que soient leur hiérarchie et leur tutelle de dépendance, organisés ou s'organisant à cet effet en coopératives ;
- b) aux usagers titulaires des services assurés par l'entité à privatiser organisés ou s'organisant à cet effet en coopératives ;
- c) aux producteurs de matières premières dont l'industrialisation ou l'élaboration constitue l'activité de l'entité à privatiser, organisés en coopératives."

Et les auteurs d'ajouter : "la priorité est accordée au secteur coopératif pour la distribution et la commercialisation des services de gaz, d'eau et d'électricité."¹ En ce qui concerne les services publics, les possibilités a) et b) du texte cité au-dessus sont susceptibles d'être mises en œuvre. Si la seconde possibilité correspond à une manifestation du phénomène coopératif déjà existante et largement répandue (les coopératives dites de services publics étant en Argentine des coopératives d'usagers), la première est inédite : la création d'une coopérative par d'anciens fonctionnaires pour gérer le service dont ils avaient la charge constitue une expression nouvelle du phénomène coopératif dans le secteur, comme nous le verrons dans l'étude de cas consacrée à la ville de Villa María dans la province de Córdoba.

Bien que, dans la pratique, la préférence ira, en matière de services urbains, aux grands consortiums privés avec des capitaux étrangers, cette loi institue les coopératives (sous les différentes formes possibles) comme un acteur privilégié de la recomposition des secteurs concernés. Ainsi, dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, le phénomène coopératif devient dès lors un ressort de la recomposition du secteur.

Au cours de la période couverte par ce second chapitre, le secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine connaît une mutation profonde. Le démantèlement du «modèle OSN» signifie la fin d'une organisation monolithique et centralisée. Sans qu'un nouveau modèle émerge véritablement, on assiste à une recomposition du secteur à partir du niveau local où se mettent en place des arrangements institutionnels articulant plusieurs acteurs. Participant de ces arrangements, les coopératives ne sont plus perçues comme une forme marginale de gestion de service, cantonnées à un type de population donnée (monde rural ou

¹MENEM (Carlos) et DROMI (Roberto), 1990, *Reforma del Estado y Transformación Nacional*, Buenos Aires : Ed. Ciencias de la Administración, page 89.

population à faible revenu). Les coopératives sont désormais des acteurs à part entière du processus de recomposition du secteur. Ainsi, l'intérêt d'analyser plus en détail certains d'agencements institutionnels - que nous qualifierons de «dispositifs institutionnels» - intégrant des coopératives trouve ici sa justification.

<u>DEUXIÈME PARTIE :</u> QUATRE «DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS» IMPLIQUANT DES COOPÉRATIVES

La partie précédente a permis de mettre en perspective, au travers d'une lecture historique, le contexte actuel du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine. L'organisation du secteur, longtemps très largement centralisée autour d'un acteur monolithique (OSN), s'est progressivement démantelée pour atteindre un double point de non-retour avec la décentralisation des services aux provinces tout d'abord, la disparition totale de OSN suite à la "privatisation" des services de l'aire métropolitaine de Buenos Aires ensuite. Les recompositions actuelles en cours dans le secteur s'inscrivent dans la continuité de la disparition du modèle antérieur d'organisation du secteur, en l'absence de nouveau modèle clairement identifiable et valable pour l'ensemble du territoire national.

Le secteur se caractérisant aujourd'hui par un foisonnement de réarrangements locaux impliquant une pluralité d'acteurs, il est indispensable, pour saisir la réalité des recompositions en cours, de se situer au niveau d'analyses locales, ce qui est le propos des études de cas qui viennent à présent. Cependant, avant de s'attacher aux études de cas proprement dites, il convient d'exposer un certain nombre d'éléments préalables relatifs à la méthodologie utilisée pour réaliser ces études.

PROLÉGOMÈNES MÉTHODOLOGIQUES

Ces prolégomènes sont organisés en trois sous-sections. Tout d'abord, sera évoqué le travail effectué sur le terrain, à savoir : l'organisation des séjours de recherche, les pratiques, les sources et les méthodes de collecte d'informations utilisées. Ensuite, le choix des études de cas et l'approche adoptée seront re-situés par rapport à la problématique générale exposée en introduction de la thèse. Enfin seront définis un certain nombre d'outils d'analyse, utilisés de manière systématique dans les études de cas.

I- METHODOLOGIE DU TRAVAIL DE TERRAIN

Le secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine a connu une mutation profonde depuis les années 1980, encore plus marquée à partir du début des années 1990. De sorte que, sans négliger l'apport des travaux antérieurs sur le secteur - utiles pour replacer les mutations actuelles dans une perspective historique plus large (cf. partie antérieure), ceux-ci ne permettent guère d'appréhender les réalités en cours. Dès lors, la collecte de données de première main devient non seulement nécessaire, mais également un moment d'importance primordiale dans le travail de recherche. Cette collecte a été effectuée principalement au moyen d'entretiens réalisés au cours de missions de recherche en Argentine.

A- L'ORGANISATION DES SEJOURS DE RECHERCHE

Fin 1992 (date de commencement de la présente recherche), l'information à notre disposition sur les évolutions du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine était très limitée. Des coupures de presse extraits de quotidiens argentins (*La Nación*, *Clarín*, *Página 12*) évoquaient le processus de mise en concession des services de l'aire métropolitaine de Buenos Aires. Par ailleurs, quelques uns des premiers numéros de la revue des ingénieurs sanitaires argentins (*Ingeniería Sanitaria y Ambiental*) ramenés d'un séjour effectué à Buenos Aires fin 1990¹, permettait d'avoir quelques idées sur la situation du secteur à l'intérieur du

¹L'objet de ce séjour, qui s'inscrivait dans la continuité d'une année de DEA dont le mémoire avait été consacré à la problématique de l'eau et de l'assainissement dans la zone métropolitaine de Buenos Aires, était d'évaluer la faisabilité d'une thèse sur ce thème en partenariat avec l'équipe du CEUR dirigée par Fernando BRUNSTEIN. Cette équipe entamait alors une recherche sur les expériences communautaires de gestion de l'eau dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires. À cette époque, la mise en concession des services de la zone n'était pas encore à l'ordre du jour.

pays. Un document de travail élaboré sur la base de ces quelques matériaux¹ a été l'occasion de mettre en lumière la grande diversité des situations existantes entre les différentes provinces du pays et ainsi de confirmer l'intérêt de la suggestion émise par Henri COING d'élargir le champ de la recherche de manière à y inclure l'intérieur du pays.

Dès lors, les séjours de recherche en Argentine avaient pour objet général de collecter le plus d'informations possibles quant au phénomène de recomposition du secteur de l'eau et de l'assainissement, avec le souci de ne pas se cantonner au seul cas de la situation de l'aire métropolitaine de Buenos Aires. Il convient de préciser ici que la préoccupation fut d'accumuler des données de nature qualitative, relatives au processus de changement. En effet, dès le début du travail, eu égard à l'ampleur des mutations en cours, toute prétention à un travail de nature statistique nous est apparu comme vain.

Deux missions de recherche

Au cours de la thèse deux séjours sur le terrain ont été organisées². L'option de réaliser deux missions constitue un choix délibéré défini au cours de la première année de la recherche et motivé par deux raisons. D'une part, le peu d'informations disponibles avant de se rendre la première fois sur le terrain faisait qu'il régnait une certaine incertitude quant à ce que nous allions découvrir. L'approche mise en œuvre au cours de cette première mission était donc, par nécessité, assez large. Le temps entre les deux missions avait comme objet de permettre d'affiner la problématique à partir des éléments rapportés, et de faciliter la définition des points devant être approfondis au cours de la seconde mission. D'autre part, conscient de mener une recherche sur des processus en cours, revenir sur un terrain investi une première fois avec une année de décalage devait, selon nous, nous aider à saisir les évolutions ainsi qu'à opérer une certaine hiérarchisation dans le flot d'informations collectées. Le recoupement des données et commentaires relevés au cours des deux missions devait aider à isoler les tendances véritablement significatives de préoccupations et de thématiques plus conjoncturelles³.

¹de GOUVELLO (Bernard), 1993, *La gestion de l'eau dans les provinces argentines : quelques données sur un secteur en pleine mutation*, Noisy-le-Grand : ENPC-LATTS, 50 p., mimeo.

²À ces deux missions, il faut ajouter le premier séjour de deux mois réalisé fin 1990, au cours duquel nous avons commencé à réaliser des entretiens, notamment avec les responsables de COMACO, analysée dans la seconde étude de cas de ce travail.

³Certaines tendances ou des thèmes appréhendés comme majeurs au cours la première mission se sont révélés de moindre importance l'année suivante. Citons deux exemples parmi d'autres. Ainsi, le phénomène de délégation des services à des coopératives d'anciens employés publics, qui semblait devoir s'étendre à une multitude de services de la province de Córdoba, s'est sensiblement amoindri d'une année à l'autre. De même, l'idée de *distrito piloto* (segmentation du territoire de la concession en entités dotées d'autonomie, à l'instar de la logique organisationnelle de la Lyonnaise en France) qui était présentée comme constituant le cœur des priorités de réorganisation évoquées par les responsables de Aguas Argentinas en 1993, n'était même plus évoquée l'année suivante.

La première mission de recherche a été effectuée entre le 29 juillet et le 8 décembre 1993, la seconde du 8 juillet ou 10 octobre 1994. Ainsi, nous avons passé un total de 7 mois en Argentine¹, avec une année d'écart entre les deux séjours. Il n'est pas question de détailler ici le contenu de ces séjours, lesquels ont fait l'objet de comptes rendus que le lecteur trouvera en annexe de la présente recherche. Précisons tout de même que, à chaque fois, nous étions installés à Buenos Aires, d'où nous avons planifié et organisé des missions dans différentes provinces de l'intérieur. Au cours des deux missions de terrain, nous nous sommes rendus dans 6 provinces (Buenos Aires, Neuquén, Mendoza, Santa Fe, Córdoba et Chubut) ainsi que dans le Grand Buenos Aires. Bien que nous n'en ayons retenu que quatre en tant qu'études de cas dans le présent travail, nous avons mené un travail d'enquête à chaque fois. Les informations collectées dans les provinces de Buenos Aires, de Neuquén et de Mendoza - qui ne font pas l'objet d'études de cas spécifiques - ont néanmoins fourni des éléments utiles à notre réflexion. C'est pourquoi, certains développements du texte évoquent l'une ou l'autre de ces provinces.

Approche adoptée sur le terrain

Il convient de distinguer les critères choisis pour les terrains visités au cours des séjours de recherche de ceux retenus pour les terrains finalement adoptés comme études de cas. En effet, ces derniers ne constituent qu'un sous-ensemble des terrains abordés au cours des missions de recherche. La décision de réaliser une étude de cas à partir des informations collectées sur tel ou tel terrain étudié lors des missions de recherche relève de critères inhérents à une version de la problématique postérieure aux missions elles-mêmes.

Il est difficile d'énoncer des critères véritablement rigoureux ayant guidé au choix des terrains étudiés durant les séjours de recherche. Car, comme cela vient d'être expliqué, la formulation du sujet dans sa version définitive ne s'est faite que progressivement, c'est-à-dire de façon concomitante, et en partie postérieure, au travail de terrain. Par conséquent, ce n'est pas la formulation finale du sujet qui a pu commander la décision d'aller voir un terrain donné. Il y avait certes le critère de disposer d'une diversité des situations (tant du point de vue de la taille de la structure coopérative considérée, que du contexte géographique, économique, politique et culturel dans lequel celle-ci s'insère), mais il s'agissait d'une condition très générale, laissant ouverts beaucoup de possibles. Bien que cela soit un exercice auquel nous nous livrons *a posteriori*, nous serions aujourd'hui tentés de dire que le choix des terrains étudiés a répondu au croisement de deux facteurs. Le premier relève d'une posture mentale : l'étonnement. La curiosité suscitée *a priori* par un terrain donné, en raison d'une caractéristique remarquable ou originale en regard de la thématique de l'eau et/ou des

¹Ce total s'élève à 9 mois si l'on tient compte du séjour de deux mois effectué à la fin de l'année 1990.

coopératives, a joué fortement dans la décision de nous y rendre pour l'étudier¹. Le second facteur est d'ordre pratique. Le choix des terrains s'est fait en fonction d'opportunités concrètes qui se sont présentées (contacts pris en France, connaissances réalisées au cours de mon séjour de 1990 ou des missions elles-mêmes)².

B- LES ENTRETIENS COMME SOURCE PRINCIPALE

Le secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine se trouvant actuellement dans une phase de redéfinition, le problème méthodologique qui s'est alors posé a consisté à déterminer le (ou les) moyen(s) de recherche les plus appropriés pour appréhender et saisir des processus en cours. La littérature antérieure sur le secteur était à ce titre obsolète. En revanche, l'entretien d'acteurs impliqués aujourd'hui dans ces processus est apparu comme tout à fait pertinent et s'est vite imposé comme l'outil privilégié utilisé dans cette recherche. D'autres sources d'informations sont toutefois venues compléter les éléments apportés par les entretiens.

Les personnes interrogées

La population des personnes interrogées dans le cadre de cette recherche peut être classée en deux catégories. La première est également la plus importante en regard des objectifs de ce travail. Elle recouvre les responsables de services impliqués *dans* la gestion des services, soit à titre direct (gérants ou autres membres "actifs" de coopératives en charge du service), soit à titre du contrôle (fonctionnaires municipaux, personnel d'entités régulatrices). Il n'a pas été question de s'intéresser à tous les acteurs impliqués *par* cette gestion (en particulier, nous n'avons pas mené d'entretiens directement auprès des usagers). Au travers de ces entretiens s'appréhendent les modalités concrètes de gestion des services et les changements en cours *au niveau d'un service local donné*. Ces entretiens sont les plus longs et les plus nombreux. La seconde catégorie joue un rôle complémentaire, mais néanmoins indispensable. Elle recouvre des fonctionnaires provinciaux ou nationaux du secteur de l'eau potable, les responsables de fédérations de coopératives et autres individualités qui agissent ou portent un regard sur le secteur à un niveau plus général

¹Exemples d'étonnements nous ayant motivé : pourquoi y-a-t-il tant de coopératives d'eau dans la province de Chubut ? qu'est-ce qui fait que le *Plan Nacional de Agua Potable* a particulièrement bien fonctionné dans la province de Santa Fe ? que signifie la création d'une coopérative ouvrière dans le secteur à Villa María, sachant que la tradition coopérative en matière d'eau se décline jusqu'alors exclusivement sous la forme de coopératives d'usagers ? pourquoi les modalités de privatisation choisies dans la province de Mendoza diffèrent-elles de celles adoptées dans le cas de l'aire métropolitaine de Buenos Aires ?...

²Créer une cohérence à partir de cette logique de croisement n'était pas gagné d'avance. Cela a même constitué une difficulté récurrente de la recherche, même une fois les études de cas arrêtées.

(définition ou évaluation des politiques sectorielles). Cette seconde catégorie est utile pour permettre de *rendre compte du contexte* (au niveau de la province considérée ou de l'ensemble du pays) de la situation étudiée au niveau local. Plus, elle permet également de saisir, par contraste, le *décalage* existant entre ce qui est prévu (les réformes, les principes généraux, le discours officiel,...) et la réalité observable sur le terrain.

Compte tenu de la nature qualitative de la recherche, nous nous sommes inspiré, pour déterminer la quantité d'entretiens à mener concernant un cas ou un thème donné, de la notion de "saturation", telle que la présente Alex MUCCHIELLI. "Une recherche qualitative satisfait au critère de saturation lorsque les techniques de recueil et d'analyse des données utilisées, sur le problème considéré, ne fournissent plus aucun élément nouveau à la recherche."¹ Sans prétendre être parvenus à vérifier pleinement ce critère, cette idée de saturation nous a servi de guide, en ce sens où nous nous sommes arrêté au bout d'un certain nombre d'entretiens (variant entre trois et la dizaine selon les cas de figure), dès lors que nous avions la sensation d'avoir *grosso modo* "fait le tour de la question" considérée².

Dans la pratique, obtenir des entretiens auprès d'interlocuteurs pertinents selon nos critères n'a généralement pas posé de problème. En particulier, nous avons ainsi toujours été bien reçus par les responsables coopératifs,... lorsqu'ils étaient présents³. Il en a été de même dans la plupart des organismes publics (administration provinciale, mairies,...) situés à l'intérieur du pays. Le cas le plus délicat fut celui de la métropole de Buenos Aires. Si nous avons là encore été bien accueillis par les responsables du mouvement coopératif représentatif au niveau national ou de la province de Buenos Aires, la connaissance d'un tiers s'est révélée nécessaire pour être introduit dans certains organismes (COFAPyS, ETOSS, Aguas Argentinas).

Pratique de l'entretien

Nous avons privilégié la pratique d'entretiens *individuels*, *semi-directifs* et *enregistrés*. Expliquons ce choix et ce qu'il recouvre.

Le recours à l'entretien individuel offrait pour nous un double avantage pratique : généralement plus facile à organiser, il permettait de se concentrer sur le seul entretien, à

¹MUCCHIELLI (Alex), 1991, *Les méthodes qualitatives*, Paris : PUF (coll. Que sais-je ? n° 2591), page 18.

²Au total, 96 entretiens ont été réalisés, 50 au cours de la première mission et 46 durant la seconde. Les listes des personnes interrogées au cours de chacune des missions figurent en annexe.

³En effet, une certaine adaptation a été nécessaire. Il est rapidement apparu qu'il était bien plus efficace d'arriver dans une institution donnée en se présentant et en demandant de procéder à l'entretien sur-le-champ si la personne appréhendée était présente, que de formaliser des heures de rendez-vous, l'interlocuteur étant alors souvent absent ou très en retard le jour prévu.

l'exclusion de toute préoccupation de gestion de groupe qu'un entretien collectif suppose. De plus, le face-à-face permet d'espérer l'expression de points de vue plus personnels, plus élaborés que dans le cadre d'un contexte collectif. Si ce souhait a pu être réalisé la plupart du temps, il n'a pas toujours été possible¹.

La nécessité d'obtenir un certain nombre d'informations précises rendait obligatoire une structuration minimum de l'entretien. Mais, en même temps, notre préoccupation était de ne pas enfermer l'interviewé dans une grille complètement prédéterminée. En effet, nous trouvant dans un environnement changeant rapidement, notre travail consiste plus à rebondir sur ce que nous dit l'interlocuteur que de contraindre celui-ci dans une direction donnée, une analyse *a priori*. C'est pourquoi, la préparation de chaque entretien a donné lieu à la confection d'une sorte de canevas rassemblant des questions seulement ponctuelles et d'autres plus ouvertes permettant à la personne interrogée d'exprimer son point de vue². Lorsque la personne interrogée semblait s'écarter du thème ou de la question posée, il n'était pas question de le "recentrer" brutalement sur le sujet. L'effort consistait à faire le lien entre ce qui apparaissait au prime abord comme une digression et la thématique, de re-formuler sur-le-champ ce lien, afin d'être confirmé ou infirmé sur la pertinence des propos de l'interlocuteur en regard du thème de l'entretien.

Afin de pouvoir mener à bien l'effort décrit ci-dessus, l'enregistrement des entretiens s'est avéré nécessaire³. En effet, au cours de l'entretien lui-même, la prise de notes avait pour finalité de nous permettre de "rebondir" au cours de l'entretien. Il s'agissait de repérer des thèmes émergents à partir du discours de notre interlocuteur, afin de lui poser "en temps réel" des questions nouvelles en conséquence. Reconstituer le fil de l'entretien sur la base de ces notes n'était pas possible sans prendre le risque d'oublis majeurs⁴.

¹Ainsi, dans le cas de Santa Fe, le travail a consisté essentiellement en deux gros entretiens collectifs : le premier dans la coopérative étudiée, COOPESER, le second, à la Direction Provinciale des Coopératives. Cette façon de procéder s'explique par le contexte dans lequel nous sommes entré en contact avec les responsables coopératifs et les organismes de cette province, à savoir une cérémonie organisée par une coopérative et à laquelle nous avons été conviés dans la ville de Santa Fe. L'idée nous a été suggérée à ce moment là dans l'intention de nous rendre service. Elle offrait l'avantage de regrouper un certain nombre d'interlocuteurs intéressants dans un délai très court. Il était ainsi possible de profiter de la présence de personnes que nous n'aurions pas forcément pu interroger par la suite.

²À titre d'illustration, les questions posées à un gérant de coopérative allait de : "en quelle année a été créée la coopérative ?" à "quelles sont les relations de la coopérative avec la municipalité ?"... Nous n'avons jamais défini une forme standard de guide d'entretien. L'élaboration du contenu du "canevas de questions" - réalisé en fonction de la personne interrogée - a évolué au fur et à mesure de la pratique, les premiers se limitant plus à la collecte de données ponctuelles que les derniers.

³Notre condition d'étranger nous a permis de solliciter l'autorisation d'enregistrer les entretiens sans que cela ne suscite trop de réserves de la part des personnes concernées. Quelques personnes interrogées ont toutefois souhaité - à un moment donné ou l'autre de l'entretien - voir l'enregistrement interrompu.

⁴Les entretiens avaient une durée variable. En moyenne, ils duraient entre 45 minutes et une heure. Néanmoins, certains ont été plus longs, en particulier les entretiens collectifs. De plus, parfois plusieurs entretiens se sont déroulés au cours de la même journée, de sorte qu'il paraissait difficile de parier sur notre mémoire pour se souvenir de tout.

Exploitation de l'entretien

Tous les entretiens réalisés ont été retranscrits dans leur intégralité. Si ce travail s'est révélé coûteux en temps et parfois un peu laborieux (722 pages au total !), son intérêt n'a cessé de se confirmer. D'une part, il nous a permis d'acquérir une connaissance en profondeur des matériaux (ré-appropriation) et, d'autre part, de pouvoir mener des relectures des propos tenus par les personnes interrogées suivant des angles nouveaux, parfois assez éloignés des préoccupations que nous avions au moment des entretiens¹.

Source principale de ce travail, les entretiens nous ont fourni des informations de deux natures différentes : des données "objectives" concernant le service et les institutions (descriptif des installations, taux de couverture, mode de tarification,...) d'une part, le point de vue des personnes interrogées d'autre part (appréciation du rapport à l'utilisateur ou à la municipalité, interprétation des règles d'un cadre de régulation,...). Le problème de la traduction ne s'est posé que lorsque nous avons jugé utile de citer un extrait d'un entretien. Dans la plupart des cas, l'extrait choisi relève du second type d'informations évoquées, i.e. exprime un point de vue. Nous avons alors été confrontés à la difficulté de restituer sous forme de français écrit des propos tenus oralement en castillan.

Les sources d'information complémentaires

D'autres sources d'information sont venues compléter les entretiens, principalement au niveau local. Trois types de matériaux ont été recherchés de manière systématique : la documentation technique, des documents légaux et juridiques, des brochures administratives et autres littérature institutionnelle. Comme documents techniques, nous avons cherché à obtenir : les plans des réseaux, la description des caractéristiques des installations et du matériel utilisé par l'entité en charge des services. Parmi les documents légaux et juridiques, nous intéressaient : les comptes rendus d'activités et les bilans comptables des coopératives ; les textes de lois et de décrets nationaux ou provinciaux, ordonnances municipales en rapport avec le secteur ou ayant une influence sur celui-ci ; les contrats de concessions et réglementations sectorielles ; les statuts d'organismes provinciaux et des coopératives étudiées. Enfin, nous avons collecté les organigrammes des institutions ainsi que toutes les publications (brochure, journal de coopérative ou d'entreprise, comptes rendus divers,...)

¹La retranscription avait également une autre finalité. Il s'agissait, en envoyant un exemplaire de l'entretien retranscrit à la personne concernée, de pouvoir lui poser quelques questions complémentaires. Mais cela s'est révélé un échec. Disposés à collaborer dans le cadre d'un entretien, les personnes concernées l'ont été beaucoup moins lorsqu'il s'est agi de répondre à un courrier. Pour une cinquantaine de lettres envoyées, nous n'avons eu qu'une seule réponse...

réalisées dans ces institutions pouvant être utiles à notre recherche. Ces divers documents ont constitué un complément très important aux entretiens. Ils ont souvent fourni des données ponctuelles utiles et permis de constituer une sorte de premier cadrage de l'analyse. C'est pourquoi, lorsque cela était possible, nous avons tâché de nous les procurer et de les lire avant les entretiens afin de gagner en pertinence dans ceux-ci.

À un niveau plus général, la presse spécialisée (plus particulièrement la revue *Ingeniería Sanitaria y Ambiental*, éditée par l'association des ingénieurs sanitaires argentins et dont nous avons continué à recevoir des exemplaires avec une certaine régularité) s'est révélée utile pour nous maintenir au courant des différentes privatisations dans le secteur. En revanche, nous n'avons eu que peu recours à la presse quotidienne. L'information que l'on y trouvait était la plupart du temps trop approximative pour y collecter des éléments détaillés ou fiables. Nous l'avons cependant utilisé une fois, dans le cadre de notre étude de cas consacrée la province de Chubut, afin de mettre en évidence les nombreux rebondissements et les contretemps répétés intervenus au cours d'une procédure d'appel d'offres concernant le projet de construction du nouvel aqueduc entre le *Lago Musters* et *Comodoro Rivadavia*¹.

Enfin, un effort de recherche bibliographique a été mené concernant les processus de privatisation des entreprises publiques argentines, l'histoire du mouvement coopératif dans ce pays, ainsi que celle du secteur de l'eau et de l'assainissement.

II- CADRAGE GENERAL DES ETUDES DE CAS

Il s'agit ici d'explicitier d'une part ce qui nous a conduit à retenir les études présentées dans ce travail et d'autre part, l'approche générale qui en est faite.

A- L'ECHANTILLON RETENU

L'échantillon retenu se compose de quatre cas. Il s'agit ici de justifier le choix de ces quatre études en répondant à une double question : Pourquoi quatre études et pourquoi celles-là ?

¹Il a été possible de réaliser cette revue de presse grâce à l'aide, d'une part, du personnel de l'un des journaux locaux *El Patagónico*, qui nous a fourni gracieusement un grand nombre d'exemplaires de journaux et de photocopies, et, d'autre part, d'une correspondante locale qui a continué à suivre l'évolution du processus d'appel d'offres au travers des journaux locaux après notre retour et nous a envoyé des coupures de presse correspondantes à deux reprises.

Les différentes expressions du phénomène coopératif dans le secteur

En nous référant à la première partie de ce travail, il est possible de recenser, au travers de l'histoire, quatre logiques différentes d'émergence de coopératives dans la gestion des services d'eau (et, le cas échéant, d'assainissement) de villes en Argentine.

1. Le *Plan Nacional de Agua Potable*. Initialement destiné au seul monde rural, celui-ci a été progressivement étendu à des localités plus importantes pour finalement concerner le fait urbain.
2. Le surgissement d'expériences communautaires "spontanées". Celles-ci se sont développées essentiellement en périphérie des grandes agglomérations, dans les zones non atteintes par les réseaux gérés par l'entreprise publique (nationale ou provinciale).
3. L'extension au secteur de l'eau et de l'assainissement des compétences de coopératives de services publics déjà existantes (principalement de distribution électrique). Cette extension constitue une réponse apportée par certains organismes provinciaux ayant hérité - suite au processus de décentralisation de OSN - de la responsabilité de nombreux services et se trouvant démunis de compétences véritables pour en assurer eux-mêmes la gestion.
4. L'émergence de nouvelles coopératives, issues du processus de recomposition actuel lui-même et sans lien avec les traditions coopératives dans le secteur de l'eau ou dans les autres services publics. Cette émergence est rendue possible par les dispositions réglementaires accompagnant le processus de recomposition actuel du secteur (principalement les lois de réforme de l'État aux niveaux fédéral et provincial).

Le choix des études de cas retenus pour ce travail reflète la diversité de ces quatre expressions du phénomène coopératif. L'idée présidant un tel choix est la suivante : la diversité des origines implique des logiques d'adoption et d'adaptation différentes selon les cas. Ainsi, il est légitime d'espérer, par ce choix, brasser une grande variété de modalités concrètes de recomposition du secteur au niveau local. D'autre part, les phénomènes observables dans tous les cas seront par là même significatifs du processus de recomposition du secteur au-delà de la singularité de chaque cas. Le choix répond également au critère déjà évoqué de diversité géographique et culturelle, les expériences retenues se situant (presque) aux quatre coins d'un pays aux dimensions quasi-continentales.

Le premier cas nous conduira dans la province de Santa Fe. COOPESER gère le service de distribution d'eau potable de la localité de Pérez - dont les installations ont été construites dans le cadre *Plan Nacional de Agua Potable* - et doit aujourd'hui faire face à la mise en place d'un cadre de régulation au niveau de l'ensemble de la province.

Notre regard se portera ensuite sur COMACO, une coopérative créée en première couronne de l'aire métropolitaine de Buenos Aires à la fin des années 1960 et qui se trouve

aujourd'hui située au sein du périmètre de la concession accordée en 1993 à *Aguas Argentinas* (consortium mené par la Lyonnaise des Eaux).

La troisième étude nous amènera en Patagonie, dans la province de Chubut, où, suite au transfert des services gérés par OSN à la province, les coopératives électriques ont récupéré la charge de ces services. L'on s'intéressera plus particulièrement au cas de la ville de Comodoro Rivadavia, la plus importante de la région, où la rareté de l'eau a conduit à une forme d'articulation entre les acteurs en présence particulièrement intéressante.

Enfin, notre périple se conclura à Villa María, ville moyenne de la province de Córdoba où, rassemblés dans la coopérative de travail 15 Mayo, les anciens fonctionnaires de la délégation locale de l'administration provinciale ont repris en charge des services d'eau et d'assainissement sous la forme d'une concession passée avec la municipalité.

Quatre études autonomes

Les études de cas sont abordées successivement dans l'ordre présenté ci-dessus. Il convient toutefois de préciser que cet ordre n'est pas "implacable", en raison du caractère autonome de ces études. En effet, il n'existe pas de logique progressive (en termes d'analyse et de conclusions intermédiaires) d'une étude de cas à l'autre. Dans cette partie, la progression de l'analyse s'effectue à l'intérieur de chaque étude de cas¹. Précisons enfin que l'absence d'une conclusion d'ensemble à cette seconde partie ne résulte pas d'un oubli involontaire, mais découle directement du choix méthodologique évoqué précédemment. En effet, l'analyse transversale des cas constitue l'objet de la troisième partie du travail.

Si les études de cas sont présentées de manière autonome, l'approche adoptée à l'intérieur de chaque étude est similaire. Cela se traduit de deux manières. D'une part, la structure interne de chaque étude est comparable, celle-ci révélant une problématique commune articulée autour des deux idées d'*adoption* et d'*adaptation* de «dispositifs institutionnels», explicitées ci-dessous. D'autre part, les analyses menées font appel aux mêmes outils conceptuels, élaborés spécifiquement et dont la présentation systématique constitue l'objet de la dernière section de ces prolégomènes.

¹Ne pas donner au lecteur l'illusion d'une progression continue de l'analyse nous a conduit à renoncer à l'utilisation du terme de "chapitres" pour désigner les quatre études de cas.

B- L'ADOPTION ET L'ADAPTATION DE «DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS»

L'objectif de cette thèse est de saisir comment sont progressivement élaborées les modalités de gestion d'un service donné en relation avec les règles explicites et implicites régissant les rapports entre les différents acteurs institutionnels impliqués dans cette gestion. Appliqué à l'étude du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine, cet objectif conduit à privilégier des études sur la durée de services locaux.

Plus précisément, nous allons nous s'attacher à l'étude de «dispositifs institutionnels», c'est-à-dire à des ensembles organisés d'acteurs¹. Les quatre dispositifs analysés partagent une caractéristique commune : parmi les acteurs considérés, l'on retrouve à chaque fois une coopérative. Néanmoins, il convient de préciser et d'insister sur le fait que *ce n'est pas le rôle des coopératives dans la recomposition du secteur de l'eau et de l'assainissement pour lui-même (au sens des places qu'elles occupent) qui est au cœur du travail, sinon ce que le repositionnement des coopératives permet de révéler quant aux modalités concrètes empruntées par la recomposition de ce secteur*. Rappelons, en effet, que le parti pris d'étudier des dispositifs impliquant des coopératives repose sur l'idée que ceux-ci constituent des observatoires particulièrement privilégiés pour saisir et analyser la nature et la diversité des enjeux et contradictions manifestés par le processus de recomposition du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine, et, en particulier, les décalages avec les réformes projetées.

Ce point étant précisé, il est possible de résumer l'approche adoptée dans l'ensemble des études de cas par la question suivante : *dans quel contexte et sous quelles conditions un «dispositif institutionnel» intégrant une coopérative se met en place et évolue au fur et à mesure de son existence ?* Cette question fait apparaître deux aspects, qui bien que liés entre eux, sont de nature distincte : l'émergence du dispositif d'une part, son évolution d'autre part.

L'adoption d'un «dispositif institutionnel»

Pour chaque étude de cas, seront analysées les conditions dans lesquelles le «dispositif institutionnel» étudié s'est mis en place. L'objet consistera à identifier les facteurs-clés (ou, plus précisément, la combinaison de facteurs) ayant permis l'adoption de ce dispositif particulier. L'hypothèse en la matière est la suivante :

L'adoption d'un dispositif institutionnel impliquant une forme coopérative pour la gestion de services d'eau et d'assainissement est le fruit de contingences locales. Autrement dit, le choix d'un dispositif institutionnel impliquant une forme coopérative

¹L'expression «dispositif institutionnel» est défini en détail dans la section consacrée aux outils d'analyse. Il en va de même de toute expression placée entre les signes « et ».

ne peut pas s'expliquer seulement à partir de la seule rationalité du secteur ni de la dynamique interne de l'entité considérée, sinon de tout un environnement.

Précisons toutefois que l'expression «*dispositif institutionnel*» intégrant une coopérative est entendue dans un sens large. Dans certains cas en effet, (cf. COMACO, et, dans une moindre mesure, COOPESER), le problème ne sera pas d'expliquer l'adoption d'un «dispositif institutionnel» nouveau intégrant une coopérative, mais la présence d'une coopérative en marge d'un «dispositif institutionnel» nouvellement mis en place.

L'adaptation des «dispositifs institutionnels»

La question de l'évolution des «dispositifs institutionnels» se décline sous l'idée de processus d'adaptation. L'objet de l'analyse sera de mettre en évidence les différentes règles - explicites ou seulement implicites - inventées au fur et à mesure de la gestion du service par les acteurs impliqués en vue de construire la pérennité du dispositif. En la matière, l'hypothèse retenue est la suivante :

La pérennité d'un dispositif institutionnel donné (construit autour d'une coopérative) implique de la part des acteurs concernés un processus constant d'apprentissage conduisant à opérer des adaptations continues du dispositif adopté.

Dans le cas des coopératives non encore strictement intégrées à un «dispositif institutionnel» donné, la question sera celle de leur existence à terme dans le nouveau contexte.

Prise en compte de la spécificité coopérative

Ce qui a été formulé ci-dessus n'est pas centré sur la forme coopérative en elle-même, mais sur l'émergence de nouveaux «dispositifs institutionnels» et l'invention de modalités de gestion des services dans le contexte actuel de recomposition du secteur et de l'assainissement en Argentine. Cependant, la présence de structures coopératives à l'intérieur de ces dispositifs fait que la spécificité coopérative interviendra dans l'analyse. Ainsi, en ce qui concerne la première hypothèse, l'une des dimensions de l'environnement à prendre en compte pour saisir l'adoption des dispositifs institutionnels mettant en œuvre des structures coopératives résidera dans le positionnement du pouvoir politique vis-à-vis de l'idéologie coopérative, lequel est rarement neutre¹. Par rapport à la seconde hypothèse, la légitimité parfois encore assez

¹De façon générale, le rapport entre coopératisme et pouvoir politique évolue dans un registre très large selon l'espace et le temps. Comme l'indique Henri DESROCHE : "Entre [la] (...) coopération spontanée et la coopération imposée, il y avait bien des degrés dans le continuum des rapports entre les deux partenaires, le partenaire coopératif et le partenaire étatique. Soit, selon les solutions prises par le second vis-à-vis du premier: la coopération interdite, la coopération freinée, la coopération enrayée, la coopération reléguée, la coopération tacitement admise, la coopération certifiée, la coopération recommandée, la coopération encouragée, la coopération facilitée, la coopération aidée, la coopération sollicitée, la coopération favorisée, la coopération

contestée des formes coopératives dans le secteur de l'eau agira comme une contrainte renforcée en termes d'adaptation et d'apprentissage sur les dispositifs institutionnels étudiés¹. Enfin, l'existence d'un rapport social spécifique au sein même des coopératives² conduira à s'interroger sur ce qui, dans l'analyse effectuée, relève de la spécificité coopérative.

III- OUTILS D'ANALYSE

La cohérence et la comparaison des différentes études de cas passe par l'adoption de *concepts communs d'analyse*. Chacun des termes retenus fait l'objet d'une définition générale ("théorique"), et, éventuellement de commentaires quant à sa finalité et à son utilisation pratique dans les études de cas. Les termes sont présentés au travers de deux catégories distinctes, suivant le niveau d'analyse auquel ils renvoient.

Le premier niveau est statique : il s'agit de décrire l'organisation des services étudiés à un moment donné. Le second niveau est dynamique : il s'agit de saisir les ressorts de l'évolution de l'organisation des services et des rapports qu'entretiennent les différents acteurs qui sont impliqués dans leur gestion.

A- INSTRUMENTS DE DESCRIPTION STATIQUE

Les différents termes (outils) qui sont présentés ci-dessous ont pour vocation d'être "actualisés" dans chacune des études de cas retenues. L'ensemble constitue une sorte de grille systématique de description à appliquer aux services étudiés. Les termes sont présentés dans l'ordre où ils apparaissent dans une étude de cas.

Dispositif technique

Par «dispositif technique», nous entendons l'ensemble des installations et des procédés utilisés pour la fourniture des services locaux d'eau et, le cas échéant, d'assainissement étudiés.

privilegiée, la coopération intégrée, la coopération absorbée, etc." in H. DESROCHE, 1976, *Le projet coopératif*, Paris : Ed. Ouvrières (coll. Développement et civilisations), page 291.

¹Autrement dit, s'ils ne témoignent pas rapidement de leur efficacité en faisant preuve d'une prompt adaptation, les «dispositifs institutionnels» incluant des structures coopératives risqueront d'être remis en question plus facilement que d'autres, dans la mesure où la légitimité de la forme coopérative dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement apparaît encore souvent fragile (plus que celle d'une administration étatique, centralisée ou locale).

²Il s'agit du rapport entre les individus en tant que membres de la coopérative, lequel implique les usagers (respectivement les employés) dans le cas des coopératives d'usagers (respectivement de la coopérative de travail).

Décrire le «dispositif technique» consiste à détailler : la nature précise des services fournis ; le type, la taille (ou dimensions) et l'état des installations ; les niveaux d'adaptation des services par rapport aux besoins (tant d'un point de vue qualitatif et que quantitatif). La finalité de cette description, qui sera toujours présentée dans les premières pages de l'étude de cas, est double : il s'agit, d'une part de fournir au lecteur une idée des installations devant être gérées, et, d'autre part, de faire ressortir les enjeux et les contraintes qui leur sont inhérents¹. D'un point de vue pratique, le «dispositif technique» sera présenté par un texte et complété par une synthèse dans un encadré².

Acteur (institutionnel)

Lorsque, dans ce travail, il est question d'un «acteur», il ne s'agit pas d'un individu mais d'une entité, en d'autres termes d'un acteur institutionnel. La nature précise de cet acteur institutionnel est très variable (entreprise privée, ministère, coopérative, sous-direction provinciale, entreprise étatique autonome, service de mairie, municipalité, association de quartier, syndicat,...), mais il s'agit toujours d'une entité supra-individuelle structurée par un statut.

L'emploi du terme «acteur» au lieu de l'expression complète «acteur institutionnel» constitue une commodité de langage visant à éviter des lourdeurs de formulation. Toutefois, il convient de prévenir toute confusion pouvant découler de cette commodité de langage. L'analyse des rapports entre «acteurs» - selon le sens que nous donnons à ce terme - ne peut donc pas être de même nature qu'une analyse mettant en relation directe des individus³.

Schéma d'agencement (des acteurs)⁴

Le «schéma d'agencement» situe les différents acteurs du système en mettant l'accent sur les relations fondamentales : y figurent tous les acteurs du système, que ceux-ci participent du «dispositif institutionnel» ou de l'«environnement pertinent»⁵.

¹Par exemple, l'obligation à court terme d'effectuer des investissements lourds, le recours à de nouvelles technologies,...

²L'encadré ne fournira que des données chiffrées, tandis que le texte aura pour objet de dégager les enjeux et contraintes des services. D'autre part, cette présentation du «dispositif technique» sera précédée par un ensemble de données générales relatives à la zone géographique concernée, dans la mesure où celles-ci sont susceptibles d'apporter un éclairage sur la réalité des services étudiés.

³On voit ainsi les limites quant à l'utilisation des analyses menées par Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG dans *L'acteur et le système* (1977, O.C.) Les motivations et les logiques d'action des acteurs institutionnels ne sauraient être considérées comme celles d'individus.

⁴Nous aurions pu également adopter le terme de "configuration", mais "schéma d'agencement" a retenu notre préférence, car l'expression nous semble bien indiquer l'idée d'esquisse du système d'acteurs.

⁵Tout comme celle de «dispositif institutionnel», la notion d'«environnement pertinent» est définie après.

Le «schéma d'agencement» constitue en quelque sorte une première approche du système d'acteurs. S'il ne saurait expliquer le fonctionnement en tant que *système* (car trop schématique au regard de la définition même du système d'acteurs), sa finalité est permettre de situer *grosso modo* les acteurs l'un par rapport à l'autre. On l'aura compris, cet outil relève déjà d'une approche systémique, sous-jacente à l'ensemble de l'analyse. C'est pourquoi, l'agencement des différents acteurs impliqués dans le service sera systématiquement présenté avant la liste de ceux-ci et de leurs fonctions précises, tant il est vrai que "le système précède les composantes".

D'un point de vue pratique, le «schéma d'agencement» figure juste après la présentation du «dispositif technique». Il se présente sous la forme d'un graphique où figurent les différents acteurs, leur place (à l'intérieur du «dispositif institutionnel» ou participant de l'«environnement pertinent»).

Dispositif institutionnel¹

Le «dispositif institutionnel» désigne le système des acteurs *juridiquement* impliqués dans la gestion des services étudiés à un moment donné. L'utilisation de ce concept a pour finalité de fournir une vision claire de l'identité des acteurs impliqués et de la répartition des rôles afin de pouvoir analyser la "rationalité" de l'organisation adoptée (ou héritée).

Décrire le «dispositif institutionnel» consiste d'une part à dresser l'inventaire de tous les acteurs entretenant un rapport direct avec la gestion des services locaux étudiés (c'est-à-dire impliqués au titre de la prestation, du contrôle ou de la régulation juridique², i.e. institutionnalisée par une loi, un contrat ou tout autre texte juridique) et à en préciser le rôle respectif, et, d'autre part et surtout, à en indiquer *l'agencement*, c'est-à-dire préciser les différents liens existant entre les acteurs.

Environnement pertinent

L'expression «environnement pertinent» est emprunté à Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG : "Au lieu de raisonner de façon indifférenciée sur l'«environnement» en

¹Nous avons préféré "dispositif institutionnel" à l'expression "architecture institutionnelle" à laquelle nous avons tout d'abord pensé. "Dispositif institutionnel" nous a paru plus à même de ne pas laisser entendre implicitement qu'il existe forcément une cohérence d'ensemble dans le dispositif institutionnel. Nous pensons en effet que, souvent, le dispositif institutionnel n'a pas été pensé en lui-même, mais est plutôt la résultante d'héritages successifs.

²Nous ne faisons pas figurer dans nos schémas les différents acteurs liés au financement des infrastructures, lesquels interviennent le plus souvent à une échelle qui n'est pas locale. Cependant, leur rôle est évoqué au cours des analyses détaillées.

général, il semble plus fructueux d'introduire un premier découpage dont le principe de référence extrêmement grossier et approximatif ne peut être fourni que par les *tâches* et *objectifs* de l'organisation considérée. L'environnement pertinent de celle-ci ne recoupe donc pas l'ensemble de cet univers extérieur que l'on désigne couramment par «environnement». Son étendue est plus restreinte : il inclut l'ensemble des acteurs sociaux dont les comportements conditionnent plus ou moins directement la capacité de cette organisation de fonctionner de façon satisfaisante et d'atteindre ses objectifs (...)»¹.

Par «environnement pertinent», nous entendons l'ensemble des acteurs institutionnels qui, bien que ne participant pas du dispositif institutionnel, exercent une influence *de facto* sur son émergence, fonctionnement et/ou évolution. L'intérêt d'opérer une séparation entre «dispositif institutionnel» et «environnement pertinent» est de mettre en évidence le poids d'acteurs non impliqués directement dans la gestion des services sur l'organisation et l'évolution de ceux-ci.

Concrètement, l'identification des acteurs de l'«environnement pertinent» se fait à partir de l'étude de moments-clés de l'histoire du mode de gestion (émergence / mise en place d'un dispositif, changement de contexte,...).

Coopérative (forme coopérative, structure coopérative)

Il convient de préciser que lorsque nous utilisons le terme «coopérative» (ou encore «forme coopérative», «structure coopérative»), nous désignons par là une entité régie par la loi argentine sur les coopératives. Il s'agit donc d'une définition purement juridique, à l'exclusion de tout autre critère, recouvrant des situations très diverses - qu'il conviendra par conséquent de préciser - tant sur la nature des membres constituant la coopérative (coopérative d'usagers ou coopérative de travailleurs), que sur les buts poursuivis par la coopérative (coopératives d'eau potable seulement, multi-services, cumulant également des fonctions de coopérative de consommation,...) ou encore le respect effectif ou non des principes coopératifs (que seul une analyse des pratiques pourra révéler).

En adoptant une définition purement formelle de la coopérative dans les outils de description, nous voulons insister sur une approche qui n'est pas portée sur la coopérative elle-même. Notre préoccupation n'est pas de savoir si nous avons affaire ou non à une "vraie" ou une "fausse" coopérative, à une "bonne" ou une "mauvaise" coopérative. L'objet de notre travail est de porter le regard sur le système d'acteurs dans sa globalité, et la coopérative

¹CROZIER (Michel), FRIEDBERG (Erhard), 1992 (édition originale 1977), *L'acteur et le système*, Paris : Le seuil, page 164, (note infra-paginale n°2)

constitue l'un d'entre eux. Cependant, nous serons souvent amené à entrer dans la boîte noire "coopérative" pour mener une analyse approfondie du système d'acteurs.

B- CONCEPTS POUR UNE ANALYSE DYNAMIQUE

L'importance de l'évolution, du long terme dans l'analyse, rend nécessaire l'adoption d'un vocabulaire pour une analyse dynamique (et non plus seulement descriptive et statique) des relations entre les acteurs institutionnels. Pour chacun des termes employés, il s'agit d'apporter une définition la plus précise possible.

Système d'acteurs

Par «système d'acteurs», nous entendons un ensemble dynamique d'acteurs et de règles (explicites et implicites) qui régissent leurs interactions en vue de la réalisation d'une action. Dans le cas qui nous intéresse, l'action visée est la gestion des services locaux étudiés.

Décrire le «système d'acteurs» conduira à analyser les dynamiques d'articulation entre les différents acteurs. Dresser l'inventaire des acteurs juridiquement impliqués et des liens formels qu'ils entretiennent entre eux serait insuffisant. Il s'agira non seulement d'identifier tous les acteurs concernés (d'une part, ceux du «dispositif institutionnel» et, d'autre part, ceux qui intègrent l'«environnement pertinent»), mais encore de décrypter les règles implicites et explicites assurant la régulation et la stabilité de ce système¹.

Fonctionnement concret

Lorsque nous étudions la recomposition du secteur de l'eau telle qu'elle se manifeste réellement sur le terrain, nous sommes frappé par le contraste entre la politique nationale néo-libérale apparemment claire et uniforme et l'incroyable diversité des situations effectivement observées. Les réflexions théoriques générales s'avèrent insuffisantes, car elles occultent la complexité et la diversité des processus à l'œuvre² Pour rendre compte de la véritable nature des recompositions en cours, il est nécessaire d'intégrer les spécificités locales et l'évolution sur la durée, ce qui est l'objet du concept de «fonctionnement concret».

¹En ce sens, l'expression de «système d'acteurs» est beaucoup plus exigeante que celle de «schéma d'agencement». Si les deux expressions désignent quelque chose qui va au-delà de ce que le «dispositif institutionnel» peut signifier, le «schéma d'agencement» réclame un effort de description, là où la notion de «système d'acteurs» réclame une analyse visant à fournir une explication.

²En ce sens, notre démarche est en opposition avec les réflexions essentiellement "théoriques" menées au sein des institutions internationales (type Banque Mondiale, etc.), selon lesquelles il y aurait un modèle unique et optimal qui serait applicable de manière universelle. Le problème de la posture adoptée par ces institutions est de ne s'intéresser au "concret" que de manière sélective et *a posteriori*.

Dans ce travail, ce concept conduira à octroyer une place centrale aux études de cas. Pour chacune d'entre elles, l'analyse du «fonctionnement concret» du «système d'acteurs» impliquera de restituer un niveau de détail suffisamment fin quant aux pratiques développées et aux relations entre les acteurs.

Modèle (de gestion)

Par «modèle», nous entendons un ensemble de règles stables et élaborées sur la durée qui régissent le «système d'acteurs» assurant un fonctionnement pérenne d'un service local donné. La notion de «modèle» est plus aboutie que celle de «système d'acteurs» en raison de l'intégration de la durée, au travers de la durabilité des règles et de la pérennité des services. Le «modèle» est un construit.

Selon Dominique LORRAIN¹, un modèle de service urbain est une "forme stabilisée dans le temps". Pour décrire un modèle, il convient de distinguer trois niveaux : 1. "l'architecture organisationnelle", à savoir la nature et le rôle des différents acteurs ; 2. les "principes internes", c'est-à-dire les formes juridiques des acteurs, les types de contrats et les techniques de financement ; 3. "l'environnement", à comprendre comme la culture politique, la mentalité, l'ensemble des pratiques non dites (...). Reprenant cette définition, Henri COING ajoute que "parler de modèle, c'est parler de ces règles d'action collectives, c'est donc se référer à des cadres politico-institutionnels et culturels ayant acquis une stabilité telle qu'ils organisent effectivement, et jusqu'au niveau de la routine, l'organisation des services concernés."² La définition que nous proposons du terme de modèle indique que nous nous retrouvons assez bien dans les propos des auteurs cités précédemment³.

Dans l'Argentine d'aujourd'hui, les cadres politico-institutionnels et culturels, récemment bouleversés, n'ont pas acquis encore une stabilité suffisante pour permettre l'utilisation du concept de «modèle», tel qu'il a été défini ci-dessus. Tout au plus est-il possible de parler d'«élaboration de nouveaux modèles» (expression à laquelle nous n'aurons toutefois pas recours, eu égard à sa lourdeur). Par conséquent, dans la pratique, notre effort consistera à identifier les éléments constitutifs d'éventuels «modèles en devenir», c'est-à-dire

¹LORRAIN (Dominique), 1993, "Les services urbains, le marché et le politique" in MARTINAND (Claude) (sous la dir. de), *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Paris : ÉCONOMICA-DAEI, pp. 13-44.

²COING (Henri), 1996, "Gestion des services urbains et métissage des modèles nationaux: l'expérience Latino-américaine éclaire-t-elle le débat européen?" Communication au colloque *Services Publics Délégués et Marchés de l'Eau en Europe*.- Toulouse, 1er et 2 février 1996, page 13.

³Il est possible d'ailleurs d'établir une sorte de correspondance entre les propos de Dominique LORRAIN et les définitions que nous avons élaborées. Ainsi, l'item 1. recouvre à peu près ce que nous entendons par «dispositif institutionnel» ; les items 1. et 2. pris conjointement recouvrent à peu près notre «système d'acteurs» ; et, enfin, l'ensemble des trois items s'approchent de la définition de notre «modèle».

que nous nous attacherons à regarder comment dans le temps et par la gestion concrète des services s'établissent des règles de gestion et de coordination/partage de rôles entre les différents acteurs du système en vue de la pérennité de l'ensemble.

Pérennité (durabilité)

À plusieurs reprises, les adjectifs «pérenne» ou «durable» seront utilisés, au travers d'expressions comme "gestion durable des services" ou "fonctionnement pérenne", etc. Au travers de cette utilisation, il s'agit d'insister sur l'ensemble des processus par lesquels se construit la viabilité d'un mode de gestion donné. Ces processus ne sont pas seulement technique ou économique, mais également sociaux, politiques et culturels. Par conséquent, il n'est pas possible de réduire la question de la pérennité d'un service d'eau ou d'assainissement à une question de technique comptable de type "réserve pour renouvellement" comme cela peut être parfois fait¹.

La notion de «pérennité» peut être rapprochée celle de «développement soutenable». La notion de «développement soutenable» (*sustainability*) connaît une diffusion croissante ces dernières années dans les différents forums mondiaux (UNESCO, etc.), depuis sa promotion par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement. Dans son rapport, la commission insistait, en évoquant ce concept, non seulement sur l'idée de prise en compte du long terme, mais également sur celle de processus, toutes deux centrales dans notre définition de la «pérennité»². Néanmoins, les deux notions diffèrent quant à leur finalité : en effet, le concept de «pérennité» a pour objectif unique de constituer un outil d'analyse, c'est-à-dire de nous aider à interroger une réalité empirique.

Régulation

Il existe de multiples définitions du mot "régulation". En matière de services publics, l'origine du terme provient de la théorie anglo-saxonne des *public utilities*. Son acception est

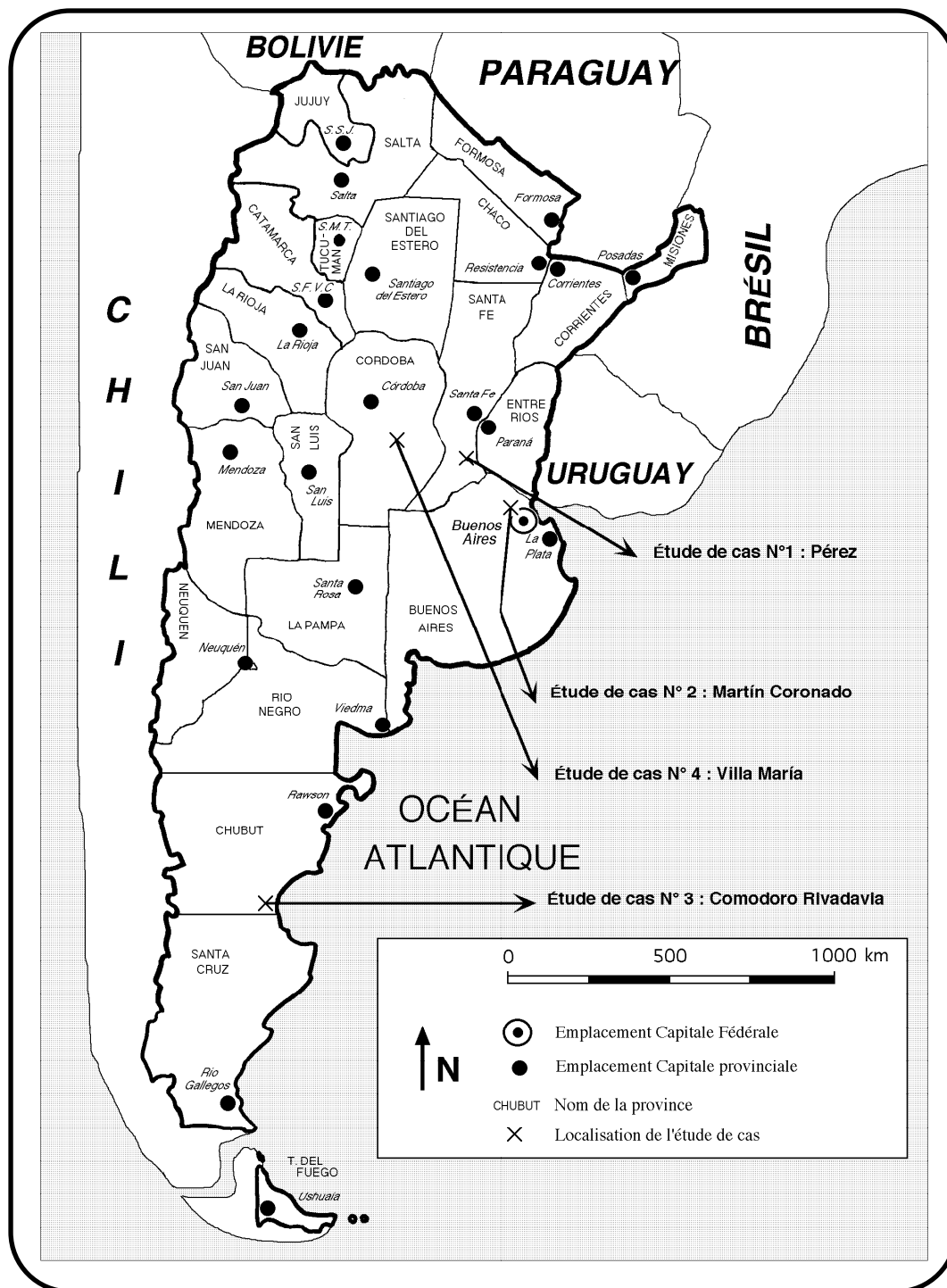
¹Une telle réduction conduirait à expliquer la crise du «modèle "OSN"» à partir de sa seule incapacité à dégager des réserves pour renouvellement. Si cette incapacité est bien constitutive de l'entrée en crise du modèle OSN, elle n'épuise pas la définition de cette crise, qui comporte une dimension politique, comme cela a été montré dans la partie précédente.

²Cf. CMED (Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement), 1988, *Notre avenir à tous : rapport de la commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement*, Montréal : Éd. du Fleuves - Les publications du Québec, 454 p. Concernant la prise en compte du long terme, on peut ainsi lire, page 51 : "Le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs." Concernant la dimension de processus, on peut lire aux pages 10 et 11 de ce même rapport : "Le développement soutenable n'est pas un état d'équilibre, mais plutôt un processus de changement dans lequel l'exploitation des ressources, le choix des investissements, l'orientation du développement technique ainsi que le changement institutionnel sont déterminés en fonction des besoins tant actuels qu'à venir."

alors très stricte. Il s'agit d'un concept de nature purement économique. En raison de la nature imparfaite du marché des services publics, il est nécessaire de définir un ensemble de dispositions et règles (le cadre de régulation) applicables au prestataire et portant plus particulièrement sur la question tarifaire, dont le respect est contrôlé par un comité indépendant composé d'experts (commission ou entité de régulation). Nous parlerons alors de "régulation anglo-saxonne". Sa réinterprétation dans d'autres sphères géographiques et contextes institutionnels conduit à en proposer une seconde acception plus large, de nature juridique. La régulation désigne l'ensemble des dispositions légales applicables au prestataire du service quel que soit le «dispositif institutionnel» concerné, c'est-à-dire indépendamment de l'existence ou non d'une commission indépendante. De plus, selon cette définition plus globale, la régulation ne recouvre pas seulement les aspects économiques, mais englobe également les volets techniques et environnementaux. Dans ce cas, nous parlerons de "régulation juridique".

Le sens donné au terme de régulation dans ce travail est de nature différente. Il s'agit d'un concept d'analyse qui renvoie à la théorie des systèmes. Dans cette optique, la «régulation» constitue une fonction fondamentalement endogène aux multiples interactions entre acteurs participant d'un même système. Par «régulation», nous entendons l'ensemble des processus qui permettent au système d'acteurs d'assurer un fonctionnement correct des services. Plus encore, nous désignons tout ce qui permet la mise en cohérence des acteurs pour la gestion des services concernés. La cohérence dont il s'agit ici n'est pas réductible à une rationalité de type économique ou d'ingénieur. Ce sont également des mécanismes sociaux et politiques qui permettent au système d'acteurs de fonctionner également en dépit de ses "incohérences" au regard de ces rationalités. C'est pourquoi il convient d'insister sur les dimensions sociale et politique d'une telle acception. En effet, l'idée sous-tendant cette définition est que ce qui permet le maintien d'un système donné n'est pas tant la conception de celui-ci comme un tout cohérent, mais bien plus son immersion dans le social et le politique. Autrement dit, la «régulation» consiste en l'ensemble des relations de toute nature et de leurs combinaisons qui s'instituent entre les acteurs qui agissent sur le «dispositif institutionnel» et permettent la pérennité de ce dispositif. Analyser le mode de «régulation» d'un service donné consistera à identifier l'ensemble des mécanismes qui, d'une part, impliquent les acteurs agissant sur le «dispositif institutionnel» mis en place autour de ce service, et, d'autre part, permettent la permanence de ce dispositif¹.

¹Cependant les deux premières acceptions du terme seront également évoquées dans ce travail, car les réformes entreprises dans le secteur y font largement appel.



Argentine : localisation des études de cas

(source : réalisation sur la base de *Atlas Nacional y Provincial de la República argentina*, CEAL; 1991)

ÉTUDE DE CAS N°1 :
SANTA FE : LE «MODÈLE "SPAR"» À L'ÉPREUVE DE LA RÉGULATION

"No queremos ser los kelpers del sector"¹
(un responsable de la coopérative COOPESER)

La province de Santa Fe offre un double intérêt au regard de notre objet d'étude. D'une part, le *Plan Nacional de Agua Potable Rural* y a connu un développement spectaculaire. Avant le démarrage de ce plan, orchestré au niveau provincial par le SPAR (*Servicio Provincial de Agua Potable Rural*), il n'y avait aucune coopérative d'eau potable dans la province. Le seul antécédent connu dans la province était la coopérative d'eau potable de Plaza Crucellas, créée en 1951, mais dissoute par la suite. Or, depuis la fin des années 1960, plus d'une centaine de coopératives d'eau potable ont vu le jour sous l'impulsion du SPAR². Ces "coopératives SPAR", disséminées sur tout le territoire provincial, assurent aujourd'hui l'opération des services d'eau de la plupart des petites localités de la province. C'est également dans cette province que s'est formée l'unique fédération de coopératives de service d'eau du pays, la FESCAP (*Federación Santafesina de Cooperativas de Agua Potable*), si bien qu'il nous a semblé intéressant de nous interroger sur le rôle joué par une structure de ce type dans la réussite du plan évoqué précédemment. D'autre part, la province de Santa Fe est en train d'adopter un projet de réforme du secteur de l'eau potable et de l'assainissement, qui s'inspire en grande partie du modèle mis en œuvre dans la capitale. Cette restructuration vise la concession à un opérateur privé de l'ensemble des services actuellement gérés directement par la province et la mise en place d'un organisme régulateur provincial. Cependant, dans le cas de Santa Fe, un certain nombre des compétences de l'organisme régulateur seront étendues à l'ensemble du territoire provincial. Cela concerne en particulier les services gérés par les "coopératives SPAR". Dès lors, il convient de s'interroger sur la capacité d'adaptation de ces coopératives à ce nouveau cadre institutionnel.

¹"Nous ne voulons pas être considérés comme les *kelpers* du secteur [de l'eau et de l'assainissement]". Les *kelpers* sont les habitants des îles Malouines (revendiquées par l'Argentine) et sont perçus comme des citoyens britanniques de troisième zone abandonnés à leur sort... comme risquent de l'être les coopératives d'eau de la province de Santa Fe soumises à un nouveau cadre de régulation élaboré sans tenir compte de leurs spécificités.

²Nous désignerons désormais ces coopératives, coopératives "SPAR". Il s'agit ici seulement d'une commodité de langage visant à rappeler l'origine de ces coopératives, et qui ne renvoie pas à l'existence d'un "type" (au sens weberien) ou à un modèle particulier de fonctionnement. Cette caractéristique, conjuguée avec d'autres, nous permettra néanmoins de définir un "type" ou un modèle, comme nous le verrons au cours de l'analyse.

L'intérêt de ce cas est donc de permettre de poser la question de l'adaptation d'un modèle d'organisation des services à un nouveau contexte. L'identification des conditions dans lesquelles le modèle s'est constitué et des nombreux changements induits par le nouveau contexte sera au centre de l'analyse. Dans une première partie, nous essayerons de comprendre la genèse et les adaptations progressives du système et du jeu d'acteurs qui se mettent en place autour d'un service géré par une "coopérative SPAR", en construisant notre analyse à partir du cas de la coopérative COOPESER. Dans un second temps, nous tenterons de saisir les enjeux de la réforme actuelle du secteur de l'eau dans la province de Santa Fe et d'évaluer les capacités d'adaptation, les atouts et les faiblesses des systèmes institutionnels construits autour des "coopératives SPAR" pour y faire face.

I- COOPESER : LE FONCTIONNEMENT CONCRET DU «MODÈLE SPAR»

A- «MODÈLE SPAR», «MODELE SNAP» ET "COOPÉRATIVE SPAR"

Avant d'entamer l'étude de cas à proprement parler, il apparaît opportun d'une part, de préciser les contours de l'expression «modèle SPAR», et, d'autre part, d'expliciter les raisons pour lesquelles l'étude du cas précis de COOPESER permet de caractériser ce «modèle SPAR».

L'intérêt de la présente étude de cas réside dans le fait d'apporter un éclairage sur le fonctionnement concret du *Plan Nacional de Agua Potable*. Comme cela a déjà été expliqué, la mise en œuvre de ce plan implique des acteurs relevant d'échelles territoriales diverses : au niveau international, la BID (*Banco Interamericano de Desarrollo*) ; au niveau national, le SNAP (*Servicio Nacional de Agua Potable*) ; au niveau de la province de Santa Fe, le SPAR (*Servicio Provincial de Agua Potable Rural*) ; et, enfin, la communauté locale concernée par la construction des infrastructures et la mise en place d'un système de gestion au travers d'une coopérative. En choisissant l'expression «modèle SPAR», nous mettons un accent plus particulier sur le niveau provincial. C'est-à-dire que les caractéristiques que revêt le plan dans cette province¹ sont telles qu'il ne nous paraît pas possible de généraliser l'effort de "modélisation" à l'ensemble du pays. C'est pourquoi, l'expression «modèle SPAR» a été préférée à celle de «modèle SNAP». Il convient aussi de distinguer «modèle SPAR» et "coopérative SPAR". Cette dernière expression se réfère à l'origine de la coopérative, i.e. au fait qu'elle a été créée ou insérée dans le cadre du *Plan Nacional de Agua Potable*, mais n'indique rien sur son fonctionnement actuel. La première expression a, quant à elle, un sens plus précis. Renvoyant à la notion de «modèle», elle fait référence à un système d'acteurs, mis en place dans le cadre du *Plan Nacional de Agua Potable* et stabilisé au cours du temps, dans lequel la coopérative occupe un rôle central et conforme à l'esprit du plan. Ainsi définies, les coopératives se rattachant au «modèle SPAR» ne constituent qu'un sous-ensemble des ""coopératives SPAR"". Dès lors que l'on cherche à caractériser le «modèle SPAR», se pose la question de choisir pour l'étude de cas un exemple véritablement *représentatif*. Un tel choix sera satisfaisant dans la mesure où l'expérience étudiée témoigne de l'existence d'une dynamique communautaire forte, aspect souligné comme essentiel par le *Plan Nacional de Agua Potable*. Le succès quantitatif rencontré par ce plan dans la province de Santa Fe (plus de 120 coopératives créées en tout juste 25 années) peut nous amener à penser que cette dynamique existe dans la plupart des cas, qu'il y a une sorte de "prédisposition

¹En particulier, l'existence dans cette province seulement, d'une fédération des coopératives insérées dans le Plan, dont l'importance du rôle sera soulignée dans l'analyse.

communautaire" du peuple de la province de Santa Fe. L'affirmer sur cette seule base quantitative du nombre de ""coopératives SPAR"" créées serait néanmoins téméraire, car ce nombre n'indique en fait rien sur la proportion de celles qui fonctionnent effectivement en conformité avec l'esprit du plan¹. Lorsque nous avons *choisi* d'étudier COOPESER, il n'était pas évident que cette coopérative soit représentative au sens défini précédemment. Néanmoins, la participation de plusieurs de ses membres et de son gérant à la célébration en grande partie inter-coopératives où nous nous étions rencontrés ainsi que le fait que, comme nous l'apprîmes alors, COOPESER gère également le service de gaz, après en avoir elle-même assuré la construction du réseau, nous semblaient constituer des signes d'un fonctionnement relativement dynamique. Cela avait joué dans notre décision de saisir l'opportunité d'étudier cette coopérative. Le long entretien collectif² mené au cours d'une journée que les membres de COOPESER nous ont entièrement consacrée, nous a convaincu que nous sommes en présence d'une "coopérative SPAR" suffisamment dynamique et conforme avec l'esprit du *Plan Nacional de Agua Potable Rural* pour permettre d'élaborer les caractéristiques du «modèle SPAR» à partir de son étude.

B- LE SYSTEME D'ACTEURS DU SERVICE D'EAU POTABLE A PEREZ

Bref portrait de la localité de Pérez

La localité de Pérez est située dans le sud de la province de Santa Fe, à moins d'une trentaine de kilomètres à l'ouest de Rosario (seconde ville argentine avec plus d'un million d'habitants), à l'intérieur du *Departamento* du même nom³.

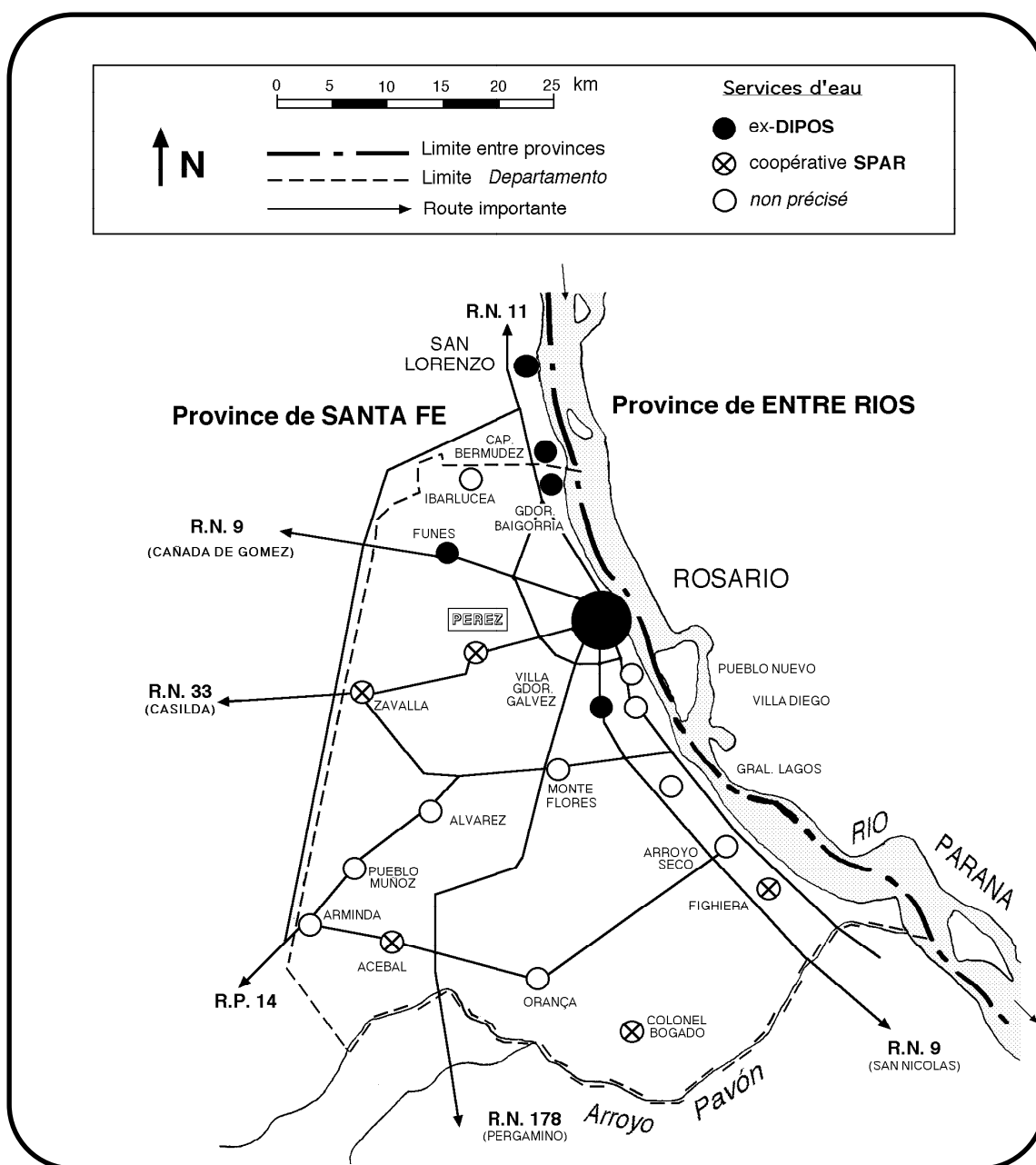
Les 35.000 habitants qui composent Pérez se répartissent entre deux quartiers, distants entre eux de 4 km et aux caractéristiques notablement différentes. Le quartier principal, d'environ 20.000 habitants, où se trouvent le siège de la coopérative, la municipalité et les

¹L'analyse menée par Fernando BRUNSTEIN et Iraïda MONTAÑO sur les coopératives d'eau dans le Grand Buenos Aires, qui recense un certain nombre des facteurs expliquant des dysfonctionnements importants dans les coopératives créées dans le cadre du *Plan Nacional de Agua Potable Rural*, nous incite, au contraire, à être prudent à ce sujet. Cf. BRUNSTEIN (Fernando), MONTANO (Iraïda), 1990, *Les coopératives peuvent-elles se substituer à l'État? Changements des rôles respectifs de l'État, des entreprises et des coopératives dans la gestion des services urbains en Argentine*, Paris: Plan Urbain- LATTS, et, plus particulièrement la monographie consacrée à la coopérative MELCHOR ROMERO, sujette à de très gros dysfonctionnements.

²Les autorités de la coopérative nous ayant reçu en groupe autour d'une table, nous avons, contrairement à nos habitudes, mené un entretien collectif. Celui-ci s'est déroulé sur toute la journée, entrecoupée par plusieurs pauses: le repas dans les locaux même de la coopérative, une visite des différentes installations de la coopérative et... l'arrivée de reporters de la télévision locale venus m'interroger sur mon travail.

³Les provinces argentines sont subdivisées en *Departamentos* (appelés *Partidos* dans le cas de la province de Buenos Aires).

autres institutions locales, est également le centre historique. Des ateliers de réparation et d'entretien de locomotives mis en place par les anglais, fortement impliqués dans la genèse du réseau de chemins de fer argentin au début de ce siècle, sont à l'origine du noyau urbain. Après la nationalisation des chemins de fer et leur prise en charge par l'entreprise fédérale *Ferrocarriles Argentinos*, ces ateliers ferroviaires ont continué à fonctionner et à se développer. La ville s'est ainsi progressivement étendue le long de la voie de chemin de fer, lui conférant une morphologie linéaire.



Situation de la localité de Pérez dans le Departamento de Rosario
(source : réalisation à partir de la DIPOS, de la FENCAP et de l'Atlas du CEAL, O.C.)

La crise du chemin de fer et la fermeture d'un grand nombre de lignes qui s'en est suivi ont porté un coup sévère à l'activité de ces ateliers, aujourd'hui résiduelle, touchant en son cœur l'activité économique locale.

"C'est un village qui n'a pas de vie propre. Il n'y a pas d'industrie, il n'y a rien qui puisse sortir les gens de l'état dans lequel ils se trouvent. Maintenant que le chemin de fer c'est fini, c'est-à-dire que les ateliers de Pérez sont pratiquement morts, tout dépend de Rosario. Tout le monde va à Rosario pour avoir les moyens de vivre, trouver du travail. Il faudrait une source de travail ici, pour que ceci se réhabilite un peu..."¹

La crise du chemin de fer a également influé sur le développement morphologique de la ville, l'aspect initial d'étirement en longueur se trouvant en partie compensé. Actuellement, une importante portion de la population de cette partie de Pérez se compose des anciens employés des ateliers ferroviaires, aujourd'hui à la retraite et disposant de revenus modestes. Ceux-ci, qui avaient acheté des terrains et construit leurs maisons durant leur période active, occupent la partie la plus centrale de Pérez, conférant à la distribution socio-spatiale de la population du quartier un caractère atypique influant sur la problématique des services urbains.

"C'est une particularité de Pérez, pratiquement tout le centre de la ville est surpeuplé de retraités."

"...la situation est telle que, là où les services sont le plus nécessaires [le centre], se trouve le secteur disposant de moins de ressources financières [les retraités], ce qui constitue un problème assez important."²

Le second quartier, d'environ 15.000 habitants, se trouve 4 kilomètres plus près de Rosario, soit pratiquement à la limite de la juridiction de la métropole provinciale. De création beaucoup plus récente, il est en proie à une forte croissance démographique sous l'influence de l'immigration. De fait, les caractéristiques socio-économiques et culturelles de ce quartier et de ses habitants se rapportent plus à celles d'un quartier pauvre d'une grande ville qu'à celles d'une localité de l'intérieur de la province.

"Ce sont des migrants, paraguayens, boliviens ou du nord argentin. Des gens aux revenus faibles. Leur truc à eux, c'est la collecte des déchets. Ils vivent avec les ordures. Ils les rassemblent et ensuite les trient. Presque tous les quartiers limitrophes sont ainsi."³

Cette partition de la localité de Pérez en deux réalités distinctes se révélera également dans les installations et les services existants en matière d'eau potable, comme nous allons le voir à présent.

¹Entretien collectif à COOPESER (26/08/94). Propos du président.

²Entretien collectif à COOPESER (26/08/94). Propos du gérant.

³Entretien collectif à COOPESER (26/08/94).

Le dispositif technique

Tout d'abord, il convient de souligner que, à Pérez, le service se limite à la distribution d'eau potable. Il n'y a pas de service d'évacuation des eaux usées, et, par conséquent, celles-ci ne sont pas non plus retraitées. L'évacuation des eaux usées relève des pratiques mises en œuvre par les usagers. Le plus souvent, cela consiste en leur rejet dans un puits noir (*pozo negro*) creusé à cet effet. C'est un aspect à garder à l'esprit, compte tenu du fait que la source d'approvisionnement pour le service d'eau potable est locale et souterraine. À la longue, des risques de contamination par les *pozos negros* des nappes utilisées pour l'adduction sont susceptibles de se manifester.

Pour décrire correctement les installations du service d'eau potable, il est nécessaire de considérer séparément les deux zones de Pérez décrites ci-dessus. En effet, elles sont desservies à l'aide de deux systèmes différents, tant du point de vue technique que de celui de leur gestion.

Nous n'avons pas eu l'occasion de nous rendre dans le quartier situé en périphérie de Rosario et d'y voir les installations le desservant. En effet, celles-ci ne sont pas gérées par COOPESER, mais ont été mises en place par la délégation de Rosario de la DIPOS (*Dirección Provincial de Agua Potable*), c'est-à-dire l'organisme provincial gérant actuellement les services d'eau et d'assainissement de la ville de Rosario. Selon nos interlocuteurs de COOPESER, les installations en question sont des plus rudimentaires.

"C'est la DIPOS de Rosario qui s'en occupe directement. Et le système est précaire. (...) Le quartier est collé à Rosario, donc, à un moment donné, ils l'ont doté en eau potable. Je crois qu'ils ont fait une perforation, un réservoir surélevé, mais il n'y a pas de distribution à domicile. Seuls quelques établissements : l'école, la police, le dispensaire... [sont desservis]. Je crois qu'ils sont maintenant en train d'agrandir le réseau de distribution."¹

Le dispositif technique desservant le quartier central de Pérez est plus élaboré. Les installations correspondent, à quelques extensions mineures près, à celles qui ont été construites au cours des années 1987 et 1988 dans le cadre du *Plan Nacional de Agua Potable*.

¹Entretien collectif à COOPESER (26/08/94). Propos du gérant.

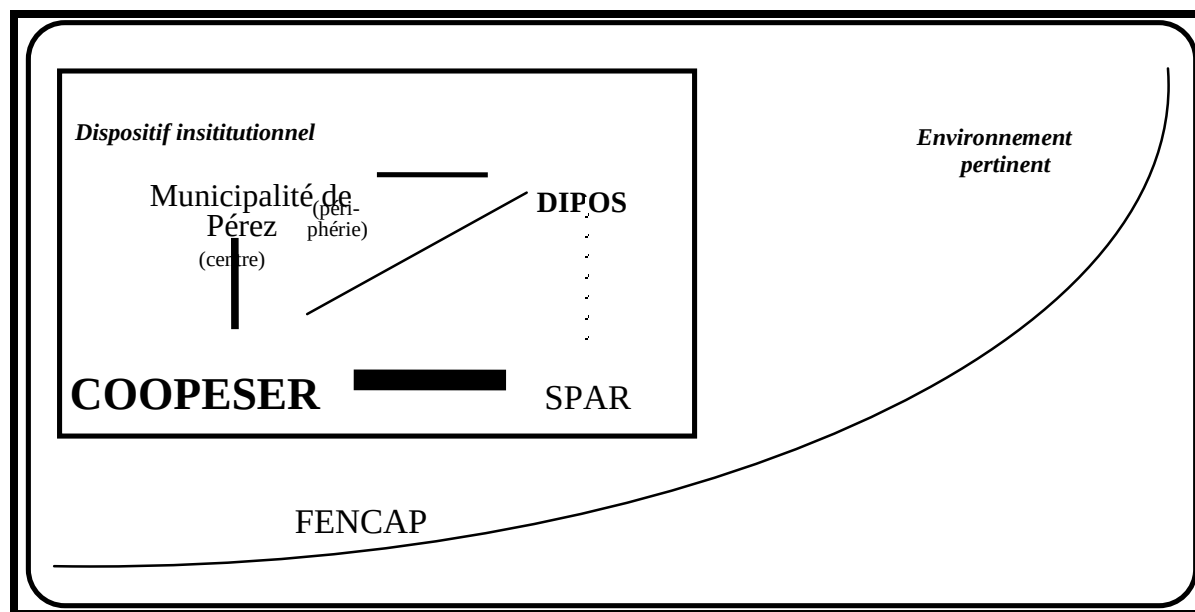
SERVICE D'EAU À PÉREZ : SYSTÈME TECHNIQUE

- Pas de service d'égouts.
- **Deux** systèmes différents pour l'eau potable : quartier périphérique (15.000 hab. ; opérateur = DIPOS) et quartier central (20.000 hab. ; opérateur = COOPESER).
- 1. Service d'eau potable desservant le quartier périphérique (description de 1994) :
 - "Service réduit" : une perforation et un réservoir surélevé desservant l'école, la police, le dispensaire et quelques points d'eau. Il n'y a pas de distribution à domicile.
- 2. Service d'eau potable desservant le quartier central (données de 1993) :
 - * captage d'eau souterraine : 17 perforations à moins 35 m.
 - * traitement : chloration par hypochlorite de soude (dérivé chloré classique).
 - * adduction : 3 km de réseau principal.
 - * accumulation : 1 petit château d'eau de 500 m³ et 1 citerne de 2 compartiments (550 m³ chacun).
 - * distribution : 54 km de réseau, 3.012 connexions (dotées de compteurs), 418.420 m³ facturés.
 - * impulsion : 17 pompes submersibles (1 par puits) et 3 grosses pompes de 30 Ch.

L'eau provient de la nappe souterraine, à partir d'un ensemble de 17 perforations d'environ 35 mètres de profondeur. Celle-ci ne nécessitant pas un traitement spécialement sophistiqué, il est alors procédé à une simple chloration, réalisée à l'aide d'une pompe dotée d'instruments de contrôle et de mesure, qui assure le dosage d'hypochlorite de soude (dérivé chloré classique). Un réseau principal de 3 kilomètres assure l'acheminement de l'eau vers le lieu de stockage. Celui-ci se compose, d'une part d'un petit château d'eau d'une contenance de 500 m³ qui alimente directement le réseau de distribution et, d'autre part, d'un réservoir situé au niveau du sol et composé de deux compartiments de 550 m³ chacun. La distribution aux usagers est assurée par 54 kilomètres de canalisation. Il y a, en 1993, 3.012 connexions réalisées, toutes dotées d'un compteur (la tarification étant en partie basée sur le comptage de l'eau). Cette même année (plus précisément de juillet 1992 à juin 1993), 418.420 m³ d'eau sont facturés. Le système de pompes nécessaire au fonctionnement du réseau est constitué de 17 pompes submersibles (une par perforation) et de 3 pompes de 30 Ch.

Le «dispositif institutionnel» et l'«environnement pertinent»

L'existence de deux systèmes techniques distincts gérés par des acteurs institutionnels différents (DIPOS pour le quartier périphérique, COOPESER pour le quartier central de Pérez) fait que le «dispositif institutionnel» autour de ces services est compliqué. La définition du système d'acteurs qui intègre de plus les acteurs de l'«environnement pertinent» est donc complexe. Le schéma d'agencement présenté ci-dessous a pour objet de fournir un premier aperçu de cette complexité, en distinguant les acteurs participant du «dispositif institutionnel» lui-même de celui intégrant l'environnement pertinent.



Service d'eau potable à Pérez : agencement des acteurs

COOPESER (*Cooperativa Limitada de Servicios Públicos y Sociales de Pérez*) est l'acteur principal de la gestion de l'eau potable à Pérez. Celle-ci gère les installations les plus importantes, celles du centre de Pérez. La municipalité de Pérez n'exerce aucune action directe en matière de prestation du service d'eau potable, les installations de la périphérie étant à la charge de la DIPOS. D'autre part, l'intégration de COOPESER au *Plan Nacional de Agua Potable* fait que la relation entre COOPESER (Cooperativa Limitada de Servicios et le SPAR (*Servicio Provincial de Agua Potable Rural*) est au cœur du fonctionnement du système. Enfin, la FENCAP (*Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable*), bien que n'intégrant pas le «dispositif institutionnel» à proprement parler, est en contact à la fois avec COOPESER qui s'y alimente en conseil et avec la SPAR auprès de laquelle elle représente l'ensemble des coopératives d'eau de la province. À ce titre, elle joue, en cas de problème, un rôle de médiation entre la coopérative et le SPAR (figuré par les flèches grisées).

Précisons à présent la nature et les fonctions rattachées à chacun des acteurs participant du système d'acteurs.

COOPESER est une coopérative d'usagers de services publics dont l'existence est antérieure à l'intégration de Pérez dans le *Plan Nacional de Agua Potable*. Aujourd'hui, son activité déborde le seul service d'eau, et inclue notamment la distribution du gaz de ville. En ce qui concerne le service de l'eau de Pérez, COOPESER occupe un rôle central, conformément aux prescriptions du *Plan Nacional de Agua Potable Rural*. Elle opère le service d'eau correspondant à l'infrastructure qui a été construite dans le cadre du plan et aux quelques extensions qui ont été faites depuis, ce qui correspond à la majeure partie du quartier central de Pérez. Elle fixe elle-même ses propres critères de gestion (tarification,

programme d'extension,...), dont elle doit seulement répondre devant l'assemblée de ses associés¹. Elle est néanmoins contrainte de fournir au SPAR, chaque trimestre et 20 années durant, une cotisation, dont le montant en dollars est fixe, laquelle correspond au remboursement progressif du prêt accordé par la BID dans le cadre du plan.

Le rôle de la municipalité de Pérez dans le domaine de l'eau est apparemment très limité. L'adhésion de la localité de Pérez au *Plan Nacional de Agua Potable Rural*, semble l'avoir privée, pour l'heure, de toute prérogative en matière de gestion de l'eau potable. En effet, dans sa conception même, le plan n'accorde aucune place aux municipalités - on pourrait même dire les «court-circuiter». La construction d'un réseau et la mise en place d'une entité qui va le gérer sont toujours réalisées sur la seule base d'accords signés entre le SPAR et la communauté directement organisée en coopérative à cet effet. Une telle procédure suppose, au préalable, le désengagement formel de la municipalité au profit de la coopérative. C'est bien ainsi qu'a agi la municipalité de Pérez vis-à-vis de COOPESER.

"En effet, avant la formalisation de l'accord avec le gouvernement de la province de Santa Fe pour la réalisation des travaux d'adduction d'eau suivant le système SPAR, il fut nécessaire que la municipalité sanctionnât une ordonnance par laquelle elle concéda à la coopérative les facultés nécessaires pour l'installation, l'exploitation et la distribution d'eau potable dans la ville, ordonnance portant le N°1389 et émise en date 07/11/1980 sous l'administration du gouvernement militaire..."²

Dès lors, l'action de la municipalité se limite essentiellement à délivrer les ordonnances autorisant une intervention sur l'espace public dont elle a la charge, comme c'est par exemple le cas lorsque COOPESER doit barrer une rue pour effectuer des travaux. Cependant, la municipalité garde la faculté - qu'elle exerce - de nommer deux agents de ses services techniques pour assister et prendre part aux débats du conseil d'administration de COOPESER. Toutefois ceux-ci ne disposent pas du droit de vote lorsque ce conseil est amené à statuer.

La FENCAP est l'unique fédération de coopératives spécialement consacrée aux services d'eau potable. Elle a été créée dans la province de Santa Fe en 1971 sous la dénomination FESCAP (*Federación Santafesina de Cooperativas de Agua Potable*) et compte aujourd'hui plus de 130 coopératives associées, dont 120 dans la seule province de Santa Fe. Sa représentativité est donc encore très liée à la province de Santa Fe. Son rôle est triple : tout d'abord, elle constitue un lieu d'échanges d'expériences et d'information ; en second lieu, elle assure un rôle de représentation et de défense des intérêts des coopératives auprès des différentes instances politiques et sectorielles de niveau provincial ou nationale ;

¹Tous les associés de COOPESER ne sont pas forcément usagers du service d'eau. Il y avait, en 1993, 5.298 associés pour 3.012 usagers.

²Fax reçu le 31/08/95 de COOPESER en réponse à cette question ponctuelle et rédigé par le gérant.

enfin, elle offre un soutien technique et juridique à ses membres. COOPESER a participé à la fondation de la FESCAP et a intégré son conseil d'administration à plusieurs reprises.

Le SPAR de Santa Fe est un organisme provincial créé en 1967 pour la mise en œuvre du *Plan Nacional de Agua Potable Rural*. Il est aujourd'hui formellement intégré à la DIPOS, mais fonctionne en toute indépendance (d'où les pointillés figurant sur le schéma). Son rôle est de servir de relais entre le COFAPyS (*Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento*), autrefois SNAP (*Servicio Nacional de Agua Potable*) - organisme exécutif du plan, qui négocie les prêts accordés par la BID (Banque Interaméricaine de Développement) - et les communautés rurales qui en bénéficient. Concrètement, sa mission consiste à repérer, sur le territoire provincial, toute localité potentiellement candidate au *Plan*, à y promouvoir la création d'une coopérative d'usagers pour la mise en place et la gestion du service d'eau potable, et, une fois le prêt de la BID approuvé par l'organisme fédéral, les travaux d'infrastructures achevés et la coopérative opérant le service, de s'assurer de son bon fonctionnement, ainsi que du remboursement régulier du prêt concédé à la coopérative. En ce qui concerne la localité de Pérez, l'activité actuelle du SPAR se réfère principalement à ce dernier aspect, à veiller au bon remboursement du prêt de la BID de la part de COOPESER.

La DIPOS est un organisme décentralisé du Ministère d'Économie, des Services et Travaux publics de la province de Santa Fe. Sa mission est double. Premièrement, il gère les services d'eau et d'assainissement des principaux centres urbains de la province (une quinzaine au total), dont cette dernière a "hérité" en 1980 de la Nation par le processus de décentralisation de OSN. Deuxièmement, il est chargé d'édicter les normes provinciales en matière d'eau et d'assainissement et de veiller à leur application, notamment en ce qui concerne la qualité de l'eau potable. La DIPOS, par l'intermédiaire de sa délégation de Rosario, intervient sur ces deux aspects à Pérez, bien qu'indirectement en ce qui concerne le premier. En effet, la localité de Pérez ne fait pas partie des 15 centres urbains anciennement gérés par OSN, sans quoi son inclusion dans le *Plan Nacional de Agua Potable* n'aurait jamais été envisagée. Néanmoins, la proximité géographique du quartier périphérique de Pérez, combinée à l'absence de toute infrastructure en matière d'eau potable, a conduit la délégation de Rosario de la DIPOS à y construire les installations rudimentaires que nous avons décrites précédemment, installations dont elle assure également la gestion. Il convient néanmoins de préciser que l'intervention de la DIPOS en tant qu'opérateur à Pérez se limite strictement à ce quartier périphérique, l'opération du quartier central de Pérez était du ressort exclusif de COOPESER. En ce qui concerne la fonction de contrôle en revanche, celle-ci s'applique sur tout le territoire de la province. C'est ainsi que la délégation de Rosario de la DIPOS effectue périodiquement des contrôles bactériologiques de l'eau distribuée par COOPESER.

SERVICE D'EAU POTABLE À PEREZ : SYSTÈME ACTUEL D'ACTEURS

COOPESER : coopérative d'usagers. Assure l'opération du service d'eau potable du quartier central de Pérez, dont les installations ont été construites dans le cadre du *Plan Nacional de Agua Potable Rural*.

MUNICIPALITÉ DE PEREZ : municipalité locale. N'est pas impliquée directement dans la gestion de l'eau depuis l'entrée de Pérez dans le *Plan Nacional de Agua Potable*. A incité COOPESER à entrer dans ce programme, ce qui était la seule façon pour Pérez de profiter des conditions financières de ce plan. Elle entretient depuis avec la coopérative des liens oscillants entre la coopération et l'opposition.

FENCAP (*Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable*) : fédération de coopératives se consacrant spécifiquement au secteur de l'eau potable. Née dans la province de SANTA FE, dont elle regroupe les 120 coopératives de ce secteur (plus quelques coopératives d'autres provinces). Joua un rôle important dans la négociation de la dette de COOPESER avec le SPAR.

SPAR (*Servicio Provincial de Agua potable Rural*) : organisme provincial. Créé en 1967 dans le cadre du *Plan Nacional de Agua Potable Rural* et chargé de promouvoir la création d'entités coopératives pour la prise en charge du service d'eau en milieu rural, et de gérer les crédits de la BID concédés à ces coopératives (entre autres COOPESER) pour la réalisation des travaux d'infrastructures. Organisme dépendant de la DIPOS jusqu'à la privatisation de celle-ci.

DIPOS (*Dirección Provincial de Obras Sanitarias*) : organisme provincial. Dépendant du *Ministerio de Obras y Servicios Públicos* de la province, il assure l'intégralité des tâches des services d'eau dans les 15 plus importantes centres urbains de la province (dont Pérez ne fait pas partie). De plus il édicte les normes de qualité de l'eau potable applicables sur toute la province et réalise des contrôles périodiques de qualité pour tous les services existants. La délégation de Rosario de la DIPOS a construit et opère le système rudimentaire alimentant le quartier périphérique de Pérez.

Le fonctionnement actuel du système d'acteurs

Nous avons dressé la liste des acteurs intervenant dans le mode de gestion mis en place autour du service de l'eau à Pérez et tenté de préciser le rôle de chacun d'entre eux. Il convient maintenant de décrire les modalités concrètes du fonctionnement actuel en tant que *système* de cet ensemble d'acteurs organisé autour du service d'eau. Notre objectif à terme étant de caractériser le «modèle SPAR», nous allons nous focaliser plus particulièrement sur le service du quartier central, le seul où opère COOPESER, par conséquent le seul apte à nous fournir les éléments de cette caractérisation.

Dans la période actuelle, que nous pouvons considérer comme correspondant au "régime de croisière", le système fonctionne concrètement sur le *principe d'une autonomie maximale conférée à la coopérative*. Cette autonomie de COOPESER recouvre l'opération technique des installations, mais également les règles de gestion adoptées ou encore les aspects institutionnels.

Commençons par les aspects techniques. Sur le territoire qu'elle dessert, COOPESER assure l'intégralité des tâches techniques que la gestion d'un service d'eau suppose, depuis le captage de la ressource jusqu'au recouvrement des factures. De plus, la coopérative n'est

soumise qu'à un nombre très réduit de contraintes techniques de la part des autres acteurs du système. D'une part, elle doit respecter les normes de potabilité et de traitement de l'eau édictées par la DIPOS, laquelle vient effectuer périodiquement des prélèvements pour exercer sa fonction de contrôle en ce domaine. D'autre part, chaque fois qu'elle réalise des travaux (d'entretien ou des installations), COOPESER doit obtenir de la part de la municipalité de Pérez, les autorisations nécessaires pour intervenir sur l'espace public. Quant à la décision de programmer et de réaliser des extensions au réseau, celle-ci appartient entièrement à la coopérative. En effet, COOPESER n'est soumise à aucune contrainte formelle dans ce domaine de la part de la municipalité, du SPAR ou de la DIPOS. L'extension de la zone desservie par la coopérative ne fait donc l'objet d'aucun programme imposé par des tiers et dépend uniquement des choix et des possibilités dont COOPESER dispose. Le cas échéant, la coopérative peut faire appel à la FENCAP ou au SPAR, ces deux organismes étant susceptibles de lui offrir leurs conseils et de l'aider à définir au mieux son propre programme d'extension, mais il s'agit de tout le contraire d'une contrainte. La marge de manœuvre de la coopérative par rapport à la gestion technique du dispositif technique est donc maximale.

COOPESER dispose également d'une très grande autonomie en ce qui concerne la gestion économique du service. Dans son fonctionnement actuel, le service ne reçoit aucune subvention. Néanmoins, la coopérative assure le recouvrement des coûts du service, y compris les amortissements des matériels et les travaux d'extension du réseau, et parvient même à dégager un léger bénéfice sectoriel¹ (26.568\$ pour un chiffre d'affaires de 357.028\$ en 1993 pour le seul service d'eau potable). Ceci est possible grâce aux modalités concernant la facturation du service, lesquelles sont déterminées quasiment exclusivement par COOPESER. Ainsi, les tarifs sont fixés unilatéralement par le conseil d'administration de la coopérative. Dans ce processus, le rôle de la municipalité, purement consultatif, est incarné par les deux représentants municipaux qui siègent sans droit de vote au conseil d'administration de COOPESER. En revanche, l'influence du SPAR sur la fixation du tarif de l'eau, bien qu'indirecte, est plus importante. Le SPAR est chargé de veiller au bon remboursement par la coopérative du prêt qui lui a été accordé pour la construction du réseau d'origine. La modalité pratique de ce remboursement consiste dans le versement par COOPESER d'une cotisation trimestrielle, dont le montant, exprimé en dollars courants, est identique au cours des 20 années que dure le processus de remboursement. COOPESER est contrainte de prendre en compte ce processus au moment de fixer le tarif en répercutant ce montant dans les factures adressées chaque mois aux usagers. Néanmoins, sur celles-ci, le montant correspondant au remboursement du prêt de la BID et le prix correspondant à la prestation du service d'eau potable figurent comme deux rubriques distinctes. En ce qui

¹Nous précisons "sectoriel" ici, car la coopérative est également impliquée dans d'autres activités. Or, ce qui nous intéresse ici c'est son action dans le service d'eau.

concerne la tarification de la seule prestation du service, COOPESER a défini, par une règle figurant dans son règlement intérieur, le principe d'une dotation minimale. Concrètement, cela signifie que l'utilisateur est contraint de payer une somme forfaitaire, le *básico*, équivalent au prix de la fourniture par la coopérative d'une certaine quantité d'eau, quand bien même sa consommation réelle est inférieure. Les informations fournies par les compteurs individuels ne sont prises en compte que lorsque la consommation de l'utilisateur excède sa dotation minimale¹. Ce n'est que dans ce cas que le prix du m³ fixé par la coopérative détermine le montant correspondant à la prestation du service. D'autre part, COOPESER assure elle-même le bon recouvrement des factures, et, lorsqu'une facture demeure trop longtemps impayée sans que la coopérative ait reçue d'explication qu'elle juge satisfaisante de la part de l'utilisateur concerné, celui-ci est déconnecté du service. COOPESER n'a alors besoin d'aucune autorisation préalable de la municipalité ou des autres acteurs en présence pour agir. Les déconnexions sont décidées à sa seule initiative².

Le contenu des deux paragraphes précédents nous permet également d'apprécier la grande autonomie institutionnelle de la coopérative vis-à-vis des autres acteurs. Ainsi, la fixation unilatérale des tarifs par la coopérative et la faculté dont elle dispose pour couper le service à un usager sans devoir recevoir l'aval d'une autre instance sont deux éléments qui illustrent une réalité institutionnelle plus globale : *l'absence de mécanismes formels de régulation du service de l'eau à Pérez*. Dans la pratique, la coopérative n'est effectivement soumise à aucune obligation formelle de la part des autres acteurs du système, à commencer par la municipalité de Pérez. Celle-ci, en ayant "concedée"³ à la coopérative "les facultés nécessaires pour l'installation, l'exploitation et la distribution d'eau potable dans la ville"⁴ se trouve privée de moyens institutionnels directs pour intervenir dans le service.

Cette "concession de facultés", pour être si globale, génère un flou juridique - pour ne pas dire un vide - quant à certains aspects du service et la définition même des "facultés concedées". Mais, en même temps, *ce flou juridique constitue une seconde caractéristique forte du système* que nous sommes en train de décrire. D'une certaine manière,

¹Pour donner un ordre d'idées, une facture mensuelle adressée à un particulier dont la consommation n'excède pas la dotation minimale s'élève, fin 1993, à environ 5\$, 3\$ correspondant à la prestation de service et 2\$ pour au remboursement du prêt. C'est à dire que, dans ce cas, la répercussion du remboursement du prêt BID constitue 40% du montant de la facture. Lorsque la consommation augmente, le prix de la prestation augmente aussi, tandis que le montant correspondant au remboursement du prêt reste constant.

²Le rapport d'activité de COOPESER de juillet 1993 fait ainsi état d'un total de 115 procédures de déconnexion du service effectuées depuis la mise en marche du service en 1989. Il convient de préciser ici qu'il ne s'agit pas forcément de déconnexions définitives, l'utilisateur pouvant avoir à nouveau accès au service après l'acquittement de ses dettes et d'une taxe de re-connexion auprès de la coopérative.

³Nous mettons ici des guillemets en raison du sens donné au mot concession, sans quoi une confusion serait possible.

⁴Pour reprendre le contenu de l'ordonnance municipale, tel qu'il nous a été décrit dans un fax envoyé par le gérant de COOPESER suite à cette question ponctuelle.

l'indétermination émanant des textes définit des espaces (fonctionnels ou physiques) qui peuvent être investis par l'un ou l'autre des acteurs en présence en fonction d'une opportunité ou d'une conjoncture particulière. Ainsi, le flou permet l'adaptation globale du système d'acteurs à des conditions diverses, ce qui ne serait pas possible avec un cadre juridique trop rigide. La question du territoire du service fournit en la matière un exemple particulièrement frappant dans le cas de Pérez. L'ordonnance municipale de "concession de facultés" ne dit rien en ce qui concerne le territoire sur lequel cette "concession" s'applique. Et la présence de deux prestataires différents opérant un service d'eau (COOPESER et DIPOS) sur le territoire municipal de Pérez, si elle peut s'expliquer à partir des caractéristiques sociales et morphologiques de la ville que nous avons évoquées auparavant, indique également clairement que la question du monopole du service n'est pas explicitement posée. En effet, une interprétation stricte de l'ordonnance municipale, laquelle n'indique aucune limitation territoriale aux "facultés concédées", aurait dû conduire la DIPOS à demander une autorisation à COOPESER avant de procéder à la construction des installations dans le quartier périphérique de Pérez. Il nous est pourtant difficile d'imaginer l'organisme provincial effectuer une telle démarche... La relation entre la coopérative et la DIPOS se limite au contrôle normatif de la potabilité de l'eau distribuée par COOPESER de la part de l'organisme provincial. La relation entre COOPESER et le SPAR comporte également sa dose de flou en matière de procédures établies. Selon les prescriptions du *Plan Nacional de Agua Potable*, le SPAR, une fois les travaux d'infrastructures achevés et la coopérative opérant le système, est chargé de "l'administration des fonds, de la supervision de l'opération et de la maintenance, et de l'entraînement du personnel (*adiestramiento*)"¹. Des quatre expressions soulignées, seule la première ne prête pas à confusion quant à sa signification concrète. Il s'agit, comme nous l'avons déjà indiqué, de veiller au bon remboursement du prêt accordé à la coopérative. Aux autres expressions, en revanche, déjà peu précises en soi², ne correspondent apparemment aucune modalité concrète contraignante pour la coopérative, ni même de contrôle formel, ce que l'expression "supervision" semble pourtant suggérer. Le SPAR apparaît - sa fonction de collecteur de remboursement du prêt mise à part - plus comme un organisme de conseil et d'aide que comme une entité chargée d'un contrôle continu. Ainsi, lorsque nous demandons à nos interlocuteurs de COOPESER de qualifier les relations de la coopérative avec le SPAR, ils répondent :

"Les relations avec le SPAR ont toujours été très fluides et fréquentes. Elles eurent lieu durant la phase de réalisation des

¹Plaquette "Plan Nacional de Agua Potable" réalisée en 1987, par le Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento (SNAPyS), l'organisme fédéral alors chargé de mettre en œuvre le plan. Soulignés par nous.

²L'expression "maintenance" est ici particulièrement énigmatique. En effet, dans le même document du *Plan Nacional de Agua Potable*, on peut lire, quelques lignes au-dessus, que la coopérative est chargée "d'opérer, d'assurer la maintenance et d'administrer les systèmes". Qui doit finalement assurer la maintenance des installations: le SPAR ou la coopérative? Dans la pratique, c'est bien la coopérative qui s'en charge, ce qui vide de son contenu cette attribution du SPAR.

travaux, le SPAR fut [alors] plus proche des coopératives. Dans notre cas, ils sont venus fréquemment ici, que ce soit pour des questions techniques ou administratives. Et ça continue ainsi jusqu'à aujourd'hui."

Mais à la question plus précise : "À quoi sert le SPAR aujourd'hui ?", ceux-ci indiquent :

"Comme organisme qui collecte l'argent."¹

Les liens entretenus par COOPESER avec la FENCAP sont facultatifs. C'est librement et volontairement que la coopérative est membre de la fédération, ce qui n'entraîne pour COOPESER d'autre contrainte que celle de verser une cotisation modeste. En échange de quoi la coopérative bénéficie d'une structure pouvant l'appuyer le moment venu pour l'aider à faire face à d'éventuelles difficultés techniques ou administratives.

Le système d'acteurs intervenant dans la gestion de l'eau à Pérez semble donc construit de telle sorte que COOPESER exerce son activité le plus possible comme elle l'entend. Un tel fonctionnement s'est montré viable, en dépit de l'existence du flou juridique que nous avons évoqué. Pour comprendre cette viabilité et pouvoir schématiser le «modèle SPAR» à partir du cas de Pérez, il convient maintenant de répondre à la question : Comment la construction d'un tel système a-t-elle été rendue possible ? Ce n'est en effet qu'en se replaçant dans une perspective historique que nous pourrions voir comment un certain nombre de mécanismes de fonctionnement se mettent en place, qu'apparaîtront les relations qui s'établissent entre un schéma de fonctionnement et son environnement, ce qui permettra d'appréhender l'ensemble en tant que modèle².

C- GENESE ET STABILISATION DANS UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE

De l'intégration de Pérez au *Plan Nacional de Agua Potable*...

Avant la mise en œuvre du *Plan Nacional de Agua Potable* à Pérez, il n'existait pas de service collectif d'eau dans la localité. Les habitants s'approvisionnaient à l'aide de pompes individuelles s'alimentant dans la nappe. Les conditions hygiéniques de ces installations

¹Entretien collectif à COOPESER (26/08/94). Propos du gérant.

²En ce point, nous souscrivons pleinement aux considérations sur la notion de "modèle" tenues par Dominique LORRAIN dans son article "Les services urbains, le marché et le politique" in MARTINAND (Claude, sous la dir. de), 1993, *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Paris : Economica-DAEI : "Ce qui peut être qualifié aujourd'hui de modèle, avec un côté stable et reproductible, est le produit d'une histoire de longue période ; il s'est élaboré graduellement à partir de quelques principes et surtout en fonction des problèmes qu'il fallait résoudre."

n'étaient pas optimales, mais elles apparaissaient comme suffisantes aux yeux de la population.

"Il pouvait y avoir des problèmes mineurs. Mais nous ne connaissons pas d'épidémie de choléra. Quelques cas d'hépatite et de typhoïde. (...) Ces cas ne furent pas déterminants au point de provoquer une épidémie ou autre chose rendant nécessaire le [service d] 'eau."¹

Ce n'est donc pas du côté des habitants eux-mêmes qu'il faut chercher l'élément qui va déclencher le projet de service collectif d'eau potable à Pérez.

Plus étonnant, cet élément ne se trouve pas non plus du côté de la coopérative locale de services publics, la *Cooperativa de Luz y Fuerza de Pérez Limitada*. Cette coopérative, créée en 1933, a été l'une des premières coopératives de service électrique d'Argentine à voir le jour. Néanmoins, en 1976, elle cède l'opération du service électrique à l'entreprise fédérale *Agua y Energía* et, depuis, se trouve dépourvue d'activité.

"La coopérative était propriétaire de tous les réseaux électriques (...), de tout un tas de propriétés qui furent transférées à l'État moyennant de l'argent, mais celui-ci suffit seulement pour acheter le bâtiment dans lequel nous sommes. La coopérative investit [cet argent] dans ce local, qui fut la dernière chose qu'elle posséda et continua à exister mais sans rien faire."²

Bien qu'elle cherche alors à retrouver une activité dans laquelle se redéployer, la coopérative, à l'image des habitants de Pérez, n'envisage cependant pas d'elle-même de s'impliquer dans le service d'eau potable.

"[La coopérative] ne savait pas quoi faire parce qu'il n'y avait aucune activité en vue. Quel service pouvait-elle bien assurer ? En ce temps-là, l'eau, vois-tu... toute la population pensait que nous avions une bonne eau, on ne parla même pas de ce sujet."³

C'est en fait la municipalité de Pérez qui, semble-t-il, est la première à se préoccuper de ce sujet. En effet, le 14 juin 1977, elle édicte l'ordonnance N°520 déclarant "de nécessité publique et de caractère obligatoire et général à la charge des propriétaires bénéficiaires, les travaux nécessaires d'approvisionnement en eau courante de la ville de Pérez."⁴ Par ailleurs, la municipalité entreprend des démarches auprès des organismes compétents en la matière, OSN et le SPAR. Le principal problème qu'il lui faut résoudre est celui du financement des infrastructures à construire. En effet, le montant nécessaire à leur construction est trop élevé pour être supporté directement par la seule municipalité. Il faut donc que celle-ci trouve un mécanisme de financement adapté. Une solution viable pour résoudre cette question consiste

¹Entretien collectif à COOPESER (26/08/94). Propos du secrétaire.

²Entretien collectif à COOPESER (26/08/94). Propos du gérant.

³Entretien collectif à COOPESER (26/08/94). Propos du secrétaire.

⁴Extrait de la partie introductive de l'ordonnance N°1389/80.

à intégrer la localité de Pérez dans le *Plan Nacional de Agua Potable*, dont l'interlocuteur au niveau de la province est le SPAR. Dans le cadre du *Plan*, le financement des travaux d'infrastructure est généralement assuré par le montage suivant : 30% sous forme de subventions accordées par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, 50% sous la forme d'un prêt accordé par le SPAR avec des capitaux de la BID (Banque Interaméricaine de Développement) remboursable en 20 ans par les usagers par l'intermédiaire de la facturation du service, 20% restant à la charge directe des usagers et devant être versés au SPAR avant le commencement des travaux. Mais en même temps, l'intégration de la localité de Pérez au *Plan Nacional de Agua Potable*, en raison des prescriptions qu'il comporte, contraint la municipalité à se désengager du projet. En effet, le plan repose fondamentalement sur la participation directe de la communauté des usagers, sans l'intermédiaire de la municipalité. C'est avec cette communauté que le SPAR passe directement les accords portant sur la réalisation des travaux d'infrastructures et les modalités futures de gestion du service. Pour ce faire, la communauté doit constituer une entité dotée de la personnalité juridique. Or, "dans le contrat de prêt signé par le Gouvernement National avec la BID, il fut établi que l'organisation de l'entité communautaire se ferait préférentiellement sous la forme de Société Coopérative."¹

La municipalité, après avoir, semble-t-il exploré les possibilités d'un autre montage financier², se range à l'idée de faire entrer Pérez dans le *Plan Nacional de Agua Potable*. Aussi organise-t-elle, le 19 Novembre 1979, une réunion publique d'information au cours de laquelle elle explique les différentes démarches entreprises jusqu'alors au sujet de l'eau et au terme de laquelle elle propose à la coopérative de "se charger de la poursuite des démarches nécessaires pour la concrétisation de cet ouvrage nécessaire"³. Deux mois plus tard, la coopérative fait savoir qu'elle accepte cette mission et se réorganise en conséquence.

"Quand vint ce projet de l'eau potable, alors on réarma mieux la coopérative, on réforma le statut."⁴

"Le statut fut entièrement réformé, même le nom de la coopérative fut changé. Avant elle s'appelait *Cooperativa de Luz y Fuerza de Pérez Limitada*. Avec le changement ont été inclus [dans le statut] tous les services qu'elle offre [aujourd'hui] et beaucoup d'autres."⁵

Finalement, le 5 mai 1980, le SPAR confirme à la municipalité que "[les travaux pour] la fourniture d'eau potable de cette localité [Pérez] seront effectués en accord avec le plan de

¹SNAP (*Servicio Nacional de Agua Potable*), 1972, *Plan Nacional de Agua Potable*, Buenos Aires : Secretaría de Recursos Hídricos, Servicio Nacional de Agua Potable, page 25.

²"Premièrement ce fut la municipalité qui essaya de faire les travaux au travers de différents mécanismes, mais cela ne se concrétisa pas". Entretien collectif à COOPESER (26/08/94). Propos du gérant.

³Extrait de la partie introductive de l'ordonnance N°1389/80.

⁴Entretien collectif à COOPESER (26/08/94). Propos du secrétaire.

⁵Entretien collectif à COOPESER (26/08/94). Propos du gérant.

financement de la BID [Banque Interaméricaine de Développement], en étant inclus dans la 4ème étape de ce plan."¹ L'intégration de la localité de Pérez dans le *Plan Nacional de Agua Potable Rural* vient d'être décidée, assurant le montage financier nécessaire à la réalisation des travaux et un rôle désormais privilégié pour la coopérative.

Il est frappant de noter que la place centrale qui incombe à la coopérative à partir de ce moment dans le système d'acteurs de l'eau à Pérez ne relève qu'à la marge de son initiative. A l'origine peu intéressée par la question de l'eau, celle-ci s'y trouve impliquée à partir d'une volonté municipale et en raison des prescriptions du *Plan Nacional de Agua Potable*. L'implication de la coopérative dans la mise en place d'un service d'eau à Pérez semble donc être, sinon déterminée par, en tout cas fortement influencée par des facteurs externes à celle-ci. En même temps, les conséquences de cette implication sont immédiates pour la coopérative. S'investir dans le projet de service d'eau apparaît pour celle-ci comme un moyen de réorienter la dynamique communautaire qui s'était jusqu'alors seulement exprimée dans le service électrique et courait le risque de s'essouffler depuis l'abandon de ce service. Au-delà, c'est également la conception même que se fait la coopérative de son propre rôle sur la scène locale qui en train d'évoluer, comme en témoignent la refonte de ses statuts et le nouveau nom adopté : *Cooperativa Limitada de Electricidad y Servicios Públicos y Sociales, Vivienda, Crédito y Consumo de Pérez*². Constituée autour de la prestation d'un service précis (l'électricité), elle semble s'être soudainement découverte une vocation plus globale, dépassant le cadre d'un service donné. C'est-à-dire que l'engagement de la coopérative dans le secteur de l'eau n'est pas interprétable seulement comme le simple remplacement de l'ancienne activité de celle-ci (la distribution d'électricité) par une autre activité (la distribution d'eau). Il marque également le début d'un ensemble d'actions diversifiées se basant sur les nécessités ressenties collectivement par la population locale en matière de services publics, ce qui témoigne d'un changement de niveau intervenu dans la perception par la coopérative de sa propre vocation. La traduction dans le concret de ce changement de perception est un processus qui prend du temps et sur lequel nous reviendrons plus tard.

...au démarrage effectif du service d'eau

L'intégration de la localité de Pérez au *Plan Nacional de Agua Potable* ne signifie pas pour autant le commencement immédiat des travaux, loin s'en faut. Dans un tel projet, la

¹Note des services du SPAR N°297/80 (du 5/05/80), citée dans l'ordonnance N°1389/80.

²A savoir : Coopérative limitée d'électricité et de services publics et sociaux, d'habitation, de crédit et de consommation de Pérez ! Il est frappant de noter que l'électricité figure encore en premier lieu dans le nom, ce qui montre que la coopérative n'a pas renoncé à renouer un jour avec une activité dans ce domaine. Le nom actuel, adopté en 1990, COOPESER: *Cooperativa Limitada de Servicios Públicos y Sociales de Perez* (coopérative limitée de services publics et sociaux de Perez), traduit de façon encore plus explicite le changement de niveau intervenu dans la perception par la coopérative de son rôle sur la scène locale.

multiplicité des acteurs et des niveaux institutionnels participant à un moment ou l'autre au processus de décision implique toute une série de délais, de retards, de retours en arrière, etc. qui s'accumulent.

En premier lieu, la coopérative doit obtenir de la municipalité un document juridique lui permettant de poursuivre les démarches auprès des autorités provinciales compétentes. En effet, l'accord de principe de la municipalité n'est pas suffisant, et, celle-ci sanctionne le 1er Juillet 1980 l'ordonnance N°1289/80 par laquelle elle "autorise la coopérative à entamer les démarches auprès de la *Dirección Provincial de Hidráulica* et du SPAR pour : a) l'étude des sources ; b) les études socio-économiques et c) l'exécution du projet complet pour l'approvisionnement en eau potable de Pérez"¹. Mais cette ordonnance n'entérine pas encore de délégation de compétences de la municipalité à la coopérative dans le domaine de l'eau. De fait, la municipalité continue également à agir. Son objectif est de s'assurer que l'intégration de Pérez au *Plan Nacional de Agua Potable* n'empêchera pas, à terme, la connexion de la ville au système d'aqueducs régional projeté par OSN en son temps. La récente décentralisation de OSN n'affecte apparemment pas le maintien de ce projet, repris à leur compte par les nouveaux responsables provinciaux du secteur. Ainsi, le 24 Octobre 1980, l'administrateur de la toute récente DIPOS fait savoir dans une note adressée à la municipalité "qu'il n'existe pas d'inconvénients techniques pour que la ville construise son réseau de distribution à partir de sources locales d'approvisionnement, à condition qu'elle s'engage formellement à s'approvisionner dans le futur avec l'eau provenant du système des grands aqueducs de la province lorsque ceux-ci se réaliseront"². Ce point va être un élément important au moment où la municipalité va formellement concéder ses prérogatives en matière d'eau potable à la coopérative, et en particulier la faculté de percevoir des habitants leur contribution au coût des travaux à venir qui est en effet essentielle pour que la coopérative dispose des moyens d'agir.

La concession de la municipalité à la coopérative devient effective par l'ordonnance N°1389/80 adoptée le 7 novembre 1980. Ce qui surprend en prime abord, c'est que ce texte de "concession" évoque dans son contenu l'intervention d'autres acteurs. Alors que l'on pourrait penser que l'objet de ce texte est de définir les relations entre la municipalité et la coopérative dans le cadre du service d'eau, la principale conclusion qui ressort de sa lecture est le glissement qu'il opère de cette relation «municipalité-coopérative» vers celle qui unit la coopérative aux instances provinciales, en particulier le SPAR. En effet, il est stipulé : "Il est concédé à la *Cooperativa Limitada de Electricidad, Servicios Públicos, Sociales, Vivienda,*

¹Extrait de la partie introductive de l'ordonnance N°1389/80. La *Dirección Provincial de Hidráulica* est l'organisme provincial compétent en matière d'études des eaux souterraines notamment. D'autre part, jusqu'à la création de la DIPOS, le SPAR dépend de cette direction.

²Extrait de la partie introductive de l'ordonnance N°1389/80.

Crédito y Consumo de Pérez l'installation, l'exploitation et l'approvisionnement en eau dans la ville de Pérez, avec les facultés à définir avec la Dirección Provincial de Hidráulica [DPH] et le SPAR en ce qui concerne les bases qui régissent le services, dans le cadre de la loi N°6257"¹. La municipalité ne concède donc pas seulement la prestation du service à la coopérative, elle concède également à la DPH et au SPAR la liberté de définir les modalités de la prestation que doit assurer la coopérative. La durée de la concession est de 20 années, à compter de 1980. Elle est prolongée automatiquement par périodes de 5 ans et ce tant que la municipalité ne communique pas à la coopérative son désir de reprendre en main le service. Dans cette hypothèse, la municipalité récupérerait les infrastructures du service d'eau sans contrepartie pour la coopérative. Néanmoins, il est, là aussi, prévu que cette "règle" bilatérale puisse être bouleversée par l'acteur provincial. "Quand, par disposition du Gouvernement Supérieur de la Province ou de l'organisme qu'il sied, la fourniture d'eau potable devra se faire par connexion du réseau de distribution local au système des grands aqueducs de la Province, la présente concession demeurera caduque et sans que cela confère à la coopérative de droits de réclamation envers la Municipalité ni contre l'Organisme qui le définit ainsi, quelque soit le temps qu'il reste encore pour accomplir le délai stipulé dans l'article 2."² D'autre part, "le régime tarifaire (...) [doit être approuvé] par le SPAR tant qu'il existe des obligations de la part de la coopérative envers cet organisme provincial. Une fois celles-ci achevées, ce sera la municipalité qui exercera cette faculté [d'approuver le régime tarifaire]"³. Or, les obligations de la coopérative consistent en le remboursement du prêt accordé par la BID. Et ce remboursement, qui débute seulement une fois la construction des infrastructures réalisées, est échelonné sur 20 années. C'est-à-dire que la municipalité se trouve dépourvue de toute prérogative en matière de tarif pour un laps de temps assez long. Il est de même si la coopérative se révèle incapable d'assurer le service de façon techniquement et économiquement acceptable. Car alors, "tant que subsistent les obligations provenant du prêt accordé pour l'exécution des travaux, l'administration de celui-ci sera à la charge du SPAR"⁴. Finalement, ce contrat de concession, dont l'objet essentiel devrait être de définir précisément la relation entre la municipalité et la coopérative dans le cadre de ce service, a pour effet premier d'entériner la relation entre la coopérative et le SPAR comme la base de la mise en place du service d'eau. La municipalité se trouve désengagée du domaine pour toute la phase de construction du système et au moins les 20 premières années de son opération.

Une fois la décision prise d'intégrer la localité de Pérez dans le *Plan Nacional de Agua Potable* et la responsabilité des démarches déléguée à la coopérative, celle-ci s'attache à

¹Ordonnance N°1389/80, article 1, passage souligné par nous. La loi N°6257 est une loi de la province de Santa Fe traitant les modalités de mise en œuvre du *Plan Nacional de Agua Potable Rural* dans cette province.

²Ordonnance N°1389/80, article 3.

³Ordonnance N°1389/80, article 12.

⁴Ordonnance N°1389/80, article 14.

réunir les éléments nécessaires pour la constitution du dossier à remettre au SPAR. Celui-ci doit ensuite être élevé à l'autorité fédérale compétente, le SNAP, aboutissant au déblocage des crédits et aux procédures permettant le démarrage des travaux. Au début de ce processus, le travail de la coopérative est double. D'une part, commencer à faire cotiser les habitants, car les travaux ne peuvent commencer que lorsque ceux-ci ont apportés 20% des coûts totaux. D'autre part, faire réaliser les études d'hydrologie et d'hydraulique nécessaires à la définition d'un projet adapté à la solvabilité des populations concernées. Les conclusions de ce premier travail, entièrement financé par la coopérative au travers de cotisations aux futurs usagers s'ajoutant à celles évoquées ci-dessus, débouchent sur un projet considéré comme trop coûteux.

"Le débit étant faible à la profondeur d'extraction (36 mètres), on demanda 25 puits (...) un château d'eau de 1.250 m³... si bien que los números no daban."¹

Le projet suit néanmoins son cours et est même approuvé par le SPAR, puis le SNAP le 25 novembre 1983. Néanmoins, son coût trop élevé amène la province à le remettre en question quelques mois plus tard. Il semble même que la suite du projet est un moment compromise et que l'on envisage une prise en charge directe par la DIPOS, en raison de la proximité de Rosario. La carte présentée en début d'étude de cas montre que d'autres localités du *Departamento* de Rosario, situées à une distance équivalente ou supérieure de celle de Pérez à la ville de Rosario, voient leur service pris en charge par la DIPOS.

"Il y avait l'option que les travaux soient menés par la DIPOS ou par le crédit [BID]. Et il se passa du temps (...). Il y a plusieurs localités voisines de Rosario : Baigorra, Funes, Pérez et la question était : qui va prendre en charge ces travaux : le SPAR ou la DIPOS ? Alors, Funes et Baigorra furent prises en charge par la DIPOS et Pérez resta pour le SPAR."²

L'intégration de Pérez au *Plan Nacional de Agua Potable Rural* étant confirmée, le SPAR procède à une révision à la baisse du projet technique initial. Ainsi, on réduit le nombre de puits à 15, la capacité du château est ramenée à 500 m³ - auquel on adjoint le réservoir semi-enfoui -, le diamètre des tuyaux est revu. Cela aboutit à un second projet dont le coût est évalué à 2.002.538 A (soit environ 2.500.000 U\$S). Pour sa part la coopérative arrive à négocier la réduction de l'apport initial des habitants à 15%, les 85% restant du financement se partageant entre le prêt BID (60%), la subvention fédérale (15%) et la subvention provinciale (10%). Le projet, visé par le SPAR, est déposé au SNAP au cours du premier

¹Entretien collectif à COOPESER (26/08/94). Propos du secrétaire. Il m'est difficile de traduire l'expression *los números no daban*. Littéralement "les nombres ne donnaient pas", elle exprime que les coûts que supposent les travaux envisagées en conclusion de cette première étude sont nettement plus élevés que les ressources pouvant être sollicitées pour les réaliser.

²Entretien collectif à COOPESER (26/08/94). Propos du secrétaire.

trimestre de 1985. La signature de l'accord définitif avec la Province, devant déboucher sur le déblocage du crédit BID et l'appel d'offres pour la construction des installations, est alors conditionnée par la capacité de la coopérative de réunir un minimum de 4% des 15% de la participation communautaire initiale, soit 15.000 U\$. Pour y parvenir, la coopérative remet en place le système de cotisation des habitants qu'elle avait abandonné au moment où l'avenir du projet apparaissait incertain. Bien que rendue obligatoire en raison de la déclaration d'utilité publique par la municipalité, cette cotisation était inégalement ressentie par les habitants de Pérez, leur aspiration à un service d'eau étant encore variable.

"Il y a un secteur [de la population], celui qui avait la qualité d'eau la plus compromise, qui va dire : «bénie soit cette eau !» et l'autre [qui se trouve] à moitié contraint par les circonstances."¹

La signature de l'accord entre le SPAR et la coopérative a finalement lieu le 5 septembre 1985. L'appel d'offres pour la construction des installations est effectué dans la foulée le 17 octobre et voit la participation de 14 entreprises. Néanmoins, des contestations à propos de l'organisation du processus de pré-qualification, qui émanent de certaines entreprises candidates, conduisent à l'annulation de cet appel d'offres en février 1986. Un nouvel appel d'offres, auquel concourent 8 entreprises, est alors organisé. Celui-ci est remporté le 1er août par une entreprise de Rosario qui signe le 19 du même mois un contrat avec la Province. Le montant requis par l'entreprise pour la réalisation s'élève à 1.393.933 A (soit 1.740.240 U\$). Les travaux commencent effectivement le 9 septembre pour finir le 1er décembre 1988. Le service peut alors véritablement commencer.

Plus de 8 années se sont écoulées entre le début de l'implication de la coopérative dans le projet et le commencement effectif du service. La lenteur des processus a même bien failli venir à bout des habitants eux-mêmes.

"Cela fût que se dégradait de plus en plus la crédibilité des travaux. Les gens avaient commencé à apporter des fonds et pour une raison ou l'autre il ne se passait rien."²

Cette lenteur s'explique en grande partie par l'incroyable inertie introduite par les procédures entrant dans la mise en œuvre du *Plan Nacional de Agua Potable*, en raison de la multiplicité des niveaux institutionnels intervenant dans le processus de décision et entraînant toute sorte de blocage. Cependant, cette épreuve du temps semble avoir été mise à profit par la coopérative, laquelle s'est progressivement forgée une motivation et une ténacité suffisantes pour légitimer le projet de service d'eau potable auprès de la population locale jusqu'à sa concrétisation, alors qu'elle n'avait pas eu l'initiative de ce projet. Un véritable processus de

¹Entretien collectif à COOPESER (26/08/94). Propos du secrétaire.

²Entretien collectif à COOPESER (26/08/94). Propos du gérant.

ré-appropriation du projet de service d'eau potable par la coopérative s'est opéré au cours de cette période.

Vers un "régime de croisière"

Dès la fin des travaux, la coopérative doit faire face à de nouveaux problèmes portant désormais sur la gestion du service. En premier lieu, il lui faut encore patienter avant de prendre en charge celui-ci. En effet, "à partir de la réception provisoire des travaux, le service fut placé sous la responsabilité de l'entreprise de construction tant que dura le délai de conservation et de garantie des travaux, aucune ingérence de la coopérative dans la maintenance et l'opération du système n'étant permise"¹. Or l'opération se révèle d'emblée problématique pour l'entreprise de construction, en raison de fréquentes coupures de courant, provenant d'un dysfonctionnement du réseau électrique national, lequel affecte le fonctionnement du service jusqu'au mois de mars 1989. Ne recevant aucune communication officielle de la part de la Province quant à la date de transfert du système en sa faveur, "la coopérative prend en charge l'opération du service à partir du 20 décembre 1988, de façon extra-officielle et par l'intermédiaire d'un accord conclu avec l'entreprise de construction"². La coopérative doit alors faire face à un double déficit technique et organisationnel. En effet, un grand nombre de connexions ne sont pas encore habilitées et la plupart des compteurs d'eau, installés longtemps avant leur première utilisation, connaissent un fonctionnement défectueux (fuite ou obstruction) et la coopérative doit donc former du personnel technique le plus rapidement possible. En même temps, il lui faut constituer toute une organisation administrative pour gérer le service, assurer le comptage de l'eau, l'émission et le recouvrement des factures. Ceci n'est possible qu'à l'aide d'un système informatisé dont la mise en place a lieu en mars 1989. Entre-temps, le service fourni l'est gratuitement.

À peine l'informatisation achevée, le système de tarification est mis en place. S'appuyant sur le statut et le règlement intérieur de la coopérative, le conseil d'administration décide d'instaurer l'obligation de payer une dotation minimale, appelée *básico*, à toutes les propriétés disposant de compteurs quelle que soit leur consommation réelle. L'objet d'un tel système est "d'assurer le remboursement des dépenses effectuées durant les premiers mois de service, lesquels furent d'une ampleur significative et, la coopérative ne comptant pas d'autres ressources, doit irrémédiablement transférer ces coûts aux usagers réels ou potentiels du service"³. Le seuil de cette dotation minimale est tout d'abord fixée à 8 m³ mensuels pour

¹COOPESER (Cooperativa Limitada de Electricidad y Servicios Públicos y Sociales, Vivienda, Crédito y Consumo de Pérez), 1989, *Memoria y Balance: 54° ejercicio (del 1° de julio 1988 al 30 de junio de 1989)*.- Pérez: COOPESER, page. 5.

²Ibid., page 6.

³Ibid., page 6.

diminuer au fur et à mesure que le nombre des connexions croît (2.200 connexions en service à la fin juin), atteignant 5 m³ dès le mois de mai. Le prix du m³ est sujet à de fortes variations, en raison du phénomène d'hyper-inflation qui touche le pays à ce moment. Celle-ci se répercute en premier lieu sur la note d'électricité facturée par la *Dirección Provincial de Energía* et, par voie de conséquence, sur la facture de l'utilisateur. Néanmoins, le tableau 1 montre tout de même un mouvement de baisse en ce qui concerne la valeur en dollars du *básico*¹.

Mois (1989)	Prix du m ³ (A)	Prix du m ³ (US\$)	Volume de la dotation minimale (m ³)	Montant du <i>básico</i> (A)	Montant du <i>básico</i> (US\$)
mars	3,00	0,062	8	24	0,50
avril	4,00	0,050	8	32	0,40
mai	6,00	0,027	5	30	0,13
juin	20,00	0,037	5	100	0,19

Service d'eau à Pérez : Tarification des premiers mois
(source : COOPESER et élaboration propre)

Le système de tarification mis en place a pour vocation d'assurer à court terme le bon recouvrement des coûts d'opération, de maintenance et de réalisation de petits travaux d'extension, auxquels va s'ajouter ensuite également le remboursement de l'emprunt BID. Mais pour que le recouvrement de ces différents coûts soit effectif, la coopérative doit voir ses factures émises effectivement payées². Pour s'en assurer, la coopérative a prévu dans son règlement intérieur une procédure de coupure de service en cas d'impayés, dont elle décide la mise en application dès le début de sa gestion. Ainsi, en seulement quatre mois d'opération, la coopérative coupe le service à 45 usagers. Dans le même temps, le taux de recouvrement des factures passe de 53% (mars) à 75% (juin).

La question du remboursement de l'emprunt BID est rapidement rendue difficile par l'hyper-inflation qui frappe le pays³. Il s'agit là d'un problème qui n'est pas spécifique à la

¹Il convient de noter que la facture faite à l'utilisateur n'intègre alors pas encore le remboursement du prêt BID, en raison d'un litige existant entre la coopérative et le SPAR concernant la date de l'échéance du premier versement. En effet, selon la coopérative, le service peut être considéré comme véritablement habilité seulement à partir de mars 1989 et non de décembre 1988 comme le prétend le SPAR.

²Comme nous l'avons expliqué auparavant, le remboursement de l'emprunt fait l'objet d'une rubrique à part dans la facture, indépendante des coûts inhérents à l'opération du service. Néanmoins, le remboursement de cet emprunt est aussi directement dépendant du taux de recouvrement des factures émises.

³Pour donner une idée de l'ampleur du phénomène, indiquons seulement que le cours du dollar sur le marché libre est passé de 17,6A à 1.860,0A entre janvier 1989 et janvier 1990. À un certain moment de l'année, il existe un décalage très important entre le cours libre et le cours officiel (fin novembre 1989, le cours officiel du dollar est de 655A alors que le marché libre donne 1.007,5A). Cela se répercute sur le coût de la vie, au travers des produits importés.

seule coopérative de Pérez. "Dans ce contexte s'inscrit la situation non seulement de notre coopérative, sinon de toutes les coopératives et autres institutions du pays concernées par la mise en œuvre de prêts émanant d'organismes internationaux (...), viabilisés par l'intermédiaire des gouvernements fédéral et provinciaux, fondamentalement en ce qui concerne le déphasage opéré entre les valeurs des cotisations de remboursement, parce que celles-ci sont fixées en dollars et le type de change de cette monnaie a connu des augmentations qui ne furent pas en équilibre avec le pouvoir d'achat de la population"¹. Dans de telles conditions, l'impossibilité pour la coopérative de Pérez, ainsi que pour de nombreuses autres coopératives, de faire face aux obligations de remboursement risque de générer un conflit avec les autorités du SPAR. Or, les coopératives, individuellement, n'ont pas les moyens de proposer une solution à la crise à laquelle elles se trouvent confrontées. C'est dans de telles circonstances que le rôle et l'importance de la FESCAP apparaissent clairement. La FESCAP regroupe alors plus de 70 coopératives d'eau de la province de Santa Fe créées dans le cadre du Plan Nacional de Agua Potable. Celle-ci, en tant que fédération, va initier des démarches auprès des organismes provinciaux afin de défendre les intérêts de ses associées. Au cours de la Rencontre Nationale des Services d'Eau Potable qui a lieu le 9 juin 1989 dans la ville de Santa Fe et à laquelle participent également les autorités provinciales compétentes en la matière, la FESCAP expose la méthodologie de remboursement qu'elle a conçue. L'objet de celle-ci est de faire en sorte que les coopératives ne renoncent pas à rembourser l'emprunt contracté, mais que les modalités de ce remboursement soient revues afin d'être compatibles avec leur solvabilité effective durant cette période d'hyper-inflation. Dans le système du *Plan Nacional de Agua Potable*, le remboursement doit se faire par des cotisations trimestrielles en dollars, lesquelles sont répercutées sur les factures mensuelles des usagers. Ainsi, dans le cas de Pérez, chaque usager doit payer chaque mois l'équivalent de 1,8 U\$\$. Tout le problème venant de la flambée du dollar, l'idée de la FESCAP consiste à définir provisoirement un "pseudo-dollar", basé sur le coût réel de la vie et devant servir de référence pour évaluer la participation mensuelle à facturer aux usagers. Plus précisément, la méthode consiste à "établir une valeur dollar de référence pour définir le remboursement maximal que les coopératives d'eau potable peuvent payer pour le remboursement du crédit BID (...), cette valeur étant le 0,5% du salaire minimal et mobile (*Salario Mínimo Vital y Móvil*) au moment d'effectuer le paiement"². Le 20 décembre 1989, la coopérative de Pérez décide d'appliquer la méthodologie définie par la FESCAP. "Bien que celle-ci n'ait obtenu aucune reconnaissance [officielle] de la part des autorités provinciales, elle est acceptée de fait par le SPAR qui accuse réception des paiements effectués à l'aide de chèques imputés selon les instructions de

¹COOPESER (Cooperativa Limitada de Electricidad y Servicios Públicos y Sociales, Vivienda, Crédito y Consumo de Pérez), 1990, *Memoria y Balance: 55° ejercicio (del 1° de julio 1989 al 30 de junio de 1990)*, Pérez: COOPESER, page 10.

²Ibid., p. 10.

la FESCAP."¹ Dans la pratique, l'application de cette méthodologie amène la coopérative de Pérez à verser au SPAR des cotisations trimestrielles très nettement inférieures au montant requis par cet organisme, si bien que la dette de la coopérative à son égard croît très rapidement comme en témoigne le tableau ci-dessous.

N° traite de remboursement (+ date)	Montant versé par traite (A)	Montant versé par traite (U\$S)	Montant versé / Montant dû (%)	Versements cumulés (U\$S)	Versements cumulés / Versements dus (%)	Dette totale (U\$S)	Nb. équivalent de traites en retard
N°1 (12/89)	2 425 848,00	1 347,00	6,30	1 347,00	6,30	20 013,00	0,94
N°2 (3/90)	4 787 952,90	1 027,50	4,80	2 374,50	5,56	41 265,50	1,93
N°3 (6/90)	10 698 095,90	2 030,00	9,60	4 404,50	6,87	60 595,00	2,84

Service d'eau à Pérez : Remboursement du prêt BID (période d'hyper-inflation)

(source : COOPESER et élaboration propre)

Ainsi, sur les trois premières traites, la coopérative ne verse au SPAR que le seizième de ce qu'elle aurait dû verser à cet organisme selon les prescriptions du *Plan Nacional de Agua Potable* et se trouve déjà avec plus de 60.000 U\$S de paiement en retard. Cette situation catastrophique amène le SPAR à effectuer le contrôle de la comptabilité de la coopérative au cours du mois d'avril 1990. Celui-ci ne débouche cependant pas sur une remise en question de la gestion de la coopérative, et le SPAR continue d'accepter tacitement l'application de la même méthodologie de remboursement du prêt, en dépit de l'incroyable décalage qui s'opère entre les montants dus et les montants effectivement versés. Le rôle de la FESCAP, légitimée par sa représentativité à l'échelle de la province toute entière, est indéniable en qui concerne l'établissement de ce compromis implicite et provisoire.

"A un moment donné, la fédération réalisa un important travail en représentation de toutes les coopératives devant l'État [provincial]. Dans notre cas, il était impossible aux gens de payer la mensualité qu'il fallait payer, en raison du déphasage qui existait entre la monnaie nationale et le dollar. Ce furent 2 ou 3 années très dures de grande lutte et la fédération a eu un rôle prédominant dans les négociations avec l'État [provincial]."²

Le problème de la dette de la coopérative vis-à-vis du SPAR apparaît clairement lié à la période de forte instabilité de la monnaie argentine, laquelle s'achève définitivement au cours du premier trimestre 1991.

¹Ibid., p. 11. Souligné par nous.

²Entretien collectif à COOPESER (26/08/94). Propos du gérant.

N° traite de remboursement (+ date)	Montant versé (U\$S)	Montant versé / montant dû (%)	Versements cumulés (U\$S)	Versements cumulés / Versements dus (%)	Dettes cumulées (U\$S)	Nb. équivalent de traites en retard
De N°4 (6/90) à N°7 (6/91)	32 915,20	38,53	37 319,70	24,96	112 198,00	5,25
N°8 (91)	17 395,44	81,44	54 715,14	32,02	116 162,60	5,44
Traite N°9 (91)	19 523,26	91,40	74 238,40	38,62	117 999,30	5,52
Traite N°10 (92)	19 695,34	92,21	93 933,74	43,98	119 664,00	5,60
Traite N°11 (92)	21 360,00	100,00	115 293,74	49,07	119 664,00	5,60
Traite N°12 (92)	21 360,00	100,00	136 653,74	53,31	119 664,00	5,60
Traite N°13 (92)	21 360,00	100,00	158 013,74	56,90	119 664,00	5,60
Traite N°14 (93)	21 360,00	100,00	179 373,74	59,98	119 664,00	5,60
Traite N°15 (93)	21 360,00	100,00	200 733,74	62,65	119 664,00	5,60

Service d'eau à Pérez : Remboursement du prêt BID (période de stabilisation)
(source : COOPESER et élaboration propre)

En effet, à partir du moment où le taux de change entre la monnaie argentine et le dollar demeure pratiquement constant¹, la coopérative arrive nettement mieux à faire face à ses obligations, comme le montre ce second tableau. En même temps que la coopérative s'efforce d'augmenter le montant de ses cotisations trimestrielles effectivement versées au SPAR jusqu'à les faire coïncider avec les montants dus, elle mène des démarches auprès de ce même organisme afin de réduire la dette qu'elle a accumulée durant la période d'hyper-inflation. Pour cela, elle remet en cause la date du début du remboursement de l'emprunt² et revendique auprès du SPAR un décalage dans le calendrier, en se basant sur le fait qu'elle n'a pas pris officiellement en charge le service en décembre 1989, mais seulement au courant du mois de mars 1990. D'autre part, de son côté, la FESCAP réalise également durant ces années une série de démarches cherchant à faire prendre en charge par la province une partie de la dette des coopératives générée durant la période hyper-inflationniste. Le cumul des deux actions fait que, dans son rapport d'activité N°55, paru en juillet 1993, COOPESER³ annonce que le montant s'élève seulement à 62.000 U\$S (au lieu des 119.664 U\$S indiqués dans le tableau ci-dessus)⁴. D'autres négociations, toujours sous l'impulsion de la FESCAP (devenue depuis lors FENCAP), sont en cours pour apporter une solution définitive à ce problème qui semblait pourtant insoluble seulement deux années auparavant.

¹En Avril 1990, le cours officiel du dollar est 1 U\$S = 9.810A et en juin 1993, 1 U\$S = 1\$. Sachant que le peso (\$) a remplacé l'Austral (A) en janvier 1992 à la hauteur de 1\$= 10.000 A, cela signifie une variation dans le taux de change de moins de 2% sur toute cette période.

²En effet, la dette peut être considérée comme un retard de paiement et faire reconnaître que le processus de remboursement aurait dû commencer plus tard revient à rattraper une partie de ce retard, donc à annuler une partie de la dette en la transformant en des cotisations supplémentaires en fin de processus de remboursement.

³La coopérative de Pérez a adopté le sigle COOPESER depuis deux années.

⁴Le nouveau montant de la dette ramène le rapport «dette cumulée / versements cumulés» à seulement 30%. Il correspond aussi à un retard de 2,9 cotisations, soit un retard de près de 9 mois dans le processus de remboursement de l'emprunt.

Enfin, l'apprentissage progressif de la coopérative à la gestion quotidienne du service d'eau de Pérez conduit également à redéfinir concrètement certaines modalités de la relation que celle-ci entretient avec la municipalité locale. En effet, le contrat de "concession", passé entre la municipalité et la coopérative avant que la construction du réseau ne soit entreprise, laisse un certain nombre d'indéterminations quant au rôle précis de chacun des acteurs une fois le service mis en place. Et le bon fonctionnement du système rend nécessaire l'élaboration d'une définition concrète et plus précise du rôle de chaque acteur, au fur et à mesure qu'apparaissent les problèmes. La question du contrôle de la coopérative par la municipalité nous semble particulièrement illustrer ce sujet. Dans le texte de "concession", il est stipulé que "la municipalité dispose d'une ample faculté pour inspecter le fonctionnement des installations de la coopérative, ainsi que pour vérifier le degré de potabilité des eaux fournies, et pour réaliser tous les contrôles techniques et financiers considérés comme nécessaires pour le bon fonctionnement du service."¹ Mais, en même temps, le texte n'indique rien sur les modalités de financement de ces activités de contrôle qui doivent être menées par la municipalité. Aussi, au début de l'année 1990, la municipalité, en vertu d'une ordonnance de 1988 relative aux impôts locaux, exige à la coopérative d'inclure dans la facture d'eau soumise à l'usager une taxe de 6% devant assurer le financement de ce contrôle municipal, et en particulier celui des compteurs d'eau. Mais la coopérative refuse d'obtempérer en se référant à l'accord qu'elle a passé avec le gouvernement provincial dans le cadre de la loi provinciale N°6.267. Selon cet accord, la coopérative "est tenue d'accomplir le règlement d'opération, de maintenance et d'administration du système, lequel n'autorise aucune entité hormis la coopérative et le SPAR à exercer des contrôles et des inspections des installations du système, y compris les compteurs d'eau"². La municipalité, victime de l'imprécision de son texte de "concession", se trouve ainsi privée, au profit de la coopérative, de la possibilité de se doter des moyens financiers qui lui aurait permis d'occuper une portion de l'espace du contrôle du service auquel elle semblait prétendre. Cet épisode permet à la coopérative d'accroître son autonomie dans le système d'acteurs impliqués dans le service de l'eau à Pérez.

Aujourd'hui, la gestion du service d'eau dans la localité de Pérez a atteint une sorte de "régime de croisière". Les problèmes (techniques, institutionnels, financiers) rencontrés par les différents acteurs impliqués au cours de la mise en place et du démarrage du service ne sont certes pas tous résolus, mais leur ampleur a considérablement diminué, de telle sorte que ceux-ci ne semblent plus de nature à remettre en question le schéma de gestion tel qu'il s'est cristallisé autour de COOPESER. L'état actuel de la gestion du service par COOPESER est synthétisé par quelques données consignées dans le cadre ci-dessous.

¹Ordonnance N°1.389/80, article 13.

²COOPESER (Cooperativa Limitada de Electricidad y Servicios Públicos y Sociales, Vivienda, Crédito y Consumo de Pérez), 1990, *Memoria y Balance: 55° ejercicio (del 1° de julio 1989 al 30 de junio de 1990)*.- Pérez : COOPESER..., page 13.

GESTION DU SERVICE D'EAU DE PÉREZ : SITUATION EN JUIN 1993

- Tarification :

- * basée sur le comptage (en vigueur depuis le début du service en 1988), mais aussi sur un forfait (*básico*).
- * forfait de base : environ 6\$ T.T.C. mensuels, dont 2 \$ affectés au remboursement du prêt BID.
- * prix du m³ (fixé par le CA de la coopérative) : 0,75 \$/m³.

- Personnel :

- * 11 employés de COOPESER sont impliqués dans la gestion du service de l'eau. Certains sont aussi impliqués dans d'autres services de la coopérative (gaz,...).
- * Taux de personnel pour 1.000 connexions : 3,65.

- Répartition des principaux coûts du service eau :

- * salaires et charges sociales : 46,5%
- * exploitation technique : 31,5%
- * impôts et taxes : 4,5%
- * extension des réseaux : 4%
- * amortissements : 3,3%.

- Finances :

- * Chiffre d'affaires sectoriel : 357.028\$. Bénéfice sectoriel : 26.568\$.
- * Remboursement BID :
 - montant total emprunt (intérêts compris) : 1.708.800 U\$S.
 - montant déjà remboursé par COOPESER : 200.733 U\$S.
 - traite trimestrielle : 21.360 U\$S.
 - retard sur calendrier de remboursement : 9 mois (i.e. 3 traites).

Adaptations internes et environnement favorable

Tout ce qui a été détaillé précédemment montre que la structuration du système d'acteurs autour du service d'eau tel qu'il fonctionne aujourd'hui est le résultat d'adaptations et de réorganisations progressives effectuées en réponse aux problèmes rencontrés. La capacité d'autonomie de gestion dont dispose aujourd'hui COOPESER par rapport au service d'eau, si elle constituait un objectif fondamental dans la philosophie même du *Plan Nacional de Agua Potable*, n'est pas devenue effective du jour au lendemain. Elle est le fruit des adaptations et des réarrangements évoqués. L'action de la coopérative dans le service de l'eau de Pérez n'a en effet pas toujours été si autonome qu'aujourd'hui. Au cours de l'histoire du service, son sort a souvent dépendu de l'action des autres acteurs. Ce n'est en effet pas la coopérative qui prend l'initiative du projet de construction du réseau d'eau potable, mais la municipalité. Ce n'est pas la coopérative seule qui engage les moyens financiers nécessaires à la construction du réseau ; certes, elle y contribue, mais sa participation initiale est modeste au regard des fonds avancés par la Nation, la Province et la BID au travers du *Plan Nacional de Agua Potable*. Lorsque, dans le contexte d'hyper-inflation, la coopérative se trouve rapidement dans l'impossibilité de faire face à ses obligations de remboursement, elle doit son salut en partie à l'action de la FESCAP... COOPESER a donc reçu, à différents moments délicats de son histoire dans le secteur de l'eau, un soutien ou une aide, parfois vitaux, de la part d'autres acteurs. L'ensemble de ces aides et soutiens a constitué une sorte d'environnement favorable

qui a permis à la coopérative de construire progressivement son autonomie par rapport à ces autres acteurs. Ainsi, aujourd'hui, la COOPESER ne fait pratiquement plus appel aux services de la FENCAP directement.

"Les professionnels qu'utilisent cette fédération sont à Rosario. Nous allons directement les voir, cela nous est plus commode de parler avec les gens directement."¹

Néanmoins, la progressive autonomisation dont fait preuve la coopérative dans la gestion du service d'eau n'est pas explicable seulement à partir l'environnement favorable évoqué ci-dessus. Les différents ré-aménagements du service d'eau potable sont aussi à relier avec la dynamique interne de la coopérative. En fait, c'est la *rencontre compatible d'une dynamique communautaire avec un environnement favorable* qui a permis la stabilisation du système d'acteurs autour du service de distribution d'eau potable à Pérez tel qu'il fonctionne aujourd'hui. L'interaction des deux a permis l'élaboration progressive des réorganisations internes du système "coopérative" et du dispositif institutionnel et système d'acteurs dans lequel ce sous-système COOPESER s'insère. En effet, c'est grâce à cette dynamique communautaire que l'ensemble des adaptations et ré-aménagements du service d'eau ont conduit à donner toujours plus d'autonomie à la coopérative. En retour, ce progressif apprentissage par la coopérative de l'autonomie a contribué au renforcement progressif de la dynamique communautaire qui l'anime.

La véritable "aventure" du service de distribution d'eau dans laquelle s'est engagée la coopérative a non seulement donné une assise à la dynamique communautaire héritée de son implication passée dans le service électrique, mais a également contribué au renforcement de cette dynamique, laquelle s'exprime aujourd'hui par l'implication concrète de la coopérative dans d'autres activités de la vie économique locale. Ainsi, COOPESER gère depuis 1992 le service de distribution de gaz à domicile, dont elle a assuré elle-même le financement et l'administration des travaux de construction du réseau et des différentes installations nécessaires à son fonctionnement². En 1993, elle amorce la construction, dans le cimetière

¹Entretien collectif à COOPESER (26/08/94). Propos du secrétaire.

²La coopérative commence à s'intéresser à la question du gaz à la fin de l'année 1990, à la demande de quelques associés tout d'abord, puis de leur grande majorité fortement motivée pour disposer enfin d'un tel service. Elle effectue immédiatement les démarches auprès des autorités qu'un tel projet implique, à savoir: l'entreprise fédérale GAS DEL ESTADO, l'EPE (*Empresa Provincial de Energía*) et la municipalité de Pérez. Les démarches auprès des administrations provinciales et fédérales se révèlent "ardues et difficiles". De surcroît, la coopérative doit affronter l'opposition de la municipalité, désireuse d'offrir en concession ce service à une entreprise privée. La coopérative arrive toutefois à obtenir les autorisations nécessaires (déclaration d'utilité publique, faisabilité technique du projet présenté), mais celles-ci ne sont valables que temporairement en raison de la privatisation de GAS DEL ESTADO. Confrontée à cette nécessité d'agir dans l'urgence, la coopérative réussit le pari, en dépit de tous les obstacles rencontrés, de réaliser, en un temps record et en recourant aux associés pour compléter la main d'œuvre, les travaux nécessaires (un réseau de distribution local raccordé au réseau de transport de gaz régional au travers d'une installation réduisant la pression du gaz). Dès la fin de l'année 1992, soit deux années à peine après les premières discussions sur ce projet, le service fonctionne

municipal, d'un caveau collectif (*panteón social*) d'une capacité de 712 niches destinées aux associés de la coopérative et à leurs familles. Les travaux doivent être achevés au courant de l'année 1995. D'autre part, COOPESER envisage maintenant d'intégrer différents services sociaux à ses activités. Elle a ainsi signé à la fin 1993 un accord avec une entreprise locale assurant un service médical d'urgence. L'objectif de cet accord est d'obtenir de cette entreprise des tarifs préférentiels pour les associés de la coopérative (environ 50% de réduction). Elle pense procéder de façon analogue pour le service de pompes funèbres. Il convient de noter que pour ces deux derniers services, la coopérative n'intervient pas directement dans la prestation. Son objectif est de chercher une solution aux besoins collectivement formulés par ses associés tout en essayant de ménager le tissu économique local.

"Dans la façon d'agir de la coopérative, on essaie de ne pas porter préjudice aux membres de la coopérative qui vivent à Pérez et qui réalisent des activités que la coopérative serait susceptible de perturber (...). [Ainsi,] en ce qui concerne les pompes funèbres, il y a deux entreprises locales. [...] L'une des idées est de parvenir à des accords avec celles-ci, mettre en œuvre le sujet d'une manière institutionnalisée qui permette de réduire les coûts et d'offrir un service à la communauté."¹

effectivement. La première année d'opération du système n'est toutefois rendue possible que grâce à des subventions croisées en provenance du secteur de l'eau, lesquelles doivent être supprimées au cours des exercices suivants.

¹Entretien collectif à COOPESER (26/08/94). Propos du gérant.

COOPESER AUJOURD'HUI (1993)

- Activités :

* Activités principales : service de distribution d'eau potable ; service de distribution de gaz.

* Autres services : "panthéon social" (700 niches). D'autre part, les services d'urgence médicale et de pompes funèbres font l'objet d'accords spécifiques entre la coopérative et des entreprises locales.

- Organisation interne :

* Membres : 5. 298 associés qui forment l'Assemblée. L'adhésion à la coopérative fait l'objet d'une requête personnelle.

* Direction : assurée par un Conseil d'Administration élu par l'Assemblée. Le CA se compose de 9 conseillers titulaires élus pour 2 ans et de 3 suppléants (auxquels il faut ajouter 2 représentants de la municipalité de Pérez, mais ceux-ci ne disposent pas du droit de vote).

* Personnel : 13 employés stables (5 administratifs et 8 dans la partie technique). La coopérative emploie également du personnel de façon intermittente (construction du réseau de gaz,...)

- Bilan financier :

* Exercice N°54 (juillet 91 à juin 92) : CA total de 378.870\$, bénéfice total de 22.607\$.

* Exercice N°55 (juillet 92 à juin 93) : CA total de 390.432\$, bénéfice total de 14.915\$.

Cette année, l'opération du service d'eau a subventionné les débuts de l'opération du service de distribution de gaz nouvellement créé (bénéfice du seul service d'eau : 26.568\$).

Cette nouvelle manière d'aborder les services sociaux pour la communauté nous semble révélateur de l'évolution de la dynamique interne de la coopérative. En quelques années à peine, la coopérative a progressivement et concrètement changé de positionnement sur la scène économique locale, passant de l'état d'acteur spécialisé dans un domaine donné (électricité durant ses quarante premières années d'existence, eau depuis la fin des années 1980) à celui d'un acteur central du développement local.

Aujourd'hui, COOPESER est bien plus qu'une coopérative d'eau potable, ou encore d'eau potable et de gaz. Développant ses nouveaux projets à partir de besoins collectivement ressentis par la communauté des habitants de la zone, elle appartient désormais, à notre sens, à la catégorie des *cooperativas vecinales* ("coopératives de voisinage"), telle qu'elle a été définie par Bernardo DRIMER et Alicia KAPLAN de DRIMER¹.

¹"Les *cooperativas vecinales* sont constituées par des personnes physiques ou morales situées dans des zones urbaines ou rurales, avec l'objet de se fournir, en tant que consommateurs ou usagers, une grande gamme de services satisfaisant leurs nécessités communes". DRIMER (Bernardo), KAPLAN DE DRIMER (Alicia), 1993, *Las cooperativas vecinales*.- Buenos Aires, INTERCOOP, (coll. Cuadernos de Cultura Cooperativa N°80), page 9.

D- LE «MODELE SPAR» ET SES LIMITES

Le «modèle SPAR»

L'étude de la prise en charge et de la gestion du service de distribution d'eau potable dans la localité de Pérez par COOPESER nous a permis de décrire le fonctionnement concret d'un système d'acteurs constitué autour d'une "coopérative SPAR" en conformité avec l'esprit du *Plan Nacional de Agua Potable*. À partir de ce cas particulier, nous allons maintenant nous attacher à préciser l'expression «modèle SPAR», à travers une brève synthèse visant à en dégager les principales caractéristiques.

La première caractéristique de ce modèle concerne le *mécanisme de financement des infrastructures* et, plus précisément, son organisation pyramidale. Cette caractéristique est totalement inhérente au *Plan Nacional de Agua Potable Rural* qui, en impliquant des organismes relevant de différentes échelles (internationale avec la BID ; fédérale avec le COFAPyS ; provinciale avec le SPAR et locale avec la coopérative) rend possible l'avancement des fonds nécessaires à la réalisation de travaux. Ces fonds, bien que remboursés en grande partie sur le long terme par la communauté locale, n'auraient néanmoins jamais pu être avancés directement par celle-ci. Le mode de financement des travaux est donc une caractéristique importante du modèle, car il constitue une condition préalable essentielle à la mise en place du dispositif technique autour duquel le système d'acteurs va s'organiser. D'autre part, ce montage financier initial exercera une certaine influence sur les modalités pratiques de gestion du service que le système d'acteurs mettra en œuvre au fur et à mesure. Ces modalités devront en effet prendre en compte, non seulement l'obligation de procéder au recouvrement des coûts d'opération et maintenance du dispositif technique, mais aussi celle d'être en mesure de rembourser le prêt contracté selon les règles définies par le *Plan*. C'est à cette condition que la stabilité du système d'acteurs sera assurée.

La seconde caractéristique du «modèle SPAR» réside dans *l'existence d'une réelle dynamique communautaire*. Si celle-ci est évoquée, souhaitée, encouragée, voire renforcée par le *Plan* au travers de l'action du SPAR, qui en est l'organisme promoteur au niveau provincial, elle doit avoir une existence propre. Plus précisément, on ne peut parler de «modèle SPAR» que lorsque l'on assiste à la rencontre, pour ainsi dire "symbiotique", de la dynamique communautaire avec le *Plan*, lequel permet à celle-ci de s'exprimer dans le cadre du service de distribution de l'eau.

La troisième caractéristique du modèle est une conséquence pratique de la rencontre symbiotique évoquée ci-dessus. Il s'agit de *la cristallisation des modalités concrètes de*

gestion du service privilégiant l'acteur coopératif, comme en témoigne la mise à l'écart tangible de la municipalité des processus pratiques de prise de décision concernant le service.

Cette cristallisation progressive autour de la coopérative est rendue possible grâce à ce qui constitue la quatrième caractéristique du modèle : *l'absence de modalités de régulation strictement définies au moment de la mise en place du système d'acteurs*. En effet, c'est à partir du "flou", de l'existence d'imprécisions en ce qui concerne les rapports entre les acteurs en début de processus que peuvent progressivement s'élaborer les règles et les modalités concrètes de gestion du service, au travers desquelles le poids relatif de l'acteur coopératif est de plus en plus important.

Enfin, il existe une cinquième caractéristique qui est spécifique à la province de Santa Fe. Il s'agit de *l'existence d'un relais provincial coopératif efficace sur le plan technique mais surtout politique*, relais qui est incarné par la FESCAP. La province de Santa Fe est la seule de toutes les provinces du pays où l'on trouve une fédération véritablement représentative des coopératives de la province se consacrant à la gestion de services de distribution d'eau potable. L'existence de cette fédération nous semble indissociable du modèle décrit, car, en assurant leur représentation sur la scène politique provinciale, elle fournit à ses associées une partie des moyens leur permettant d'accéder à terme à leur autonomie. C'est cette dernière caractéristique qui nous a fait opter pour l'expression «modèle SPAR» et non pas pour celle de «modèle "COFAPyS"» ou «modèle "SNAP"», ces deux dernières faisant référence à l'organisme fédéral promoteur du *Plan Nacional de Agua Potable*. En insistant sur le niveau provincial, nous mettons l'accent sur l'importance de cette spécificité de la province de Santa Fe dans la définition du modèle¹.

Les limites du «modèle SPAR»

Pour finir ce temps d'analyse, il convient de s'interroger sur les limites de ce modèle. Dans un premier temps, cela revient à s'interroger sur les limites de la mise en œuvre du *Plan Nacional de Agua Potable* dans la province de Santa Fe. En effet, le «modèle SPAR» ne peut apparaître qu'à partir de la mise en œuvre du *Plan*, mais cette seule mise en œuvre ne saurait suffire à le générer.

Une première limite concerne le financement des infrastructures, question vitale dans un secteur aussi capitalistique que l'eau. Nous avons déjà indiqué que le *Plan* offrait de

¹En 1993, la FESCAP (*Federación Santafesina de Cooperativas...*) est devenue la FENCAP (*Federación Nacional de Cooperativas...*), suite à la demande de coopératives originaires d'autres provinces d'intégrer cette fédération au même titre que les coopératives de la province de Santa Fe. Mais ces autres coopératives sont encore bien trop peu nombreuses pour que la FENCAP puisse prétendre représenter de façon crédible les coopératives d'eau potable de tout le pays.

grandes facilités concernant le financement des infrastructures initiales. Lors de la genèse des réseaux, les coopératives du «modèle SPAR» dépendent complètement d'acteurs extérieurs pour leur financement. Mais que se passe-t-il lorsque, par la suite, des nouveaux besoins d'infrastructures voit le jour ? Les coopératives du «modèle SPAR» ont-elles les moyens de faire face seules à de nouveaux investissements importants ? Ce n'est guère évident. Dans bien des cas, cette question ne se pose pas encore, compte tenu de la nouveauté des installations dont le remboursement est loin d'être achevé, mais la problématique n'est alors que reportée dans le temps. D'autre part, jusqu'à présent, seuls des réseaux d'eau ont été construits dans le cadre du *Plan*. La question des égouts n'a, quant à elle, pas encore été abordée. Celle-ci constitue pourtant l'un des enjeux du futur pour les coopératives, compte tenu de la tendance générale vers des normes de service de plus en plus exigeantes, tendance à laquelle n'échappe pas la province de Santa Fe. Les modalités de financement d'infrastructures en période de gestion stabilisée du service de l'eau constitue donc une inconnue quant à l'avenir des coopératives du «modèle SPAR».

Une seconde limite réside dans le fait que le *Plan* ne concerne que les petites localités. Historiquement, le *Plan* a été créé pour assurer l'adduction en eau potable des localités rurales, le monde urbain restant sous la responsabilité de OSN, puis, après sa décentralisation, de l'organisme provincial compétent, à savoir la DIPOS dans le cas de la province de Santa Fe. Il en a découlé une organisation dichotomique du secteur de l'eau entre le monde rural et des petites localités, qui constitue le territoire, sinon du «modèle SPAR», au moins des "coopératives SPAR", et le monde urbain, chacun de ses deux mondes fonctionnant à partir de modalités propres¹. Aussi, le «modèle SPAR» n'a pas exercé de véritable influence sur la conception de la gestion du service d'eau potable dans les villes de la province de Santa Fe.

L'impérieuse nécessité de compter sur la disponibilité d'une source d'eau locale constitue une troisième limite du modèle. En effet, dans le cadre du *Plan*, la mise en place d'un service d'eau potable est conditionnée par la présence d'une source locale. L'activité de production de l'eau est donc appréhendée comme indissociable de celle de distribution. Cela a pour conséquence de limiter la possibilité de mettre en œuvre le *Plan* dans les localités où l'hydrographie s'y prête. Le succès du *Plan* dans la province de Santa Fe, en comparaison avec d'autres provinces du pays, s'explique sans doute également par cela. En effet, l'immense majorité des localités de la province se situe soit dans sa partie sud, où l'eau souterraine est de bonne qualité et en quantité suffisante, soit dans la partie est, c'est-à-dire le long du *río*

¹La division entre monde rural et monde urbain selon les critères du *Plan Nacional de Agua Potable* n'est en fait pas aussi nette que nos propos pourraient le laisser imaginer. Si, au début de sa mise en œuvre, seules les localités de moins de 3.000 habitants étaient potentiellement concernées, cette limite supérieure a été révisée à la hausse à chaque nouvelle étape du *Plan*, passant à 8.000, puis 15.000 habitants. Il s'agit alors bien de villes, comme c'est le cas de la localité de Pérez, qui a intégré le *Plan* au cours de la 4ème étape. Néanmoins, le "gros" des "coopératives SPAR" est constitué, à l'origine, de localités de tailles plus modestes.

Paraná. À cet égard, la partie centrale et nord-ouest de la province, moins peuplée, pose problème¹.

Les trois limites évoquées ci-dessus concernent en fait la mise en place du *Plan Nacional de Agua Potable*. C'est-à-dire que nous avons décrit les limites à la mise en place de "coopératives SPAR". Une quatrième limite porte plus spécifiquement sur la mise en place du «modèle SPAR» et est inhérente à la seconde caractéristique que nous avons attribué à ce modèle : c'est la question de la dynamique communautaire locale. Nous l'avons déjà signalé, la mise en place du «modèle SPAR» ne sera possible que dans les endroits où, non seulement il existe localement une dynamique communautaire préexistante à la mise en œuvre du *Plan*, mais où, de plus, cette dynamique s'accorde à l'esprit du *Plan*. Le *Plan*, s'il peut apparaître comme un révélateur ou un catalyseur de cette dynamique autour d'un objet précis, ne semble pas en mesure de générer à lui seul, pour ainsi dire *ex nihilo*, les germes d'une telle dynamique.

Le *Plan Nacional de Agua Potable* a permis au cours des quinze dernières années, la genèse puis le fonctionnement concret et stabilisé du «modèle SPAR» dans le contexte institutionnel, politique, économique et culturel de la province de Santa Fe. Ce qualificatif de «modèle SPAR», que nous avons décrit à partir du cas de la localité de Pérez et de COOPESER, est applicable à un certain nombre d'autres services de la province. Mais, aujourd'hui, le contexte du secteur est en train de changer complètement avec la réforme de privatisation des anciens services gérés par la DIPOS et la redéfinition complète du rôle de la province dans le secteur de l'assainissement. En conséquence, la stabilité acquise par le «modèle SPAR» ne se trouve-t-elle pas remise en question ? Ce modèle est-il encore viable ? Répondre à ces questions sera l'objet de notre seconde partie.

¹Il faut néanmoins noter l'existence d'un projet original dans cette région, à savoir la constitution d'une coopérative d'échelle régionale, dénommée ACOS (Acueducto Centro-Oeste Santafesino) visant justement à séparer la question de la production de l'eau, qui ne peut être résolu au niveau local, de celle de la distribution. L'objet de cette coopérative serait d'opérer un aqueduc alimenté par les eaux du río Paraná. Les membres seraient des personnes morales (soit des municipalités, soit des coopératives de service public) lesquelles assureraient chacun pour son compte la distribution de l'eau au niveau local. Ce projet, promu depuis plusieurs années par la FESCAP, a conduit celle-ci à effectuer un grand nombre de démarches auprès des autorités de la province afin de pouvoir compter sur leur collaboration, en particulier en ce qui concerne son financement. Néanmoins, la gestation de ce projet est lente et incertaine, car il n'est pas en mesure de s'intégrer au *Plan Nacional de Agua Potable* ou à un autre programme déjà existant.

II- LE «MODÈLE SPAR» FACE À LA NOUVELLE RÉGULATION

Au début du mois de septembre 1995, au terme d'un processus entamé en 1993 et débouchant sur un appel d'offres international, la province de Santa Fe finalise la concession de tous les services de distribution et d'égouts qu'elle opérait directement au travers de sa Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DIPOS). L'ensemble de ces services, qui correspondent aux 15 plus importantes villes de la province disséminées sur tout son territoire, est désormais opéré par un consortium privé, *Aguas Provinciales de Santa Fe*, mené, comme dans le cas de la région métropolitaine de Buenos Aires, par la Lyonnaise des Eaux¹.

L'objet de cette partie est de s'intéresser au contenu et aux changements introduits par la réforme du secteur de l'eau et de l'assainissement qui accompagne cette privatisation et d'en voir les conséquences sur le «modèle SPAR». Cependant, avant de nous livrer à ce travail, il nous paraît important d'ouvrir une brève parenthèse visant à re-situer cette privatisation dans le contexte politique général du pays afin de permettre au lecteur d'appréhender une partie des enjeux de la réforme du secteur, lesquels ne sont pas tous compréhensibles au travers de l'analyse du seul contenu de celle-ci.

On a ici affaire à la première privatisation qui aboutit à un niveau provincial dans le domaine des services d'eau et d'assainissement depuis la privatisation des services de la zone métropolitaine. C'est-à-dire que l'on assiste pour la première fois dans ce secteur, au passage à un niveau provincial de la logique mise en œuvre par le gouvernement fédéral de Carlos MENEM. Or, dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, contrairement à d'autres (en particulier le gaz, l'électricité et les télécommunications), le pouvoir fédéral n'exerce plus, depuis la décentralisation du secteur en 1980, de compétences au niveau des provinces. Néanmoins, ce qui se passe à Buenos Aires constitue toujours une référence à partir de laquelle chaque province doit et va se situer. La "couleur" politique du gouverneur en place va alors influencer ce positionnement. Dans le cas de la province de Santa Fe, le gouverneur REUTEMAN, membre comme le président MENEM du Parti Justicialiste a généralement appuyé la politique menée par le gouvernement fédéral². Aussi, en s'inspirant très largement

¹La composition du consortium est d'ailleurs très proche de celle de Aguas Argentinas, la société qui opère les services de Buenos Aires depuis le début de l'année 1993. De même, les conditions de la concession sont comparables à celles établies pour la capitale fédérale. "Mené par la Lyonnaise (36,5%), le consortium réunit Aguas de Barcelona (18,2%), et les partenaires argentins de la société française à Buenos Aires, soit Comercial del Plata (21,3%), Banco de Galicia (13,3%) et Meller SA (10,7%). Au total, le groupement projette 1 milliard de dollars d'investissements sur la durée de la concession (trente ans) pour un chiffre d'affaires de 100 millions de dollars dès 1996." (LES ÉCHOS, 1er et 2 septembre 1995).

²Carlos REUTEMAN espérait même pouvoir figurer comme candidat à la vice-présidence aux côtés de Carlos MENEM pour l'élection présidentielle de 1995. Même si finalement ce ne fut pas le cas (la candidature à la vice-présidence incombant au ministre RUCKAUF), il paraît légitime de faire l'hypothèse que, durant les deux

dans ses modalités pratiques de ce qui a été fait dans le cas de Buenos Aires, la privatisation des services de la DIPOS témoigne de l'influence concrète que peut avoir le pouvoir fédéral dans la redéfinition du secteur à un niveau provincial.

A- LA REFORME DU SECTEUR EAU ET ASSAINISSEMENT A SANTA FE

L'objet de cette partie est de décrire et d'analyser les changements introduits dans le secteur de l'eau et de l'assainissement de la province de Santa Fe par la récente réforme. En effet, même si cette réforme a pour point de départ (et peut-être aussi comme finalité la plus tangible) le désir des autorités provinciales de procéder à la privatisation des 15 services jusqu'à présent opérés par la DIPOS, elle entraîne des changements dans l'organisation du secteur de tout le territoire provincial. Afin d'appréhender ceux-ci, il nous semble utile d'effectuer un détour par l'état global et l'organisation des services au niveau de toute la province avant cette réforme. Nous espérons ainsi, par un effet de contraste, faire ressortir certains enjeux sous-jacents.

Le secteur Eau et Assainissement avant la réforme

Quelle était la situation du secteur de l'eau potable et de l'assainissement dans la province de Santa Fe au moment où est décidée la privatisation des services opérés par la DIPOS ? Le tableau ci-dessous permet de nous faire une idée à ce sujet.

Prestataire	Services d'eau potable				Services d'égouts			
	Localités desservies (Nb.)	Pop. desservie (Hab.)	Niveau de couvert. (%)	% de la province desservie	Localités desservies (Nb.)	Pop. desservie (Hab.)	Niveau de couvert. (%)	% de la province desservie
DIPOS	15	1 486 995	86,81	53,44	11	758 609	44,29	27,26
"coopératives SPAR"	92	462 890	77,42	16,63	0	0	0	0
Municipalités	5	94 010	70,66	3,38	5	75 000	56,37	2,70
Autres	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	112	2 043 895	73,45	73,45	16	833 609	29,96	29,96

Situation des services d'eau potable et d'égouts dans la province de Santa Fe en 1992
(source : DIPOS, données de 1992)

En premier lieu, ce tableau nous donne un aperçu l'état de développement des services. En termes d'infrastructures, la différence entre la distribution d'eau potable et les égouts est conséquente. Alors que la question de l'eau potable, avec près du trois-quarts des

dernières années qui précèdent le scrutin, cette aspiration ait conduit le gouverneur REUTEMAN à prendre un certain nombre de décisions susceptibles d'appuyer sa candidature.

infrastructures déjà réalisées, semble en voie de résolution, il en va tout autrement pour les égouts, dont les deux tiers restent encore à construire. Dans le cas de la province de Santa Fe, le déficit principal pour les années à venir réside donc dans la construction d'égouts. C'est pourquoi la question des égouts constituera un élément essentiel de la réforme du secteur en général, et des conditions de la concession des services de la DIPOS au consortium mené par la Lyonnaise en particulier.

En second lieu, en ce qui concerne le service d'eau potable, ce tableau fait apparaître l'existence de différents types de prestataires dans la province. Hormis quelques services municipaux qui constituent l'exception, nous constatons une répartition de l'opération des différents services entre deux types d'acteurs : la DIPOS et les "coopératives SPAR". Mais ce n'est en fait qu'une fraction de l'organisation binaire du secteur qui transparaît ici. En effet, les caractéristiques des services de la DIPOS et des services des "coopératives SPAR" diffèrent bien au-delà de l'identité du prestataire et témoignent, dans le concret et au niveau provincial, des différences profondes existant entre la logique héritée de OSN et celle du *Plan Nacional de Agua Potable Rural*.

La première différence concerne la taille des services. Si l'on ne s'attache qu'à la distribution d'eau potable, on constate que les services de la DIPOS, au nombre de 15, desservaient, en 1992, près de 1.500.000 usagers, soit une moyenne de 100.000 usagers par service. Et, si l'on enlève la participation des deux services les plus importants à cette moyenne, à savoir Rosario (887.000 usagers) et Santa Fe (294.770 usagers), celle-ci reste tout de même de 39.000 usagers. Tandis que, la même année, les 92 "coopératives SPAR" existantes desservaient 460.000 usagers, soit une moyenne de 5.000 usagers par service. Cette différence de taille reflète l'opposition entre le monde rural et le monde urbain existante, opposition inscrite dans l'histoire de OSN et dans celle du *Plan Nacional de Agua Potable Rural*. En effet, OSN s'est constitué pour assurer les travaux d'infrastructures nécessaires à l'assainissement des grandes villes argentines, à commencer par les capitales des différentes provinces du pays, tandis que le *Plan Nacional de Agua Potable Rural*, comme son nom l'indique, a été créé spécifiquement pour les localités rurales.

La seconde différence entre les services de la DIPOS et ceux des "coopératives SPAR" concerne les normes relatives tant aux travaux de construction qu'aux procédures de gestion. Celles mises en œuvre dans les services de la DIPOS sont directement héritées de OSN : le même organisme crée la norme, l'applique et assure son propre contrôle, en fonction de critères d'excellence technique. Il en va autrement dans les "coopératives SPAR". Celles-ci sont chargées de l'opération des services et sont tenues d'appliquer des normes de services contrôlées par le SPAR et définies dans le cadre du *Plan Nacional de Agua Potable Rural*. Ces normes sont techniquement moins exigeantes.

La troisième différence est, pourrait-on dire, d'ordre philosophique. En fait, la conception du secteur de l'assainissement par la DIPOS d'une part, et par le SPAR et les coopératives d'autre part diffèrent radicalement. La DIPOS, dans la tradition de OSN, met fortement l'accent sur la construction des infrastructures. C'est, en quelque sorte, le point de vue de l'ingénieur concepteur qui prime. Les infrastructures doivent être construites pour être quasiment définitives, ce qui conduit à des projets facilement coûteux et parfois tellement sur-dimensionnés qu'ils ne voient jamais le jour. En revanche, le *Plan Nacional de Agua Potable Rural* repose en grande partie sur l'idée de la participation des habitants à la gestion du service. Le point qui prime alors est la possibilité de recouvrir les coûts afin d'assurer la pérennité du service et de rembourser les emprunts contractés pour la construction. Cela conduit à la définition de standards plus modestes. Cette différence de "philosophie de l'assainissement" fait que, bien le SPAR ait été formellement intégré à la DIPOS dès la création de celle-ci, c'est-à-dire 1980, il existe comme une paroi étanche entre les deux institutions. Nous avons pu le constater nous-mêmes au cours de nos entretiens. Ainsi, lorsque nous demandons à un cadre de la DIPOS d'en dresser l'organigramme, il n'évoque à aucun moment le SPAR. Et lorsque nous prions notre interlocutrice du SPAR de nous mettre en contact avec un responsable de la DIPOS, elle nous indique qu'elle n'y connaît personne en particulier. L'un comme l'autre travaillent dans le secteur depuis plus de 20 ans...

En résumé, au moment de sa réforme, le secteur de l'eau et de l'assainissement de la province de Santa Fe se caractérise donc par une *double dichotomie*. Une dichotomie *technique* entre la distribution d'eau potable d'une part et les égouts de l'autre, qui apparaît à travers les niveaux de couverture. Une dichotomie *territoriale et institutionnelle* entre les «services urbains de la DIPOS» et les «services ruraux des "coopératives SPAR"».

Les acteurs du nouveau secteur de l'eau dans la province

La privatisation des services auparavant opérés par la DIPOS conduit à une profonde modification du rôle et de la composition de l'ensemble des acteurs intervenant dans le secteur de l'eau et de l'assainissement de la province de Santa Fe. Non seulement les nombreuses tâches que remplissait la DIPOS se trouvent désormais réparties entre plusieurs institutions nouvelles ou déjà existantes, mais encore le processus de redéfinition du secteur, dans laquelle cette redistribution de fonctions de la DIPOS s'insère, a une portée beaucoup plus large et affecte tous les acteurs impliqués dans le secteur. C'est pourquoi il nous paraît nécessaire de dresser la liste de tous les acteurs du secteur tel qu'il se met en place actuellement en précisant, pour chacun d'eux le rôle qui lui incombe désormais. Cette liste comprend ainsi : le **Concesionario del Ambito de Concesión**, l'*Ente Regulador de Servicios Sanitarios*, la **Dirección Provincial de Protección Ambiental**, la *Dirección*

Provincial de Hidráulica, les "coopératives SPAR", la **FENCAP** et les **municipalités** n'ayant pas adhéré au régime fédéral (i.e. situées en dehors de l'*Ámbito de Concesión*)¹.

Le **Concesionario del Ambito de Concesión** (dorénavant *Concesionario*) désigne le consortium privé mené par la Lyonnaise qui a remporté l'appel d'offres lancé par la province de Santa Fe pour la concession des services auparavant opérés par la DIPOS (*Aguas Provinciales de Santa Fe*). L'expression *Ámbito de Concesión* désigne le territoire formé par la réunion des 15 municipalités² ayant adhéré au système fédéral à l'époque de OSN et dont les services étaient opérés par la DIPOS jusqu'à sa privatisation. Or, l'adhésion d'une municipalité donnée au système fédéral concernait tout son territoire. Cependant, dans la plupart des cas, OSN puis la DIPOS n'ont pas étendu les services (d'eau potable ou d'égouts) sur l'intégralité du territoire municipal, mais seulement sur une partie. Si bien que, si, formellement, le *Concesionario* désigne "le prestataire ou les prestataires responsables de la fourniture du service dans l'*Ámbito de Concesión*"³, son rôle concret est en fait double : d'une part, opérer les systèmes existants dans les 15 municipalités concernées, et, d'autre part, augmenter le niveau de couverture des services en respectant un calendrier figurant dans le contrat de concession.

L'*Ente Regulador de Servicios Sanitarios* (dorénavant *Ente*) a été créé par la province de Santa Fe dans le cadre de la réforme du secteur. Son rôle est "d'exercer le pouvoir de police comprenant la régulation et le contrôle de la prestation du service sur tout le territoire provincial quel que soit le prestataire et, en ce qui concerne particulièrement le Concesionario, de contrôler la bonne exécution des obligations contractuelles de ce dernier"⁴. De fait, bien que l'*Ente* ait compétence sur toute la province, il va surtout exercer son travail de contrôle sur l'activité du *Concesionario*. En effet, c'est autour des modalités concrètes de contrôle du *Concesionario* que se sont construites les prérogatives et la fonction même de l'*Ente*. Le contrôle des prestataires situés hors de l'*Ámbito de Concesión*, c'est-à-dire aujourd'hui essentiellement les "coopératives SPAR", apparaît comme une extension de cette fonction première en vue de l'unification du secteur au niveau provincial.

La **Dirección Provincial de Protección Ambiental** (dorénavant DPPA) est un autre organisme dont la création par la province a été prévue par le texte de loi de réforme du

¹Les appellations figurant entre deux signes * sont celles dont le nom n'était pas encore connu ou arrêté. Il convient de préciser ici que le document qui nous sert de base est le projet de loi, intitulé *Borrador del proyecto de ley especial*. Nous n'avons pas pu accéder au texte définitif, les changements étant effectivement entrés en vigueur à la fin de 1995, i.e. environ une année après le retour de notre seconde mission de terrain.

²Il s'agit des municipalités suivantes : Cañada de Gomez, Casilda, Esperanza, Firmat, Galvez, Rafaela, Reconquista, Rosario, Rufino, San Lorenzo, Santa Fe, Villa Gobernador Galvez, Capitán Bermudez, Granadero Baigorria et Funes.

³Province de Santa Fe, 1994, *Borrador del proyecto de ley especial*, Santa Fe, article 3.

⁴*Borrador del proyecto de ley especial*, article 20. Souligné par nous.

secteur. Sa mission est d'assurer "la promotion, la protection, la récupération et le contrôle de l'environnement et la conservation des ressources naturelles sur le territoire de la province de Santa Fe"¹. À cet effet, la DPPA recentralisera notamment tout un ensemble de fonctions qui étaient auparavant réparties entre différents organismes provinciaux. D'autre part, elle aura également autorité en matière de contamination des eaux inter-provinciales, compétence qu'elle exercera en lien avec le SNRNAH (*Secretaría Nacional de Recursos Naturales y Ambiente Humano*)². Le *Concesionario*, les autres prestataires, l'*Ente* et la DPH seront soumis au contrôle de la DPPA pour tout ce qui concerne le thème de la pollution des eaux.

La *Dirección Provincial de Hidráulica* (dorénavant DPH) connaît, par l'intermédiaire de la loi de réforme, un élargissement de ses fonctions au secteur de l'assainissement. Auparavant, son rôle se limitait à la question de l'irrigation. En effet, l'organisme assure la planification, la construction et la gestion des différents canaux de la province. Désormais, la DPH est également un acteur du secteur de l'assainissement de la province à part entière, puisqu'elle hérite de "tout ce qui a trait à la planification, aux analyses, à la prise de décisions, au financement, aux contrats, à l'exécution et au contrôle de projets de travaux publics en matière de distribution d'eau potable, d'égouts et d'autres services d'assainissement hydrique de la province de Santa Fe, en excluant la prestation du service qui correspond au *Concesionario* ou aux autres prestataires..."³. À ce titre, le projet de loi prévoit le transfert du SPAR vers la DPH, mais ce point semble avoir été remis en question par la suite, en raison de leurs fonctions par trop différentes.

"Nous [SPAR] réalisons des ouvrages qui se rapportent à l'eau potable et aux égouts, [tandis que la Dirección de] Hidráulica en construit des canaux pour l'amélioration des champs au bénéfice des producteurs."⁴

Pour leur part, les "coopératives SPAR" se trouvent désormais soumises au contrôle de l'*Ente*. De plus, elles sont maintenant formellement considérées comme prestataires de "service", la notion de service regroupant la distribution d'eau potable et les égouts. Concrètement, cela signifie que les coopératives vont désormais devoir respecter des normes de service définies au niveau provincial et faire face à la question de la mise en place d'égouts.

¹*Borrador del proyecto de ley especial*, article 117.

²La question des eaux inter-provinciales est particulièrement importante dans le cas de Santa Fe, la "colonne vertébrale hydrique" de la province, à savoir le río Párama, constituant également sa frontière principale.

³*Borrador del proyecto de ley especial*, article 16.

⁴Propos tenus par une responsable du SPAR (24/08/94) lors d'un entretien collectif "tripartite" réunissant cette personne, le président de la FENCAP et un responsable de la Direction Provinciale des Coopératives (DPC). L'entretien fut organisé dans les locaux de la DPC sur une proposition de ce responsable.

Quant à la FENCAP, son rôle évoluera en fonction des nouveaux besoins de représentation et de fédération des "coopératives SPAR". Il est probable que la FENCAP développe rapidement une relation privilégiée avec l'*Ente* afin, notamment, de permettre une adaptation progressive des coopératives aux nouvelles normes du secteur.

Enfin, les municipalités (et les communes¹) n'ayant pas adhéré au système fédéral voient leurs compétences en matière de concession dans le secteur réaffirmées dans le projet de loi de réforme. En effet, elles sont désignées par le texte comme "autorités compétentes", tout comme l'est la province en ce qui concerne l'*Ámbito de Concesión*.

PROVINCE DE SANTA FE : ACTEURS DU NOUVEAU SECTEUR DE L'ASSAINISSEMENT

Les nouveaux acteurs :

"Concesionario del Ámbito de concesión" (*Agua Provinciales de Santa Fe*) : consortium privé. Il va assurer l'opération des services d'eau et d'égouts dans les localités où ces services étaient auparavant pris en charge par la DIPOS et sera également chargé d'effectuer les travaux d'extension en respectant un calendrier défini.

Ente Regulador de Servicios Sanitarios : organisme provincial. Il va contrôler et "réguler" tous les services d'eau et d'égouts de la province quelque soit le prestataire concerné. Cependant, il s'attachera plus particulièrement à veiller à ce que le Concesionario remplisse ses obligations de service et d'extension telles qu'elles sont stipulées dans le contrat.

"Dirección Provincial de Protección Ambiental" (nom non encore fixé) : organisme provincial. Il sera chargé de la lutte contre la pollution et la protection des ressources naturelles.

Les acteurs déjà existants :

DPH (*Dirección Provincial de Hidráulica*) : organisme provincial existant déjà. Il récupère, en plus de ses fonctions actuelles, tout ce qui concerne la planification, le financement, l'exécution et le contrôle de programmes de travaux publics en rapport avec les services d'eau potable et d'égouts de la province. Il est prévu que le SPAR soit rattaché à la DPH.

"coopératives SPAR" : Elles sont désormais considérées *formellement* comme "prestataires du service d'assainissement" et sont soumises à la régulation de l'*Ente*.

FENCAP : Émanant des "coopératives SPAR", l'évolution du rôle de la FENCAP se définira en fonction du re-positionnement de celles-ci.

Municipalités hors Ámbito de Concesión : Elles sont désormais considérées *formellement* comme "autorités compétentes" sur leur territoire respectifs, au même titre que l'autorité provinciale en ce qui concerne l'*Ámbito de Concesión*.

Vers une unification de la régulation du secteur

Lorsque, à partir de ce qui a été présenté précédemment, nous comparons l'organisation du secteur de l'assainissement dans la province de Santa Fe avant et après la

¹Seules les localités de plus de 10.000 habitants peuvent prétendre au titre de "municipalité". Les autres ont le statut de "commune". Les deux structures disposent des mêmes prérogatives, la seule différence étant relative à la forme du gouvernement local. Selon la constitution de la province, une municipalité est gouvernée par un conseil municipal élu pour 4 années et dispose d'un maire, tandis que le gouvernement d'une commune est à la charge d'une seule commission communale élue pour une période de 2 ans.

réforme, nous constatons que le jeu d'acteurs impliqués s'est notablement complexifié. L'organisation bicéphale «DIPOS / SPAR et coopératives» a laissé la place à une nouvelle organisation qui se caractérise par la coexistence d'une multiplicité d'acteurs. Mais cette apparente complexification du jeu d'acteurs n'est pas fortuite. Elle concrétise en fait un processus de séparation fonctionnelle des acteurs. La DIPOS rassemblait, sur son territoire d'action, toutes les fonctions inhérentes au secteur (planification des travaux, opération du service, contrôle,...). Aujourd'hui aucun acteur ne peut plus prétendre à cela, car la réforme explicite clairement la séparation de l'opération des services et de leur régulation. Opération et régulation impliquent désormais deux acteurs distincts. En effet, quel que soit le service considéré, la régulation incombe maintenant au seul *Ente*, dont c'est la mission spécifique et unique, tandis que l'opération est du ressort soit du *Concesionario*, soit d'une "coopérative SPAR" (ou, éventuellement d'un service municipal). Il s'agit là d'une évolution remarquable : aucun acteur ne peut plus être à la fois opérateur et régulateur. De la même façon, la DPPA a la charge exclusive de tout ce qui concerne la pollution et la protection des ressources et la DPH celle de tout ce qui est en amont de l'opération des services (i.e. planification, financement et exécution des travaux). La complexification actuelle du jeu d'acteurs du secteur de l'assainissement s'explique donc par une tendance imprimée par la réforme qui attribue à chacun des acteurs du secteur un nombre réduit de fonctions correspondant à une mission spécifique.

La portée de la réforme du secteur de l'assainissement ne se limite pas à cette spécialisation fonctionnelle. Plus globalement, elle a pour objet l'unification du secteur. Celle-ci transparaît en premier lieu au travers du vocabulaire utilisé dans le texte même de la réforme. Ainsi, dans la première page du document est définie toute une panoplie de termes, lesquels visent à dépasser la double dichotomie qui caractérisait la situation antérieure¹.

- Le «service» est défini comme "le service public d'eau potable (...) et le service public d'égouts (...)". Il s'agit désormais de penser l'assainissement comme réunissant l'eau potable et les égouts en un tout indissociable.

- La «zone régulée» "est le territoire de la province de Santa Fe". Cela signifie que, du point de vue conceptuel au moins, il n'y a pas lieu de différencier la notion de régulation suivant qu'il s'agit d'un service de l'ex-DIPOS ou d'une coopérative «SPAR».

¹Dans les paragraphes suivants qui commencent par un tiret, tous les passages cités entre guillemets sont extraits de l'article 3 du *Borrador del proyecto de ley especial*. Les soulignés sont de nous.

- Le «cadre de régulation» (*marco regulatorio*) "est l'ensemble des normes qui régulent le service dans la province de Santa Fe". Le territoire provincial est considéré comme homogène pour l'application de ce cadre de régulation¹.

- Sont considérées comme «prestataires» "toutes les personnes physiques ou morales, publiques, privées ou mixtes qui ont à leur charge la prestation du service public d'eau potable et/ou le service public des égouts, à partir de la prise de possession". Une telle formulation permet de rassembler dans une même définition le *Concesionario* et les "coopératives SPAR".

- Un autre concept, «autorité compétente», désigne "l'autorité provinciale, municipale ou communale qui, avec les autorisations requises par la législation applicable, attribue aux prestataires la faculté de fournir le service". Une telle formulation permet de déterminer l'autorité compétente, quel que soit le service considéré et quel que soit le rôle que cette autorité ait joué auparavant.

Ces quelques définitions témoignent toutes d'un évident effort pour unifier le secteur du point de vue conceptuel.

L'unification du secteur induite par la réforme va au-delà du seul aspect conceptuel. Le document énonce également un certain nombre de principes généraux et communs d'organisation, principes auparavant très différenciés entre les services de la DIPOS et ceux des "coopératives SPAR". Ainsi, les conditions de prestation du service sont soumises à cinq principes généraux mais unificateurs, à savoir : continuité, régularité, qualité, généralisation, et protection de l'environnement et de la population². De même le régime tarifaire est abordé au travers d'une batterie de six principes : l'usage rationnel de la ressource et du service ; l'équilibre offre-demande ; la réalisation d'objectifs sanitaires et sociaux directement liés au service ; le recouvrement des coûts du service ; la possibilité de recourir à des subventions croisées entre les différentes catégories d'usagers ; l'application du principe de risque entrepreneurial³.

¹La quatrième partie du texte, intitulée "cadre de régulation" en détaille le contenu. On peut y lire: "Le présent cadre de régulation s'applique à la prestation du service sur tout le territoire de la province de Santa Fe" (*Borrador del proyecto de ley especial*, article 49). Nous reviendrons sur ce "cadre de régulation" dans la suite de notre analyse.

² "Le service sera effectué dans des conditions qui assurent sa continuité, sa régularité, sa qualité et sa généralisation de telle sorte que soit garantis le service aux usagers réels, la protection de l'environnement et des ressources, et la santé de la population" (*Borrador del proyecto de ley especial*, article 52).

³a) L'on tendra à un usage rationnel et efficace du service fourni et des ressources utilisées (...); (b) L'on rendra possible un équilibre entre offre et demande en service (...); (c) L'on répondra à des objectifs sanitaires et sociaux directement liés à la prestation; (d) La facturation totale de chaque prestataire (...) devra refléter le coût économique d'une prestation efficace du service, laquelle inclut la réalisation des plans d'amélioration et de développement et le bénéfice, en considérant la durée de la concession (...); (e) L'on permettra que les valeurs tarifaires appliquées à certains usagers réels équilibrent le coût économique de la prestation du service à d'autres

Néanmoins l'unification du secteur n'est pas totale. Des différences notables demeurent au niveau des *modalités concrètes et des procédures*, inhérentes à des *inerties juridiques héritées du passé que la réforme est contrainte de prendre en compte*. De telle sorte qu'il existe encore un décalage (voire parfois une contradiction) entre les concepts et les principes d'une part et les normes et procédures effectivement en vigueur pour la prestation d'un service donné. Les normes et les procédures ne sont pas toutes simplement déductibles des principes énoncés. Pour faire le lien entre les deux, la loi indique presque systématiquement de se reporter aux «normes applicables». Or, la définition fournie par le même texte de loi de l'expression «normes applicables» nous semble révéler le décalage évoqué ci-dessus. En effet, "cette expression est utilisée comme comprenant toutes les dispositions de cette loi et de toutes les autres lois applicables à la prestation du service, le règlement de l'usager, les réglementations édictées par l'Ente et les autres autorités compétentes, les dispositions d'appel d'offre et contractuelles particulières applicables à chaque prestataire, les plans d'amélioration et de développement, ainsi que toute autre norme juridique générale ou particulière de laquelle résultent des droits et des obligations en rapport avec le service"¹. Cette définition montre bien que, dans la pratique, les «normes applicables» sont d'origine et de portée territoriales très diverses. Par conséquent, derrière cette formulation généralisante, il y a en fait une variété des cas de figure. Mais cette définition nous permet tout de même d'effectuer une classification de ces «normes applicables» en deux types. D'un côté, nous trouvons des *normes générales*, applicables à tous les services sans distinction et relevant de la législation provinciale. De l'autre, des *normes contractuelles*, c'est-à-dire émanant de contrats passés localement (ou sur une zone plus vaste dans le cas de l'*Ámbito de Concesión*) entre les partis impliqués, lesquelles intègrent les singularités de chaque service concerné. Il s'ensuit, au-delà de l'unification du secteur au niveau des normes générales, une permanence d'une double différenciation géographique, d'une part entre l'*Ámbito de Concesión* et le reste du territoire provincial, et, d'autre part, à l'intérieur même de cette seconde zone géographique. En effet, les accords conclus dans le passé entre les municipalités situées à l'extérieur de l'*Ámbito de Concesión* et les "coopératives SPAR" étaient à chaque fois spécifiques et n'ont été pensés, ni dans la même logique, ni dans des termes comparables à ceux du contrat de concession portant sur les services de la DIPOS. L'autorité provinciale n'a pas aujourd'hui plein pouvoir pour les annuler avant leur terme².

groupes d'usagers réels (..); (f) Le principe de risque entrepreneurial sera en vigueur, à l'exception des municipalités et des communes qui assurent le service directement."(*Borrador del proyecto de ley especial*, article 81).

¹*Borrador del proyecto de ley especial*, article 3.

²La province ne peut annuler que les clauses des contrats incompatibles avec les nouvelles normes générales du secteur.

La réforme admet facilement la première différenciation (celle entre l'*Ámbito de Concesión* et le reste du territoire). Ainsi, dans le chapitre consacré aux prestataires de services, il est stipulé que "(...) sur le territoire de la province de Santa Fe, il existe deux types de prestataires : (i) le *Concesionario*, qui (...) assure le service à l'intérieur de l'*Ámbito de Concesión* ; et (ii) les autres prestataires qui fournissent le service sur le reste du territoire de la province de Santa Fe, qui n'est pas inclus dans l'*Ámbito de Concesión*."¹. Mais, avec une telle définition, la réforme ne semble pas avoir conscience de l'éventuelle diversité des situations à l'extérieur de l'*Ámbito de Concesión*. Car, la rationalité en œuvre dans cette réforme semble être celle qui préside à la définition de règles dans le cadre de la privatisation des services de la DIPOS. La réforme est pour les autorités provinciales l'occasion de repenser l'unité du secteur à partir des règles définies dans le cadre de la concession des services dont elle avait jusqu'alors la charge, c'est-à-dire pour l'*Ámbito de Concesión*. Ces règles sont ensuite étendues, dans la mesure du possible, au reste du territoire.

La réforme marque un pas certain vers une unification du secteur de l'assainissement de la province de Santa Fe. Notamment, elle met en place un organisme de régulation unique exerçant son activité sur tout le territoire de la provinciale. Cependant, cette même réforme ne permet pas, à elle seule, d'instituer dès maintenant un régime de régulation identique pour tous les services. L'unification du secteur n'est donc pas encore achevée.

B- LES NOUVELLES MODALITES APPLICABLES AUX "COOPÉRATIVES SPAR"

Afin d'évaluer l'impact de la réforme du secteur de l'assainissement de la province de Santa Fe sur le «modèle SPAR», nous sommes conduits, dans un premier temps, à nous attacher à relever ce qui concerne *in fine* les "coopératives SPAR" dans le contenu de cette réforme. En effet, ce qui précède nous a permis de constater l'hétérogénéité que revêt l'expression «normes applicables». Aussi convient-il de déterminer le plus précisément possible l'ensemble des nouvelles modalités et procédures auxquelles sont désormais soumises les "coopératives SPAR". Ensuite seulement, il nous sera possible d'en évaluer l'impact sur le «modèle SPAR» à proprement parler.

Déterminer dans la loi de réforme du secteur les nouvelles modalités applicables aux coopératives nous conduit à analyser en détail la quatrième section du texte, intitulée «cadre de régulation» (*marco regulatorio*). Dans cette partie, nous trouvons les règles relatives à la prestation et à la régulation du service applicables à l'intégralité du territoire de la province, donc aux services assurés par les coopératives en particulier. Les autres sections du

¹Borrador del proyecto de ley especial, article 67.

documents s'attachent soit au cas particulier de l'*Ámbito de Concesión*, soit à des aspects connexes¹.

La lecture que nous désirons mener du texte de la loi n'est pas véritablement aisée, en raison du décalage, déjà souligné, existant entre l'énoncé des principes et les modalités concrètes effectivement applicables. Et, dès le début de la section, le législateur reconnaît l'existence de clauses spécifiques pour chacun des services en affirmant que "le présent cadre régulateur établit des caractéristiques générales qui pourront se particulariser dans les normes applicables"². Il nous faut donc ici aller au delà de l'énoncé des principes pour essayer d'appréhender ce qui est effectivement modifié en termes de modalités concrètes.

Cette remarque faite, la lecture du cadre régulateur fait tout de même apparaître un certain nombre d'éléments ayant une incidence précise sur l'activité des coopératives dans le secteur. Six thèmes se dégagent : la validité des accords de concession, les pouvoirs du prestataire sur l'usager, les contraintes de qualité de service, le régime tarifaire, la régulation formelle par l'*Ente* et l'autorité politique locale (municipalité ou commune), et le développement des infrastructures. Nous allons reprendre ces thèmes en détail.

La validité des accords de concession

Ce thème revêt deux aspects : d'une part, les conditions exigées par la réforme pour la validité des accords de concession à venir, et, d'autre part, la validité ou l'éventuelle obsolescence d'anciens accords au regard de la nouvelle loi.

Comment se passeront désormais les accords de "concession de facultés" entre une municipalité (ou une commune) et un prestataire (coopérative ou autre) pour opérer un service ? La validité de tels accords est soumise à plusieurs conditions énoncées dans le cadre de régulation. D'une part, "la décision d'attribuer la prestation du service public d'eau potable ou d'égouts sera prise par le vote des deux tiers des membres du conseil municipal, ou de la commission communale". D'autre part, pour être valable, cette décision devra recevoir "l'autorisation préalable de l'*Ente* (...), lequel approuvera les normes applicables"³. Enfin, il

¹Le texte est organisé en 6 sections. Dans la première, "Dispositions générales" (2 pages), sont définis les objectifs généraux de la réforme et le vocabulaire utilisé. La seconde section, "Transformation du secteur public de l'eau potable et de l'assainissement" (6 pages), évoque les réformes institutionnelles nécessaires: dissolution de la DIPOS, création et rôle de l'*Ente*, ainsi que des autres nouveaux acteurs du secteur. La troisième section, "Privatisation du service dans l'*Ámbito de Concesión*" (4 pages), évoque les conditions de privatisation des services de la DIPOS et les attributions du *Concesionario*. La quatrième section, le "cadre de régulation" (21 pages), constitue la plus longue de toutes. La cinquième section concerne la "Protection de l'environnement et des ressources naturelles" (2 pages) et la sixième recense des "Normes complémentaires" (1 page).

²*Borrador del proyecto de ley especial*, article 51.

³*Borrador del proyecto de ley especial*, article 54.

sera maintenant exigé des prestataires postulants d'avoir "une expérience démontrée dans le secteur"¹. Ces trois conditions montrent que la mise en concession ne relève donc plus seulement d'un accord impliquant la municipalité (ou la commune) et la coopérative. Même si le rôle de l'autorité politique locale reste prédominant dans la décision (l'initiative lui échoit encore), sa liberté d'action en la matière n'est plus totale. Pour sa part, le mouvement coopératif est particulièrement préoccupé par les conséquences de la dernière condition, de nature à stopper net la diffusion de la forme coopérative dans le secteur de l'assainissement de la province. En effet, "avec cette exigence, les coopératives [d'eau] en constitution ou celles prétendant incorporer le service d'eau potable ne pourront le faire, car elles ne comptent pas d'expérience [démontrée dans le secteur]"². Pourtant, un autre passage du texte laisse implicitement entrevoir des possibilités de développement pour la forme coopérative. En effet, la loi prévoit la prise en charge éventuelle de services encore non existants par les usagers potentiels (c'est-à-dire encore non connectés à un réseau). "Avec l'autorisation des prestataires, dans la zone non desservie correspondant à chacun d'entre eux, les usagers potentiels pourront construire eux-mêmes ou par des tiers des systèmes de captage et de distribution d'eau potable et de collecte et traitement des eaux usées, dans la mesure où il n'existe pas de travaux projetés par les prestataires et approuvés par l'Ente (...) "³. Ces groupes d'usagers potentiels, qui existent sur le territoire respectif de la quasi-totalité des prestataires présents dans la province, ont alors implicitement la condition de sous-prestataires du service⁴. N'ayant pas formellement le statut de prestataires, ils ne sont donc pas non plus soumis aux contraintes correspondantes, en particulier à l'obligation de compter avec une expérience démontrée dans le secteur. Or, *a priori*, rien ne les empêche de se constituer en coopératives... Mais il s'agit là de perspectives limitées, non durables. Car le texte précise tout de suite après que "les droits sur les systèmes construits par les usagers potentiels (...) auront un caractère provisoire et cesseront dès que les prestataires se trouveront en condition de prendre en charge leur exploitation". La possibilité pour des coopératives d'investir des espaces dont elles n'ont pas aujourd'hui déjà la responsabilité semble donc bien, à terme, réduite à sa plus simple expression.

Les accords passés entre les municipalités et les "coopératives SPAR" peuvent être remis en question sur certains points. En effet, ceux-ci doivent être compatibles avec le nouveau cadre de régulation, ce qui suppose une phase d'adaptation. Le texte prévoit un délai pour que les prestataires s'alignent sur les prescriptions du cadre de régulation. "Les

¹Borrador del proyecto de ley especial, article 68.

²Extrait d'une note rédigée par les autorités de la FENCAP et intitulée "Consideraciones sobre la ley de privatizaciones de DIPOS desde un punto de vista técnico-operativo" (Santa Fe, 1994).

³Borrador del proyecto de ley especial, article 74.

⁴Nous soulignons ici le mot "implicitement", car le terme de sous-prestataires n'est pas évoqué dans le texte. Il s'agirait seulement d'une situation de fait et non de droit.

prestataires qui fournissent le service hors de l'*Ámbito de concesión* auront un délai de trois ans pour s'adapter aux exigences contenues dans le cadre de régulation". Il s'agit là d'un délai maximal, puisque le même article précise que "l'*Ente* (...) déterminera les normes de ce cadre de régulation qui seront applicables aux différents prestataires avant ce délai"¹. Au-delà de ce délai, les prérogatives des coopératives peuvent donc être remises en question par l'*Ente*. D'autre part, il est précisé plus loin que "l'*Ente* (...) pourra exiger (...) [des municipalités ou des communes] l'annulation des contrats par faute des prestataires dans les situations suivantes :

- a) Les cas (...) [de force majeure] qui justifient l'intervention préventive des prestataires.
- b) La violation réitérée des obligations imposées par les normes applicables.
- c) La manifeste inaptitude des prestataires à continuer dans la fourniture du service dans les conditions fixées par les normes applicables"².

Il est difficile d'appréhender la signification concrète précise de cet article en raison de sa référence à l'expression «normes applicables» dont nous avons déjà évoqué l'ambiguïté. Cependant, un tel article semble indiquer que les accords passés entre les municipalités (ou les communes) et les coopératives avant l'adoption de la réforme se trouvent remis en question sur certains aspects, l'*Ente* se voyant doté d'une sorte de droit de regard rétroactif sur ces accords.

Dans la plupart des articles du cadre de régulation, la coopérative est considérée en tant que prestataire du service d'eau, au même titre qu'une entreprise privée ou encore qu'un service municipal. Cependant, dans un bon nombre de cas, la condition de prestataire du service d'eau ne suffit pas à définir le rôle de la coopérative sur le plan local. En effet, un certain nombre de coopératives d'eau de la province assurent également d'autres services et activités sur leur territoire de service. Dans le cas de la province de Santa Fe, il est ainsi fréquent qu'une coopérative d'eau ait pris en charge le service de gaz, que ce soit en réseau ou en bouteille. Or, le cadre de régulation du secteur de l'assainissement reconnaît le caractère de prestataires multi-services des coopératives, ce qui signifie pour celles-ci (au même titre que les communes et les municipalités) un régime d'exception par rapport à la clause de spécialisation sectorielle exigée des autres prestataires. En effet, "à l'exception des municipalités, des communes et des coopératives qui fournissent plus d'un service public, les prestataires ne pourront pas avoir d'autres activités commerciales ou industrielles que la fourniture du service ou la réalisation d'activités qui y sont strictement liées, hormis exception

¹Borrador del proyecto de ley especial, article 65.

²Borrador del proyecto de ley especial, article 108.

faite par l'*Ente*'¹. Il s'agit là d'un point important pour les coopératives, car, comme nous avons tenté de le montrer sur l'exemple de COOPESER, la vocation d'une coopérative donnée évolue au cours de son histoire et peut s'élargir à d'autres services. Cette possibilité demeure avec la réforme. Ce régime d'exception marque également une véritable reconnaissance par les autorités de la province du rôle de la forme coopérative dans la dynamique provinciale. Il convient en effet de noter que, dans d'autres provinces du pays, les autorités ne reconnaissent pas cette spécificité historique du mouvement coopératif dans le secteur des services publics. Les réformes sectorielles qui s'engagent posent alors de sérieuses difficultés d'adaptation aux coopératives concernées. Ainsi, dans la province de Buenos Aires, le projet de réforme du secteur électrique conditionne la participation des coopératives dans le secteur à une vocation mono-sectorielle, bien que la grande majorité des coopératives ayant jusqu'alors la responsabilité du service électrique dans différentes localités de cette province gèrent également d'autres services (eau, pompes funèbres, service d'ambulance et de premiers soins, prothèses orthopédiques, gaz, etc.). Si ce projet était confirmé, la seule adaptation possible pour le mouvement coopératif de la province de Buenos Aires serait l'éclatement des structures².

Les pouvoirs du prestataire sur l'utilisateur

Le cadre de régulation est, pour le législateur, l'occasion de formaliser les pouvoirs dont disposent les différents prestataires sur les usagers du service. Cette formalisation passe par la mise en place de modalités concrètes de gestion du service.

Premièrement, le prestataire, quel qu'il soit, voit son pouvoir formalisé vis-à-vis de l'utilisateur en matière de raccordement de ce dernier au service. En effet, l'utilisateur se trouve désormais dans l'obligation de se raccorder au réseau, à partir du moment où les conditions techniques sont réunies et que le prestataire l'en a averti. Le coût du raccordement est alors imputable à l'utilisateur. "Une fois que le service d'eau potable est disponible (...) et que cela aura fait l'objet d'une notification aux propriétaires, consortiums de propriétaires ou syndicats, les immeubles concernés devront être raccordés au service. (...) Les usagers seront contraints de payer la connexion de leur domicile."³ Il n'est donc plus possible à l'utilisateur de refuser d'être connecté si celui-ci se trouve sur une zone desservie par le réseau.

¹*Borrador del proyecto de ley especial*, article 70.

²"Là où il existe une coopérative qui assure 3 ou 4 activités, il va falloir former 3 ou 4 coopératives parallèles, de telle sorte que chacune se consacre à une seule activité". Interview du président de FEDECOPA (Federación de Cooperativas Eléctricas de la Provincia de Buenos Aires), réalisée le 18/08/94.

³*Borrador del proyecto de ley especial*, article 56.

Deuxièmement, la formalisation du pouvoir du prestataire concerne également la protection et le contrôle des sources d'approvisionnement. Désormais, celles-ci sont soumises au contrôle exclusif du prestataire. D'une part, "il est interdit de connecter au service des sources qui ne sont pas supervisées par les prestataires."¹ D'autre part, tout usager désirant utiliser une source alternative d'eau "devra en faire la demande aux prestataires, lesquels pourront autoriser (...) l'utilisation de cette source dans la mesure où il n'existe pas de risque pour la santé publique, la protection de la source d'eau, la fourniture du service, la protection des ressources en eau et de l'environnement"². Les autorisations seront enregistrées par les prestataires et, en cas de contestation de la décision prise par ceux-ci, l'usager peut recourir à l'Ente. Enfin, "il sera interdit de procéder au forage de puits, quelle qu'en soit la profondeur, dans un rayon minimal des sources souterraines en eau utilisées par les prestataires"³. La détermination du rayon en question ne sera en revanche pas du ressort du prestataire, elle incombera à l'Ente. Ainsi, en matière de protection des ressources, l'effectivité du pouvoir du prestataire se trouve à la fois affirmé et contingenté, la formalisation du rôle incombant au prestataire s'accompagnant de l'explicitation simultanée du rôle de l'Ente dans ce domaine.

Troisièmement, le nouveau cadre de régulation autorise le prestataire à couper l'accès au service à tout usager, dès lors que celui-ci est mauvais payeur. "Suite à un préavis et une intimation de paiement digne de foi effectué au domicile concerné, les prestataires auront la faculté de procéder à la coupure du service pour retard de paiement dans les factures déterminées par les tarifs en vigueur (...)". Fait remarquable, cette clause n'épargne pas le secteur public. En effet, "cette faculté [coupure de service pour factures impayées] pourra être exercée à l'encontre des usagers réels du secteur public national, provincial, municipal ou communal"⁴. La seule exception en la matière sont les hôpitaux publics⁵.

La formalisation des prérogatives des prestataires vis-à-vis des usagers n'est guère perçue comme une contrainte par les responsables des coopératives. Au contraire, ceux-ci y voient l'aboutissement de revendications longtemps restées sans réponse.

"Nous croyons que l'avant-projet [de loi] contient un tas de choses qui furent *banderas nuestras* depuis de longues années : l'obligation de se connecter au service (jusqu'à présent l'adhésion était volontaire), les normes relatives à la préservation de l'eau souterraine et de l'eau superficielle, l'obligation de payer pour l'usage de l'eau,..."⁶

¹Borrador del proyecto de ley especial, article 56.

²Borrador del proyecto de ley especial, article 58.

³Borrador del proyecto de ley especial, article 60.

⁴Borrador del proyecto de ley especial, article 92.

⁵Ceux-ci sont tenus de payer leur facture, mais, en cas d'impayés, le service ne peut leur être coupé.

⁶Entretien collectif "tripartite" à la DPC (24/08/94). Propos tenus par le président de la FENCAP. *Banderas nuestras*: littéralement "nos drapeaux" ou "nos bannières". Par cette expression, mon interlocuteur signifie que

En matière de relations entre prestataires et usagers, les nouvelles modalités applicables formalisées dans le nouveau texte coïncident donc avec les besoins que les "coopératives SPAR" ont identifiés à partir de leur expérience.

Les contraintes de qualité de service

Un chapitre entier du cadre de régulation est consacré au thème de la "qualité de service". Sous cette expression générale, le texte évoque en fait un éventail de dix aspects différents du service, et décline, pour chacun d'entre eux, des critères de niveau de service plus ou moins précis. Ainsi, "les niveaux de services seront les suivants :

- a) Couverture du service (...) le service doit être disponible pour les usagers dans les délais et la portée définies dans les normes applicables. (...)
- b) Qualité de l'eau potable : l'eau que les prestataires fourniront devra vérifier les critères techniques définis en annexe A de la présente loi et celles prévues dans les normes applicables. (...)
- c) Pression de l'eau : l'objectif général vers lequel les prestataires devront tendre est le maintien d'une pression suffisante pour permettre l'approvisionnement continu du réservoir individuel de distribution, installé selon les normes applicables. (...)
- d) Continuité du service : dans les conditions normales, le service d'approvisionnement en eau devra être continu (...) garantissant la disponibilité en eau 24 heures sur 24.
- e) Interruptions du service : les prestataires devront minimiser les coupures de service (...) en restituant la prestation face à des interruptions imprévues dans le meilleur délai possible dans les prévisions établies par les normes applicables. Les prestataires devront informer les usagers affectés par une coupure programmée avec suffisamment d'anticipation (...) en accord avec ce qu'établit les normes applicables.
- f) Efficacité dans la production et la distribution : les prestataires devront maintenir, réhabiliter et opérer les systèmes de production et de distribution d'eau, de façon à optimiser la production et minimiser le volume d'eau non comptabilisée, en accord avec les normes applicables. (...)
- g) Qualité et traitement des effluents : les effluents que les prestataires déversent dans le système hydrique devront vérifier les normes de qualité détaillées en annexe B de cette loi, et celles prévues par les normes applicables (...)
- h) Inondations par les égouts : les prestataires devront opérer (...) de façon à minimiser le risque d'inondations provoquées par les déficiences du système,

les coopératives d'eau, en particulier par l'intermédiaire de la FENCAP, ont revendiqué de telles mesures d'une façon assidue.

lesquelles ne pourront être justifiées qu'exceptionnellement par l'intermédiaire d'une décision fondée de l'Ente (...)

i) Efficacité de la collecte : les prestataires devront maintenir opérer (...) les systèmes d'égouts (...) de façon à minimiser les infiltrations, en accord avec les normes applicables.

j) Régime des échantillons de contrôle : (...) [il] sera établi par les normes applicables que dicte l'Ente *Regulador de Servicios Sanitarios* dans chaque cas."¹

On retrouve une nouvelle fois l'ambiguïté inhérente à l'emploi de l'expression «normes applicables». Cependant, dans le cas de deux items cités dans cet extrait, d'autres normes sont explicitement évoquées : l'annexe A relative à la qualité de l'eau potable et l'annexe B se rapportant à la qualité des effluents rejetés dans le système hydrique. Bien que nous ne disposions malheureusement pas de ces annexes, la première d'entre elles au moins semble impliquer une très forte contrainte pour les coopératives. En effet, "les normes de qualité sont beaucoup plus exigeantes que celles en vigueur actuellement"². De fait, les nouvelles normes relatives à la qualité de l'eau incluent des nouveaux aspects, dont la prise en compte a des conséquences importantes quant à la technologie employée.

"Jusqu'à présent, la qualité de l'eau, du point de vue chimique, n'était pas correcte, car la source de la zone n'était pas bonne. Comme il n'existait pas d'autre possibilité, les systèmes ont tout de même été construits et la population avait une qualité d'eau garantie du point de vue bactériologique. Dans un délai de 3 ans, (...) les prestataires devront remettre de l'eau dans des bonnes conditions du point de vue bactériologique, mais également chimique. C'est pourquoi il faudra faire des aqueducs et installer des machines à dessaler [relevant] de la meilleure technologie existante dans le monde."³

Les nouveaux critères de qualité de l'eau, s'ils sont appliqués *stricto sensu*, sont donc de nature à remettre en cause à terme la possibilité de produire l'eau sur le lieu même de sa distribution en bien des endroits. Or, comme nous l'avons déjà dit, la combinaison de ces deux fonctions constitue une caractéristique de toutes les "coopératives SPAR", puisqu'elle est à la base même du *Plan Nacional de Agua Potable Rural*. La séparation entre lieu de production et de distribution conduirait à une redéfinition globale des rôles de tous les acteurs impliqués dans le secteur.

¹Borrador del proyecto de ley especial, article 80. Souligné par nous.

²FENCAP, 1994, *Proyecto de ley sobre prestación del servicio de provisión de agua potable y saneamiento remitido por el poder ejecutivo a la legislatura de la provincia de Santa Fe*, Santa Fe.

³Entretien collectif "tripartite" à la DPC (24/08/94). Propos tenus par le président de la FENCAP.

Le régime tarifaire

La loi énonce tout d'abord un ensemble de six principes devant guider le régime tarifaire des différents services à travers la province, à savoir :

- a) l'usage rationnel du service ;
- b) l'équilibre entre l'offre et demande. Notamment, "les prestataires ne pourront pas restreindre volontairement l'offre du service" ;
- c) la réalisation "d'objectifs sanitaires et sociaux liés directement au service" ;
- d) la vérité des coûts. "La facturation totale de chaque prestataire (...) devra refléter le coût économique d'une prestation efficace du service, en incluant dans celle-ci la réalisation des plans d'améliorations et de développement, ainsi que les bénéfices, le tout en considérant la durée de la concession" ;
- e) la possibilité de subventions croisées entre différentes couches d'usagers, "en fonction de ce qui a été précisé dans le point c)" ;
- f) le risque d'entreprise, "à l'exception des municipalités et des communes qui assurent directement le service"¹.

Il est aussi précisé que le tarif peut inclure la prestation de services annexes liés à l'activité du prestataire, "comme par exemple la fourniture d'eau pour la construction, l'irrigation des places et des jardins publics, les installations occasionnelles, les véhicules citernes (...) "². L'ensemble de ces principes est compatible avec les pratiques de gestion habituellement en vigueur dans les services actuellement gérés par les "coopératives SPAR".

La loi stipule également l'obligation de procéder au comptage de la consommation. "Les régimes tarifaires des prestataires devront inclure et tendre à la consommation mesurée, chaque fois que cela est viable techniquement et économiquement."³ Il s'agit là encore d'une pratique très largement partagée par les "coopératives SPAR", puisque prônée par le *Plan Nacional de Agua Potable Rural*.

Enfin, en dépit de l'énoncé de principes valables sur toute la province, la définition d'un cadre tarifaire donné s'effectuera toujours au seul niveau local. En effet, "les tarifs (...) des services assurés directement par les municipalités et les communes, ou par les prestataires qui reçoivent la faculté d'assurer le service de municipalités et de communes, seront déterminés par les normes locales, sur la base de l'article 81"⁴ (c'est-à-dire des six principes énoncés ci-dessus). Il en est de même pour toute modification concernant le cadre tarifaire.

¹Tous les passages entre guillemets de ce paragraphe sont extraits de l'article 81 du *Borrador del proyecto de ley especial*.

²*Borrador del proyecto de ley especial*, article 85.

³*Borrador del proyecto de ley especial*, article 83.

⁴*Borrador del proyecto de ley especial*, article 84.

Ainsi, les modifications introduites par la réforme en matière de tarification, qui constituent pourtant l'une des clefs de voûte de la réforme¹, semblent n'affecter que très peu les pratiques existantes dans ce domaine dans les "coopératives SPAR".

La régulation formelle par l'*Ente* et l'autorité politique locale

Il convient tout d'abord de clarifier l'emploi de l'expression «régulation formelle» dans le titre ci-dessus. Nous y avons eu recours pour signifier que ce que nous cherchons à relever ce sont les modalités et les règles formulées d'une manière explicite dans le texte de la réforme² auxquelles est désormais astreinte une "coopérative SPAR" dans ses rapports avec l'*Ente* et l'autorité politique locale³ (municipalité ou commune).

Tout d'abord, la coopérative a l'obligation de rendre compte de ses activités à l'*Ente*. Concrètement, cela signifie qu'elle doit présenter "ses projets de plan d'amélioration et de développement (...), et, chaque année, un rapport détaillé des activités réalisées et planifiées pour l'année à venir (...)"⁴. Point nettement plus important, l'*Ente* a le pouvoir d'accorder à une coopérative certaines dérogations à des modalités normalement applicables à tout prestataire. En effet, "suivant la situation hydrologique, géographique ou économique particulière des diverses zones de la province de Santa Fe, l'*Ente Regulador de Servicios Sanitarios* pourra établir des règles différenciées d'application du cadre de régulation à l'extérieur de l'*Ámbito de Concesión* (...)"⁵. L'*Ente* est susceptible de recourir à ce procédé en particulier en ce qui concerne la qualité chimique de l'eau distribuée. En effet, comme nous l'avons déjà indiqué, les coopératives se trouvent dans une situation délicate sur ce point, les technologies qu'elles utilisent ne pouvant pas s'adapter facilement aux niveaux d'exigence requis. Aussi, cette clause de "traitement géographique différencié" pourrait permettre à certaines coopératives de ne pas se retrouver dans une impasse à brève échéance. Mais, en même temps, cet article institue en tant que *règle formelle* de fonctionnement du système une

¹En matière de tarification les modalités contraignantes portent sur la concession des services auparavant gérés par la DIPOS, c'est-à-dire l'*Ámbito de Concesión*.

²La notion de «régulation» tout comme les rapports entretenus par une "coopérative SPAR" avec l'*Ente* et l'autorité politique locale dépassent le cadre des seules règles formelles formulées dans le texte de réforme du secteur. D'une part, parce que ces rapports comportent une large part d'implicite. D'autre part, parce que, de plus, le rapport entre une "coopérative SPAR" et l'*Ente*, entité nouvelle, reste à inventer dans la pratique. Nous l'avons déjà dit, la notion de régulation, dans son acception systémique, ne saurait avoir pour nous un sens pertinent qu'au travers d'une analyse historique du fonctionnement concret du système d'acteurs. Nous trouvant ici en présence d'une réforme à peine mise en place, notre analyse ne peut aborder que le seul aspect formel.

³En ce qui concerne les autres acteurs du système, susceptibles de participer de cette «régulation formelle», à savoir la DPPA (**Dirección Provincial de Protección Ambiental**) et la DPH (*Dirección Provincial de Hidráulica*), la lecture du cadre de régulation nous a en fait convaincu que leur rôle restait marginal quant à cet aspect.

⁴*Borrador del proyecto de ley especial*, article 70.

⁵*Borrador del proyecto de ley especial*, article 64.

forte *dépendance de la coopérative vis-à-vis de l'Ente*. En effet, la coopérative se trouve assujettie au bon vouloir de l'Ente en ce qui concerne l'octroi de dérogations.

Les modalités de régulation formelle d'un service géré par une "coopérative SPAR" impliquent également la municipalité (ou de la commune). D'une part, le partage des attributions entre l'Ente et l'autorité politique locale est clarifié. En effet, "dans le cas des prestataires qui auraient reçu des municipalités (ou des communes) la faculté de fournir le service, le contrôle de l'accomplissement des obligations exclusivement contractuelles sera à la charge des municipalités"¹. La valeur opérationnelle des textes de concession se trouve donc renforcée. Ceux-ci ne devraient plus à l'avenir consister en de simples autorisations d'opérer. D'autre part, la réforme explicite les prérogatives de l'autorité politique locale par rapport au statut patrimonial des installations. "Au terme du contrat de concession ou du permis d'opérer, le prestataire devra restituer, à l'autorité compétente et sans contrepartie financière, tous les biens affectés au service, que ceux-ci aient été reçus de cette autorité, acquis ou encore construits durant la période de prestation du service"². Dans le cas d'un service géré par une "coopérative SPAR", l'autorité compétente est incarnée par la municipalité (ou la commune). C'est donc à celle-ci qu'appartiennent, sur le long terme, les installations.

Le développement des infrastructures

L'un des motifs fondamentaux de la privatisation des services de la DIPOS est le développement des infrastructures. Comme dans le cas de l'aire métropolitaine de Buenos Aires, le *Concesionario*, en acceptant de prendre en charge le service dans la zone concédée (à savoir l'*Ámbito de Concesión*), s'engage notamment à augmenter progressivement le niveau de couverture en suivant des plans d'amélioration et de développement, dont l'Ente contrôle la mise en œuvre effective. Mais, si telle est la situation du *Concesionario*, il en va autrement pour les "coopératives SPAR" et, plus généralement, pour les prestataires situés hors de l'*Ámbito de Concesión*. En effet, concernant le reste du territoire provincial, la réforme émet seulement un critère très général, témoignant de la grande hétérogénéité des situations et auquel ne correspond pas de modalités concrètes précises. "En fonction des circonstances particulières de la prestation du service, les normes applicables devront établir l'obligation de la part des prestataires de réaliser des améliorations et d'étendre géographiquement la fourniture du service à toute l'aire concernée, au travers de la présentation et de l'exécution

¹Borrador del proyecto de ley especial, article 66.

²Borrador del proyecto de ley especial, article 105.

qui en suit de plans d'amélioration et de développement, selon des conditions, des modalités et des délais qui se détermineront dans chaque cas."¹

Pourtant, comme nous l'avons indiqué dans un paragraphe précédent, les "coopératives SPAR" ont des comptes à rendre à l'*Ente* et, entre autres, l'obligation de présenter leur plan d'amélioration et de développement. Mais l'approbation de ces plans par l'*Ente* ne se fait pas en fonction des extensions proposées. En effet, "dans le cas des prestataires qui auraient reçu la faculté de fournir le service de la part des municipalités et des communes, cette approbation se limitera seulement à ce qui est relatif au contrôle de qualité et au pouvoir de police."² En fait, la question des infrastructures est l'un des aspects où la différence de régime de régulation entre l'*Ámbito de Concesión* et le reste du territoire provincial apparaît comme la plus marquée. Contrairement à la situation du *Concesionario*, aucune modalité concrète concernant le développement des infrastructures ne paraît fixée d'avance pour les "coopératives SPAR".

C- L'IMPACT SUR LE «MODELE SPAR»

Ce qui précède nous a permis de mettre en évidence un ensemble de modalités concrètes auxquelles devront désormais s'astreindre les "coopératives SPAR" dans la gestion de leur service. Notre propos est maintenant d'évaluer l'impact de l'imposition de ces modalités sur le «modèle SPAR» à proprement parler. Cela nous amène à reconsidérer les différentes caractéristiques participant de la définition de ce modèle. Il s'agit, pour chacune d'entre elles, d'identifier les adaptations nécessaires au regard des changements introduits par la réforme du secteur sur les conditions de prestation du service, afin d'évaluer la *plasticité* du modèle dans son ensemble.

Le mécanisme de financement des infrastructures

Le mécanisme particulier de financement des infrastructures des coopératives, véritable cœur du *Plan Nacional de Agua Potable Rural*, constitue la première caractéristique du «modèle SPAR». Celui-ci met en œuvre un dispositif institutionnel impliquant techniquement et financièrement les échelles locale (coopérative) provinciale (SPAR), nationale (COFAPyS) et continentale (BID). La réforme du secteur a des conséquences, directes et indirectes, sur la définition des nouveaux besoins en infrastructures des

¹*Borrador del proyecto de ley especial*, article 97. Souligné par nous.

²*Borrador del proyecto de ley especial*, article 98.

coopératives, ainsi que sur les modalités de leur financement, qui amènent à s'interroger sur le fonctionnement à moyen terme du mécanisme évoqué précédemment.

Rappelons-le, l'existence d'un tel dispositif, alliant subventions étatique et provinciale d'une part et prêt international à long terme d'autre part, a constitué une condition nécessaire au développement de la formule coopérative dans le secteur de l'eau potable en Argentine. Dans le cas de la province de Santa Fe, le succès rencontré par le *Plan Nacional de Agua Potable* a été tel que, aujourd'hui, le problème de la distribution d'eau est résolu dans presque toutes les localités de la province. Ainsi, il semble possible de dire que ce dispositif institutionnel de financement des infrastructures a d'ores et déjà rempli complètement sa mission en ce qui concerne la généralisation des services d'eau potable dans la province. Néanmoins, la réforme du secteur de l'eau à Santa Fe institue des normes de qualité d'eau potable bien supérieures à celles actuellement pratiquées par les coopératives. Ces exigences vont contraindre, à court terme, la plupart des coopératives à effectuer d'importants investissements (en usines de traitement ou en aqueducs) pour adapter leurs infrastructures. Or, "pour que ces investissements (de plusieurs centaines de milliers de dollars) soient viables pour les coopératives, il est nécessaire qu'elles disposent de meilleures possibilités de financement"¹. De plus, à moyen terme, les coopératives devraient s'impliquer dans la construction d'égouts. Selon les responsables de la FENCAP, ce serait là une conséquence de la réforme.

"Je crois que la loi de transformation de la DIPOS va nous obliger concrètement à nous transformer en coopératives d'assainissement"²

Cette interprétation repose essentiellement sur la nécessité d'unifier le service d'eau et les égouts, évoquée dans le texte de la réforme³. Mais ce propos exprime peut être aussi, implicitement, l'intérêt stratégique pour les coopératives de s'attaquer sérieusement à la question des égouts. Leur compétence en la matière sera sans doute pris en compte par les municipalités (ou les communes) au moment de décider du renouvellement ou non des

¹Extrait de la note interne de la FENCAP, "Consideraciones sobre la ley de privatizaciones de DIPOS desde un punto de vista técnico-operativo" (Santa Fe, 1994).

²Entretien collectif "tripartite" à la DPC (24/08/94). Propos tenus par le président de la FENCAP. Le terme espagnol *saneamiento* recouvre à la fois l'eau potable et les égouts, ce qui n'est pas le cas du mot assainissement en français, d'où la mise en italique.

³Mais, en fait, la loi n'est pas si explicite quant à l'obligation effective des coopératives de s'impliquer dans les égouts. Le principe d'unification du service d'eau potable et des égouts, englobés sous la définition du mot "service", est évoqué en tant que tel dans le texte uniquement à l'intérieur de l'alinéa 'a' de l'article 80 consacré à la couverture du service. Il y est stipulé que "le service public d'eau potable et le service public d'égouts devront être développés de façon conjointe en tâchant d'éviter l'installation de systèmes d'égouts sans l'installation de systèmes d'eau potable, et vice versa". L'expression, soulignée par nos soins dans la citation antérieure, apparaît assez floue en termes de contraintes explicites. Ainsi, il n'est dit nulle part clairement que le prestataire pour la distribution d'eau potable et les égouts doit être le même. Or, l'unification du niveau de couverture des deux services (telle qu'elle est suggérée par l'alinéa 'a' de l'article 80) ne saurait impliquer à elle seule l'unicité du prestataire.

contrats de concession. Actuellement, aucune coopérative ne gère de service d'égouts. Toutes les infrastructures sont à construire. On se trouve pour les égouts dans une situation comparable à celle de la distribution d'eau avant la mise en place du *Plan Nacional de Agua Potable Rural* dans la province¹.

Les besoins financiers des coopératives pour faire face aux différents défis de l'avenir sont donc très importants aujourd'hui. Or, le «modèle SPAR», apte à assumer le recouvrement des coûts d'opération et de maintenance du service, n'est pas en mesure de générer des excédents lui permettant d'autofinancer des travaux d'infrastructures conséquents. La pérennité des coopératives passe à nouveau par une possibilité de recourir à des financements externes dans des conditions acceptables. Il ne faut pas en déduire pour autant que cette pérennité soit inhérente au destin futur du *Plan Nacional de Agua Potable Rural*. D'une part, les coopératives ont évolué. Si leur genèse était directement conditionnée par la mise en place du plan et du dispositif financier spécifique qui l'accompagne, elles sont devenues aujourd'hui de véritables entreprises solvables et peuvent prétendre à d'autres sources de financements. D'autre part, le COFAPyS (*Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento*), qui gère les différentes sources de financement du secteur, a progressivement mis en place de nouveaux programmes proposant aux différents prestataires de service existants des financements correspondant à leur situation. Le *Programma Nacional de Agua Potable y Saneamiento* (nom donné à la cinquième phase du *Plan Nacional de Agua Potable Rural*) ne constitue que l'une des possibilités auxquelles peut prétendre une coopérative pour le financement de la construction ou l'adaptation d'infrastructures². Même si les conditions

¹Il convient de plus de noter que les égouts sont des infrastructures dont le coût de construction est plus élevé que pour les réseaux d'eau et que la plupart des localités concernées ont connu une augmentation sensible de leur population par rapport à l'époque de la mise en place de leur service d'eau.

²D'après la brochure intitulée *Conozca los programas del COFAPyS*, les programmes du COFAPyS actuellement en vigueur sont les suivants:

- *Programa Nacional de Agua Potable y Saneamiento* (I à IV étape du *Plan...*). Ces quatre étapes sont dans leur phase terminale de remboursement. Elles ont permis la réalisation de "près de 1000 ouvrages terminés et en fonctionnement". "La couverture totale dépasse les 1.800.000 habitants et les investissements réalisés furent environ de 270.000.000 U\$S, en valeur de 1988)".

- *Programa Nacional de Agua Potable y Saneamiento* (Vème étape du *Plan...*) Il concerne les systèmes opérés, maintenus et administrés par des entités communautaires (coopératives, municipales ou autres) et desservant jusqu'à 30.000 habitants (contre seulement 15.000 à l'étape précédente). Le financement est toujours le même: 50% réparti entre les subventions de l'État et de la province, et l'apport initial de la communauté; 50% par un prêt de la BID, remboursable sur 20 ans. Dans le cadre de cette étape du plan, initiée en 1988, plus de 100 ouvrages sont actuellement en construction pour un montant total de 121.000.000 \$.

- *Programa Nacional de Agua Potable y Desagües Cloacales* (Ière étape PRAYDEC). Son objectif est de permettre l'extension des services d'eau potable et d'égouts pour des populations rurales et semi-urbaines comprises entre 500 et 15.000 habitants. Le montage financier est assuré pour 50% par des "apports locaux" (sic) et pour 50% par un prêt de la BID.

- *Programa de Obras Menores y Emergencias Sanitarias* (PROMES). Son objectif est de permettre le financement d'ouvrages d'eau et d'assainissement de faible envergure pour "permettre de résoudre des problèmes ponctuels dans des zones actuellement desservies". Le financement est assuré par un prêt effectué sur les fonds propres du COFAPyS. Le montant du prêt est plafonné à 200.000 \$.

financières des autres programmes (en particulier PRAYDEC et PRONAPAC) ne sont pas aussi intéressantes que celles du *Programa Nacional de Agua y Saneamiento* (compte tenu de l'absence de partie subventionnée), elles sont davantage compatibles avec la tendance actuelle de désengagement financier de l'acteur public en matière d'eau potable et d'égouts. En effet, la Nation cherche à réduire, voire à suspendre ses subventions actuelles au secteur. Un grand nombre de Provinces suivent son exemple en ce domaine, et parmi elles, celle de Santa Fe. Dans une telle perspective, les jours du *Programa Nacional de Agua y Saneamiento*, tel qu'il se présente actuellement, sont sans doute comptés.

La réforme remet également en question le mécanisme de financement utilisé jusqu'alors par l'incertitude qui en découle quant au destin futur du SPAR. Cet organisme occupait jusqu'à présent une place centrale dans le dispositif. Il était chargé de sélectionner les communautés susceptibles d'intégrer le plan et assurait le relais entre la communauté et l'organisme national dans le processus de remboursement du prêt. Or, les moyens dont le SPAR disposera pour son action future ne sont pas clairs. Plus encore, il règne une inconnue totale quant au contenu même de sa mission à venir, et donc de sa pérennité même. Le texte indique seulement que le SPAR va passer sous la dépendance de la DPH. Mais même ce point ne semble pas constituer une certitude.

"Il semble qu'ait été écartée l'éventualité que nous [SPAR] passions à *Hidráulica* [DPH], car la spécificité de ses fonctions n'a rien à voir avec les nôtres."¹

Au vu de ces commentaires, il ressort que le rôle, auparavant central, du SPAR dans le secteur de l'eau ne le soit plus aujourd'hui. Tout semble indiquer que, en matière de financement des infrastructures, l'échelon provincial soit désormais obsolète. Ainsi, dans les autres programmes de financement mis en place dans le secteur, les entités gestionnaires doivent directement prendre contact avec le COFAPyS, i.e. sans passer par un intermédiaire provincial.

Les conditions de financement des infrastructures changent à un moment où les coopératives ont particulièrement besoin d'y recourir. Cela place le «modèle SPAR» face à un

- *Programa de Ayuda Social para la Provisión de Agua Potable y Saneamiento Básico* (PASPAyS). Il s'agit d'un programme entièrement subventionné par la Nation, au travers de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones. Il ne concerne que les "groupes humains démunis... dans des zones suburbaines et rurales de moins de 500 habitants" afin de les préserver contre le choléra et autres maladies d'origine hydrique".

- *Programa Nacional de Optimización, Rehabilitación y Ampliación de Servicios de Agua Potable y Alcantarrillado Cloacal* (1ère étape PRONAPAC). Destiné aux prestataires de toute nature (public ou privé; coopératif, municipal, provincial ou autre) et desservant au moins 15.000 habitants pour les aider à financer des projets visant à augmenter leur efficacité opérationnelle, la rénovation ou l'extension de systèmes existants. Le montant total du programme est de 250.000.000 U\$S; 100.000.000 proviennent de la BID; 100.000.000 de la Banque Mondiale; les 50.000.000 correspondant à la contrepartie de l'apport des différentes entités bénéficiaires.

¹Entretien collectif "tripartite" à la DPC (24/08/94). Propos tenus par une responsable du SPAR.

défi. Il lui faut s'adapter en développant des capacités de négociation, non plus au niveau provincial, mais au niveau fédéral, en l'occurrence auprès du COFAPyS. L'acquisition progressive de cette nouvelle compétence peut être facilitée par l'intermédiaire de la FENCAP. De plus, la fédération pourrait appuyer les différentes demandes émanant des coopératives de la province et en assurer la cohésion par une concertation préalable.

La dynamique communautaire

L'existence d'une dynamique communautaire locale constitue la seconde caractéristique du «modèle SPAR». Inhérente aux attributs sociaux, économiques et culturels de la communauté concernée, cette caractéristique ne saurait, *a priori*, être directement affectée par une réforme sectorielle. Néanmoins, de la même façon qu'une action sectorielle donnée peut permettre à une dynamique communautaire latente de se révéler, de prendre corps dans la réalité concrète (ce que nous avons décrit pour la localité de Pérez par l'effet du *Plan Nacional de Agua Potable Rural* sur le dynamisme de la coopérative), une autre action sectorielle peut constituer un frein au développement de cette dynamique. La question consiste alors à identifier le sens dans lequel agit la réforme actuelle par rapport à la période antérieure.

Jusqu'à présent, le fonctionnement du *Plan Nacional de Agua Potable Rural* dans la province de Santa Fe se caractérisait par la possibilité d'une rencontre symbiotique entre les objectifs de ce plan et les éventuelles aspirations communautaires des membres de la localité concernée. Ceci se devait à la place qu'occupait la notion de participation dans le plan et dont le SPAR assurait la promotion. Aujourd'hui, les coopératives ne sont plus soumises au seul contrôle du SPAR, mais à un cadre de régulation valable sur tout le territoire provincial. Ce cadre, élaboré avant tout pour la mise en concession à un consortium international privé des services de la DIPOS, n'intègre pas cette notion de participation communautaire. Les possibilités de symbiose entre le cadre et la dynamique communautaire locale se trouvent donc notablement réduites.

Au travers du *Plan Nacional de Agua Potable Rural*, relayé au niveau de la province par le SPAR, la formule coopérative était explicitement encouragée. Avec l'adoption de la nouvelle loi, cet encouragement est en train de disparaître. Le contexte sectoriel actuel n'est plus favorable à l'affirmation de la seconde caractéristique du «modèle SPAR».

La cristallisation des modalités concrètes de gestion du service

Le «modèle SPAR» se caractérise en troisième lieu par le fait que la définition et la mise en place des modalités concrètes de gestion du service ont résulté presque exclusivement

de la seule initiative de l'acteur coopératif. La municipalité et le SPAR ne sont intervenus que marginalement dans l'élaboration de ces règles.

La réforme du secteur modifie en partie la logique selon laquelle vont se fixer les modalités concrètes de gestion du service. L'espace dont disposaient auparavant les "coopératives SPAR" pour élaborer celles-ci à partir de leur logique interne se trouve désormais réduit. Tout d'abord, le cadre de régulation fige plusieurs modalités concrètes de gestion auxquelles doivent s'astreindre tous les prestataires, donc les coopératives en particulier. D'autre part, l'ensemble des principes énoncés dans ce cadre délimitent une sorte de *cône des possibles* pour l'élaboration de modalités concrètes par rapport aux différents champs concernés. Les possibilités de singularité, réduites, demeurent tout de même en raison du caractère très général des principes énoncés.

Ce processus de formalisation partielle des modalités concrètes de gestion en amont de la pratique des coopératives ne doit pas être interprété comme une tendance forcément préjudiciable à leur égard. Jusqu'à présent, le flou initial contraignait chaque coopérative à découvrir par un apprentissage la modalité la plus apte à répondre de façon satisfaisante à un problème donné. Cet apprentissage, nécessaire à l'adhésion consensuelle de la communauté aux règles, était coûteux en temps et énergie pour la coopérative. Chaque formalisation était l'aboutissement d'un processus de gestation et l'expérience d'une coopérative donnée devait, en quelque sorte, être *redécouverte* par sa voisine. L'obligation d'adopter certaines modalités et principes peut constituer une économie pour les coopératives en matière de régulation interne. En effet, dès lors que la direction d'une coopérative identifie dans une modalité ou un principe institué par la loi un moyen tangible de faciliter la gestion du service, son adoption obligatoire l'exonère de toutes les discussions normalement nécessaires pour faire accepter ce principe ou cette modalité par la communauté des usagers. Les responsables coopératifs, nous l'avons dit, ont reconnu dans un certain nombre de modalités instituées par la loi des règles de gestion de nature à assurer la pérennité des organisations dont ils ont la charge¹.

¹Ainsi, une note interne de la FENCAP (intitulée *Proyecto de ley sobre prestación del servicio de provisión de agua potable y saneamiento remitido por el poder ejecutivo a la legislatura de la provincia de Santa Fe*) recense dans le texte de la loi 13 modalités obligatoires de nature à améliorer la gestion quotidienne des coopératives: "1.- L'obligation pour tous les immeubles de se connecter au service (...); 2.- L'obligation d'isoler toute autre source d'approvisionnement d'eau susceptible d'affecter le service public; 3.- L'interdiction pour les particuliers de réaliser une perforation à l'intérieur d'un périmètre minimal (...); 4.- L'autorisation d'utiliser gratuitement les vois publiques pour la réalisation de forages, l'installation de conduites, etc.; 5.- L'obligation de payer un forfait minimum en cas de déconnexion pour abandon de l'immeuble; 6.- L'obligation pour l'utilisateur de régler sa facture dans les délais impartis; 7.- L'obligation de payer la facture imposée aux organismes publics (...); 8.- L'autorisation de coupure du service pour non paiement (...); 9.- La faculté de tout prestataire à recouvrer les factures; 10.- La reconnaissance du caractère de Titres Exécutifs (*Titulos Ejecutivos*) des certificats de dette et la possibilité d'effectuer leur paiement par voie judiciaire selon le code fiscal de la province; 11.- L'obligation pour les notaires d'exiger le paiement de la dette en argent avant d'effectuer tout transfert de propriété (...); 12.- L'établissement de la solidarité entre le propriétaire de l'immeuble et tout détenteur pour le

L'institutionnalisation par la loi de modalités concrètes de gestion, dont un grand nombre sont en phase avec les revendications des responsables coopératifs, peut être considérée comme l'aboutissement du processus d'apprentissage progressif du «modèle SPAR» à la gestion du service. Mais, si cette institutionnalisation est de nature, par la rationalisation qu'elle colporte, à assurer la pérennité de la coopérative en tant qu'entreprise, elle peut constituer un danger pour la pérennité de la coopérative en tant que communauté. Imposées de l'extérieur, les règles de gestion ne sont plus directement soumises à l'approbation de la communauté des usagers. Leur adoption doit tout de même être consentie par cette communauté, sans quoi la dimension communautaire de la gestion du service se trouve niée. Une telle éventualité affecterait sensiblement le «modèle SPAR».

Les dispositions formelles de régulation du service

La quatrième caractéristique du «modèle SPAR», située en amont de la précédente, a trait à la régulation de la coopérative par les autres acteurs du système. Elle réside dans l'absence de dispositions formelles de régulation du service clairement définies au moment de la mise en place du système d'acteurs.

Avec la réforme du secteur de l'eau et de l'assainissement, le thème de la régulation devient central, notamment avec la création de l'*Ente Regulador de Servicios Sanitarios* et l'adoption d'un cadre de régulation, qui précise le rôle et les attributions des différents acteurs en présence. Le pouvoir politique local (municipalité ou commune) voit ainsi sa mission dans le secteur réaffirmée au travers de sa nouvelle condition d'autorité compétente.

Néanmoins, le degré de régulation formelle auquel sont soumises les "coopératives SPAR" est bien moindre que ce que la création de l'*Ente* pouvait laisser présager *a priori*. Car l'*Ente* a été créé pour assurer la régulation du *Concesionario*. Son regard sur les coopératives reste limité. La régulation des coopératives relève aujourd'hui encore surtout des contrats passés par les municipalités (ou communes) avec les coopératives avant la réforme. Or, il s'agit de contrats de "concession de facultés", par lesquels le pouvoir politique local se décharge de presque toute responsabilité par rapport au service. Il est probable que les contrats à venir seront d'une nature différente, voisine de celui passé entre la province et le *Concesionario*, c'est-à-dire explicitant un certain nombre d'obligations pour le prestataire du service (en termes de qualité, de niveau de couverture, de tarif, etc.).

Le contenu concret de la régulation de la coopérative par l'autorité compétente (municipale ou communale) d'une part, par l'*Ente* et les autres organismes provinciaux

paiement des factures; 13.- La faculté de solliciter l'expropriation d'immeubles dans le but de les affecter au service, après autorisation préalable de l'*Ente* (...)."

impliqués dans le secteur (DPH et DPPA) d'autre part, reste encore à définir en grande partie. Cette définition se réalisera par un processus progressif de négociations entre les différents acteurs. Le «modèle SPAR» est en mesure d'aborder ce processus armé de l'expérience acquise par le passé.

L'efficacité du relais coopératif provincial

En dernier lieu, le «modèle SPAR» se caractérise par l'existence dans le secteur de l'eau d'un puissant relais coopératif au niveau provincial. Incarné par la FESCAP (aujourd'hui FENCAP), celui-ci s'est révélé efficace sur les plans technique et surtout politique. La récente réforme du secteur de l'eau et l'assainissement est susceptible d'affecter indirectement la force de ce relais.

Avant la réforme, le secteur de l'eau dans la province était clairement scindé en deux. On trouvait, d'une part les services gérés par la DIPOS, et, de l'autre, les coopératives intégrées au *Plan Nacional de Agua Potable Rural* dont la mise en œuvre incombait au SPAR. La FESCAP a rapidement rassemblé en son sein toutes les coopératives d'eau de la province. Représentant ainsi l'intégralité des usagers de la province concernés par le plan, son influence auprès du SPAR a été très importante dans la pratique. L'organisme provincial était en quelque sorte contraint de prendre en compte les suggestions ou propositions émises par la fédération¹.

Aujourd'hui, la situation a changé, en raison de la logique d'unification du secteur qui sous-tend la réforme. D'ores et déjà, un certain nombre de modalités et de principes relatifs au secteur de l'eau potable et des égouts s'appliquent à l'intégralité du territoire. D'un point de vue formel, les coopératives sont déjà considérées comme des prestataires parmi d'autres et soumises au contrôle de l'*Ente*. Cet organisme est en train de devenir, au détriment du SPAR dont l'avenir à terme est des plus incertains, l'interlocuteur central des coopératives au niveau de la province. Ce changement d'interlocuteur dilue la représentativité de la FENCAP par rapport à la province. En effet, seuls 17,63% de la population de la province voient leur desserte en eau actuellement assurée par les coopératives. De plus, aucune coopérative n'a encore la charge d'un service d'égouts. Le poids de la FENCAP, s'il demeure significatif, ne permet donc pas à celle-ci de jouer le rôle d'interlocuteur essentiel auprès de l'autorité provinciale unifiée. Ce rôle incombe au *Concesionario*, qui, aujourd'hui, distribue l'eau à la majorité de la population provinciale et assure la desserte du quart de celle-ci en égouts. Le

¹Un exemple du pouvoir de la FESCAP est l'acceptation implicite par le SPAR de la "méthode" définie par la FESCAP au cours de l'hyper-inflation de 1989 pour le remboursement de l'emprunt prêt BID par les coopératives concernées. Cette méthode ayant été mise en œuvre dans presque toutes les coopératives, le SPAR n'avait pas d'autre option que de l'accepter.

Concesionario se trouve donc plus en mesure que la FENCAP d'influencer certaines décisions de l'*Ente* en fonction de son intérêt propre. L'intérêt du *Concesionario* ne recoupant pas forcément celui des coopératives, ces décisions, susceptibles d'être appliquées à tout le territoire, peuvent éventuellement porter préjudice aux coopératives.

Néanmoins, l'unification du secteur, nous l'avons dit, est loin d'être achevée. Le texte de la réforme reconnaît explicitement la spécificité des coopératives à certains égards. Un des enjeux importants pour la pérennité du «modèle SPAR» réside dans le maintien d'une telle reconnaissance. Cette dernière sera atteinte dans la mesure où la FENCAP parviendra à reconstruire un espace stable pour l'expression de la spécificité coopérative dans le secteur au travers des relations à venir avec l'*Ente* et les autres institutions provinciales.

En résumé, la réforme du secteur de l'eau et de l'assainissement dans la province de Santa Fe contraint le «modèle SPAR» à évoluer. Ses caractéristiques ne peuvent pas perdurer en tant que telles dans le nouveau contexte. D'indispensables réadaptations sont nécessaires. Cela conduit à un apparent paradoxe : la pérennité d'un modèle coopératif dans le secteur de l'eau et de l'assainissement de la province de Santa Fe se fait au prix de la mutation du «modèle SPAR» en *autre chose*. Si les termes exacts de cette mutation ne pourront se préciser que par l'apprentissage concret de l'actuel modèle aux nouvelles conditions du secteur, son succès sera atteint dans la mesure où sera assurée la pérennité de l'identité coopérative, tant dans sa dimension d'entreprise que dans sa dimension communautaire. Le modèle dispose-t-il de moyens propres en nombre suffisant et d'un environnement suffisamment propice pour opérer une telle mutation ? Telle est la question que nous allons essayer d'aborder pour conclure cette étude de cas.

D- L'AVENIR DU «MODELE SPAR» : UNE ADAPTATION POSSIBLE ?

Notre intention n'est pas de nous livrer à un travail spéculatif consistant à évaluer la probabilité que tel ou tel scénario d'adaptation du «modèle SPAR» se réalise. Nous ne disposons pas d'éléments suffisants pour mener une telle entreprise qui, de toute façon, nous semble des plus incertaines. Notre objectif est plus modeste. Il s'agit d'évoquer des spécificités de la réalité actuelle de la province de Santa Fe de nature à fournir des *atouts potentiels* pour opérer une mutation réussie du «modèle SPAR»¹. À ce titre, deux éléments ont retenu notre attention : d'une part, la dynamique actuelle du mouvement coopératif dans la

¹En revanche, nous ne saurions nous prononcer sur les formes d'actualisation de ces atouts potentiels.

province de Santa Fe et, d'autre part, l'action menée par les coopératives de services publics de Santa Fe suite au récent processus de privatisation du secteur du gaz.

La dynamique coopérative dans la province de Santa Fe

En introduction de cette étude, nous avons expliqué que les principaux facteurs qui nous ont conduit à nous pencher sur le cas de la province de Santa Fe sont d'une part le grand nombre de coopératives d'eau potable que l'on y trouve et d'autre part l'existence au sein de cette province de l'unique fédération de coopératives d'eau, la FESCAP.

Si ces éléments témoignent à eux seuls de la réalité d'une dynamique du mouvement coopératif dans la province, ils n'en constituent qu'une des facettes. En effet, le dynamisme du mouvement coopératif dans la province de Santa Fe dépasse très largement le seul secteur de l'eau et est présent dans la quasi-totalité des activités économiques. Ainsi, en 1991, sur les quelque 6.000 coopératives fonctionnant effectivement en Argentine, plus de 1.000 se situent dans la province de Santa Fe¹. Parmi ces coopératives on trouve certaines des plus importantes, telle la *SANCOR Cooperativas Unidas*, qui est l'un des principaux producteurs et exportateurs de produits laitiers du pays. Le mouvement coopératif se distingue également dans la province de Santa Fe par le poids qu'y jouent les fédérations.

"Lorsque l'on veut parler de l'importance du coopératisme dans la province de Santa Fe, on arrive également à cela : la grande majorité des fédérations qui existent dans le pays sont situées dans la province de Santa Fe (...) Elles se sont amorcées dans la province et, ensuite, elles ont transcendé les frontières de la province pour devenir nationales"².

Si ces propos exagèrent un tantinet le poids réel de la province de Santa Fe en matière de fédérations, il reste toutefois certain que plusieurs des fédérations situées dans la province de Santa Fe ont un rayonnement national³. Puissant, le mouvement coopératif semble désormais

¹Les chiffres fournis ici sont des ordres de grandeur. Comme nous l'a indiqué un responsable de l'INAC, il est en effet très difficile de connaître précisément le nombre de coopératives fonctionnant, aucune statistique n'ayant été faite depuis 1987. Pour l'ensemble du pays, le nombre de 6.000 est une évaluation faite à partir de la lecture de la plaquette de présentation de l'INAC de 1993 intitulée *INAC: Solidaridad + Competencia*. Quant aux 1.000 coopératives fonctionnant dans la province de Santa Fe, il s'agit d'une évaluation faite par un responsable de la DPC au cours de l'entretien collectif du 24/08/94. Pour annoncer ce chiffre, il se basait sur le fait que 1.850 coopératives ont été créées dans cette province.

²Entretien collectif "tripartite" à la DPC (24/08/94). Propos tenus par un responsable de la DPC.

³Il en est ainsi pour FeCoTel (*Federación de Cooperativas Telefónicas Ltda.*), principale fédération de coopératives téléphoniques du pays; de FECEPA (*Federación de Cooperativas Estibajes Puertos Argentinos*), l'unique fédération des coopératives de dockers... et de la FESCAP devenue depuis peu FENCAP. Toutefois, la majorité des fédérations nationales de coopératives se trouve concentrée dans la capitale fédérale et ses environs.

durablement installé sur la scène économique et sociale de la province de Santa Fe. Son poids lui confère une légitimité aujourd'hui reconnue par le pouvoir politique¹.

Outre son poids et sa légitimité, le mouvement coopératif dans la province de Santa Fe se caractérise aujourd'hui par un renforcement progressif de son intégration. Cela constitue une évolution importante dans sa dynamique interne. En effet, il y a quelques années encore, les coopératives menaient leurs activités chacune de leur côté, sans chercher à entretenir de véritables relations entre elles. L'affiliation à une fédération donnée apparaissait plus comme la garantie d'une représentation auprès des instances que comme l'opportunité de développer des échanges avec les autres membres. Ce phénomène se répétait au niveau supérieur entre les fédérations elles-mêmes. Des confédérations existaient, mais demeuraient des sortes de coquilles vides. Sur le papier, l'organisation verticale du mouvement (coopératives / fédérations / confédérations) témoignait de son intégration, mais celle-ci demeurait formelle. Depuis quelques années, la situation a changé dans la province de Santa Fe. Progressivement, l'intégration se fait plus fonctionnelle.

"Il n'est possible de parler d'intégration du mouvement coopératif que depuis peu. Il y avait auparavant un individualisme dans les coopératives, ni la fédération électrique, ni la fédération téléphonique ne se développaient vraiment. Durant longtemps, *fueron sellos*, il n'y avait pas d'activités communes (...) Aujourd'hui, lorsque fonctionne ici [à la *Dirección Provincial de Cooperativas*] le Conseil Provincial de Coopératives, les fédérations travaillent ensemble."²

Les autorités provinciales contribuent au développement de l'intégration du mouvement coopératif à Santa Fe. En effet, le ministre de l'agriculture et les responsables de la DPH favorisent les échanges entre les différentes fédérations au travers du Conseil Provincial des Coopératives.

"Le Conseil Provincial de Coopératives est une assemblée de conseillers intégrée par un représentant de chacune des fédérations existantes. Nous le consultons de façon permanente et nous établissons les politiques en commun. D'une part, ce conseil est présidé par le ministre de l'agriculture et d'autre part, nous, nous venons de la DPC (...). Nous nous réunissons tous autour d'une table. Les problèmes sont

¹L'histoire de la FESCAP, telle qu'elle nous a été narrée par son actuel président au cours de l'entretien collectif "tripartite" à la DPC (24/08/94), nous montre que ce n'a pas toujours été le cas.

"La fédération connut deux étapes. Dès 1971, on s'emploie à sa constitution. En 1973, son statut est approuvé et on commence alors à travailler. À partir de 1976, le coopératisme connut une répression de la part du gouvernement de *facto* qui désavoua [le mouvement]. Et nous, dirigeants de coopératives d'eau potable, nous avons cessé de travailler, en raison de la coercition. Quand arriva comme ministre le colonel Dorrego, il nous envoya à la sépulture. Ensuite, nous nous sommes réorganisés en 1980. Le nombre de coopératives s'était accru, il était alors déjà important et la situation avait changé."

²Entretien collectif "tripartite" à la DPC (24/08/94). Propos tenus par le président de la FENCAP. Il nous est impossible de traduire l'expression "*fueron sellos*". Il nous semble que par son usage, notre interlocuteur a voulu critiquer le mode de fonctionnement très bureaucratique des fédérations de coopératives à cette époque de leur histoire.

exposés, des solutions recherchées et des politiques sectorielles décidées."¹

Tant par son poids et sa reconnaissance acquise, que par la tendance à l'intégration qui le caractérise, le mouvement coopératif dans la province de Santa Fe constitue pour la FENCAP et les coopératives d'eau un soutien au moment délicat où le «modèle SPAR» doit opérer sa mutation. Néanmoins, si ce soutien constitue un atout, il ne serait présager à lui seul de l'évolution du modèle. Dans un premier temps au moins, celle-ci dépendra du résultat du processus de négociations impliquant les différents acteurs du secteur, comme cela fut le cas pour le gaz.

Un exemple d'adaptation réussi : le cas du gaz

Suite à la privatisation du secteur du gaz, réalisée en 1992, un certain nombre de coopératives et de municipalités de la province de Santa Fe impliquées dans ce domaine se sont concertées afin d'agir pour la défense de leurs intérêts. Cet épisode constitue une première référence en ce qui concerne le re-positionnement des coopératives de Santa Fe dans un processus de réorganisation d'un service public. C'est pourquoi il nous semble opportun de nous y arrêter ici. Au préalable, un bref rappel historique sur l'organisation du secteur avant sa privatisation paraît nécessaire.

Créée en 1946, l'entreprise fédérale *Gas del Estado* (GE) était pour le secteur du gaz en Argentine, ce qu'était *Obras Sanitarias de la Nación* (OSN) pour le secteur de l'eau et de l'assainissement. En effet, sa mission embrassait la réalisation des travaux d'infrastructures (gazoducs, réseaux de distribution), le transport du gaz et la gestion des réseaux de distribution. Cependant, à la différence de OSN, GE n'a pas connu de processus de décentralisation, si bien que, jusqu'à sa disparition, son rayon d'action s'étendait théoriquement à tout le pays. Dans la pratique, des poches entières du territoire national n'étaient pas desservies en gaz naturel, la population devant alors s'alimenter à l'aide de gaz en bouteilles. À la fin des années 1970, GE était devenue déficitaire², et son activité fortement réduite. L'entreprise se contentait de gérer l'existant et avait peu à peu abandonné à d'autres acteurs les travaux d'infrastructures. "Cela faisait des décennies que *toutes les extensions des réseaux de distributions devaient être faites par les municipalités ou les provinces (et dans beaucoup de cas par les habitants eux-mêmes)*."³ Les infrastructures

¹Entretien collectif "tripartite" à la DPC. Propos tenus par le responsable de la DPC.

²La dette cumulée auprès du producteur de gaz YPF (*Yacimientos Petrolíferos Fiscales*) dépassait en 1990 le milliard de dollars.

³NATALE (Alberto), 1993, *Privatizaciones en privado*, Buenos Aires : Ed. Planeta, page 200.

étaient alors soit transférées à GE, soit gérées par ceux qui les avaient financées. Ainsi, dans la province de Santa Fe,

"deux systèmes coexistaient au moment de la privatisation. D'une part, il y avait le système entièrement desservi, utilisé et réalisé par *Gas del Estado* et, d'autre part, il y avait, dans plusieurs villes et dans des secteurs de villes comme la nôtre [Santa Fe], des réseaux construits et gérés par les habitants et auxquels *Gas del Estado* vendait le gaz par bloc."¹

La privatisation de l'entreprise, envisagée dès l'arrivée de Carlos MENEM à la présidence de la république, se concrétise au cours de l'année 1992. La loi nationale N°24.076/92, votée en mai, est promulguée en juin. Elle institue la création d'un organisme de régulation, l'ENARGAS (*Ente Nacional de Regulación del Gas*), dont elle précise la mission, stipule la séparation du transport et de la distribution en deux activités distinctes et définit un cadre de régulation général. Pour la distribution, le pays est divisé en huit zones, lesquelles sont l'objet d'appels d'offre internationaux différents. La province de Santa Fe se trouve ainsi incluse dans son intégralité dans le territoire d'action d'un consortium international qui prit le nom de *Gas del Litoral*. Rapidement un différend oppose *Gas del Litoral* à un certain nombre de coopératives, de municipalités et de communes impliquées dans le secteur à l'époque de GE. Le litige repose sur "la longue incertitude régnant autour de la question de la propriété des travaux entrepris en matière de gaz naturel par différentes communautés, l'opération des services qui s'y rattachent et l'achèvement de travaux en cours correspondant à des projets à finalité sociale approuvés et autorisés avant la mise en œuvre de la loi N°24.076/92"². L'interprétation du texte réalisée par *Gas del Litoral* diffère notablement de l'analyse qu'en font les communautés concernées. Cela apparaît clairement dans le cas de la coopérative Setúbal, située dans un quartier de la capitale provinciale.

"Nous, nous avons construit notre réseau. L'entreprise [*Gas del Litoral*], lorsqu'elle participe à l'appel d'offre, concourt pour l'exclusivité de la distribution. Et elle achète le patrimoine de *Gas del Estado* 250 millions de U\$. Mais le patrimoine des coopératives et des communes, qui n'était pas à l'État, elle ne l'avait pas. (...) L'entreprise, la seule chose qu'elle peut nous exiger, c'est que nous lui achetions du gaz à elle. Mais elle ne peut pas exiger que nous lui vendions notre réseau, comme elle l'a alors prétendu. Ils sont venus et ont dit : «Vous devez nous vendre le réseau *sí o sí*. Au prix fixé par nous». Nous avons mis 3 millions de U\$ dans le réseau et ils ne voulaient nous verser que 700.000 U\$. Car, selon eux, c'était ce qu'ils devaient payer du point de vue de la rentabilité."³

¹Entretien avec un responsable de la coopérative de gaz de Setúbal, située dans le quartier Guadalupe de la ville de Santa Fe (24/08/94).

²Tract de la coopérative Setúbal, intitulé *Buenas Noticias y una invitación* (1994).

³Entretien avec un responsable de Setúbal (24/08/94). "Sí o sí": littéralement oui ou oui. Cela signifie que, selon *Gas del Litoral*, il n'existait pas d'alternative. L'entreprise pensait disposer de tout le pouvoir nécessaire pour imposer son point de vue.

Ce genre de situation se répétant dans de multiples localités, les différentes communautés impliquées, soit par une municipalité ou une commune, soit par une coopérative, décident de se rassembler et d'unir leurs forces afin d'obtenir une explicitation du litige émanant de la loi nationale qui soit en accord avec leurs intérêts. Ainsi, toute une série de démarches et de formalités sont entreprises auprès de l'ENARGAS, de l'INAC (*Instituto Nacional de Acción Cooperativa*), et un certain nombre de contacts établis auprès de députés et sénateurs relevant du congrès de la province ou du congrès national. Comme un certain nombre de coopératives d'eau potable offrent également le service de gaz, la fédération FESCAP s'est retrouvée tout naturellement impliquée dans ces démarches. Son rôle fût important pour maintenir une cohésion dans la volonté revendicatrice des coopératives sur ce thème. Ces actions finissent par porter leurs fruits en débouchant, au bout de deux ans, sur l'adoption par le congrès fédéral de la loi N°23.348/94. Celle-ci apporte deux précisions fondamentales pour les coopératives, les municipalités et les communes gérant un service de distribution de gaz. En premier lieu, l'entreprise concessionnaire ne "pourra en aucun cas contraindre le propriétaire ou titulaire [d'une portion de réseau] à [la] vendre à une valeur inférieure au montant effectivement investi dans les travaux et non récupéré au moyen de l'exploitation du système en fonctionnement moins les amortissements propres correspondant au temps d'utilisation (...) "¹. Et, en second lieu, "les tiers titulaires de services qui se sont constitués en personne morale de droit privé acquièrent automatiquement la condition de sous-distributeur (*subdistribuidor*) dans l'hypothèse où ils n'ont pas accepté l'offre de rachat effectué par le concessionnaire, et dès lors qu'ils se trouvent dans l'une des situations suivantes : (...)

- ils assuraient déjà l'opération de leurs installations à la date à laquelle fut promulguée la loi N°24.076/92 ;
- ils ont commencé l'opération de leurs services après la date de promulgation de la loi N°24.076/92, mais leurs projets ont été approuvés [auparavant] (...) "².

L'action menée collectivement par un ensemble de coopératives, de communes et de municipalités de la province de Santa Fe suite au processus de privatisation de l'entreprise fédérale *Gas del Estado* a donc permis à celles-ci de défendre au mieux leurs intérêts³. La

¹Loi N°24.348/94, article 2.

²Loi N°24.348/94, article 3. Le mot «sous-distributeur» a été souligné par nous. Il convient ici de relever deux caractéristiques inhérentes à ce statut. Premièrement, le «sous-distributeur» achète le gaz en bloc au «distributeur», c'est-à-dire l'entreprise qui a remporté la concession (à savoir *Gas del Litoral* dans le cas de la province de Santa Fe). Deuxièmement, la prestation du service dans une zone opérée par un «sous-distributeur» ne se fait que sous sa seule responsabilité; celle du «distributeur» n'est engagée. Ces deux caractéristiques font que le statut de «sous-distributeur» se distingue nettement de celui de «sous-prestataire» pour la gestion de l'eau dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires. Dans ce dernier cas, il n'y a pas de vente d'eau en bloc, mais approvisionnement autonome et la prestation du service dans les zones de sous-concessions engage en premier lieu la responsabilité du concessionnaire *Aguas Argentinas* (voir l'étude de cas consacrée à la COMACO).

³Si cela est clair en ce qui concerne les coopératives, régies par le droit privé, cela l'est un peu moins pour les municipalités et les communes. En effet, l'article 4 de cette même loi N°24.348/94 confirme l'obligation pour tout distributeur (ou sous-distributeur) d'être une personne morale régie par le droit privé en précisant que "les

portée de cette action a d'ailleurs dépassé le seul cadre de la province, les revendications ayant constitué l'enjeu d'une loi nationale. Ce succès a été rendu possible grâce à l'établissement de relations avec des acteurs-clés tels l'ENARGAS, l'INAC, des députés ou sénateurs provinciaux et fédéraux, lesquels ont constitué des relais efficaces pour transmettre et faire valoir les revendications émises par les communautés concernées. Il s'agit là d'un exemple d'adaptation réussie des coopératives de services publics au nouveau cadre généralisé de privatisation des services publics en Argentine.

L'exemple du gaz nous permet-il de présager un résultat comparable en ce qui concerne l'eau et l'assainissement dans la province de Santa Fe ? Rien de définitif ne saurait être avancé à ce sujet. En effet, la problématique actuelle de l'eau et de l'assainissement diffère de celle du gaz et implique d'autres échelles¹. Néanmoins, les deux situations offrent une similitude importante. De la même façon que dans le secteur du gaz en 1992, on assiste actuellement dans le secteur de l'eau et de l'assainissement à la mise en place d'un cadre de régulation. Aujourd'hui, certains points de ce cadre sont encore flous et devront être précisés au fur et à mesure, constituant souvent l'enjeu de processus de négociations entre les acteurs en présence. Or, dans la province de Santa Fe, un grand nombre des coopératives d'eau ont également la charge du service de distribution de gaz à domicile. À ce second titre, certaines d'entre elles ont participé activement au processus de revendication en œuvre dans le secteur du gaz. Elles ont acquis, par cette expérience, un savoir-faire collectif en matière de négociations. Aussi, celui-ci pourra se révéler utile pour les négociations à venir dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

...et si la réforme s'adaptait au modèle ?

Nous voici presque arrivés au terme de notre analyse concernant la province de Santa Fe. Cette étude de cas s'est effectuée plusieurs fois. À partir d'un exemple de gestion par une coopérative, nous avons cherché à identifier les caractéristiques d'un mode de gestion du service d'eau répandu dans la province, le «modèle SPAR». Constatant ensuite que les

propriétaires d'installations qui seraient des personnes morales de droit public disposent d'un délai de six mois à compter de l'audience publique ou de la notification de refus de la part du concessionnaire d'acquiescer sa portion de réseau pour se transformer en personnes morales de droit privé ou transférer leurs installations à des personnes morales de droit privé". Cela contraint communes et municipalités à effectuer des ré-aménagements institutionnels de leurs services de distribution de gaz.

¹Nous pouvons, entre autres, noter les différences suivantes :

- les enjeux de la régulation se situent au niveau national pour le gaz, au niveau provincial pour l'eau et l'assainissement ;
- du point de vue technique, le gaz implique une articulation entre échelles différentes, tandis que, la gestion de l'eau par les coopératives "SPAR" n'a impliqué, jusqu'à présent, que le seul niveau local.
- hormis le prestataire principal, *Gas del Litoral*, on trouve à la fois des coopératives, des communes et des municipalités impliquées dans le gaz, tandis que, pour l'eau, services municipaux et communaux constituent l'exception (...).

objectifs sous-tendant la réforme du secteur actuellement en cours opérait une rupture brutale par rapport aux logiques du secteur auparavant en œuvre dans la province, nous nous sommes efforcés d'analyser les conséquences de l'instauration de cette réforme sur les différentes caractéristiques du modèle. Nous avons alors montré que la pérennité d'un modèle coopératif dans la gestion de l'eau passe par une nécessaire mutation du «modèle SPAR» et, finalement, nous nous sommes interrogés - sans pouvoir y apporter de réponse définitive - sur les possibilités réelles de cette mutation.

Pour clore cette étude de cas, nous pensons qu'il est utile de renverser notre regard sur le «modèle SPAR» et la réforme de l'eau et de l'assainissement dans la province de Santa Fe. Ce renversement consiste à nous intéresser à l'influence potentielle du «modèle SPAR», et plus généralement du contexte, sur la mise en œuvre et l'évolution de la réforme.

Nous l'avons déjà dit, la logique qui sous-tend la réforme actuelle du secteur dans la province de Santa Fe est comparable à celle de la réforme du secteur dans la zone métropolitaine de Buenos Aires. Dans les deux cas, il s'est avant tout agi de définir un ensemble des règles du jeu organisant le fonctionnement de services concédés à un consortium privé et contrôlé par un organisme public de régulation. Cependant, le cas de la province de Santa Fe se distingue par la grande variété des territoires sur lesquels on prétend appliquer une telle logique¹. Dans notre analyse, nous avons eu tendance à considérer implicitement cette logique comme définitive, acquise. Certes, la nouvelle loi entérine d'ores et déjà un grand nombre de ruptures et de changements fondamentaux par rapport à la période antérieure, mais la réforme du secteur implique un processus qui est encore loin d'être abouti. L'instauration d'un régime de régulation unique connaît dans le texte même de la récente loi un certain nombre d'entorses implicites ou explicites. Et il n'est guère évident que la logique, menée à son terme dans le cas des anciens services de la DIPOS par la récente privatisation, puisse l'être un jour de façon similaire là où le contexte diffère. Les caractéristiques du contexte dans lequel la réforme cherche à s'inscrire offrent une résistance susceptible d'orienter le changement dans une autre direction que celle initialement prévue. Il peut en résulter un processus de redéfinition de la réforme elle-même, lequel intégrerait la pluralité des réalités contextuelles de la province. La logique sous-tendant le «modèle SPAR» serait alors elle aussi prise en compte.

¹Rappelons-le, la réforme du secteur dans la province de Santa Fe concerne non seulement les zones anciennement gérées par l'entreprise provinciale, mais également tout le reste l'espace provincial.

Aujourd'hui, rien ne semble indiquer l'initiation d'un tel processus¹. La logique de la réforme reste clairement l'extension à l'ensemble du territoire provincial du modèle de régulation d'une concession faite à un opérateur privé. La possibilité d'une *hybridation* entre cette logique et la logique du «modèle SPAR» ne semble pas véritablement pensée. Les différences dans les modalités applicables au *Concesionario* et aux coopératives qui ressortent de la lecture de la loi ne participent pas d'une telle hybridation. Elles apparaissent plutôt comme l'héritage du passé que le secteur doit assumer de façon transitoire. Pourtant, si la pérennité d'un modèle coopératif de gestion de l'eau dans la province rend nécessaire une mutation du «modèle SPAR», la réussite de la réforme du secteur de l'eau et de l'assainissement dans son ensemble passe peut-être elle aussi par une redéfinition de sa logique sous-jacente.

¹Cette étude de cas a été rédigée à partir de données recueillies en 1994, avant même l'aboutissement du processus de privatisation des services de la DIPOS. Il est possible que la situation ait évolué depuis.

ÉTUDE DE CAS N°2 :
L'AIRE MÉTROPOLITAINE DE BUENOS AIRES ET LA QUESTION DE LA
GESTION PLURALISTE DES SERVICES : L'EXEMPLE DE COMACO

"Cuando nosotros hemos buscado, como Argentinos, a la Lyonnaise, hemos elegido a la Sinfónica de París. Entonces, no quiero que un violonista de cuarta me venga a manejar un servicio..."¹

(un responsable de l'ex-OSN, conseiller à Aguas Argentinas)

À la différence des autres expériences présentées dans cette thèse, la coopérative étudiée dans cette étude de cas, COMACO, a déjà fait l'objet de plusieurs travaux de recherche. En particulier une monographie lui a été consacrée dans le cadre d'un projet de recherche fruit d'une collaboration entre Fernando BRUNSTEIN, chercheur au CEUR (*Centro de Estudios Urbanos y Regionales*) et Iraïda MONTAÑO du LATTS². Parmi les différentes structures communautaires étudiées dans cette recherche, le cas de COMACO apparaissait comme exemplaire. D'une part, sa taille (plus de 5.000 associés, ce qui correspond à environ 20.000 habitants) en faisait la coopérative d'eau la plus importante de tout le Grand Buenos Aires. D'autre part et surtout, cette coopérative était parvenue - dans un contexte caractérisée par l'incapacité de l'entreprise fédérale OSN à accompagner la croissance urbaine des zones périphérique - à assurer le développement des infrastructures et leur exploitation et à répondre aux besoins des riverains sur le moyen terme d'une façon tout à fait satisfaisante³.

¹"Lorsque, en tant qu'argentins, nous sommes allés chercher la Lyonnaise, nous avons choisi l'orchestre symphonique de Paris. Alors je ne veux pas qu'un violoniste de quatrième catégorie vienne manipuler un des services."

²Voici les références de la version française du rapport correspondant à cette recherche : BRUNSTEIN (Fernando), MONTAÑO (Iraïda), 1990, *Les coopératives peuvent-elles se substituer à l'État? Changements des rôles respectifs de l'État, des entreprises et des coopératives dans la gestion des services urbains en Argentine*, Paris : Plan Urbain- LATTS, 187 p. Quatre exemples de coopératives ou autres structures communautaires assurant la prestation du service d'eau (et, le cas échéant, d'égouts) dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires. Dans le prolongement de ce travail, une équipe de chercheurs du CEUR mena, sous la direction de Fernando BRUNSTEIN, une recherche entre 1990 et 1992 sur un échantillon de 16 expériences communautaires de l'aire métropolitaine du Grand Buenos Aires. Signalons également que, grâce à l'appui de Fernando BRUNSTEIN, nous avons eu l'occasion de visiter COMACO en 1990 alors que nous venions d'achever notre DEA. À ce titre, cette expérience a fortement marquée la genèse de notre projet de thèse.

³Ce qui n'était pas le cas de toutes les expériences recensées dans la recherche menée par le CEUR.

À l'époque de cette recherche, le «modèle OSN» - caractérisé par sa culture technique de grands projets et son monolithisme en matière de gestion des services -, bien que toujours en vigueur, était en pleine crise. Les chercheurs se demandaient si les structures communautaires existantes pouvaient constituer autre chose qu'un palliatif à l'absence de services et jouer un rôle pour sortir de ladite crise. Plus généralement, il s'agissait de s'interroger sur le rôle respectif qui devaient incomber à l'État, aux municipalités et aux expériences communautaires dans la nécessaire réorganisation du secteur de l'eau potable et de l'assainissement dans la zone métropolitaine de Buenos Aires. La question de la gestion pluraliste était ainsi déjà posée d'un point de vue théorique.

Le démantèlement de OSN et la concession des services de l'aire métropolitaine à un important consortium international (Aguas Argentinas) constitue une rupture très nette dans l'histoire de l'eau et de l'assainissement de la zone. Cette rupture signifie, entre autres choses, la fin d'un modèle complètement monolithique et, partant, la question du rôle que peuvent jouer les structures communautaires ne se pose plus dans les mêmes termes. En effet, il apparaît une opportunité réelle et historique - et non plus seulement potentielle et théorique - pour définir une nouvelle approche du secteur de l'eau dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires, basée sur une conception pluraliste visant à sortir ces expériences communautaires de la marginalité à laquelle elles étaient cantonnées hier. La question d'une gestion pluraliste des services de la zone considérée peut donc être posée concrètement. C'est toute l'ambition de cette étude de cas que de tenter d'y répondre, en nous basant principalement sur l'expérience de COMACO dans le passé et au regard de la récente réforme de l'organisation institutionnelle des services d'eau potable et d'assainissement.

Cette étude de cas s'organisera autour de deux questions, lesquelles fourniront les deux temps de notre analyse :

- Comment s'est développée une expérience alternative de gestion des services d'eau et d'assainissement dans le Grand Buenos Aires au temps de OSN ? Pour y répondre, nous serons amené à réaliser une relecture de l'histoire de COMACO au temps de OSN.
- Y-a-t-il un espace pour une gestion pluraliste dans le nouveau contexte ? L'étude de COMACO au cours des deux premières années de la concession octroyée à Aguas Argentinas nous permettra alors de dépasser la seule identification des possibilités juridiques existantes en matière d'implication de tiers dans la gestion des services dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires.

I- COMACO AU TEMPS DE OSN : MARGINALITE ET AUTONOMIE¹

A- LE SYSTEME D'ACTEURS DE MARTIN CORONADO A L'EPOQUE OSN

Nous allons nous attacher à décrire la situation des services d'eau et d'assainissement dans la zone de Martín Coronado (où COMACO exerce son activité), tels qu'ils se présentent à la fin des années 1980, c'est-à-dire à l'époque où OSN est en crise mais qu'il n'y pas encore de perspective de "privatisation". Après avoir passé en revue les installations techniques, nous nous intéresserons au système d'acteurs à proprement parler.

Le dispositif technique

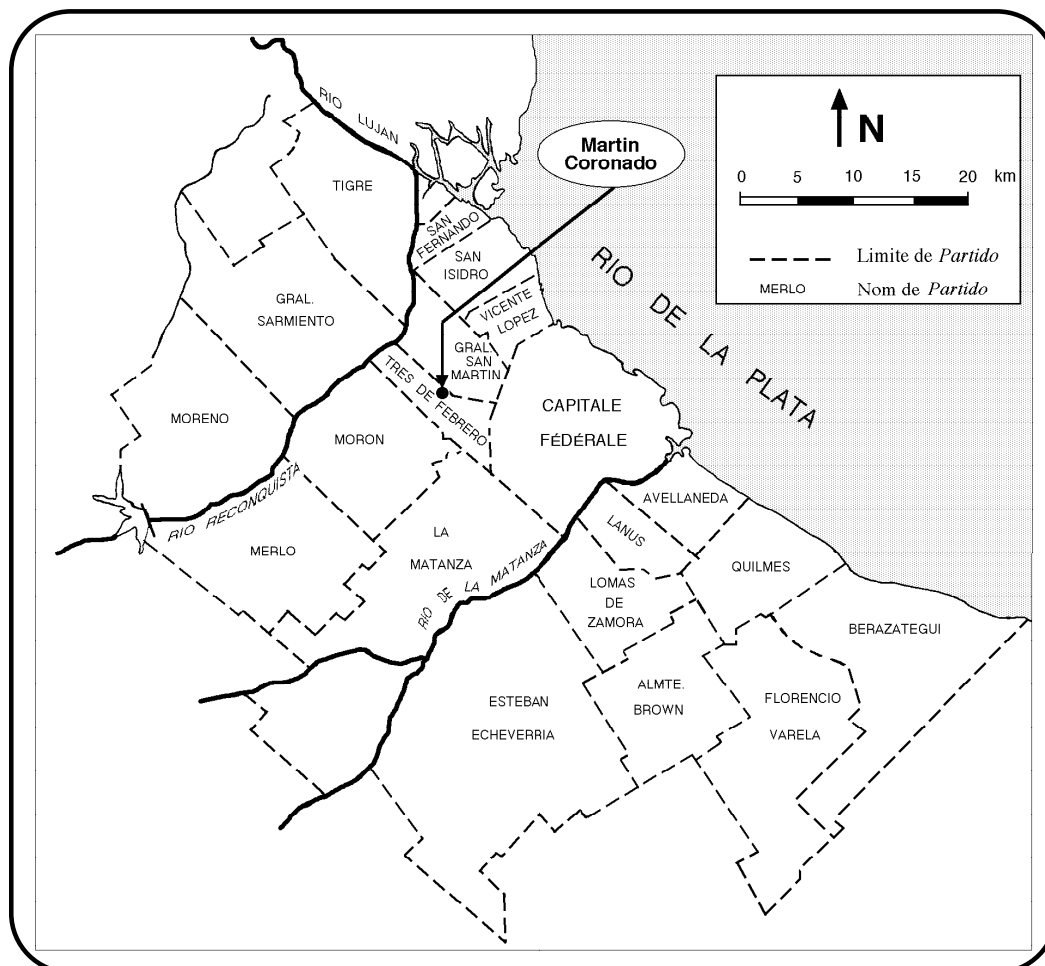
La zone concernée par la présente étude n'a pas des limites bien précises. En effet, en certains endroits, les réseaux ont été développés au-delà des limites de la localité de Martín Coronado, laquelle constitue le référent spatial d'origine. Cette localité s'étend sur une fraction de la partie nord du *partido* de Tres de Febrero, lequel est lui-même situé au nord-ouest de la capitale et appartient à la première couronne du Grand Buenos Aires². S'étendant le long de la voie ferrée General Urquiza et comprenant entre 150 et 200 îlots (*manzanas*), il s'agit d'un quartier résidentiel habité par une population issue dans sa majorité des classes moyenne et moyenne basse. Signalons toutefois qu'à moins de trois kilomètres s'étend un bidonville (*villa miseria*), lequel constitue le voisinage le plus immédiat de la station de traitement des eaux usées de la coopérative.

Les données techniques que nous présentons maintenant sont relatives à 1993, année charnière au cours de laquelle OSN a cédé la place à Aguas Argentinas en ce qui concerne l'exploitation et la responsabilité des services dans la capitale fédérale et 13 des *Partidos* du Grand Buenos Aires (dont celui de Tres de Febrero). La description qui suit permet donc d'avoir une vision de l'état de développement des installations exploitées par COMACO au moment précis de la transition. Ainsi, cette description est utile d'un double point de vue. D'une part pour comprendre le fonctionnement sous l'époque OSN, ce qui constitue l'objet de

¹Signalons que nous avons eu largement recours, pour la rédaction de cette première partie, à la monographie de la COMACO extraite de la recherche - déjà évoquée - portant sur quelques coopératives d'eau potable du Grand Buenos Aires effectuée dans le cadre de la collaboration CEUR-LATTS. Cette monographie, réalisée en 1990, nous a en effet fourni un grand nombre des éléments présentés ici. Seuls certains ont dû être réactualisés, notre année de référence étant 1993.

²Le Grand Buenos Aires se compose de la capitale fédérale et d'une vingtaine de *Partidos* l'entourant. Suivant leur proximité à la capitale, les *Partidos* participent de la première couronne (les plus proches) ou de la seconde couronne (les plus lointains) du Grand Buenos Aires.

cette première partie. Et, d'autre part, pour analyser les perspectives d'avenir de la coopérative dans le nouveau contexte institutionnel, aspect sur lequel nous reviendrons en seconde partie.



Localisation de Martín Coronado dans le Grand Buenos Aires

(source : DUPUY (G.) et alii, 1987, O.C.)

Remarquons toutefois que le remplacement de OSN par Aguas Argentinas n'a aucune implication à court terme sur le dispositif technique considéré, compte tenu que celui-ci ne dépendait pas de OSN mais de la seule coopérative COMACO. Il s'agit là d'un point fondamental également sur le plan technique : *les installations présentes dans la zone de Martín Coronado sont techniquement entièrement indépendantes des vastes réseaux opérés par OSN dans le Grand Buenos Aires*. En effet, dans le *partido* de Tres de Febrero, les réseaux de OSN (eau comme égouts) ne s'étendent pas au-delà de sa fraction sud-est (Cf. plans présentés ci-dessous). En conséquence, le cycle de l'eau dans la zone de Martín Coronado est techniquement géré de façon totalement autonome, depuis la production de l'eau potable jusqu'au rejet dans le milieu naturel des eaux usées traitées.

Le réseau d'eau potable s'alimente à partir de la nappe souterraine située à environ 60 mètres de profondeur. 7 perforations dotées de pompes électromécaniques automatisées, lesquelles injectent directement l'eau dans le réseau, la régulation de l'ensemble étant réalisée au moyen d'un réservoir d'une capacité de 250 m³ surélevé de 30 m, situé près du siège de la coopérative. En 1993, une huitième perforation était sur le point d'être réalisée. Bien que, dans le *partido* de Tres de Febrero, il existe des problèmes de contamination du sous-sol par les nitrates, les emplacements choisis pour les perforations - au loin des habitations - semblent assurer une qualité de l'eau qui fait la fierté des responsables de la coopérative. Le seul traitement effectué est une chloration, obligatoire depuis 1992.

"Jamais nous n'avions chloré l'eau, jusqu'à ce que vienne l'épidémie de choléra, parce que ce n'était pas obligatoire. Quand l'épidémie a surgi, l'État a obligé [tout le monde] à chlorer."¹

Un réseau de près de 65 km dessert plus de 5.500 branchements ainsi qu'un certain nombre de bouches à incendie disséminées sur l'ensemble du territoire desservi. La technologie mise en œuvre s'apparente à celle utilisée par OSN, à savoir un dimensionnement important des canalisations et une absence de compteurs².

En ce qui concerne l'assainissement, signalons que le système est entièrement gravitaire. Il se compose d'un collecteur principal de 5,5 km de long, d'un collecteur secondaire de 3 km qui assure l'évacuation des liquides dans l'une des parties les plus basses, et de plus de 60 km de réseau domiciliaire totalisant environ 5.000 branchements. Les eaux usées sont acheminées vers la station d'épuration située à un peu moins de trois kilomètres, dans le quartier Pablo Podesta, au bord du *arroyo* Morón. Cette station constitue le maillon faible du dispositif technique. Prévue pour une charge maximale de 10.000 équivalent-habitants, elle en assure le traitement de plus 17.000, d'où un dépassement de la norme DBO de rejet.

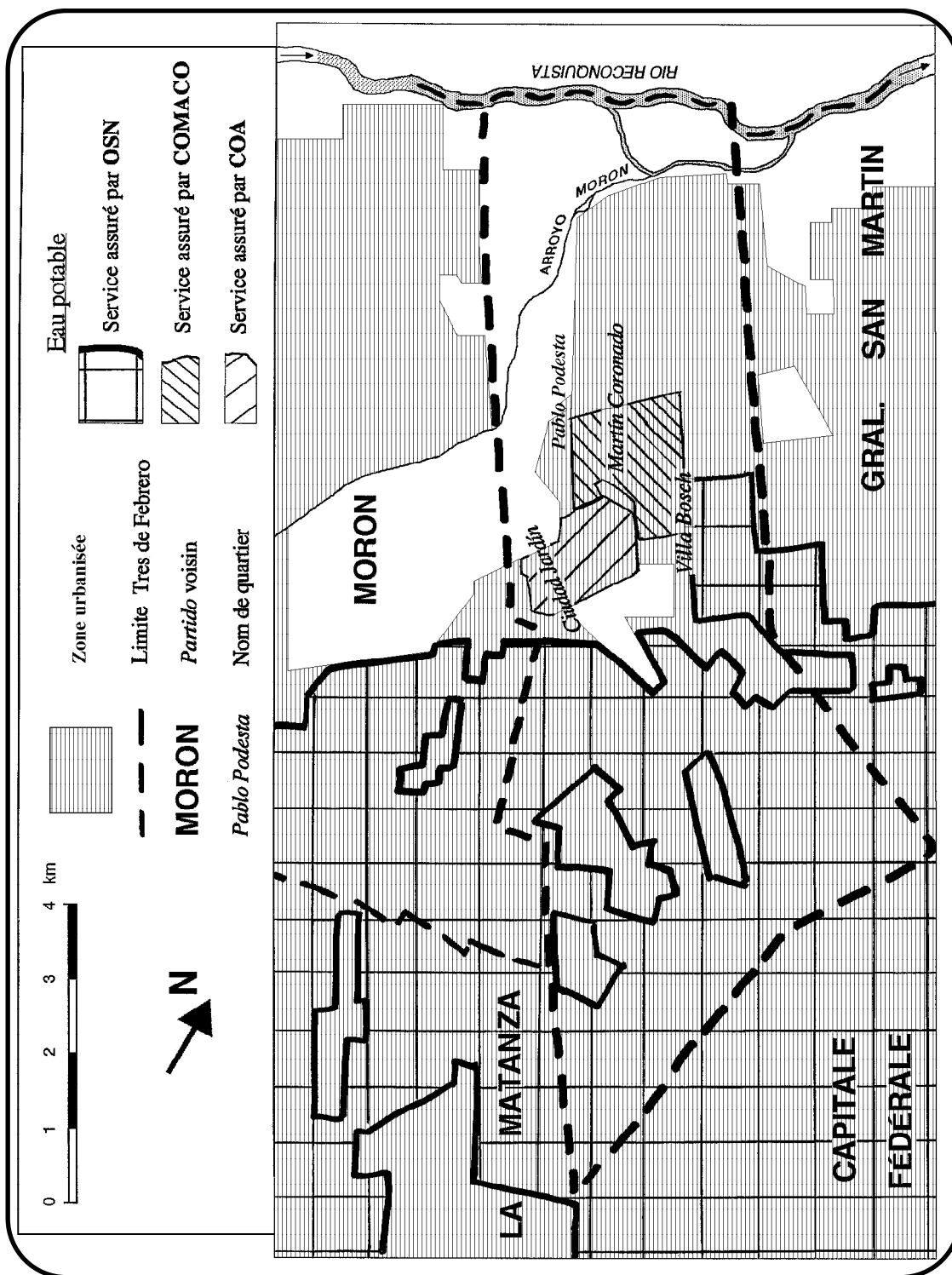
"Le niveau de DBO autorisé pour le rejet dans le *arroyo* Morón est de 50, alors que, avec cette station surchargée, nous rejetons aux alentours de 75-80."³

Pour remédier à cette situation, la coopérative a entamé des travaux d'agrandissement de la station visant à porter la capacité totale de traitement à environ 40.000 équivalent-habitants.

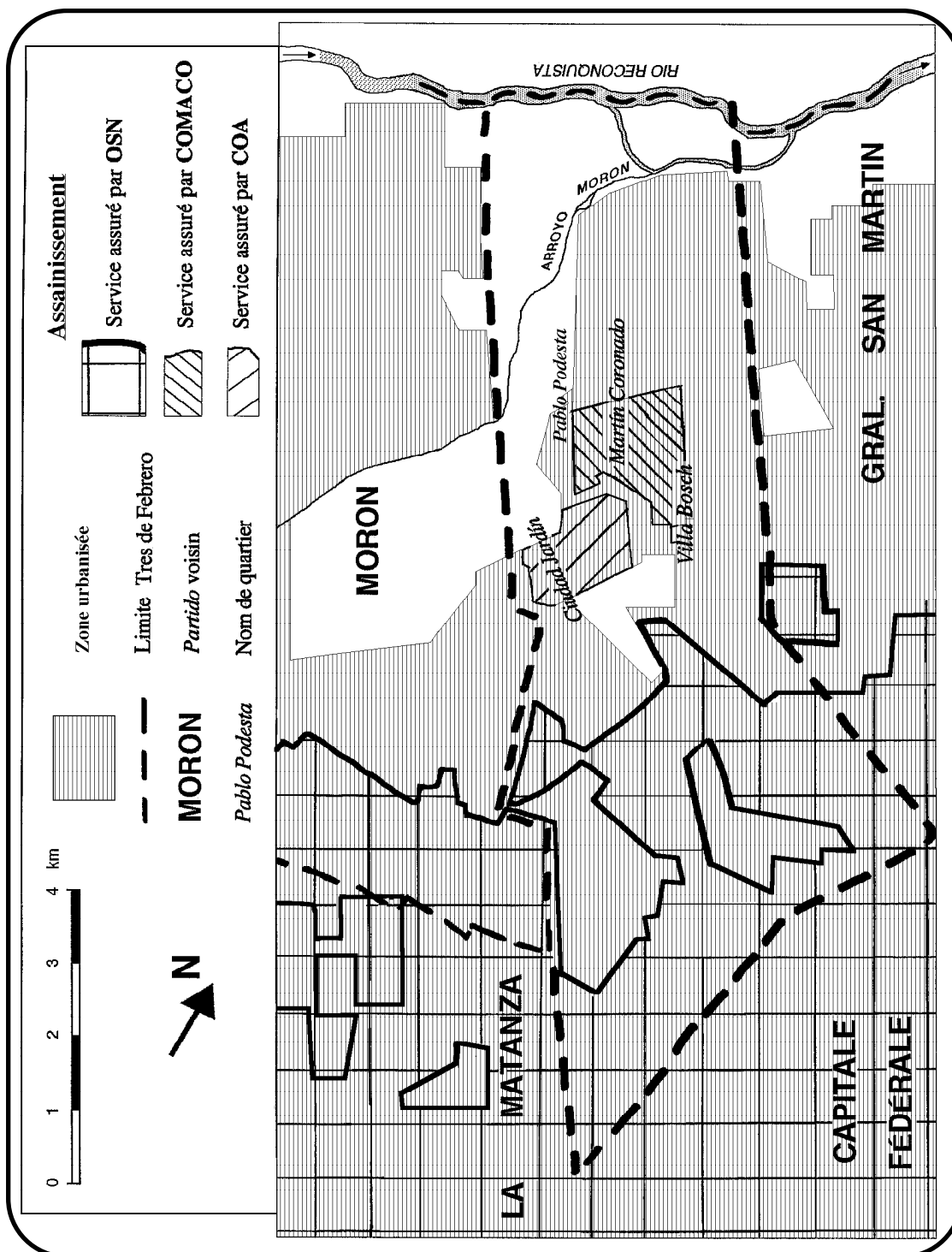
¹Entretien avec un responsable de COMACO (19/09/94).

²Sur ce point, il faut noter une évolution sensible, les dernières extensions ayant vu la mise en place de compteurs. D'autre part, depuis plus longtemps déjà, les gros consommateurs (industriels) disposent de compteurs. Cependant, dans les deux cas, ces compteurs ne sont pas utilisés directement pour la facturation des services (voir plus loin).

³Entretien avec un responsable de COMACO (1/12/93).



Partido Tres de Febrero : services d'eau potable
 (source : BRUNSTEIN (F.), MONTAÑO (I.), 1990, O.C.)



Partido Tres de Febrero : services d'assainissement
(source : BRUNSTEIN (F.), MONTAÑO (I.), 1990, O.C.)

Eau et assainissement à Martín Coronado : dispositif technique

- Service d'eau potable (1993):
 - * captage: eau souterraine, obtenue par 7 perforations de 60 m de profondeur qui injectent sous pression directement au réseau 235.000 m3 produits/mois.
 - * traitement: chloration seule (à 0,8 ppm).
 - * adduction: 63 km de réseau.
 - * accumulation: un réservoir de 30 m de hauteur, de 250 m3, dont la fonction est de réguler la pression.
 - * distribution: plus de 5.500 connexions (5.080 en 1990), pas de compteurs d'eau, sauf pour les gros consommateurs. Taux de couverture: près de 100% (zone de couverture en extension).
- Service d'assainissement (1993):
 - * collecte des eaux usées: près de 5.000 branchements (4.100 en 1990), soit 60 km de connexions à domicile. Taux de couverture dépassant 80%.
 - * transport des eaux usées: 3 km de réseau secondaire et 5,5 km de réseau primaire.
 - * usine de traitement de 10.000 équivalent-habitants. Une autre usine devant permettre de passer à 40.000 équivalent-habitants est en cours de construction.

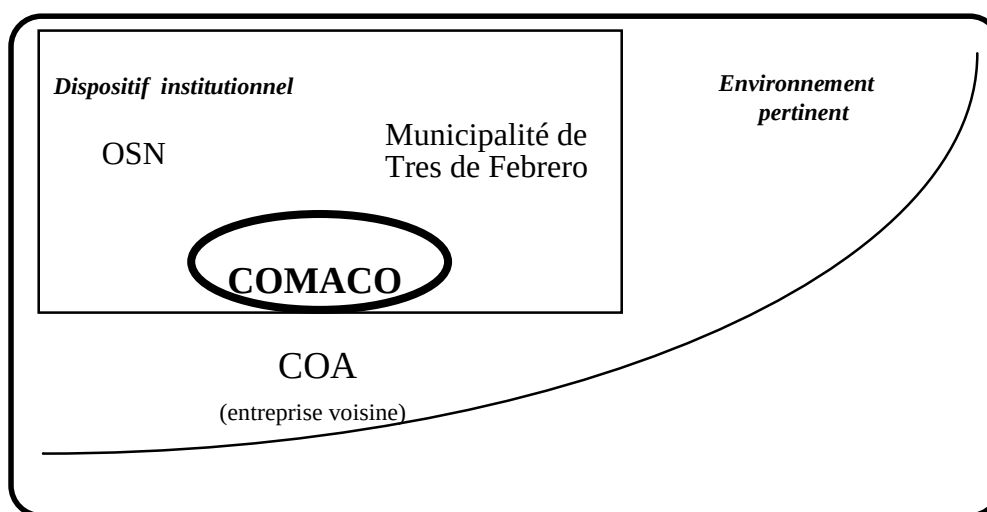
À partir de la description qui précède et de l'encadré ci-dessus, il est possible de dégager les contraintes d'ordre technique ainsi que les enjeux à terme¹ pesant sur les services d'eau et d'assainissement de la zone de Martín Coronado. Il apparaît que l'état de développement des réseaux permet de répondre de manière satisfaisante à la demande, tant en ce qui concerne l'eau potable que les égouts. Les conditions hydrographiques (eau souterraine de qualité) et topologiques (déclivité naturelle) ont permis le développement d'un dispositif technique autonome. À terme cependant, les deux extrémités du cycle de l'eau peuvent se révéler problématiques. C'est déjà le cas pour l'assainissement où la capacité de la station est insuffisante au regard du volume des eaux usées que la coopérative doit traiter. En optant pour un agrandissement de la station de traitement, la coopérative a pris les moyens de surmonter ce problème. Le second problème est relatif à sa source d'approvisionnement. Si, jusqu'à présent, la qualité de l'eau souterraine a été suffisante pour permettre son utilisation, il n'est pas sûr que cette situation puisse durer encore longtemps. La diffusion de la pollution inhérente à la densification urbaine de la zone risque fortement de rendre impossible à terme l'utilisation de la ressource souterraine. Dans une telle éventualité, le dispositif technique devra être alimenté à partir d'une eau acheminée en bloc. Cela signifiera pour le dispositif technique la *fin de sa totale autonomie technique*.

Le dispositif institutionnel

La gestion des services d'eau et d'assainissement de Martín Coronado et de ses environs fait intervenir plusieurs acteurs. Leur importance relative et les différentes relations

¹L'identification de ces enjeux est utile surtout pour la seconde partie de notre travail. Néanmoins, il nous semble plus logique de la réaliser dans la prolongation de la description du dispositif technique.

les liant les uns aux autres sont représentées dans le schéma d'agencement qui suit. Rappelons qu'un tel graphique a pour principale ambition d'offrir au lecteur une référence pour la compréhension de la suite du travail.



Eau et assainissement à Martín Coronado : agencement des acteurs (époque OSN)

Le «dispositif institutionnel» à proprement parler est constitué de trois acteurs : l'entreprise étatique OSN (*Obras Sanitarias de la Nación*), la municipalité de Tres de Febrero et la coopérative COMACO (*Cooperativa de Obras y Servicios Públicos de Martín Coronado*). L'importance de ces acteurs dans la gestion des services d'eau et d'assainissement de la zone est inégal, COMACO occupant le rôle prépondérant. D'autre part, un quatrième acteur, bien que ne participant pas du «dispositif institutionnel» mérite d'être pris en compte : il s'agit de l'entreprise COA (*Construcciones y Servicios Públicos S.A.*), laquelle a construit les réseaux d'eau potable et d'égouts de Ciudad Jardín qui jouxte Martín Coronado. Les hachures grisées figurant sur le schéma matérialisent les relations conflictuelles entre les deux entités, inhérentes à l'extension de leurs réseaux respectifs.

Les liens entre les différents acteurs du dispositif sont très réduits. En effet, les traits fins et discontinus reliant, sur le graphique, la coopérative, d'une part à OSN, d'autre part à la municipalité, matérialisent la discontinuité et la faiblesse des relations entretenues par COMACO avec ces deux entités. Plus encore, l'épaisseur du trait entourant la coopérative schématise le fait que, dans la zone de Martín Coronado, *la gestion des services d'eau et d'assainissement relève de facto plus de l'action de la seule COMACO - considérée comme une entité entièrement autonome - que du fonctionnement d'un dispositif institutionnel tripartite.*

Le dispositif institutionnel ayant été caractérisé, il convient à présent d'affiner la description des acteurs impliqués dans la gestion des services d'eau et d'assainissement de la zone en précisant leur rôle respectif.

COMACO est une coopérative d'usagers créée en 1971 pour assurer la gestion des réseaux d'eau et d'assainissement, dont la construction a été entreprise à partir de cette époque. En 1993, son activité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement recouvre non seulement l'exploitation des services, mais également la réalisation des travaux d'infrastructures dans les zones contiguës aux services existants dont elle assure ensuite également la gestion. Elle fixe elle-même ses propres critères de gestion (tarification, engagement de personnel, définition et financement des investissements,...) et n'a de comptes à rendre qu'à la seule assemblée des délégués, laquelle représente l'ensemble des associés de la coopérative. Par ailleurs, elle offre également d'autres services à la communauté locale (infirmerie, pompes funèbres, services de santé, activités sociales et culturelles,...).

Le rôle de la municipalité de Tres de Febrero dans la gestion des services d'eau et d'assainissement de la zone de Martín Coronado apparaît comme assez limité. Par l'ordonnance N°666 de janvier 1971, la municipalité s'est désengagée de cette question en faveur de COMACO. Son influence se limite désormais au fait de nommer par décret l'un des treize membres du conseil d'administration de la coopérative¹. La municipalité ne dispose pas de fonctionnaire se consacrant spécifiquement au thème des services de l'eau et de l'assainissement. En revanche, son rôle est plus important en matière d'extension des travaux car c'est l'entité compétente en matière de déclaration d'utilité publique. Aussi, lorsque la coopérative désire étendre son service dans une zone du *partido* qui n'était pas prévue dans l'ordonnance 666/71, elle doit rechercher la collaboration de la municipalité afin d'obtenir l'autorisation nécessaire.

OSN (*Obras Sanitarias de la Nación*) était l'entreprise de l'État fédéral assurant l'exploitation des services d'eau et d'assainissement de la Capitale Fédérale et de 13 *Partidos* du Grand Buenos Aires jusqu'au début de l'année 1993. À ce titre, OSN assurait les services dans la partie sud du *partido* de Tres de Febrero, où arrivaient ses propres réseaux (cf. plans). L'action de OSN par rapport aux services de Martín Coronado s'est limitée à délivrer à la coopérative un accord de principe pour superviser les travaux de construction des réseaux, au cas où ceux-ci seraient construits directement par les riverains (ce qui n'a pas été le cas).

COA (*Construcciones y Servicios Públicos S.A.*) est une entreprise privée créée dans les années 1940 afin d'assurer la construction et la gestion des services d'eau et d'assainissement d'un quartier de Tres de Febrero nommé Ciudad Jardín Lomas del Palomar, lequel est adjacent à Martín Coronado. Avant que ne se constitue COMACO, COA a

¹Le conseil d'administration de la coopérative se compose de douze membres élus par l'assemblée des délégués, représentant l'ensemble des membres de la coopérative) et du treizième, nommé par décret par la municipalité de Tres de Febrero, celle-ci ayant adhéré à COMACO. Il convient toutefois de signaler que la municipalité a l'obligation de choisir son représentant parmi les membres de la coopérative. Ainsi, en 1993, le représentant de la municipalité au conseil d'administration de COMACO était un ancien président de la coopérative.

prétendu développer les services également à Martín Coronado. Depuis, un certain nombre de conflits, portant sur les limites respectives des territoires incombant à chacun, ont eu lieu entre les deux entités.

Eau et assainissement à Martín Coronado : acteurs (époque OSN)

COMACO: Coopérative d'usagers. Elle assure la gestion globale des services d'eau et assainissement de Martín Coronado, ainsi les travaux d'extension (puis l'opération) des services de zones environnantes pour lesquelles elle est habilitée.

OBRAS SANITARIAS DE LA NACIÓN: Entreprise de l'État fédéral assurant l'exploitation des services de la Capitale Fédérale et de 13 Partidos du Grand Buenos Aires (dont une partie du *partido* de Tres de Febrero). A délivré à COMACO les autorisations techniques permettant à celle-ci de construire et d'exploiter les services.

MUNICIPALITÉ DE TRES DE FEBRERO: Municipalité locale. Celle-ci, par une ordonnance, autorisa en 1971 la construction des infrastructures d'eau potable et d'assainissement ainsi que leur gestion par la coopérative COMACO.

COA: Entreprise privée locale. Elle assure le service d'eau potable et d'assainissement dans une zone connexe à celle de la COMACO et d'ampleur comparable. Elle a des litiges avec la COMACO au niveau de ses frontières.

Le fonctionnement concret : l'autonomie de COMACO

Ci-dessus, nous avons brièvement décrit le dispositif d'acteurs en place autour des services d'eau et d'assainissement de la zone de Martín Coronado. Il s'agit à présent d'en caractériser le fonctionnement concret sous sa forme stabilisée. Ce qui précède nous a déjà permis d'insister sur le rôle central occupé par COMACO. Il s'agit, à présent, de prendre plus précisément la mesure de ce rôle, en montrant ce que nous annoncions auparavant, à savoir que la gestion des services concernés dépend plus de la seule action autonome de COMACO que du fonctionnement d'un système pluri-acteurs. L'autonomie de COMACO apparaît clairement lorsque nous nous penchons plus en détail, d'une part sur les différents aspects stratégiques de la gestion des services (...), et, d'autre part, sur la nature et la qualité des relations entretenues par COMACO avec les autres acteurs évoqués.

Analysons tout d'abord les aspects stratégiques de la gestion des services d'eau et d'assainissement, en insistant plus particulièrement sur l'exploitation et l'entretien des installations, la tarification, la planification et le financement des investissements.

Premièrement, sur le territoire qu'elle dessert, COMACO assure l'intégralité des tâches techniques que la gestion des services d'eau et d'assainissement suppose, à savoir : l'opération des installations sur l'intégralité du cycle de l'eau (depuis le captage de la ressource jusqu'au rejet des eaux usées dans le milieu naturel) ; l'entretien et la maintenance de ces installations ; la gestion des usagers (branchements, émission et recouvrement des factures, accueil et plaintes). Certes, la coopérative a le devoir de suivre un certain nombre de normes édictées

par OSN, notamment en ce qui concerne la qualité des eaux (distribuées ou rejetées), mais le non respect de certaines d'entre elles n'entraîne aucunement l'arrêt ou une quelconque pénalité sur l'exploitation des services, comme en témoigne le dépassement de la norme de DBO sur les eaux usées sortant de la station d'épuration. Par ailleurs, si COMACO ne réalise pas elle-même les contrôles de qualité concernant la potabilité de l'eau, c'est elle qui choisit l'organisme qui les effectue¹.

Deuxièmement, la tarification des services est, elle aussi, définie par la seule coopérative, à l'exclusion des autres acteurs. Les services ne disposant pas partout de compteurs, la facturation ne se fait pas en fonction de la consommation réelle, mais sur la base de données du cadastre, comme le fait également OSN. Néanmoins, l'analogie avec les pratiques de l'entreprise étatique s'arrêtent là. Car, la tarification définie par COMACO a toujours eu pour objet de recouvrir les coûts d'exploitation et, lorsque cela était possible, de dégager des provisions pour le futur. Le tarif est ainsi élaboré à partir d'une étude préalable des coûts des services qui est discuté par le conseil d'administration de la coopérative.

"[Le tarif] est défini sur la base d'un budget prévisionnel qui est plus ou moins prédéterminé. Ensuite, les réserves peuvent varier en fonction des critères appliqués à ce moment là par le conseil d'administration en vigueur. À un moment, [ces réserves] furent de 25%, à un autre moment de 10%, à un autre moment encore rien du tout. Cela dépend des circonstances. Actuellement, nous avons réalisé un budget prévisionnel qui prévoit une réserve atteignant à peine 10%." ²

Signalons par ailleurs que les mentalités concernant le comptage ont également évolué peu à peu à COMACO. Ainsi, des compteurs ont été installés dans un certain nombre de points critiques (notamment dans le cas d'industries) et, dans les derniers travaux réalisés par la coopérative, des compteurs sont systématiquement installés. L'objet de ce comptage n'est pas, pour l'heure, de passer à un autre mode de tarification, mais de vérifier que les prévisions effectuées par la coopérative en termes de niveaux de consommation ne sont pas trop éloignées de la réalité.

"Nous n'appliquons pas [aux usagers dotés d'un compteur] un système différent de facturation. Nous relevons les compteurs seulement pour détecter d'éventuels excès de consommation au regard de ce qui a été prédéterminé dans la facturation. Si il y a un excédent par rapport à ladite prévision, alors on va le facturer, autrement non." ³

¹L'organisme en question est le CIIA (*Centro de Investigación de Ingeniería*), centre dépendant de l'INTI (*Instituto Nacional de Tecnología Industrial*) et de la Faculté d'Ingénierie de l'Université de Buenos Aires. Les analyses réalisées par le CIIA ont une valeur juridique auprès des organismes en charge de veiller à la santé publique.

²Entretien avec le gérant de COMACO (19/09/94).

³Entretien avec le gérant de COMACO (19/09/94).

Le mode de tarification adopté par COMACO répond donc à un souci d'afficher une vérité des coûts. Le refus de la coopérative d'accorder une tarification préférentielle à une frange défavorisée de la population comme les retraités disposant de la pension minimale illustre bien ce souci¹.

Troisièmement, la coopérative affirme encore son autonomie dans les travaux d'extension, qu'elle réalise elle-même, par administration (*por administración*). La coopérative investit tous ses excédents dans des travaux dont la réalisation a été programmée et a été approuvée par l'assemblée générale. Lorsque cela est nécessaire, elle procède également à une souscription supplémentaire². Des priorités d'investissements sont définies, auxquelles sont consacrées toutes les ressources disponibles. La quasi-totalité des travaux et des actions de la coopérative a été autofinancée³. Ainsi, COMACO n'a jamais eu recours aux emprunts proposés par le COFAPyS (*Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento*), l'organisme fédéral dont la vocation est d'aider au financement des infrastructures d'eau et d'assainissement. En effet, les conditions inhérentes à ces emprunts se prêtent mal à la logique d'administration des travaux qui est au cœur du fonctionnement de la coopérative.

"Le COFAPyS travaille avec des emprunts (...) chers, des financements étrangers, ce qui ne nous permet pas de réaliser les travaux nous-mêmes, par administration. (...) Tout prêt en provenance de l'étranger exige un appel d'offres. Nous, normalement, nous réalisons les travaux nous-mêmes, par administration, de telle sorte à ne pas avoir à supporter le coût intermédiaire."⁴

Considérons à présent les relations entretenues par COMACO avec les autres acteurs évoqués dans la présentation effectuée dans la section précédente, à savoir : OSN, la municipalité de Tres de Febrero et COA.

¹Au début des années 1990, la question des retraités est apparue comme un thème politiquement sensible, la pension de base perçue par un grand nombre d'entre eux se révélant notoirement insuffisante pour leur permettre de vivre décemment, compte tenu des évolutions économique du pays. Par le truchement d'OSN, encore sous la tutelle de l'État, le pouvoir politique en place a fait un geste symbolique envers cette population en leur accordant une réduction automatique de 50% sur leur facture d'eau. À la suite de cela, un certain nombre de retraités vivant à Martín Coronado sont venus solliciter un traitement similaire de la part de la coopérative. Plusieurs réunions ont eu lieu, au cours desquelles les responsables de COMACO se sont efforcés de démontrer l'impossibilité de mettre en place un tel régime de faveur sans remettre en cause la pérennité de la coopérative, décision finalement acceptée par la population concernée.

²C'est ainsi que le financement de l'augmentation de la capacité de la station d'épuration a fait l'objet de deux souscriptions auprès des associés de la coopérative (en 1985 et 1989).

³En effet, jusqu'à présent, elle n'a eu recours à l'emprunt que deux fois seulement :

- En 1987, la coopérative a emprunté 100.000 \$ auprès du *Banco Cooperativo de Caseros*. Cet emprunt était destiné à l'achat de la maison prévue pour les activités sociales et culturelles de la communauté de Martín Coronado et de ses environs. Par conséquent, il ne concernait pas les services d'eau et d'assainissement.

- En 1994, la coopérative emprunta 120.00 \$ auprès du *Banco de Mayo*. Il s'agit d'un prêt PYME (Petites et Moyennes Entreprises), au taux, dit "préférentiel", de 12%. L'objet de ce second emprunt ne nous est pas connu.

⁴Entretien avec un responsable de COMACO (19/09/94).

COMACO n'a jamais eu de bonnes relations avec OSN.

"Avec OSN, nos relations ont toujours été mauvaises. Ils nous ont toujours regardé comme une concurrence. Jamais ils ne nous ont considéré comme une entité qui collabore à [la question de] l'assainissement."¹

Pour l'entreprise étatique, la coopérative n'aurait pu fournir une solution durable au problème de l'assainissement de la zone. Pour OSN en effet, seule l'extension des réseaux du Grand Buenos Aires pouvait constituer une réponse adaptée et durable à ce problème. Depuis de nombreuses années, l'entreprise avait des projets de développement non réalisés faute de moyens financiers. Au regard de ces projets, l'expérience de la coopérative était donc regardée avec un certain mépris par OSN. Mais, en même temps, les années passant et l'entreprise n'ayant jamais les moyens de réaliser les extensions projetées, l'entreprise étatique a fini par tolérer la présence de COMACO dans une sorte d'indifférence dédaigneuse.

Hormis quelques moments ponctuels de collaboration, la nature des relations entre la municipalité et COMACO relève plutôt du conflit, à l'image du différend ayant opposé les deux entités en ce qui concerne la fixation des tarifs des services.

"Nous avons eu des problèmes avec la municipalité, des disputes et des controverses, car ils voulaient, d'une certaine manière, mettre la tutelle sur le mode de fixation des tarifs, mais nous ne l'avons jamais accepté."²

Selon BRUNSTEIN et MONTAÑO, "le facteur le plus important pour expliquer ce conflit est la concurrence entre la municipalité et la coopérative pour la conquête de la légitimité face aux habitants. (...) La municipalité paraît aujourd'hui confinée dans le recouvrement des taxes, l'élaboration des réglementations sur la propriété, mais peu capable de répondre aux demandes sociales, celles qu'affrontent des institutions sociales comme COMACO qui se sont justement créées pour cela."³

Enfin, les relations entre COA et COMACO sont, elles aussi, conflictuelles. À plusieurs reprises, il y eût des affrontements concernant l'extension du service à la frontière entre les deux entités. Ainsi, COA reproche, entre autres, à COMACO d'avoir étendu ses services dans une zone dépendant de sa juridiction⁴. COA a par ailleurs intenté un procès au gérant de COMACO. De leur côté, les responsables de COMACO jugent vétustes les

¹Entretien avec un responsable de COMACO (1/12/93)

²Entretien avec le gérant de COMACO (19/09/94).

³BRUNSTEIN (Fernando), MONTAÑO (Iraïda), 1990, *Les coopératives peuvent-elles se substituer à l'État? Changements des rôles respectifs de l'État, des entreprises et des coopératives dans la gestion des services urbains en Argentine*, Paris: Plan Urbain- LATTIS, page 61.

⁴L'extension en question concernant quatre *manzanas* (îlots de forme carrée de 100 m X 100 m). COA justifie sa plainte par un document de la municipalité, lequel a lui-même été contesté par les riverains de la zone concernée. La situation a abouti à un *statu quo*.

technologies utilisées par COA (leur construction des réseaux remontant aux années 1940) et médiocre la qualité des services fournis.

"Concrètement, le réseau [de COA] a un système d'étanchéité utilisant des joints toriques, ce qui leur génère certains problèmes de pression, car, au-delà d'un certain seuil, ça fuit de partout. (...) Ils travaillent avec des technologies beaucoup plus vétustes que la nôtre. Et la qualité du service est en relation directe avec la qualité de leurs réseaux."¹

Néanmoins, en dépit de ces reproches, la tension entre les deux voisins semble retombée ces dernières années et des relations de nature commerciale existent même parfois.

"Il n'y a pas de dispute permanente. Par exemple, s'il nous manque du matériel, nous allons là-bas. Alors, ils nous le vendent et on le paie. C'est-à-dire qu'ils ne nous disent pas : «Non, pas à vous»."²

Les relations de COMACO avec les acteurs participant du dispositif institutionnel et de l'environnement pertinent sont donc très réduites et de qualité médiocre. Néanmoins, cela n'empêche pas que les services soient correctement assurés. La qualité de ces relations ne constitue donc pas un frein à la prestation des services, en raison de l'importance marginale qu'occupent les autres acteurs pour le fonctionnement concret des services en regard de l'autonomie de l'action de COMACO. En fait, tout semble bien indiquer qu'il y a un lien à établir entre la qualité médiocre des relations de COMACO avec les autres acteurs du système et l'autonomie acquise par la coopérative pour mener à bien ses activités. C'est ce que nous allons chercher à montrer ci-dessous en nous replaçant dans une perspective historique.

B- LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE DE L'AUTONOMIE DE COMACO

L'objet de cette section est d'analyser comment se sont progressivement forgées et ont évolué les relations entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des services d'eau et d'assainissement de la zone de Martín Coronado jusqu'à aboutir au fonctionnement stabilisé que nous avons décrit au-dessus. Nous allons montrer que ce fonctionnement concret stabilisé, caractérisé par l'action autonome de COMACO, résulte d'un «processus d'autonomisation» de la part de la coopérative. L'histoire des services collectifs d'eau et d'assainissement dans la localité de Martín Coronado coïncidant totalement avec celle de la coopérative, la description de ce processus peut être réalisée directement à partir de l'histoire de la coopérative entre la fin des années 1960 (préhistoire immédiate de la coopérative) et le début des années 1990 (fin de l'époque OSN).

¹Entretien avec le gérant de COMACO (19/09/94).

²Entretien avec un responsable de COMACO (19/09/94).

Cependant, notre propos n'est pas ici de relater de façon détaillée l'histoire de la coopérative sur la période indiquée. Il s'agit plutôt de relever, en s'appuyant en particulier sur la chronologie réalisée par F. BRUNSTEIN et I. MONTAÑO, différents éléments témoignant de l'autonomisation progressive de la coopérative en matière de construction et gestion des services d'eau et d'assainissement de la zone de Martín Coronado¹.

De la création de la *Comisión Vecinal Provisoria*...

Jusqu'à la fin des années 1960, il n'existe pas de réseau collectif d'adduction d'eau potable ni d'égouts à Martín Coronado. Chaque foyer s'alimente à partir d'un système constitué d'une petite perforation et d'une pompe sises dans l'enceinte de la propriété, répondant au qualificatif de *bombeador*, et rejette ses eaux usées dans un orifice, doté d'un puisard plus ou moins performant et appelé *pozo negro*².

¹Cette chronologie, dressée à partir d'informations écrites fournies par COMACO est présentée en annexe de l'étude de cas consacrée à COMACO dans le rapport sur quatre coopératives du Grand Buenos Aires réalisé en 1990 par F. BRUNSTEIN et I. MONTAÑO. Le tableau ci-dessous intitulé "Chronologie simplifiée de l'histoire de COMACO (1967-1990)" en présente une brève synthèse destinée à illustrer nos propos. Aussi, nous invitons le lecteur désireux de connaître plus en détail l'histoire de COMACO (de ses origines à 1988) à se reporter directement au rapport cité.

²Le *bombeador* et le *pozo negro* sont très présents dans le Grand Buenos Aires. En voici une description sommaire : "Très schématiquement, le *bombeador* est constitué de l'assemblage des éléments suivants : une perforation de quelques centimètres de diamètre et d'une profondeur variant entre quelques mètres et 60 à 70 mètres ; un système pompe-tringle-piston ; un moteur électrique, d'une puissance comprise entre 0,5 et 1 cheval suivant la profondeur de la perforation ; un socle d'étanchéité en ciment et un capot de protection ; éventuellement, un chemisage en PVC de la perforation et un système de filtres, protections contre les risques de contamination par la nappe phréatique ; le plus souvent un réservoir d'eau (*tanque de agua*) placé sur le toit de la demeure, et analogue à celui que l'on possède lorsque l'on est connecté au réseau (...) Il n'existe pas un *bombeador*, mais une variété de combinaisons qui se distinguent par leurs performances d'extraction et leur degré de protection contre la contamination. (...) [Quant à lui], le *pozo negro* [est un] simple puits creusé dans la terre à quelques mètres du *bombeador*, et équipé d'une fosse septique ; réceptacle de toutes les eaux usées domestiques, il est une source de contamination bactériologique et organique." [BODARD (Thierry), "Du réseau au *bombeador* : l'alternative critique pour l'eau potable" in DUPUY (Gabriel) et alii., *La crise des réseaux d'infrastructure : le cas de Buenos Aires*, Paris : LATTES-ENPC, 1987, pp. 25-93.]

Chronologie simplifiée de l'histoire de COMACO (période 1967-1990)

1967	Proposition de COA à la municipalité d'étendre ses services à Martín Coronado. Constitution par les riverains de Martín Coronado de la <i>Comisión Vecinal Provisoria Pro-Agua Corriente y Cloacas</i> pour étudier le problème.
1969	OSN finit par autoriser la procédure d'appel d'offres préparée pour la municipalité par la Commission des riverains.
1970	La Commission assume elle-même l'appel d'offres. Sélection de l'entreprise chargée des travaux (<i>Lito Gonella e Hijo</i>) et <u>création de la coopérative COMACO pour assurer la prestation des services</u> .
1971	Déclaration d'utilité publique et commencement des travaux. Inauguration des 200 premiers branchements.
1973	1.000 associés. Début de la construction de la station d'épuration des eaux usées. Arrêt des travaux par l'entreprise suite à la promulgation d'un décret municipal amendant le contrat.
1974	Les deux tiers des riverains sont connectés. La coopérative se met à réaliser elle-même des travaux (réparation et une centaine de branchements).
1975	2.000 associés. Demande d'annulation du contrat des travaux par l'entreprise <i>Lito Gonella e Hijo</i> .
1977	Construction du siège de la coopérative.
1978	La municipalité intègre la coopérative. <u>Création du poste de gérant. Informatisation de la facturation</u> (sous-traitée). <u>Décision de la coopérative de réaliser les travaux à son compte</u> et achat d'une machine outil.
1979	Ouverture au public des bureaux de la coopérative. Travaux (réalisation du puits N°5). Début de la <u>diversification des activités de COMACO</u> par l'ouverture d'un service de kinésithérapie.
1980	3.000 associés. Achat de matériel et travaux (1.000 connexions supplémentaires).
1981	Intégration de la coopérative de pavement locale à COMACO. Conclusion des travaux sur le réseau d'eau et extension dans la zone Villa Bosch, initialement non prévue. <u>Décision de la coopérative de réaliser les travaux d'assainissement</u> .
1982	Début des travaux concernant les collecteurs principaux d'assainissement et reprise du chantier de la station d'épuration des eaux usées.
1984	Achat d'un tracteur. <u>Finalisation des travaux sur le réseau d'assainissement</u> .
1985	Au cours d'une assemblée générale extraordinaire, il est décidé de procéder à une souscription générale pour augmenter la capacité de la station d'épuration.
1986	Mise en place du service d'assistance (soins et enterrements) sur la base d'une assurance volontaire.
1987	<u>Inauguration des services d'assainissement</u> . Modification du statut de la coopérative (passage à l'assemblée générale avec délégués). L'installation de compteurs domestiques est décidée.
1988	Le nombre de branchements d'eau dépasse 5.000.
1989	L'assemblée générale ordinaire de procéder à une nouvelle augmentation du capital social de la coopérative pour compléter le système d'assainissement.

Si cette situation a été possible durant de longues années - en raison de la faible densité de la population dans la zone et de l'accès facile à la nappe souterraine - elle commence à se révéler préoccupante pour les habitants de la zone. Aussi, "dans la seconde moitié de la décennie de 1960, quelques riverains alarmés par la quantité de maladies tels les troubles intestinaux et les hépatites, dues à la pollution des eaux souterraines pompées, et, conscients des risques qu'impliquait la concentration urbaine ainsi que les *pozos negros*, ont commencé à se réunir afin d'échanger des idées"¹. Cependant, la conscientisation des riverains qui résulte de ces premières réunions ne les conduit apparemment pas à entreprendre une quelconque action concrète. À cette époque, les installations OSN ne s'étendent que sur la partie sud du *partido* de Tres de Febrero, à plusieurs kilomètres de Martín Coronado. En revanche, dans la localité de Ciudad Jardín Lomas del Palomar, laquelle jouxte Martín Coronado, l'entreprise COA assure la gestion de services collectifs d'eau et d'assainissement indépendants du système OSN depuis environ deux décennies². Or, au cours du mois d'octobre 1967, cette entreprise propose à la municipalité de Tres de Febrero d'étendre ses services au quartier de Martín Coronado. Cette proposition est transmise par le sous-secrétaire de la Santé Publique de la municipalité aux riverains de Martín Coronado. Ceux-ci décident de la tenue, au début du mois de décembre, d'une assemblée afin de débattre de cette proposition. Y accourent environ 80 personnes, lesquelles décident de la création d'une commission vicinale provisoire (*Comisión Vecinal Provisoria pro Agua Corriente y Cloacas de Martín Coronado*). La commission fait alors part de sa création aux instances municipales et entreprend un certain nombre de contacts auprès de plusieurs entreprises intéressées par la réalisation des travaux, des entreprises publiques DOSBA³ et OSN, ainsi que divers organismes susceptibles d'aider au montage financier de l'opération.

Ainsi, si la promotion de l'idée de construction d'infrastructures collectives de distribution d'eau potable et d'égouts dans le quartier de Martín Coronado apparaît comme exogène à la communauté des riverains de ce quartier (proposition de COA à la municipalité),

¹COMACO (Cooperativa de Obras y Servicios Públicos de Martín Coronado Ltda.), 1987, "Saneamiento urbano, una experiencia cooperativa" in Primer Encuentro Nacional de Saneamiento Básico, Buenos Aires, 1987. Les *pozos negros* sont les puits d'évacuation des eaux usées. La plupart du temps, il s'agit de simples trous, véritables foyers de contamination.

²Le quartier Ciudad Jardín Lomas del Palomar avait été bâti dans les années 1940 sur le modèle des villes nouvelles anglaises, rompant ainsi avec le développement quadrillé habituellement observé dans le Grand Buenos Aires. Les infrastructures utiles à la prestation des services d'eau potable et d'assainissement avaient été réalisées en même temps que le quartier, ce qui tranche à nouveau avec ce qui peut être observé dans le reste du Grand Buenos Aires.

³La DOSBA (*Dirección de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires*) - qui deviendra par la suite OSBA (*Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires*) est alors l'administration de la province de Buenos Aires ayant en charge la prestation et le développement des services d'eau et d'assainissement dans la province, exceptée la zone assurée par OSN. Le Grand Buenos Aires se trouve ainsi "partagé" entre OSN et DOSBA. Il convient de signaler ici que la province de Buenos Aires, contrairement à toutes les autres composant le territoire argentin, n'est, à aucun moment de son histoire, passée sous la tutelle de OSN.

l'implication de cette dernière est immédiate par la création de la *Comisión Vecinal Provisoria*. En ce sens, il est possible de dire que la proposition de COA a servi de catalyseur à l'émergence d'une action collective des riverains, déjà préparés par les discussions organisées sur les problèmes d'assainissement de la zone. Toutefois, il convient de souligner que la commission n'a alors aucunement l'intention de prendre en charge la réalisation d'un quelconque projet de travaux, ni même de s'impliquer durablement sur cette question (preuve en est l'épithète de "provisoire"). Son objet est de déterminer les acteurs pouvant élaborer et mener à bien un projet satisfaisant pour la communauté.

...à la constitution de COMACO

C'est en raison du peu d'appui reçu de la part des autres acteurs que la commission vicinale est amenée à s'impliquer davantage sur le sujet. Tout d'abord, l'entreprise qui avait été choisie au cours d'une assemblée des riverains pour effectuer les travaux s'avère insolvable, rendant caduc ce premier projet. Ensuite, la municipalité tarde plus d'une année à lancer l'appel d'offres pour la réalisation du nouveau projet. Enfin, OSN n'accepte que de superviser les travaux réalisés et tarde également à émettre les indispensables autorisations. Constatant l'inertie et le manque de collaboration de la part des acteurs, les riverains décident au cours de l'année de la création d'une coopérative - COMACO - en s'inspirant d'une expérience existante dans la province de Córdoba.

"Lorsqu'un groupe d'habitants a dit : «faisons une coopérative», nous avons répondu : «Quoi comme coopérative ?». Alors, à quatre nous nous sommes payés un voyage à [la province de] Córdoba, à une ville qui s'appelle Río Tercero, située à environ mille kilomètres d'ici, où il y avait une coopérative, dont on a copié jusqu'au nom : *Cooperativa de Obras y Servicios Públicos Limitada Río Tercero*. Nous avons seulement remplacé Río Tercero par Martín Coronado."¹

La création de la coopérative marque une implication plus formalisée et plus durable de la communauté des riverains dans le projet de doter Martín Coronado d'infrastructures d'eau et d'assainissement. Cependant, elle ne remet pas en cause le principe d'un appel d'offres pour la construction des infrastructures, lequel aboutit à la sélection d'une entreprise. Le rôle de COMACO est alors explicité au travers d'une ordonnance municipale². Or, l'objet de ce texte n'est pas de régir les conditions de la prestation des services, mais de déclarer d'utilité publique la réalisation des travaux de construction des réseaux. Y sont précisés : le

¹Entretien avec le gérant de COMACO (octobre 1990).

²Les références précises de cette ordonnance sont : Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Gobierno, Subsecretaría de Asuntos Municipales, *Ordenanza para el partido de 3 de Febrero, registrada bajo el N°666.*, 21 de enero de 1971.

territoire concerné, l'entreprise retenue pour effectuer les travaux (Lito Gonella S.A.), les modalités de paiement auxquelles devront se soumettre les riverains,... Certes, le rôle de prestataire de COMACO est explicité au travers de l'article 4, où l'on peut lire : "La coopérative de Travaux et de Services Publics Limitée Martín Coronado (en formation), en son caractère de responsable [*comitente*], aura à sa charge la prestation du service, et devra s'adapter à la loi des coopératives N° 11.388 et aux dispositions municipales en vigueur en la matière." Cependant, les seules précisions ayant un rapport avec la prestation concernent en fait les conditions d'extension des réseaux. L'article 13 indique que "la zone [de service] pourra être étendue aux îlots dans lesquels au moins 70% des propriétaires sont disposés à payer lesdits services, et seulement dans la mesure où cela est possible d'un point de vue technique". Et l'article 14 de préciser que "les projets devront s'ajuster en tout point aux normes établies par l'Administration Générale de *Obras Sanitarias de la Nación*". La création de COMACO montre donc que "l'organisation communautaire née en 1968 n'avait pas une vision claire sur de nombreux aspects de la prestation des services, et notamment du fait qu'il ne suffit pas de construire les infrastructures, puisque personne, hormis le quartier lui-même, ne gèrerait le service"¹.

L'implication dans les travaux

En 1973, la municipalité ayant décidé de modifier le contrat de travaux de manière unilatérale, l'entreprise de construction décide de les arrêter. Face à cet état de fait, la coopérative commence à réaliser des travaux pour son compte à partir de 1974. Il s'agit au début de travaux d'appoint (réparations et une centaine de branchements). Cependant, après l'annulation définitive du contrat avec l'entreprise en 1975, cette activité se fait plus importante et, à partir de 1978, la coopérative est décidée à entreprendre désormais elle-même tous les travaux. COMACO occupe dorénavant la place de l'entreprise de travaux².

Ainsi, une nouvelle fois, c'est pour faire face à une défaillance des autres acteurs que la coopérative en vient à s'impliquer davantage en réalisant elle-même des travaux. Néanmoins, il s'opère une sorte de basculement dans la mentalité des coopérateurs. En effet, la coopérative semble désormais dotée d'une stratégie et d'une dynamique propres. Car, si jusqu'à cette étape l'idée de "faire soi-même" apparaissait comme la solution du dernier

¹BRUNSTEIN (Fernando), MONTAÑO (Iraïda), 1990, *Les coopératives peuvent-elles se substituer à l'État ? Changements des rôles respectifs de l'État, des entreprises et des coopératives dans la gestion des services urbains en Argentine*, Paris: Plan Urbain - LATTS, page 59.

²À ce titre, l'intégration de la coopérative de pavement locale (laquelle avait d'ailleurs été perçue comme un candidat possible pour la réalisation des travaux lors des discussions de 1967) est symbolique.

recours, une nécessité générée par la défaillance des autres acteurs, cette idée va se convertir dorénavant en valeur de plus en plus explicite de l'action de la coopérative. À ce titre, l'implication de la coopérative dans la réalisation de travaux nous semble constituer l'étape fondamentale de son «processus d'autonomisation».

Professionalisation et rationalisation

L'étape suivante consiste, pour la coopérative, à se doter progressivement des moyens lui permettant de rationaliser son action sur l'intégralité des activités directement reliées au secteur, c'est-à-dire depuis la construction des installations jusqu'à la gestion des usagers.

Le moment-clé de cette étape réside dans la décision de créer un poste de gérant, lequel échoit à une personnalité locale fortement impliquée sur le thème de l'assainissement depuis la genèse de la coopérative. Sous l'impulsion de ce gérant, c'est une véritable structure d'entreprise de construction et de service qui se formalise et se met en place (achat de machine-outil, informatisation de la facturation,...), laquelle permet de "dépasser le simple volontarisme des habitants"¹, d'assurer une continuité de l'action et de développer l'entité. Ainsi, sans renier la finalité communautaire de l'entité, celle-ci se dote des moyens logistiques d'une entreprise commerciale conventionnelle.

"Il n'y a rien qui nous distingue d'une entreprise commerciale saine. Hormis le fait qu'une entreprise commerciale privilégie une autre valeur, à savoir la capacité de générer du profit, alors que nous cherchons à générer des services à un prix juste. Nos motivations sont donc différentes, mais nous portons attention à tout ce que suppose une bonne gestion d'entreprise, en ce qui concerne la gestion administrative, l'incorporation de nouvelles technologies, bref à tout ce qui est relatif à la gestion d'une entreprise."²

Au delà de son seul statut juridique, COMACO acquiert alors pleinement l'identité de coopérative, au sens où l'entend VIENNEY³, c'est-à-dire se caractérisant par une combinaison spécifique des deux dimensions de groupement de personnes et d'entreprise. C'est également au cours de cette période que COMACO absorbe en son sein l'ancienne coopérative locale de pavement, initiant ainsi un processus de diversification de son activité en dehors du seul secteur de l'eau potable et de l'assainissement.

¹Propos du gérant de COMACO cité dans le rapport de F. BRUNSTEIN et I. MONTAÑO, Op. Cit., page 60.

²Entretien avec le gérant de COMACO (octobre 1990).

³VIENNEY (Claude), 1980, *Socio-Économie des organisations coopératives. Tome 1 : formations et transformations des institutions du secteur coopératif français*, Paris : Éditions C.I.E.M. Cf. en particulier l'introduction de cet ouvrage.

Autonomisation et environnement hostile

Tout ce qui précède montre que le processus d'autonomisation de COMACO n'est pas séparable de l'environnement institutionnel dans lequel la coopérative a évolué. La coopérative s'est progressivement impliquée dans la gestion des services et la construction des installations en raison de l'absence de collaboration et des obstacles posés par les autres acteurs participant du dispositif institutionnel. Aux yeux des responsables de la coopérative, collaborer avec l'entreprise étatique ou la municipalité de Tres de Febrero n'est pas seulement inefficace, mais est foncièrement incompatible avec la déontologie de la coopérative, en raison des phénomènes de corruption répandus en matière de passation de marchés de travaux publics.

"La municipalité et les conseillers [...] ont développé une stratégie avec Obras Sanitarias de la Nación pour que, à l'intérieur du district sur lequel les politiques avaient le pouvoir, ils travaillent ensemble en fonction des commissions versées par les entreprises qui réalisent les travaux. (...) La guerre avec les autres vient de là. Avec COMACO, ils n'ont jamais pu faire aucune affaire, puisque nous avons toujours dit : «nous n'allons pas faire une négociation qui nous fera dire aux habitants qu'une chose a coûté cent dix, quand elle a coûté seulement cent mais qu'il a fallu donner dix au fonctionnaire en place»."¹

L'autonomie acquise par la coopérative lui permet de se protéger contre ces pratiques.

"Notre autonomie les gêne, car ils ne peuvent plus nous manipuler. Ainsi, nous ne sommes pas assujettis aux intérêts économiques des politiques."²

L'«autonomisation» de l'action de COMACO au sein du système d'acteurs impliqués dans la gestion des services d'eau et d'assainissement de la zone de Martín Coronado est donc un construit historique, le fruit d'une option. Le constat de l'inefficacité de la coopération avec d'autres acteurs institutionnels (OSN, municipalité, mais également l'entreprise de travaux publics) et son refus d'entrer dans une logique préjudiciable aux usagers ont conduit la coopérative à autonomiser de plus en plus ses actions, afin de maîtriser elle-même entièrement la construction des installations et la gestion des services. Progressivement s'est imposée chez les responsables de la coopérative l'idée qu'en matière d'eau et d'assainissement, "l'on n'est bien servi que par soi-même".

¹Entretien avec le gérant de COMACO (1/12/93).

²Entretien avec le gérant de COMACO (1/12/93).

C- LA TENTATION DE L'AUTOGESTION

La diversification des activités de COMACO

La logique d'autonomie appliquée dans le secteur de l'eau et de l'assainissement va être utilisée par la coopérative pour entamer un véritable processus de diversification de ces activités. La structure et les moyens logistiques mis en place pour l'eau vont être mis au service de nouveaux besoins formulés par la communauté des usagers.

"Pour réaliser cette œuvre [le service d'eau potable et d'assainissement] nous avons dû, d'une certaine manière, acquérir une structure d'entreprise, laquelle nous a permis de réaliser les travaux, etc. Alors, comme cette structure a démontré son efficacité pour développer ce type de travail, la communauté, ensuite, formule une nouvelle demande, compte tenu qu'il existe de nombreux besoins non satisfaits. (...) Une institution, si elle est coopérative et communautaire, doit nécessairement être ouverte aux nécessités de la population."¹

Le tableau ci-dessous témoigne de l'ouverture concrète de la coopérative à d'autres préoccupations. Si la distribution d'eau potable et l'assainissement constituent encore en 1993, le cœur de l'activité de COMACO, cette dernière s'est largement diversifiée. Il convient de noter la nature sociale des nouvelles activités développées par la coopérative. Celles-ci, optionnelles, ne sont pas toutes assurées directement par la coopérative. Ainsi, dans le cas du service "Infirmerie et pompes funèbres" et du service "visites et urgences médicales", la coopérative a passé des accords avec des tiers. Le potentiel de clientèle qu'offre la communauté des associés de la coopérative a permis d'obtenir des tarifs avantageux². Pour le développement des activités sociales (jardin d'enfants, club de troisième âge et cours divers), COMACO a acquis une maison qu'elle aménage progressivement.

¹Entretien avec le gérant de COMACO (octobre 1990).

²Le service "Infirmerie et pompes funèbres" est facturé 2,5 \$ par mois et par groupe familial, tandis que les "services de santé" sont facturés 3 \$ par personne inscrite. Les frais correspondant à ces services apparaissent comme des items supplémentaires inscrits sur la facture d'eau des associés y ayant souscrit (ce qui n'est aucunement obligatoire). On voit ainsi comment la logistique mise en place pour les services d'eau et d'assainissement facilite celle d'autres services.

COMACO en 1993

- Activités :

* Activités principales : construction et gestion des réseaux de distribution d'eau potable et d'assainissement.

* Autres services : Infirmerie et pompes funèbres ; services de santé (visites et urgences médicales) ; organisation d'activités sociales (jardin d'enfants, club de retraités, cours d'initiation à l'informatique,...).

- Organisation interne :

* Membres : 5.780 associés, représentés indirectement à l'assemblée générale par des délégués (1 délégué pour 100 associés). La municipalité de Tres de Febrero est également membre de la coopérative.

* Direction : assurée par un Conseil d'Administration élu par l'Assemblée des délégués. Le CA se compose de 13 membres : 12 sont issus des élections réalisées au cours de l'assemblée générale (mandat de deux ans), le treizième - également membre de la coopérative - étant directement nommé par la municipalité de Tres de Febrero.

* Personnel : 27 employés, dont 8 administratifs et 19 dans la partie technique.

- Bilan financier :

* Exercice N°22 (juillet 92 à juin 93) : CA total de 687.200 \$, bénéfice total de 11.790 \$.

Ce qui vient d'être décrit permet d'apprécier le chemin parcouru depuis la création de la *Comisión Vecinal Provisoria*. D'une logique de revendication ponctuelle, l'entité, après sa transformation en coopérative, est progressivement passée à une logique d'action autonome sectorielle. Au cours des dernières années, sa diversification à de nouvelles activités semble lui faire prendre le chemin d'une expérience d'autogestion globale des besoins de la population locale.

Les problèmes de l'autonomie de COMACO

L'affirmation de plus en plus marquée de l'autonomie, si elle constitue la caractéristique la plus remarquable de la logique d'action de la coopérative au fil des années, est en même temps problématique.

D'une part, sa diversification dans le domaine social, et, plus généralement, l'effort réalisé par la coopérative pour apporter des réponses aux besoins exprimés par la population locale est de nature à exacerber des relations déjà tendues avec la municipalité. La concurrence entre les deux entités en matière de légitimité auprès des habitants de la zone, déjà soulignée, se trouve renforcée. COMACO a tendance à s'ériger de plus en plus explicitement en substitut d'une municipalité inexistante et, à terme, se posera la question de la légitimité politique de l'entité.

D'autre part, l'autonomie peut également signifier un isolement relatif à terme. Nous avons déjà souligné dans ce qui précède l'absence de coopération avec la mairie de Tres de Febrero et l'entreprise OSN. Si cette absence de coopération a tout d'abord été vécue comme une contrainte, la coopérative semble implicitement l'avoir promue en vertu, dénigrant peu à peu les coopérations potentielles avec d'autres acteurs. Ainsi, au sein du monde coopératif, la

coopérative ne semble pas s'être forgée une culture de coopération. L'évolution des relations de COMACO avec les différents acteurs du milieu coopératif (plus particulièrement les fédérations) nous semble illustrer cette tendance au repli sur soi.

Bien que COMACO, peu de temps après sa création, ait adhéré à la fédération FACE (*Federación Argentina de Cooperativas Eléctricas y de otros servicios públicos*), elle ne semble pas tirer grand profit de cette adhésion, ni s'impliquer réellement dans celle-ci.

"À moi, il me semble qu'aucune des fédérations ne sert réellement à ce pour quoi elles ont été créées. Les objectifs sont bons, mais, dans la pratique, cela se traduit par une sorte de bureaucratie qui consomme des ressources et produit peu de travail. (...) C'est également notre faute, car, en définitive, la fédération se fait avec ce qu'apporte chacune des coopératives".¹

Ce manque d'implication peut se comprendre dans la mesure où FACE a été créée pour se consacrer surtout au thème de l'électricité et n'accorde qu'une importance marginale au thème de l'eau².

"[Aucun échange d'expériences entre coopératives d'eau] ne se fait de manière systématique. C'est justement ce qui s'est toujours discuté à propos de ce que devait faire la fédération. Mais, actuellement, il y a seulement un professionnel sur le thème de l'eau dans la fédération et c'est tout. Il n'y a pas d'action ou de politique de promotion pour que les coopératives existantes s'améliorent et que d'autres se forment."³

Par la suite, COMACO n'a pas adhéré aux fédérations de création plus récente, dont elle aurait pu trouver quelque profit. En effet, bien que connaissant son existence, la coopérative n'a pas jugé utile d'adhérer à la fédération de coopératives de services publics de la province de Buenos Aires, FEDECOBA (*Federación de Cooperativas de Electricidad y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires*)⁴. Quant à FENCAP (*Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable*), seule fédération de coopératives de services publics spécifiquement consacrée au secteur de l'eau potable, son existence est à peine connue des

¹Entretien avec le gérant de COMACO (19/09/94).

²FACE a été créée en 1939 par des coopératives électriques et, durant longtemps, ne s'est occupé que de cette question. La diversification des coopératives à d'autres activités l'a amenée à élargir son champ d'activités aux "autres services publics". Mais - exception faite de la province de Chubut - le service d'eau potable a rarement constitué une diversification des coopératives électriques, contrairement par exemple aux pompes funèbres, à la vente de gaz (en bouteille ou au travers d'un réseau). Ce n'est que depuis 1989 que FACE dispose d'un département intitulé eau, lequel ne comporte qu'un seul employé.

³Entretien avec le gérant de COMACO (19/09/94).

⁴FEDECOBA a été créée en 1980. Son siège se situe au sud de la province de Buenos Aires, dans la localité de Punta Alta, là où, en 1926, s'était constituée la première coopérative de service électrique du pays. La création de FEDECOBA a été motivée par la nécessité ressentie par les coopératives de disposer d'une instance de représentation au niveau de la province, compte tenu de l'évolution institutionnelle du secteur électrique et de l'importance accrue de ce niveau territorial. D'autres fédérations de coopératives électriques (associant, le cas échéant, d'autres services publics) se sont constituées à la même époque dans plusieurs autres provinces argentines. Citons, entre autres, FESCOE dans la province de Santa Fe, FECESCOR dans la province de Córdoba, FCCSP dans la province de Chubut,...

responsables de COMACO¹. À notre sens, ces quelques éléments témoignent du relatif isolement dont fait preuve COMACO à l'intérieur du monde coopératif, isolement qui s'est accru au fur et à mesure des années.

Enfin, nous avons vu que la culture d'autonomie de COMACO est fortement liée au contexte historique dans lequel la coopérative a évolué. Or, ce contexte, caractérisé par une entreprise d'état en décadence, connaît un bouleversement radical aujourd'hui avec la concession accordée à Aguas Argentinas. Dès lors, il n'est pas sûr que cette logique d'autonomie sur laquelle la coopérative s'est développée depuis son origine jusqu'à ses diversifications récentes constitue une valeur pertinente, adaptée au nouveau contexte².

D- L'IMPOSSIBLE INSTITUTIONNALISATION D'UNE GESTION PLURALISTE

La marginalisation institutionnelle des expériences communautaires

Toutes les expériences communautaires de gestion des services d'eau (et, le cas échéant, d'assainissement) existantes dans le Grand Buenos Aires ne sont pas comparables à COMACO³. D'une part, les installations techniques utilisées sont généralement moins sophistiquées (et limitées le plus souvent au seul service de distribution d'eau potable) et l'échelle d'action est sensiblement plus modeste⁴. D'autre part, le dynamisme des autres expériences n'est pas toujours aussi marqué. Souvent, le service n'est assuré que tant bien que mal et/ou la logique de nécessité initiale (assurer le service soi-même car personne ne s'en charge sinon) n'a guère été dépassée. Enfin, la nature des relations des diverses expériences communautaires avec l'entreprise OSN est également variable. Ces relations ne sont pas toujours aussi conflictuelles que dans le cas de COMACO, certaines entités bénéficiant même d'un appui logistique occasionnel. Cependant, il s'agit de mécanismes informels et ponctuels ne remettant nullement en cause le principe d'une gestion essentiellement à la charge de

¹Il est vrai que FENCAP - auparavant FESCAP (Federación Santafesina de Cooperativas de Agua Potable) -, a longtemps consacré son activité à la seule province de Santa Fe. L'élargissement de sa sphère d'influence au reste du territoire argentin n'est que récente et demeure partielle (Cf. l'étude de cas consacrée à la province de Santa Fe).

²Nous reviendrons sur cette question dans la seconde partie de cette étude de cas au moment d'analyser l'avenir de COMACO dans le nouveau contexte.

³Nous renvoyons le lecteur intéressé par les autres expériences communautaires au rapport du CEUR intitulé *Gestión de los servicios de agua potable por organizaciones comunitarias en el Gran Buenos Aires. Evaluación de resultados* (1992), dont la coordination a été assurée par F. BRUNSTEIN. Les commentaires qui suivent se basent sur la lecture de ce rapport dans lequel seize expériences communautaires (coopératives ou *sociedades de fomento*) ont été étudiées, COMACO apparaissant comme la plus importante par sa taille et son degré de développement.

⁴Ainsi, sur les seize expériences étudiées dans le rapport du CEUR, trois seulement (dont COMACO) assurent également le service d'assainissement. Le nombre de connexions au service de distribution d'eau, pour sa part, varie, selon l'entité considérée, entre 60 et 5200 (COMACO), quatre entités dépassant le millier.

l'entité communautaire. Aussi, en dépit des différences évoquées ci-dessus, il est possible d'affirmer que la situation des expériences communautaires de gestion de l'eau du Grand Buenos Aires est comparable du point de vue institutionnel : il s'agit partout d'expériences tolérées à la marge, c'est-à-dire ne bénéficiant d'aucune reconnaissance véritablement officielle de la part de l'entreprise étatique.

Le cas de COMACO, s'il n'est pas représentatif de la réalité des expériences communautaires en matière de gestion des services d'eau (et, le cas échéant, d'assainissement) dans le Grand Buenos Aires, nous montre donc les caractéristiques d'une expérience réussie de gestion communautaire des services d'eau et d'assainissement, développée dans le contexte du Grand Buenos Aires à l'époque de la gestion OSN. Il s'agit d'une expérience *développée en marge de l'action de OSN, tolérée par l'entreprise publique, mais qui n'a jamais obtenue de reconnaissance officielle* de la part de celle-ci. Le succès de COMACO se doit à sa capacité progressivement acquise d'action autonome.

L'idéologie monolithique de OSN

L'impossible reconnaissance institutionnelle de la part de OSN des expériences communautaires de gestion de l'eau et de l'assainissement dans le Grand Buenos Aires est en fait de nature idéologique. Pour les ingénieurs de OSN, l'eau et l'assainissement du Grand Buenos Aires "c'est OSN et OSN seul", depuis les projets de travaux jusqu'à la gestion des services. Cette vision monolithique s'exprime du point de vue technique par l'idée d'un réseau unique pour toute la zone d'opération considérée, s'alimentant dans la seule ressource considérée comme inépuisable : le *río* de La Plata. Selon cette conception, tous les autres réseaux indépendants, s'alimentant en eaux souterraines, ne participant pas de ce grand système technique, ne peuvent être considérés que comme des sortes de "bricolage". En effet, aux yeux des ingénieurs de OSN, tout système s'approvisionnant à partir d'une ressource souterraine n'est pas viable dans la durée, celle-ci étant condamnée à être polluée un jour ou l'autre. De là l'impossible reconnaissance institutionnelle de tels systèmes et des entités qui les gèrent, à savoir les expériences communautaires. Ainsi, sous la gestion OSN, il n'y a pas de gestion pluraliste possible.

II- L'«ERE» AGUAS ARGENTINAS : VERS UNE GESTION PLURALISTE ?

À la fin des années 1980, la faillite du «modèle OSN» était de plus en plus patente. L'arrivée au pouvoir du gouvernement MENEM en 1989 a été suivie par la mise en place d'un programme de privatisations des grandes entreprises publiques. Il s'agissait de répondre à une double exigence : d'une part, trouver des liquidités pour rembourser la dette du pays, d'autre part, mettre un coup d'arrêt à des gestions déficitaires en raison notamment d'un personnel pléthorique. Les services d'eau et d'assainissement n'ont pas été concernés par cette première vague de privatisation. Certes, contrairement aux autres entreprises de réseaux (téléphone et gaz notamment), l'État national - par le truchement de OSN - s'était déjà retiré en partie en déléguant les services de l'intérieur du pays aux provinces respectives et en concentrant son activité sur la seule zone métropolitaine de Buenos Aires. Mais même ainsi, l'entreprise étatique se trouvait dans l'incapacité d'assurer correctement sa mission. D'une part, la qualité des services ne cessait de décliner et, d'autre part, le décalage entre la zone urbanisée et la zone desservie par les services ne cessait de s'accroître. C'est ce qui a finalement décidé le gouvernement à impliquer le secteur privé dans la gestion des services d'eau de la zone métropolitaine de Buenos Aires¹.

Avec la fin de l'époque OSN et l'arrivée de Aguas Argentinas, nous n'assistons pas seulement, du point de vue institutionnel, à la substitution d'une entreprise publique par une entreprise privée. C'est en fait toute l'organisation de la prestation des services d'eau et d'assainissement dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires qui se trouve redéfinie. À l'organisation "monolithique" de OSN succède une organisation "bi-acteurs" Aguas Argentinas - ETOSS (*Ente Tripartito de Obras y Servicios Públicos*). Notre propos n'est pas ici de décrire en détail cette nouvelle organisation², mais de s'interroger sur sa capacité à apporter une réponse pluraliste au problème de l'assainissement de l'aire métropolitaine de Buenos Aires. La faillite du «modèle OSN» ayant résidé non seulement dans le manque des moyens, mais également dans la rigidité de la conception de l'entreprise étatique, il s'agit de savoir si le nouveau dispositif institutionnel permet l'implication d'acteurs locaux (coopératives, autres formes d'associations locales - éventuellement transitoires -

¹Par «aire métropolitaine de Buenos Aires» il faut entendre ici l'aire concernée par la concession octroyée à Aguas Argentinas, à savoir : la capitale fédérale et treize *Partidos* du Grand Buenos Aires (Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, La Matanza, Morón, San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown et Esteban Echeverría). Ces treize *Partidos* ne constituent qu'un sous-ensemble de ce que l'on appelle le Grand Buenos Aires, qui en regroupe dix-neuf (cf. carte présentée au début de l'étude).

²Les documents régissant cette nouvelle organisation sont multiples : loi organique de OSN, loi de privatisation de OSN, contrat de concession de Aguas Argentinas, *Marco Regulatorio* (cadre de régulation),... le tout rassemblant plusieurs milliers de pages.

municipalités,...) susceptible de rendre possible un développement des services en accord avec la diversité des situations locales que recouvre l'aire métropolitaine de Buenos Aires.

Notre analyse se déroulera en quatre temps. Tout d'abord, nous caractériserons de manière schématique le nouveau dispositif mis en place dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires. En effet, c'est également à la lumière de la nouvelle répartition des compétences entre l'acteur public et l'acteur privé qu'il y a lieu de poser la question de la possibilité de mise en œuvre d'une réponse pluraliste dans la gestion des services d'eau et d'assainissement de l'aire métropolitaine Buenos Aires. Dans un second temps, nous étudierons les possibilités juridiques d'implication d'autres acteurs que Aguas Argentinas en ce qui concerne le développement et la prestation des services d'eau et d'assainissement à l'intérieur même de la zone concédée. Notre analyse portera sur les deux formules identifiées dans les textes juridiques régissant la prestation des services, à savoir : le recours à la «sous-concession» et la procédure de «*Obras por Terceros*» (travaux par des tiers)¹. Dans un troisième temps, nous reviendrons sur le cas particulier de COMACO. Cet exemple nous permettra de mener une analyse ancrée sur le comportement des acteurs, c'est-à-dire dépassant l'identification de solutions potentielles et théoriques fournies par la seule étude des textes juridiques effectuée auparavant. En examinant les relations se développant au cours des seize premiers mois de concession entre COMACO et les deux acteurs participant du dispositif institutionnel (Aguas Argentinas et l'ETOSS), nous nous interrogerons sur l'éventualité et les modalités d'une articulation de la coopérative au nouveau dispositif institutionnel. Nous serons conduit à être prudent en la matière, le laps de temps étudié apparaissant comme nettement insuffisant pour dégager de véritables conclusions². Enfin, la question de la gestion pluraliste des services dans la région métropolitaine de Buenos Aires ne peut pas se réduire au seul cas de COMACO. C'est pourquoi, dans le quatrième et dernier temps de notre analyse, nous tenterons d'élargir notre réflexion en cherchant à évaluer l'intérêt, la volonté et la capacité du dispositif bi-acteurs Aguas Argentinas - ETOSS à inventer divers mécanismes pour impliquer d'autres acteurs dans la gestion des services de l'aire métropolitaine de Buenos Aires.

¹Ce temps se conclura par l'identification des points de vue *a priori* de Aguas Argentinas et de l'ETOSS quant au recours éventuel aux formules évoquées.

²Lors de notre dernière enquête de terrain, la concession avait commencé depuis seulement seize mois. En regard de la durée totale de celle-ci (30 ans), ce laps paraît trop faible pour que se soient déjà stabilisées durablement les positions des acteurs concernés.

A- LE NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL

Le dispositif bi-acteurs Aguas Argentinas - ETOSS

Depuis le 1er avril 1993, date de la prise de possession (*toma de posesión*) par Aguas Argentinas de l'exploitation des services d'eau et d'assainissement de l'aire métropolitaine jusqu'alors exploités par OSN, un nouveau dispositif institutionnel a été mis en place. Il est organisé autour de deux acteurs : le concessionnaire, Aguas Argentinas, et un organisme de régulation (*Ente Regulador*), l'ETOSS (*Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios*). Chacun de ces deux acteurs se voit confier une mission et des prérogatives précisées au travers des différents textes régissant la concession. Il ne s'agit pas ici d'en réaliser une description détaillée, ce qui nous conduirait à sortir de l'objet de notre travail, mais de fournir au lecteur une vision schématisée de l'identité et du rôle de chacun des deux acteurs.

Aguas Argentinas est un *consortium* dans lequel participent des entreprises relevant de diverses nationalités, comme cela apparaît sur le tableau suivant :

Entreprise	Nationalité	Participation (%)
LYONNAISE DES EAUX-DUMEZ	France	28,1
SOC. COM. DEL PLATA (groupe SOLDATI)	Argentine	23,0
AGUAS DE BARCELONA	Espagne	14,0
MELLER SA	Argentine	12,0
BANCO DE GALICIA	Espagne	9,0
COMPAGNIE GENERALE DES EAUX	France	8,9
ANGLIAN WATER	Grande-Bretagne	5,0

Composition du consortium AGUAS ARGENTINAS

(source : Lyonnaise des Eaux¹)

L'entreprise dont la participation au capital du consortium est la plus élevée, la Lyonnaise des Eaux, occupe également le rôle d'opérateur. Cela signifie que c'est cette entreprise qui préside à la destinée du consortium et fournit, entre autres choses, une partie importante du personnel stratégique du consortium².

¹Les données figurant dans ce tableau correspondent à la composition du consortium au moment de la conclusion de l'appel d'offres pour la concession des services. Depuis plusieurs changements sont intervenus. Signalons, en particulier, le retrait de la Compagnie Générale des Eaux et le fait que 10% des actions aient été cédées au personnel de Aguas Argentinas dans le cadre d'une mesure de "propriété participative" rendue obligatoire pour toutes les entreprises de service public.

²On trouve quelques personnes en provenance d'autres entreprises participant du consortium, mais il convient de noter que la participation des autres membres du consortium consiste d'abord et essentiellement en leur apport en capital dans la constitution de Aguas Argentinas. Signalons également qu'un certain nombre des cadres de l'entreprise sont recrutés directement par le consortium.

Aguas Argentinas est concessionnaire des services. Cela signifie que l'entreprise a la responsabilité de l'exploitation, de la maintenance et de l'extension des services sur la zone concédée, c'est-à-dire la capitale fédérale et treize *Partidos* du Grand Buenos Aires, et pour la durée de la concession, à savoir 30 ans. Il convient d'apporter quelques précisions sur la condition du concessionnaire :

- Le concessionnaire n'est pas propriétaire des installations qu'il gère. S'il a l'exclusivité de l'usage des différentes installations qui lui sont confiées, il doit les restituer à titre gratuit, en intégralité et en bon état de fonctionnement (ainsi que toutes les nouvelles installations et biens nécessaires à l'exploitation des services) au terme de la concession.
- Le concessionnaire est soumis à un certain nombre de contraintes et d'obligations, lesquelles sont stipulées dans les différents textes régissant la concession. Citons, parmi les principaux aspects, la qualité du service (qualité et pression de l'eau distribuée, continuité du service, attention à l'usager,...), le régime tarifaire¹, le rythme des améliorations et d'extension des services².
- La mise en concession est réalisée à titre gratuit. Le concessionnaire n'a rien à payer, ni comme droit d'entrée, ni comme droit d'exploitation. Il ne peut non plus prétendre à une subvention de la part de l'État argentin, du moins pour ce qui concerne la réalisation de ce à quoi il s'est engagé dans son offre³.

L'ETOSS (*Ente Tripartito de Obras y Servicios Públicos*) est un organisme public intégré par des fonctionnaires émanant de trois niveaux territoriaux différents : la Nation argentine, la province de Buenos Aires et la municipalité de Buenos Aires. Cette constitution tripartite de l'organisme reflète les autorités politiques concernés par la zone concédée⁴. L'ETOSS est dirigé par un directoire composé de 6 membres, chacune des trois instances politiques concernées nommant deux membres. La présidence du directoire, d'une durée d'un

¹Le mode de tarification adopté est le même que celui qui prévalait au temps de OSN, à savoir une tarification basée, non pas sur la consommation effective (il n'y a pas de compteurs), mais faisant intervenir toutes une série de paramètres : la superficie du logement, la superficie du jardin éventuel, des coefficients relatifs à la qualité architectural et à l'ancienneté du bâti ou encore de la zone géographique... C'est sur la base de ce mode de tarification - qui faisait partie du cahier des charges de l'appel d'offres - que la sélection du consortium vainqueur fut réalisée. Les conditions de modification de ce mode de tarification - en particulier, l'actualisation du tarif - sont également définies dans le contrat de concession.

²Les améliorations à apporter aux services ainsi que les extensions à réaliser font l'objet d'un plan défini dans le cadre du contrat de concession et intitulé PMES (*Plan de Mejoras y Expansión del Servicio*), c'est-à-dire Plan des Améliorations et de l'Extension du Service. Celui-ci se compose de 5 plans quinquennaux, les deux premiers étant décrits dans leur intégralité dans l'offre remise par le consortium et ne pouvant pas être modifiés. Nous reviendrons plus en détail sur ce PMES, compte tenu de son importance par rapport à notre centre d'intérêt.

³L'offre du concessionnaire a en effet été réalisée sur cette base.

⁴La Nation intervient d'une part en tant qu'autorité concédante et, d'autre part, en raison du statut de capitale fédérale de la ville de Buenos Aires, laquelle est également représentée en tant que municipalité. Enfin, la province de Buenos Aires est censée représenter les intérêts des différents *Partidos* du Grand Buenos Aires inclus dans la zone concédée.

an, est tournante. L'organisation interne de l'ETOSS, qui rassemble aujourd'hui près de 80 personnes¹, comporte cinq départements : le département "affaires juridiques" (*Asuntos jurídicos*), le département "accueil de l'utilisateur et relations institutionnelles" (*Atención al usuario y relaciones institucionales*), le département "commercial", qui a en charge l'application des tarifs, le département "contrôle des actifs" (*Control de los activos*) et le département "qualité du service" (*Calidad del servicio*).

La mission de l'ETOSS ou *Ente Regulador*² est clairement définie dans le *Marco Regulatorio*. "L'Ente Regulador a pour finalité d'exercer le pouvoir de police, de régulation et de contrôle en matière de prestation du service public de distribution d'eau potable et d'égouts dans l'aire régulée (...) En ce sens, il aura pour charge d'assurer la qualité des services, la protection des intérêts de la communauté, le contrôle, la surveillance et la vérification de l'accomplissement des normes en vigueur et du contrat de concession."³ Trois aspects sont plus particulièrement pris en compte par l'Ente Regulador. Premièrement, le contrôle des travaux de réhabilitation du réseau réalisés par Aguas Argentinas. Dans la pratique, le concessionnaire fournit à l'Ente un programme daté des travaux qu'il doit réaliser. Le jour dit, un inspecteur de l'ETOSS se rend sur le terrain pour vérifier que les travaux sont effectivement réalisés et s'ils le sont de manière satisfaisante et en accord avec ce qui a été programmé, en particulier en termes de durée de coupure pour l'utilisateur. Deuxièmement, la défense de l'utilisateur du service contre les éventuels abus commis par le concessionnaire. En effet, l'utilisateur qui estime avoir été lésé par le concessionnaire et n'a pu faire valoir son droit auprès de celui-ci, peut recourir à l'*Ente Regulador* pour y déposer une plainte. Dans le cas où la revendication de l'utilisateur est légitime, l'*Ente Regulador* est habilité à adresser une pénalité à l'entreprise.

¹L'ETOSS n'a pas tout de suite atteint sa forme définitive. Durant les premiers mois, il n'y avait qu'une vingtaine d'employés et chacun s'occupait un peu de tout. Ce n'est qu'après une année de transition - au cours de laquelle l'ETOSS a procédé à l'embauche de la majeure partie de ses effectifs - que l'organisme s'est formalisé, n'adoptant un organigramme stable qu'au mois de juillet 1994.

²L'intitulé ETOSS se réfère à la composition de l'organisme, tandis que l'expression *Ente Regulador* (Entité Régulatrice) se réfère à sa mission. C'est cette seconde dénomination qui est utilisée dans le texte du *Marco Regulatorio*. C'est également celle-ci que nous utiliserons le plus souvent. Mais que cela soit clair : il s'agit du même organisme.

³Nación Argentina (Poder Ejecutivo Nacional), 1992, *Marco Regulatorio para la concesión de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales*, Buenos Aires, juin, article 17 (Définitions). Ce même article se prolonge en énumérant au long de 21 incises les facultés et obligations précises de l'Ente Regulador. Signalons, parmi les principales précisions apportées : l'approbation d'un "règlement de l'utilisateur" devant être proposé par le concessionnaire ; le droit de réclamer au concessionnaire tout document jugé nécessaire pour effectuer le contrôle de son activité ; l'approbation du cadre tarifaire ; l'application au concessionnaire d'amendes dans les cas où il manquerait à ses obligations ;... ainsi que l'approbation et le contrôle de la mise en œuvre des *Planes de Mejoras y Expansión*, aspect sur lequel nous reviendrons plus en détail dans la suite de notre exposé.

"Nous sommes comme une seconde ressource pour l'utilisateur. S'il n'est pas reçu comme il le faut par le concessionnaire, il a la possibilité de nous adresser une réclamation et alors nous intervenons. Si le concessionnaire ne répond pas dans les formes et à temps, il sera sujet à une sanction."¹

Troisièmement, la protection de l'environnement. Formellement, le rôle de l'*Ente Regulador* se limite à contrôler les effluents rejetés par Aguas Argentinas. Suite à un accord passé avec l'*Ente Regulador*, les échantillons sont ramassés et analysés par le laboratoire de OSBA (*Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires*)². Cependant, même si l'*Ente Regulador* ne dispose pas du pouvoir de police en matière de rejets industriels (prérogative de la SRNyAH³), il exerce un contrôle indirect sur les rejets industriels transitant par le réseau de Aguas Argentinas.

"Nous faisons le contrôle de qualité des eaux usées qui sont déchargées dans le milieu récepteur, afin de constater qu'il n'y a pas de rejets en dehors des normes établies par le *Marco Regulatorio* ou le contrat de concession. Principalement, il s'agit d'observer que le concessionnaire ne partage pas la responsabilité des industriels en rejetant des effluents toxiques (...) au travers de ses canalisations."⁴

Dans la pratique, ce travail constitue tout autant un contrôle qu'une contribution de l'*Ente Regulador* à l'identification par Aguas Argentinas de rejets industriels illicites.

"Par exemple, si je trouvais quelques indices de présence de chrome en un certain point du réseau, même faibles mais suffisants pour suggérer que, en amont, se trouvait quelqu'un qui effectuait une décharge, alors nous informions le concessionnaire (...) pour qu'ils effectuent un contrôle et également pour donner une sensation de contrôle."⁵

¹Entretien avec un responsable du département "qualité de service" de l'ETOSS (15/09/94).

²*Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires* est une ente autárquico dépendant du ministère des Travaux Publics de la province de Buenos Aires. Elle assure le service d'eau potable et l'assainissement dans les villes importantes de la province, à l'exception de Mar del Plata (gestion municipale) et des 13 *Partidos* du Grand Buenos Aires. En revanche, OSBA a la charge des services d'une dizaine de *Partidos* de la seconde couronne du Grand Buenos Aires.

³Le contrôle des industriels constituait autrefois une prérogative de OSN, qui détenait le pouvoir de police en la matière. Avec la concession, la situation est devenue plus complexe. La SRNyH (*Secretaría de Recursos Naturales y de Ambiente Humano*) dispose du pouvoir de police à proprement parler, mais Aguas Argentinas dispose d'un "droit de vérification" des effluents industriels, visant à protéger ses installations. Lorsque l'entreprise constate une anomalie, elle est priée de la signaler à l'ETOSS qui, à son tour, en informe la SRNyAH. Compte tenu du délai introduit par une telle procédure, l'ETOSS a exigé par la suite d'Aguas Argentinas que, lorsqu'elle lui signale une anomalie en matière de rejet industriel, elle le signale également directement à la SRNyAH.

⁴Entretien avec un responsable du département "qualité de service" de l'ETOSS (15/09/94).

⁵Entretien avec un responsable du département "qualité de service" de l'ETOSS (15/09/94). L'usage du passé dans cette citation reflète le fait que l'interviewé évoque son expérience d'inspecteur sur le terrain lorsque le personnel de l'ETOSS se trouvait encore en nombre réduit et se consacrait à plusieurs tâches. Avec la mise en place de l'organigramme actuel, ses fonctions ont évolué, mais, aujourd'hui encore, des inspecteurs de l'ETOSS procèdent de la même façon.

Ce dernier exemple est intéressant, car il montre que l'activité de l'Ente Regulator vis-à-vis du concessionnaire ne se limite pas au seul contrôle de ses activités mais inclut une forme de collaboration.

En synthèse, il convient de souligner l'originalité du nouveau dispositif institutionnel. D'une part, il est opéré une séparation des fonctions d'opération (à la charge du concessionnaire) et des fonctions de contrôle et de régulation (au travers de l'*Ente Regulator*). D'autre part, il apparaît comme le résultat d'une construction hybride inspirée à la fois du modèle de délégation de service public français et du modèle de régulation anglo-saxon. En effet, bien qu'il s'agisse d'une concession, la mise en place d'un organisme de régulation *ad hoc* la distingue des formes habituelles de concession, où la régulation s'opère directement entre le concessionnaire et l'autorité concédante. Par ailleurs, le dispositif mis en place se distingue tout autant du modèle anglo-saxon de régulation, dans la mesure où la compétence de l'*Ente Regulator* ne s'applique pas au niveau national ou provincial, mais se limite au seul territoire de la concession¹.

Un défi majeur : l'extension des réseaux et des services

L'un des défis majeurs auxquels est confronté le concessionnaire est l'extension des réseaux et des services². Cela a constitué l'un des principaux motifs du processus de privatisation de OSN en raison de la faillite du modèle étatique en ce domaine. Aussi la vocation principale de la concession est-elle de combler progressivement le décalage aujourd'hui important entre l'état de développement des réseaux et celui de la zone urbaine. C'est bien autour de cette question de l'extension des réseaux et des services que se scelle l'avenir de structures alternatives comme COMACO, et plus généralement, celui de la gestion pluraliste des services. La question qui se pose est en effet la suivante : le nouveau dispositif institutionnel mis en place va-t-il tenter de répondre seul à l'ampleur du projet que signifie la généralisation du service sur la zone concédée ou bien va-t-on essayer de s'appuyer également sur des structures existantes à petite échelle comme COMACO, c'est-à-dire tenter d'apporter une réponse pluraliste à la demande de services ?

Le développement territorial des services fait l'objet d'une clause contractuelle précise intitulée PMES (*Plan de Mejoras y de Expansión del Servicio*). Celui-ci "est constitué par les

¹En effet, l'*Ente* ne régle pas les autres opérateurs présents dans la province et notamment OSBA (*Obras Sanitarias de la provincia de Buenos Aires*), qui exploite pourtant la majorité des services des villes de la province.

²La mise en concession des services comporte deux enjeux technico-économiques majeurs : l'amélioration des services existants d'une part, l'extension des réseaux et des services d'autre part. Nous nous attardons ici seulement sur le second aspect, compte tenu de son lien direct avec notre interrogation sur le thème de la gestion pluraliste des services.

buts quantitatifs et qualitatifs qu'un concessionnaire doit atteindre et qui font partie du contrat de concession et des plans approuvés par l'*Ente Regulador*¹. Ce PMES, réparti sur les 30 années que dure la concession, se subdivise lui-même en six plans quinquennaux, définissant comme autant d'étapes intermédiaires à sa réalisation totale. Les quelques chiffres présentés dans le tableau ci-dessous permettent d'apprécier le défi que représente la réalisation de ce plan, ainsi que de ses phases intermédiaires.

ANNÉE	0			5			15			30		
	Pop. Totale (x 1000)	Services (%)		Pop. Totale (x 1000)	Services (%)		Pop. Totale (x 1000)	Services (%)		Pop. Totale (x 1000)	Services (%)	
		E.P.	As ^t		E.P.	As ^t		E.P.	As ^t		E.P.	As ^t
Capitale Fédérale	2.961	100	99	2.976	100	99	3.006	100	100	3.051	100	100
Grand Bs Aires	5.624	55	36	5.973	74	49	6.597	92	76	7.202	100	93
TOTAL	8.582	71	58	8.949	83	66	9.603	94	83	10.253	100	95

(Remarque : E.P. : Eau Potable, As^t : Assainissement)

Obligations de Aguas Argentinas en matière de développement des services

(source : Aguas Argentinas)

Comme le montrent clairement ces chiffres, l'effort à fournir porte sur le Grand Buenos Aires, dont à peine plus de la moitié de la population dispose du service d'eau et seulement près d'un tiers d'égouts.

Le *Marco Regulatorio*² dresse une typologie des différents territoires situés dans la zone concédée, typologie reposant principalement sur l'état de développement des services aujourd'hui et à venir. Y sont distingués :

- L'«aire régulée» (*Area Regulada*). Il s'agit de "l'aire d'application du présent *Marco Regulatorio* (...)". Cette aire recouvre l'intégralité des territoires ayant fait l'objet de la concession.
- L'«aire desservie en eau potable» (*Area Servida de Agua Potable*), qui constitue "le territoire dans lequel est effectivement assuré le service de fourniture d'eau". Cette définition soulève une question, sur laquelle nous reviendrons lors de l'analyse de la formule de «sous-concession» : doit-on considérer les territoires opérés *de facto* par d'autres prestataires que Aguas Argentinas comme partie intégrante de l'aire desservie ?

¹NACIÓN ARGENTINA (Poder Ejecutivo Nacional), 1992, *Marco Regulatorio para la concesión de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales*, Buenos Aires, juin, article 4 (Définitions).

²Les définitions qui suivent sont toutes extraites de l'article 4 (Définitions) du *Marco Regulatorio*.

- L'«aire desservie en égouts» (*Area Servida de Desagües Cloacales*), à savoir : "le territoire dans lequel est effectivement assuré le service d'égouts, d'évacuation des eaux de pluies et des eaux industrielles, selon la clause prévue dans l'article 1. [i.e. eaux industrielles vérifiant les critères pour pouvoir être rejetées dans les égouts domestiques]".
- L'«aire d'extension» (*Area de Expansión*), qui est "le territoire compris dans les limites de l'*Area Regulada* dans lequel sont approuvés des *Planes de Mejoras y Expansión* des services qu'assure le concessionnaire. Une fois ces plans réalisés, l'*Area de Expansión* devient *Area Servida de Agua Potable* ou *Area Servida de Desagües Cloacales* suivant le cas".
- Enfin, l'«aire rémanente» (*Area Remanente*) formée par "le territoire compris à l'intérieur de l'*Area Regulada* et qui ne compte pas de service et ne se trouve pas inclus dans les *Planes de Expansión*. Une fois ces plans approuvés, l'*Area Remanente* devient *Area de Expansión* comme il se doit"¹.

Au regard de cette typologie, la zone où doit porter l'effort de développement des services est constituée par la réunion de l'«aire d'extension» et de l'«aire rémanente», telles que celles-ci se présentent au début de la concession².

La situation des autres prestataires : un avenir incertain

Afin de fournir un premier aperçu de la situation institutionnelle des services de distribution d'eau potable et d'assainissement dans l'aire métropolitaine en début de concession, il est utile de présenter ici le «schéma d'agencement» des acteurs, sur lequel figurent non seulement l'ETOSS et Aguas Argentinas, mais également les autres prestataires assurant *de facto* l'exploitation de services dans les zones auparavant non desservies par OSN.

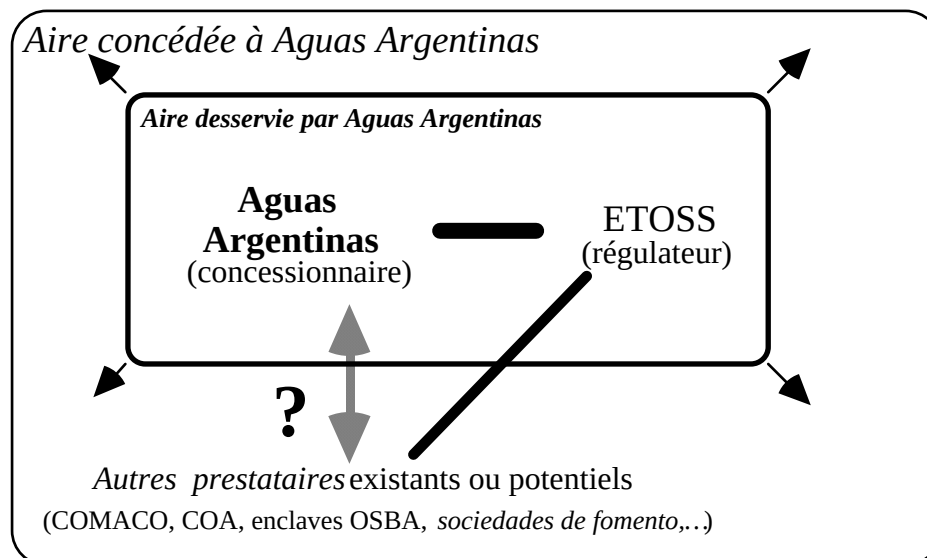
Le fonctionnement du dispositif bi-acteurs ETOSS-Aguas Argentinas concerne non seulement la zone où les services sont effectivement assurés par le concessionnaire (représenté par le cadre noir), mais également le développement de ces services (d'où les flèches figurant l'extension de ce cadre).

Il existe un certain nombre de structures opérant *de facto* des services dans la zone actuellement non desservie par Aguas Argentinas. Ces structures relèvent de statuts

¹Le *Marco Regulatorio* évoque également l'«aire nouvelle» (*Area Nueva*), définie comme "le territoire situé en dehors de l'*Area Regulada* qui, après autorisation du pouvoir exécutif national, s'incorpore à celle-ci dans le futur".

²En effet, comme l'indiquent les définitions respectives, l'«aire d'extension» et l'«aire rémanente» représentent des territoires qui évoluent au fur et à mesure de l'avancement de la concession.

juridiques les plus divers : coopératives (COMACO,...), entreprises privées (COA), associations de quartier (*sociedades de fomento*)... Certains services dépendent même de l'entreprise publique d'eau et d'assainissement de la province de Buenos Aires, OSBA (*Obras Sanitarias de la provincia de Buenos Aires*).



Situation de facto des autres prestataires dans le nouveau cadre institutionnel

"OSBA avait de petites enclaves à l'intérieur du territoire de Aguas Argentinas, de l'actuelle concession. (...) Comme OSN n'avait plus d'argent et ne pouvait plus investir, et que OSBA avait un peu plus de capacité [financière], OSN a laissé [OSBA] gérer des services sur son territoire."¹

L'avenir des services assurés par OSBA, ainsi que le sort des autres prestataires "alternatifs" de OSN, est incertain. Il dépend en grande partie des relations qui se tisseront avec le concessionnaire (d'où le point d'interrogation sur le schéma). Néanmoins, tant que ces prestataires continuent à assurer leur service, ils sont soumis entièrement au contrôle de l'*Ente Regulator* pour les points qui leur sont applicables (ce qui est figuré par le trait noir reliant l'ETOSS à cet ensemble).

Au-delà du constat de l'incertitude concernant l'avenir de ces structures existantes, c'est la question de la possibilité d'instaurer désormais une gestion pluraliste des services d'eau et d'assainissement dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires qui est posée. Pour y répondre, il est nécessaire d'interroger les textes juridiques régissant le fonctionnement du nouveau dispositif institutionnel.

¹Entretien avec l'assistant de la Direction Générale de Aguas Argentinas (14/09/93).

B- LES POSSIBILITES THEORIQUES D'ARTICULATION AU DISPOSITIF

Les textes juridiques concernant la concession ont pour objectif de définir les modalités de la relation entre l'*Ente Regulador* et le concessionnaire. Néanmoins, il convient de noter que, si le contrat de concession définit le concessionnaire comme étant Aguas Argentinas, il n'en va pas tout à fait de même dans le *Marco Regulatorio*. En effet, dans ce document, le concessionnaire est défini comme "(...) le ou les responsables de la prestation des services d'eau potable et d'égouts dans l'aire régulée par ce *Marco Regulatorio*"¹. Ainsi, même si le texte du *Marco Regulatorio* n'est pas très clair à ce sujet, l'unicité du concessionnaire n'y est pas explicitement stipulée². En fait, l'usage à plusieurs reprises d'un pluriel apparaît comme une façon de reconnaître la coexistence *de facto* d'autres prestataires de services d'eau et d'assainissement dans la zone avec le dispositif institutionnel bi-acteurs Aguas Argentinas - ETOSS décrit ci-dessus, coexistence héritée de l'époque OSN et que l'entreprise étatique ne faisait que tolérer³. La reconnaissance de cette réalité - même de façon floue - n'est pas sans objet. Elle permet aux juristes ayant conçu le *Marco Regulatorio* de ne laisser aucun doute sur la validité de ce *Marco* en tout point du territoire concerné par la concession, quel que soit le prestataire assurant effectivement la prestation des services en ce point au début de celle-ci⁴.

Dans cette section, notre propos est d'aller au-delà de ce flou inhérent à l'héritage du passé. Plus précisément, il s'agit de recenser ici les possibilités théoriques d'articulation formelle (et non pas seulement tolérée) d'un tiers au dispositif institutionnel évoqué⁵. Ces possibilités théoriques sont à rechercher dans les textes juridiques régissant les conditions de

¹Nación Argentina (Poder Ejecutivo Nacional), 1992, *Marco Regulatorio para la concesión de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales*, Buenos Aires, juin, article 4 (Définitions). Souligné par nous.

²Ainsi, dans le même article du *Marco Regulatorio*, la définition du «*Plan de Mejoras y Expansión*» - "il est constitué par les buts quantitatifs et qualitatifs qu'un concessionnaire doit atteindre et qui font partie du contrat de concession et des plans approuvés par l'*Ente Regulador*." (souligné par nous) - laisse aussi implicitement entrevoir la possibilité de plusieurs concessionnaires, tandis que celle de l'«*Area de Expansión*» - "le territoire compris dans les limites de l'*Area Regulada* dans lequel sont approuvés des *Planes de Mejoras y Expansión* des services qu'assurent le concessionnaire" - semble indiquer le contraire.

³Le *Marco Regulatorio* reconnaît explicitement l'existence d'autres prestataires dans l'aire de concession, car dans son article 5, consacré à la réglementation de l'«*Area de Expansión*», on peut lire : "L'inclusion [à l'«*Area de Expansión*»] de zones déjà desservies par des tiers pourra se réaliser après un accord passé entre le concessionnaire et les tiers. Dans le cas où l'on ne parviendrait pas à un accord, l'*Ente Regulador* sera habilité à décréter l'incorporation des ouvrages et des installations existantes dès lors que surviendrait une cause mettant en jeu la préservation de la Santé Publique, des ressources naturelles et de l'environnement" (passage souligné par nous). Notons cependant que la portée opérationnelle de cet article est la disparition pure et simple des tiers considérés. C'est pourquoi, il nous faut chercher dans d'autres passages des documents régissant les services de la zone les éléments précis concernant les possibilités juridiques de permanence de ces acteurs dans le nouveau contexte institutionnel du secteur.

⁴C'est pourquoi, dans le schéma présenté précédemment, le trait figurant la relation entre les "autres prestataires" et l'ETOSS n'est pas accompagné d'un point d'interrogation.

⁵Par "possibilité théorique", nous entendons le fait qu'il s'agit de possibilités prévues dans les textes juridiques. L'éventuelle actualisation des possibilités que nous allons recenser n'est pas abordée ici. Elle constitue l'objet des sections qui suivent, au travers du cas de COMACO.

prestation des services d'eau et d'assainissement dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires. Nous en avons identifié deux (la formule de la «sous-concession» et la procédure des «*Obras por Terceros*»), que nous allons étudier en détail. Cette section sera également complétée par les positions *a priori* de Aguas Argentinas et de l'ETOSS sur le recours éventuel aux possibilités évoquées d'articulation de tiers au nouveau dispositif institutionnel.

La formule de la «sous-concession»

Dans la grande majorité des contrats de concession, il existe une clause de monopole de l'activité concédée à un prestataire donné. Or, il nous faut constater que, dans le contrat octroyé à Aguas Argentinas, une telle clause ne figure pas. Plus précisément, la lecture du contrat de concession et du *Marco Regulatorio* montre qu'il existe *a priori* la possibilité juridique pour un autre prestataire d'assurer l'exploitation de services d'eau et d'assainissement à l'intérieur de la zone de concession au travers d'une formule de «sous-concession» (*subconcesión*). Cette possibilité aurait été impossible si l'unicité du concessionnaire était explicitement stipulée¹. Il s'agit à présent de définir la notion de «sous-concession» et d'effectuer un inventaire des conditions auxquelles le recours à cette formule est assujéti.

En prime abord, il convient de souligner que les textes évoqués ne contiennent nulle part une définition explicite de la notion de «sous-concession». En particulier, l'expression ne figure pas dans les glossaires de définitions (présentés dans le premier chapitre du contrat et dans l'article 4 du *Marco Regulatorio*). En revanche, la troisième section du chapitre 9 du contrat consacré au "Régime des contrats" ainsi qu'un article du *Marco Regulatorio* portent tous deux pour titre «sous-concession». Il s'agit en fait du même texte (mot pour mot), lequel s'étend sur deux pages². C'est ce texte que nous allons analyser à présent.

Un premier paragraphe stipule que "le concessionnaire peut, tout en respectant le *Marco Regulatorio*, sous-concéder le service dans les circonstances et conditions qui

¹L'ambiguïté relative à la définition (différente selon le contrat et le *Marco Regulatorio*) du mot même de «concessionnaire», que nous avons évoqué auparavant, trouve sans doute ici une explication complémentaire. Le contrat est signé par Aguas Argentinas (à ce titre Aguas Argentinas est LE concessionnaire pour ce document), tandis que le *Marco Regulatorio* fixe des règles pour la zone concédée (d'où la définition au pluriel de la notion dans ce second document).

²Dans le contrat de concession, ses références précises sont : Comisión Técnica de Privatización de OSN, *Contrato de concesión*, chapitre 9 "Régimen de contratos", pages 68 et 69. Dans le *marco regulatorio*, il constitue le contenu de l'article 30.

suivent"¹. Au-delà de sa fonction purement introductive, ce paragraphe nous fournit un élément fondamental : *il ne peut y avoir de «sous-concession» sans l'aval du concessionnaire*. La «sous-concession» est une option à laquelle le concessionnaire peut prétendre recourir - sous réserve des conditions formulées ensuite - mais à laquelle il n'est nullement contraint. Personne (ni même l'*Ente*) ne peut obliger le concessionnaire à effectuer une «sous-concession». Notamment, tout candidat à la prestation de services sous le régime de la «sous-concession» devra, avant toute autre chose, persuader le concessionnaire de l'intérêt que représente pour lui la «sous-concession». Ainsi, le monopole de la prestation des services d'eau et d'assainissement dans la zone concédée ne peut être rompu qu'avec l'assentiment du concessionnaire.

Ce point étant souligné, analysons les conditions - objets de huit articles notés de a) à h) -, qui doivent être respectées pour que la «sous-concession» soit valide.

"a) Le concessionnaire devra solliciter l'autorisation préalable de l'*Ente Regulador* ainsi que l'approbation postérieure du contrat de sous-concession. À cet effet, le concessionnaire devra présenter une demande à l'*Ente Regulador* (...) [afin que celui-ci puisse] arrêter une décision. L'*Ente Regulador* disposera de six (6) mois pour approuver ou rejeter la demande. Le silence ou le rejet n'exonérera le concessionnaire d'aucune obligation (...) [dans la zone concernée] (...)."

Cet article affirme le pouvoir de l'*Ente* en matière de «sous-concession». Si la sous-concession ne peut être accordée sans l'aval du concessionnaire, *la décision d'octroyer ou non une «sous-concession» revient à l'Ente*. L'*Ente* dispose d'ailleurs également du pouvoir de résilier une «sous-concession» qui s'avérerait non conforme².

"b) Il ne pourra être accordé de sous-concessions qu'à l'intérieur des aires d'extension ou rémanente."

Rappelons les définitions relatives à l'«aire d'extension» et à l'«aire rémanente», telles qu'elles sont présentées dans le glossaire du *Marco Regulatorio* ou du contrat de concession même. Par «aire d'extension», il faut comprendre "le territoire compris dans les limites de la zone régulée pour lequel ont été approuvés des plans quinquennaux d'amélioration et d'extension du service assurés par le concessionnaire. Une fois réalisés ces plans, l'aire d'extension devient aire desservie (...)"; «l'aire rémanente», pour sa part, désigne "la portion de la zone régulée qui n'est atteinte ni par les aires desservies, ni par les aires d'extension". En conséquence,

¹Les passages entre guillemets dans toute cette sous-section sont des extraits traduits en français du texte juridique évoqué dans la note précédente.

²En effet, le paragraphe final de la section consacrée à la question de la "sous-concession" précise : "L'*Ente Regulador* dispose du pouvoir de déclarer éteinte la sous-concession au cas où l'une des conditions qui ont été mentionnées n'a pas été respectée".

l'ensemble des «aires d'extension» et de l'«aire rémanente» constituent toute la partie de la zone concédée ne disposant pas encore de service. Cela signifie qu'une sous-concession ne peut être accordée que dans les zones où le service n'existe pas encore. Cet article semble interdire la possibilité d'accorder une «sous-concession» à des prestataires déjà présents sous OSN (tels COMACO ou COA), puisque ceux-ci opèrent des services existant déjà sur les territoires concernés. Mais il n'en est rien. Car - et cela nous paraît fondamental de le préciser ici - les territoires desservis par COMACO et COA ont été explicitement considérés comme ne faisant pas partie de l'aire desservie¹. En fait, la notion d'«aire desservie» est elle-même assez vague² et tout porte à croire que le propos véritable de cet article soit d'*interdire au concessionnaire de sous-concéder un territoire où se trouvait un réseau auparavant géré par OSN*.

"c) Le service sous-concédé sera assujéti aux mêmes normes de service que celles exigées du concessionnaire (...). Les tarifs applicables ne pourront pas être supérieurs à ceux qui sont appliqués dans le reste de la concession".

Cet article insiste sur *l'égalité des conditions de prestation auxquelles sont soumis le concessionnaire et les éventuels sous-concessionnaires*. À noter que la condition d'égalité relative à la tarification constitue une très forte contrainte pour les éventuels candidats à la «sous-concession» compte tenu de leurs moindres capacités à réaliser des économies d'échelle. D'autre part, l'idée de traitement égalitaire est encore renforcée dans l'article g) : "En aucun cas, la sous-concession ne permettra de dénaturer le contrat de concession dans ses aspects économiques, techniques ou juridiques."

"d) Le sous-concessionnaire devra tenir une comptabilité totalement indépendante de celle du concessionnaire et sera assujéti au même régime d'audits comptables (...).

e) Le sous-concessionnaire sera soumis aux mêmes contrôles et obligations administratives, commerciales, d'investissements et de tout autre type, établis [dans la zone considérée] pour le concessionnaire (...)."

Si ces deux paragraphes sont encore bâtis sur le thème de l'égalité de traitement entre sous-concessionnaire et concessionnaire, ils représentent une

¹Cela fait l'objet d'une disposition réglementaire que nous n'avons pas pu identifier (annexe du contrat ou *Marco Regulatorio* ?), mais dont l'existence nous a été certifiée tant par des responsables de Aguas Argentinas et de l'ETOSS, que par ceux de COMACO.

²Le glossaire du chapitre 1 du contrat définit l'«aire desservie en eau potable» comme "le territoire dans lequel est assuré, effectivement, le service de distribution d'eau potable" et l'«aire desservie en égouts» comme "le territoire dans lequel est assuré, effectivement, le service d'égouts, d'assainissement pluvial et d'assainissement des eaux usées industrielles, que les normes en vigueur permettent de déverser dans le système d'égouts". Le mot à la fois clé et ambigu de ces deux définitions est l'adverbe «effectivement». Les services de COA et de COMACO n'étant pas inclus dans les zones desservies, «effectivement» semble en fait signifier ici «auparavant construits et gérés par OSN».

contrainte extrêmement forte sur le premier, car ils ont une conséquence sur son organisation interne même. En effet, l'éventuel sous-concessionnaire se doit d'être conforme aux normes d'audit internationales, et, partant, cela signifie quasiment que le sous-concessionnaire doit être une entreprise du même type. Les contraintes introduites par ces paragraphes vont donc bien plus loin que d'imposer au sous-concessionnaire les mêmes normes de service. Elles signifient *quasiment implicitement que seule une entreprise de même type que le concessionnaire peut être sous-concessionnaire*.

"f) La facturation totale annuelle des services donnés en sous-concession ne pourra pas excéder les vingt-cinq pour cent (25%) de la facturation totale annuelle du concessionnaire. (...)"

L'objectif de cette clause est que le concessionnaire n'ait pas recours de façon trop systématique à la «sous-concession» pour assurer le développement des services dans les zones où ils n'existent pas. Pour les juristes ayant élaboré le texte, *il s'agit de s'assurer que le concessionnaire ne recourt pas à des solutions lui permettant de se défaire sur des tiers dans les zones où la situation est délicate*.

"h) Dans tous les cas, le concessionnaire maintiendra la pleine et totale responsabilité de l'opération et de la maintenance du service sous-concédé."

Ce dernier article vise clairement à *dissuader le concessionnaire de recourir à la formule de la «sous-concession»*. En effet, le recours à la «sous-concession» n'est pas exempt de risque pour le concessionnaire. Notamment, celui-ci devra assumer toutes les conséquences (juridiques et financières) des erreurs commises par les éventuels sous-concessionnaires. Cela le contraint à développer son propre service de contrôle.

La lecture du contrat nous a permis de préciser la notion de «sous-concession» réalisée ci-dessus. Il apparaît que les conditions de sa mise en œuvre sont très exigeantes pour les éventuels candidats. En effet, ceux-ci doivent d'une part convaincre le concessionnaire, recevoir l'approbation de l'Ente et être en mesure d'assurer sur le territoire concerné un service aux mêmes normes de qualité technique et d'organisation administrativo-comptable que celui du concessionnaire ailleurs¹. Mais cette mise en œuvre est également exigeante pour le concessionnaire, la responsabilité de ce dernier restant entière. Aux yeux des juristes ayant élaboré le contrat, ce qui importe c'est d'assurer à la population de la zone concédée une

¹Il convient de plus d'ajouter à cela que, dans le chapitre du *Marco Regulatorio* consacré au concessionnaire, l'article 28 stipule : "Le concessionnaire et les éventuels sous-concessionnaires devront compter avec une expérience reconnue en matière de prestation des services d'eau potable et d'égouts, ainsi qu'avec une capacité spécifique et suffisante en matières technique et financière, pour assurer le service objet de la concession" (souligné par nous). Même s'il n'est pas précisé ce que signifie une "expérience reconnue", cet article témoigne d'une exigence supplémentaire pour tout éventuel candidat à la sous-concession.

qualité de service la plus uniforme possible, ce qui passe par un contrôle très serré du concessionnaire et la prévention maximale de tous les abus que pourrait commettre le concessionnaire pour se défaire de ses responsabilités. Aussi la notion de «sous-concession» est-elle abordée seulement au travers du filtre du contrôle du concessionnaire. Par conséquent, elle n'a pas été pensée pour permettre l'adaptation des structures alternatives gérant *de facto* des services dans la zone concédée, ou l'articulation future de nouvelles organisations au dispositif institutionnel.

Le caractère restrictif et contraignant de la notion de «sous-concessionnaire» (*subconcesionario*), inhérent à son origine même, apparaît de manière éclatante lorsque nous la comparons avec la notion de «sous-distributeur» (*subdistribuidor*) en place dans le secteur du gaz en Argentine et déjà évoquée dans ce travail¹. La formule du «sous-distributeur» permet aux structures communautaires ayant pris en charge directement la prestation du service de distribution de gaz à l'époque de l'entreprise publique nationale *Gas del Estado* de conserver - si elles le souhaitent - cette prérogative sur leur territoire, bien que celui-ci soit désormais inclus dans une zone régionale dévolue à une gestion privée. Dans ce cas, contrairement à la formule de la «sous-concession» en matière d'eau et d'assainissement de l'aire métropolitaine de Buenos Aires (où l'aval du concessionnaire constitue une condition indispensable), la décision de conserver ou de renoncer au service revient aux structures communautaires. D'autre part, la responsabilité du prestataire principal en matière de distribution de gaz pour la zone concernée est totalement désengagée, celui-ci étant seulement contraint à vendre le gaz en "bloc" à la structure communautaire opérant localement. La relation existant entre les différences fondamentales des deux notions et les conditions dans lesquelles elles ont émergé est patente. Tandis que dans le cas de l'eau à Buenos Aires, la notion de «sous-concessionnaire» a été définie à l'intérieur du contrat de concession, celle de «sous-distributeur» apparaît, dans le cas du gaz et au niveau national, suite à une campagne active de revendications menées par les responsables de services locaux de gaz (coopératives, communes et municipalités) de la province de Santa Fe qui s'estimaient lésés par le prestataire principal et ont finalement eu gain de cause. En conséquence, alors que la formule de «sous-distributeur» - fruit d'une revendication des propres structures communautaires -, a clairement pour objet de permettre leur permanence dans la nouvelle organisation du secteur, la formule de «sous-concession» n'est guère animée par la même intention : il s'agit, tout au plus, de pouvoir faire face, le cas échéant, à une situation exceptionnelle.

¹Nous renvoyons le lecteur à la fin de notre étude de cas concernant la province de Santa Fe.

La procédure des «*Obras por Terceros*»

La procédure des «*Obras por Terceros*» consiste en la réalisation de travaux de construction de réseaux, ainsi que leur éventuelle exploitation, par leurs propres usagers, soit directement, soit par une entreprise contractée à cet effet. Ce premier énoncé nous conduit à faire immédiatement deux remarques.

En premier lieu, bien que la traduction littérale de l'expression «*Obras por Terceros*» soit "travaux par des tiers", la procédure en question ne se limite pas forcément à la seule phase des travaux. Elle peut inclure une gestion transitoire des installations construites, sous certaines conditions, que nous évoquerons en détail par la suite.

En second lieu, cette procédure ne constitue pas, à proprement parler, une modalité entièrement nouvelle concernant les pratiques de construction des réseaux d'eau et d'égouts dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires. En effet, déjà au temps de OSN, il était possible aux riverains d'une zone donnée d'y recourir, dès lors que 70% d'entre eux avaient donné leur accord¹. OSN étudiait alors les propositions émises et, dans le cas où le projet était jugé viable techniquement, la "faisabilité" (*factibilidad*) du projet était accordée². À ce titre précisons que, au moment de la préparation de la concession des services, un certain nombre de dossiers ont été gelés. Et, parmi ses multiples attributions, le nouveau concessionnaire a hérité de la double charge de veiller à la bonne exécution des derniers projets dont la "faisabilité" avait été décidée mais pas encore délivrée, ainsi que d'analyser la pertinence des dossiers non étudiés mais déposés avant l'entrée en vigueur de la concession³. Cependant, la mise en concession des services est l'occasion de définir de façon plus claire et rationnelle cette procédure, et, partant, d'institutionnaliser par ce truchement une forme d'intervention de tiers en la matière. Cette mise au point se lit au travers des textes régissant la concession (contrat de concession et *Marco Regulatorio*).

Le contrat de concession évoque la possibilité de faire réaliser des ouvrages par des tiers. Plus précisément, il y est stipulé que "les usagers ont le droit de construire et d'opérer, eux-mêmes ou par l'intermédiaire de tiers, des ouvrages pour la fourniture d'eau potable et

¹L'assentiment de 70% des riverains concernés par le projet est en effet nécessaire pour que les travaux soient déclarés d'utilité publique par la municipalité correspondante, contraignant alors l'intégralité des riverains de la zone considérée à participer à leur financement.

²Voici la définition précise du terme «*factibilidad*» : "autorisation ou consentement octroyé par OSN à un tiers pour réaliser la construction d'infrastructures destinées à la prestation du service de distribution d'eau potable et/ ou des égouts." [Comisión Técnica de Privatización de OSN, *Contrato de concesión*, chapitre 1 "Aspectos Generales", page 9.]

³En effet, le contrat de concession indique, cette fois page 5 : "Le concessionnaire devra respecter dans les termes conclus par OSN les *factibilidades* octroyées jusqu'à la date de prise de possession [des services par Aguas Argentinas] (...) et pourra se prononcer sur les *factibilidades* en cours qui n'auront pas été résolues par OSN à [cette] date (...)".

d'égouts à l'intérieur de l'«aire d'extension» et de l'«aire rémanente», dans les termes de l'article 5, incises d) et e) du *Marco Regulatorio*¹. L'exposé des conditions sous lesquelles ce droit peut être exercé nous renvoie donc à l'analyse de l'extrait indiqué du *Marco Regulatorio*.

Analysons tout d'abord l'incise d) relative à l'«aire d'extension»². Plusieurs précisions sont apportées sur les modalités inhérentes à la procédure des «*Obras por Terceros*».

- "Avec l'autorisation du concessionnaire, les usagers pourront construire et opérer eux mêmes ou par l'intermédiaire de tiers des systèmes de captage et de distribution d'eau potable, ainsi que de collecte et de traitement des eaux usées. Les demandes d'autorisation devront recevoir une réponse de la part du concessionnaire dans un délai maximum de 90 jours après leur présentation, [délai] prorogable sous la condition d'un motif fondé une seule fois pour une période unique de durée identique. Une fois ce délai expiré, si le concessionnaire n'a pas répondu à la demande d'autorisation, celle-ci sera considérée comme délivrée automatiquement, sauf dans le cas où l'approbation technique aurait été rejetée. De plus, la responsabilité du concessionnaire sera la même que s'il avait expressément octroyé l'autorisation."³

Le principe général des «*Obras por Terceros*» est ici une nouvelle fois explicité. Une précision importante est apportée, à savoir l'obligation du concessionnaire de répondre à toutes les demandes qui lui sont faites dans un délai raisonnable. Ainsi, les dossiers ne peuvent pas être entassés sans être étudiés durant des mois, voire des années, pratique courante à la fin de l'époque OSN. *La non prise en compte d'un dossier ne peut donc être justifiée que sur la base d'un argumentaire technique.*

- "Les systèmes autorisés par le concessionnaire devront avoir reçu son approbation technique, être connus de ce dernier au regard des normes applicables, et seront susceptibles d'être inspectés par celui-ci. Dans tous les cas le présent *Marco Regulatorio* ainsi que les compétences de l'*Ente Regulator* seront appliqués strictement."

La compétence de l'Ente Regulator en matière de contrôle est totale sur les services construits par des tiers. Ceux-ci sont soumis aux mêmes exigences que le concessionnaire.

¹Comisión Técnica de Privatización de OSN, *Contrato de concesión*, page 32. Précisons ici que l'objet de l'article 5 du *Marco Regulatorio* est de préciser le régime juridique inhérent à chacun des types de territoires concernés par la concession, les incises d) et e) correspondant respectivement à l'«aire d'extension» et à l'«aire rémanente», dont les définitions ont été données précédemment et dont nous rappelons qu'elles correspondent aux territoires encore non desservis. C'est effectivement dans ces territoires que se pose le problème de l'extension des services.

²Nous ne retenons ici que les éléments de cette incise relatifs au thème des «*Obras por Terceros*», lequel n'est pas le seul abordé concernant le régime de l'«aire d'extension».

³Ce passage entre guillemets, ainsi que ceux qui suivent, sont - sauf indication contraire - extraits de l'incise d) de l'article 5 du *Marco Regulatorio*.

- "Les autorisations en la matière de la part du concessionnaire devront être communiquées à l'*Ente Regulator*. Les rejets de demandes d'approbation technique par le concessionnaire devront être raisonnables et justifiées et il pourra y être fait recours selon les termes de l'article 72 du présent *Marco Regulatorio*."

Précisons ici que l'article 72 concerne les modalités selon lesquelles les usagers des services peuvent recourir à l'*Ente Regulator* pour régler un différend qui les oppose au concessionnaire. Ainsi, l'extrait précédent affirme le *pouvoir relatif des usagers pour pouvoir mener à bout leur projet de «Obras por Terceros»*. Notons toutefois que l'expression "raisonnables et justifiées" (qualifiants les rejets éventuels) demeure floue, celle-ci pouvant être interprétée de diverses manières, compte tenu qu'aucun critère objectif n'est énoncé.

- "Les droits sur les systèmes construits par les usagers auront un caractère précaire et cesseront dès que le concessionnaire sera en condition, en accord avec les dispositions du présent [*Marco Regulatorio*] et du contrat de concession, de prendre en charge l'exploitation des systèmes et la prestation effective des services (...). La validité des autorisations prévues dans cette incise ne pourra s'étendre au delà de la date prévue dans le *Plan de Mejoras y Expansión* du service pour sa prestation de la part du concessionnaire. Dans le cas contraire, le système de sous-concession prévu dans l'article 30 [du *Marco Regulatorio*] devra être mis en place."

Cet extrait montre la limite de la procédure des «*Obras por Terceros*» en ce qui concerne l'articulation de ceux-ci au dispositif institutionnel. Même si leur place est reconnue, elle est précaire, ceux-ci ne pouvant prétendre assurer le service au-delà de la date de la desserte prévue par le concessionnaire selon le *Plan de Mejoras y Expansión*¹. *La seule façon de s'articuler durablement au nouveau dispositif institutionnel réside dans la formule de la sous-concession.*

- "Durant la période durant laquelle le service sera assuré par les usagers ou par des tiers, la responsabilité relative au bon accomplissement du *Marco Regulatorio* incombera au concessionnaire."

Ainsi, *la responsabilité du concessionnaire est totale en ce qui concerne ces services assurés par des tiers* dans le cadre de la procédure des «*Obras por Terceros*». Rappelons qu'il en est également ainsi dans le cas d'une «sous-concession».

¹Le contrat précise les conditions dans lesquelles doit être opéré le transfert des installations construites par des tiers au concessionnaire lors de leur prise en charge par ce dernier : "Dans tous les cas, les tiers transféreront, sans compensation financière d'aucune sorte, les travaux au concessionnaire, excepté dans le cas où il existerait un accord particulier entre les tiers en question et le concessionnaire" [Comisión Técnica de Privatización de OSN, *Contrato de concesión*, page 6 du contrat, souligné par nous]. À nouveau, un flou demeure : dans quel cas peut-il y avoir un accord particulier ?

En ce qui concerne l'«aire rémanente», l'incise e) reprend trois des éléments énoncés pour l'«aire d'extension» :

- l'affirmation du droit des usagers à solliciter du concessionnaire l'autorisation d'organiser la construction et la gestion de systèmes d'approvisionnement en eau et d'égouts ;
- l'obligation du concessionnaire de répondre à ces demandes en respectant un délai de 90 jours, qui peut n'être prorogé qu'une seule fois ;
- le respect par les tiers concernés des mêmes normes techniques que celles auxquelles est soumis le concessionnaire.

Il faut toutefois souligner plusieurs différences :

- le concessionnaire ne pourra rejeter une demande d'autorisation qu'en invoquant des motifs de protection de la Santé Publique, des ressources hydriques et de l'Environnement ;
- en revanche, la responsabilité du concessionnaire sur les services en question n'est pas mentionnée.

Ainsi, *tant que les zones concernées ne sont pas comprises dans les plans d'extension quinquennaux, la responsabilité du concessionnaire n'est pas engagée*. Ce qui semble présider une telle modalité, c'est le fait de laisser une possibilité aux populations des zones désavantagées par le calendrier des différents plans quinquennaux, d'accéder - à leur propre initiative - aux services sans à avoir à attendre 20 ans ou plus et sans que cela aille contre l'intérêt du concessionnaire¹.

La distinction faite par le *Marco Regulatorio* entre l'«aire d'extension» et l'«aire rémanente» montre implicitement deux philosophies différentes d'utilisation de la procédure de «*Obras por Terceros*». Dans l'«aire d'extension», les infrastructures construites sont directement reliées aux réseaux principaux. Les services sont assurés immédiatement par le concessionnaire et, par conséquent, la question de la gestion de ces services par les tiers ne se pose pas. Il en va différemment dans l'«aire rémanente», où les installations réalisées ne sont pas connectées avant plusieurs années aux réseaux opérés par le concessionnaire. Or, l'accès aux services dès la fin des travaux constitue la motivation véritable des tiers qui s'y sont impliqués. Cet accès rend alors nécessaire l'organisation par ces tiers d'une gestion locale autonome des installations², organisation reconnue institutionnellement et qui perdure tant que les réseaux du prestataire n'atteignent pas la zone considérée. La procédure des «*Obras*

¹En effet, le concessionnaire n'a aucune raison de vouloir assumer une responsabilité sur un territoire sur lequel il n'opère pas encore ou ne doit pas opérer prochainement. Signalons toutefois que le concessionnaire est habilité à vérifier que les installations construites dans l'«aire rémanente» ainsi que les services qui y sont attachés vérifient bien les mêmes normes que celles auxquelles il est lui-même soumis.

²Avec, en particulier l'utilisation de la ressource souterraine pour le service d'eau potable.

por Terceros» permet donc une implication reconnue et réglementée de tiers non seulement dans la construction de réseaux d'eau potable et d'assainissement dans les zones de l'aire métropolitaine de Buenos Aires qui n'en sont pas encore dotées, mais également, le cas échéant, dans leur opération transitoire. À ce titre, cette formule peut également contribuer à l'institutionnalisation d'une gestion pluraliste des services d'eau et d'assainissement de l'aire métropolitaine de Buenos Aires¹.

Les positions *a priori* de Aguas Argentinas et de l'ETOSS

Quelle que soit la possibilité théorique envisagée d'articulation d'un nouvel acteur au nouveau dispositif institutionnel en place dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires («sous-concession» ou octroi de «*Obras por Terceros*»), il est apparu que l'accord du concessionnaire - Aguas Argentinas - constitue un préalable nécessaire à son adoption effective. Même si le concessionnaire ne possède pas tout pouvoir dans ce domaine, puisque toute proposition doit ensuite être visée et également acceptée par l'ETOSS, son rôle en la matière est prédominant. C'est pourquoi, il est fondamental d'identifier les positions des responsables de Aguas Argentinas quant à l'usage qu'ils comptent faire *a priori* des formules de «sous-concession» et de «*Obras por Terceros*». Il s'agit en particulier de savoir si ces positions témoignent d'une mentalité autre que celle - très excluante - du prestataire antérieur, OSN².

En amont de la question des formules de «sous-concession» et de «*Obras por Terceros*», il convient de relever une différence fondamentale entre Aguas Argentinas et OSN quant à leur perception respective du contenu de leur mission. En effet, contrairement à l'ancien acteur public, pour lequel prestation du service et réalisation de travaux constituaient un tout indissociable, le concessionnaire privé considère la prestation de service comme étant le cœur de sa mission.

¹En effet, pour des tiers entamant une procédure de «*Obras por Terceros*» dès le début de la concession, la gestion autonome "transitoire" des services peut durer plusieurs années, voire plus de quinze ans pour le seul service d'eau potable dans le cas de certaines zones les plus éloignées des réseaux actuels du concessionnaire (Cf. le tableau intitulé *Obligations de Aguas Argentinas en matière de développement des services*, où l'on peut lire qu'au bout de 15 ans de concession, 8% du Grand Buenos Aires ne sera pas encore doté du service d'eau par Aguas Argentinas). De plus, au terme de sa gestion "transitoire", la structure locale peut, le cas échéant et en fonction de la dynamique qui l'anime, postuler ensuite pour l'octroi d'une "sous-concession".

²Afin de disposer de l'opinion la plus "a priori" sur ces questions, nous avons interrogé un assistant de la direction générale de Aguas Argentinas issu de la Lyonnaise des Eaux, groupe occupant le rôle d'opérateur dans le consortium. En effet, parmi les responsables actuels de Aguas Argentinas se trouvent également des anciens dirigeants de OSN. Mais ceux-ci ne sauraient aborder la question sans "a priori" compte tenu de leur expérience passée, comme nous aurons l'occasion de l'indiquer dans la suite de notre analyse.

"Il faut bien comprendre que Aguas Argentinas se positionne comme une société de services et non comme une entreprise de travaux. C'est la grosse différence avec Obras Sanitarias de la Nación, Obras Sanitarias. Nous, nous estimons que nous avons à faire du service et que nos revenus et notre capacité ne doivent pas provenir du fait que l'on pose des tuyaux, mais du fait que l'on est capable d'apporter aux gens un service de qualité."¹

Compte tenu de cette optique générale, les responsables de Aguas ont un *a priori* positif sur la procédure des «*Obras por Terceros*».

"Aguas Argentinas est tout à fait intéressée par les «*Obras por Terceros*», qui se réfèrent à la phase de construction des réseaux.(...) Il est clair qu'une partie [de l'extension] des réseaux se fera par des «*Obras por Terceros*»."²

L'intérêt de Aguas Argentinas pour la formule des «*Obras por Terceros*» ne réside pas seulement dans l'apparent désintérêt de l'entreprise à assumer un rôle dans la construction des réseaux, mais dans le fait que cette formule peut constituer un outil précieux pour répondre au défi considérable auquel l'entreprise doit faire face en matière de développement des réseaux. Car le principe de fonctionnement de la formule des «*Obras por Terceros*» permet à Aguas Argentinas de multiplier les chantiers de construction de réseaux secondaires, sans avoir à déployer ses ressources humaines dans une même proportion. En effet,

"(...) une association de riverains se structure, se donne un caractère juridique, en général le temps de réaliser les travaux. [Cette association] collecte auprès des riverains l'argent et assure la réalisation des réseaux secondaires. Car Aguas Argentinas a le droit de percevoir une charge d'infrastructure auprès des riverains pour la réalisation des réseaux secondaires. Alors, au lieu que ce soit fait par Aguas Argentinas, c'est fait par une entreprise avec laquelle on fait les réseaux et on ne fait plus payer [au riverain] cette charge d'infrastructures."³

Il en résulte un gain de temps potentiel tout à fait appréciable pour les usagers des quartiers les plus défavorisés au regard du calendrier de travaux défini dans le contrat et que doit respecter Aguas Argentinas. En effet, selon le contrat, certains quartiers pourraient n'être desservis qu'en fin de concession, c'est-à-dire dans une trentaine d'années !

¹Entretien avec l'assistant de la Direction Générale de Aguas Argentinas (14/09/93). L'interlocuteur insiste sur le mot *Obras*, lequel signifie travaux. Il convient d'ailleurs de noter que le nom de l'ancienne entreprise publique, *Obras Sanitarias de la Nación* (Travaux Sanitaires de la Nation), est très évocateur : d'une part, *Sanitarias* témoigne clairement de l'origine hygiéniste de l'entreprise (éviter une nouvelle épidémie de choléra du type de celle de 1871) ; d'autre part, *Obras* nous apprend qu'il s'agit de répondre à ce problème d'hygiène par des travaux (l'exploitation du construit constituant une conséquence mais non la finalité de l'entreprise) ; enfin, *Nación* indique le niveau centralisé d'intervention. Pour sa part, le nom "Aguas Argentinas" apparaît comme relativement neutre. Il est néanmoins possible d'y déceler une aspiration du consortium (ou, plus exactement, de certains des membres le composant) à ne pas limiter leur implication dans le secteur au seul territoire de l'aire métropolitaine de Buenos Aires...

²Entretien avec l'assistant de la Direction Générale de Aguas Argentinas (14/09/93).

³Entretien avec l'assistant de la Direction Générale de Aguas Argentinas (14/09/93).

D'autre part, Aguas Argentinas est confronté à la procédure des «*Obras por Terceros*» dès le début de la concession car - rappelons-le - une procédure comparable existait déjà au temps de OSN. En héritant de la charge d'étudier un certain nombre de dossiers laissés en suspens sur ce sujet, le nouveau concessionnaire effectue - par obligation contractuelle - l'apprentissage concret de cette procédure. Aguas Argentinas entend toutefois exercer un contrôle plus strict en la matière, afin d'éviter certaines dérives constatées et préjudiciables à la qualité des services du temps de OSN.

"Nous avons relancé la procédure de «*Obras por Terceros*» qui existait au temps de OSN (...). Il y avait toute une pile de demandes en ce sens qui avait été gelée avant la privatisation, que l'on est en train de réétudier maintenant. Bien sûr avec des contrôles beaucoup plus stricts que ce qu'il y avait avant, parce que les «*Obras por Terceros*» étaient l'un des points de corruption importants. Il y avait un contrôle très faible et des considérations techniques qui étaient très peu respectées. Ça, c'est clair que ça n'existe plus aujourd'hui, ça n'existera plus, cela se fera dans un cadre correct et, oui, cela se fera."¹

L'accent est mis sur la nécessité de sélectionner les entreprises partenaires avec plus de rigueur.

"Il y a beaucoup d'entreprises intéressées et cela a même été très abusif, puisque je me souviens d'un cas où il y avait une entreprise de pose de tuyaux de gaz qui avait fait des «*Obras por Terceros*», avait collecté la charge d'infrastructure, avait posé les tuyaux de gaz, mais n'avait pas dit aux gens qu'il n'y avait pas de réseau primaire... Donc, les gens avaient leur connexion de gaz, mais ils n'avaient pas de gaz !" ²

La formule de la «sous-concession», entraînant l'implication de tiers dans la fonction même de prestation du service, ne suscite pas le même enthousiasme des responsables de l'entreprise.

"La question de la gestion pose d'autres problèmes : de garantie, de qualité de service,... (...) le *pliego* est assez restrictif : il faut que le service présente les mêmes caractéristiques que celui de Aguas Argentinas."³

Néanmoins, ceux-ci se gardent d'exclure cette possibilité *a priori*, faisant montre d'une position pragmatique en la matière.

"Notre position par rapport à cela, elle viendra éventuellement à partir des premiers exemples qui pourront se mettre en place. Si ça marche, pourquoi pas ? (...) L'idée de Aguas Argentinas, c'est de dire :

¹Entretien avec l'assistant de la Direction Générale de Aguas Argentinas (14/09/93).

²Entretien avec l'assistant de la Direction Générale de Aguas Argentinas (14/09/93).

³Entretien avec l'assistant de la Direction Générale de Aguas Argentinas (14/09/93). Le *pliego* est le cahier des charges auquel est soumis l'entreprise. Il comporte, entre autres choses, le calendrier de travaux s'échelonnant sur les 30 années de la concession, au terme duquel l'intégralité de la zone de concession doit être desservie.

«si l'on trouve une sous-concession avec un équilibre financier pour les deux parties, alors pourquoi pas ?»¹

Le pragmatisme annoncé par les responsables de Aguas Argentinas a aussi une autre raison. Ces responsables sont conscients que le calendrier de travaux auquel l'entreprise est soumise désavantage une frange de la population. Car, si ce calendrier était respecté *stricto sensu*, certains quartiers ne seraient pas desservis avant 25 ou 30 ans, ce qui paraît difficilement acceptable. D'un autre côté, le calendrier implique déjà un effort d'investissement très important pour Aguas Argentinas. Aussi, toute solution permettant de satisfaire plus rapidement cette population désavantagée sans entraîner de surcharge d'investissement est de nature à intéresser Aguas Argentinas.

"Ce qui sous-tend tout cela, ce sont les délais d'extension du réseau. Il n'est pas évident que l'on puisse dire longtemps aux gens qu'ils n'auront l'eau que dans 15 ans. On n'est pas arquebouté sur les «metas du pliego». S'il y a un moyen de les anticiper, l'ETOSS y trouvera certainement un intérêt. (...) [En conséquence,] si la qualité du service est respectée, Aguas Argentinas y trouvera un intérêt à partir du moment où cela n'entraîne pas une surcharge d'investissements, (...) [lesquels] sont déjà très lourds."²

Bien que plus intéressés par les «*Obras por Terceros*» que par la formule de la «sous-concession», les responsables de Aguas Argentinas n'ont pas un *a priori* négatif sur cette dernière. La position initiale de l'entreprise semble guidée par un pragmatisme consistant à ne négliger aucun des outils pouvant lui permettre de mener au mieux sa mission.

De son côté, l'ETOSS ne semble pas avoir, au début de la concession, une opinion particulière en ce qui concerne l'usage des deux formules étudiées. Il faut dire qu'alors, l'ETOSS ne revêt qu'un caractère embryonnaire. La petite vingtaine d'employés qui compose l'organisme doit s'occuper de l'intégralité de ses missions.

"Au début, l'équipe de travail était très réduite, on était en plein processus de sélection du personnel (...). Pour cette raison, ceux qui étaient là [depuis le début], nous faisons un peu de tout"³

Dans ce contexte, l'ETOSS s'attache à deux objectifs majeurs : d'une part, essayer de définir un mode de relation viable avec le concessionnaire⁴, et, d'autre part, compléter son personnel. La procédure des «*Obras por Terceros*» ou la formule de la «sous-concession» ne figurent

¹Entretien avec l'assistant de la Direction Générale de Aguas Argentinas (14/09/93).

²Entretien avec l'assistant de la Direction Générale de Aguas Argentinas (14/09/93).

³Entretien avec un responsable du département "qualité de service" de l'ETOSS (15/09/94).

⁴Il s'agit en effet d'éviter des frictions d'entrée de jeu.

pas directement à l'ordre du jour des activités d'urgence dans lequel se démène l'organisme. Aussi, il n'existe pas vraiment de position *a priori* de l'*Ente Regulador* sur le sujet.

C- COMACO ET AGUAS ARGENTINAS : VERS UNE ACTION COORDONNEE ?

La mise en place d'une gestion pluraliste des services d'eau et d'assainissement dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires ne peut pas se décréter. C'est pourquoi notre analyse ne peut s'arrêter à l'étude des textes. Connaître les positions *a priori* de Aguas Argentinas et de l'ETOSS sur l'usage des différentes formules permettant l'articulation de tiers au nouveau dispositif est également insuffisant. En fait, il est indispensable d'analyser la manière dont les différents acteurs impliqués se situent concrètement par rapport aux possibilités recensées. Nous allons nous livrer à cet exercice en revenant sur le cas de COMACO.

Dans la première partie de cette étude de cas, nous avons vu comment COMACO - expérience exemplaire de gestion des services d'eau et d'assainissement par une structure communautaire dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires - avait assuré son développement de façon autonome, en marge de l'action de l'entreprise étatique OSN.

Il s'agit à présent de dégager ce que nous enseigne l'histoire des seize premiers mois de la concession sur les possibilités effectives de la coopérative de coexister avec le nouveau dispositif institutionnel, voire de s'articuler à celui-ci, en partant du comportement et des attitudes adoptées par les différents acteurs (COMACO, Aguas Argentinas et ETOSS).

Les ambitions optimistes de COMACO...

Interrogés sur la manière dont ils voient l'avenir, les responsables de COMACO relativisent la situation de la coopérative par rapport aux priorités auxquelles est confrontée Aguas Argentinas.

"Je pense que, à Aguas Argentinas, ils ne savent pas bien ce qu'ils vont faire, du fait qu'ils ont à faire face à tant de problèmes plus urgents que le nôtre. Comme nous ne sommes pas si importants que cela, nous passons au second plan."¹

¹Entretien avec un responsable de COMACO (1/12/93).

Cependant, conscients des possibilités juridiques existantes et des contraintes qui y sont attachées, ils évoquent les trois scénarios possibles :

"La première possibilité est que, lorsqu'ils arrivent dans la zone, ils nous exproprient purement et simplement. La seconde possibilité est qu'ils considèrent ce que nous avons fait comme des «*Obras por Terceros*», qu'ils nous l'achètent et qu'ils assurent ensuite le service. Et la troisième possibilité est qu'ils nous considèrent comme sous-concessionnaire, figure prévue dans le contrat. C'est-à-dire qu'ils disent : «ce secteur fonctionne sans problème, mais, comme par contrat, il nous appartient, nous vous désignons «sous-concessionnaire»."1

Dans tous les cas, la coopérative semble perdante par rapport à la situation dont elle a bénéficié jusqu'à présent.

"La solution la moins nuisible est la troisième, celle de devenir sous-concessionnaire. Mais c'est une solution qui nous porte préjudice tout de même, car nous perdons notre indépendance."2

En dépit de cette perte, COMACO ambitionne de négocier auprès de Aguas Argentinas le statut de «sous-concessionnaire». Mais il s'agit là d'une ambition à moyen terme, laquelle n'apparaît pas comme une priorité aux yeux des responsables de la coopérative. En effet, compte tenu de l'échéancier d'extension des services auquel est soumis le concessionnaire, la coopérative dispose de temps pour se préparer à cette négociation.

"Ils ont un plan d'extension à respecter. Ce plan indique, en ce qui concerne le partido de Tres de Febrero qu'il doit être totalement doté de services d'eau et d'assainissement pour la fin de l'an 2008. Comme nous nous trouvons à la pointe [du partido], si l'on applique la logique d'extension des réseaux existants, nous serons les derniers atteints."3

En fait, en ce début de concession, la coopérative attend surtout de pouvoir réaliser l'extension de ses services.

"L'intention est toujours de pouvoir faire croître l'institution, en étendant les services, tout au moins dans toute la zone où il serait raisonnable de le faire (...). On ne prétend rien d'autre."4

Plus précisément, il s'agit de pouvoir étendre les services au quartier de Pablo Podesta, lequel s'étend entre Martín Coronado et l'usine de traitement des eaux usées de COMACO et comprend environ 5.000 habitations (cf. carte). Pour les responsables de la coopérative, il s'agit d'une prétention légitime à plusieurs titres :

¹Entretien avec un responsable de COMACO (1/12/93).

²Entretien avec un responsable de COMACO (1/12/93). Ce propos montre également à quel point l'idée d'autonomie est très fortement ancrée dans la culture de la coopérative.

³Entretien avec un responsable de COMACO (1/12/93).

⁴Entretien avec le gérant de COMACO (19/09/94).

- du point de vue technique, en raison de la morphologie actuelle des infrastructures de la coopérative au regard de celles désormais gérées par Aguas Argentinas et du territoire concerné ;

"Nous ne sommes pas une île perdue au milieu d'une grande maille. Nous ne sommes pas du tout entourés par les réseaux (...) de Aguas Argentinas. Du côté de Morón, il n'y a rien et il n'y aura rien. (...) [Aussi,] priver d'un service des gens qui pourraient en bénéficier immédiatement, et dire que la canalisation d'égouts qui passe à seulement 20 m de [notre] (...) usine d'épuration doit aller ailleurs est une aberration technique."¹

- du point de vue de la protection de la ressource en eau souterraine ;

"Il s'alimentent à partir de l'aquifère à l'aide de *bombeadores*, dont certains sont bons, d'autres une vraie calamité qui dégradent l'aquifère, car ce sont des installations techniquement mal réalisées, lesquelles conduisent à la recharge de l'aquifère dans les zones basses et inondables avec de l'eau contaminée."²

Au cours des dix dernières années, COMACO a présenté à plusieurs reprises à OSN un projet d'extension de ses services au quartier Pablo Podesta. Mais, compte tenu de la vision monolithique du secteur de la part de l'entreprise étatique et des phénomènes de corruption inhérents à la passation de marchés publics, cette demande est toujours restée lettre morte³. C'est pourquoi les responsables de la coopérative se félicitent du remplacement de OSN par le dispositif bi-acteurs Aguas Argentinas - ETOSS. Selon eux, l'implication d'une entreprise privée dans la gestion des services devrait éradiquer toute ingérence d'intérêts politiques jugés néfastes.

"L'un des principaux apports que peut avoir la privatisation, indépendamment du discours idéologique que chacun peut avoir, c'est un point fondamental, inégalable : avoir enlevé de la sphère des politiques les décisions d'entreprise, d'ordre économique, et, chose fondamentale en ce qui nous concerne, d'analyse technique."⁴

Ainsi, les responsables de la coopérative se montrent confiants quant à son avenir et aux possibilités de collaborer de manière fructueuse avec Aguas Argentinas.

"Maintenant ce sont les techniciens qui vont décider, le concessionnaire avec son caractère d'entreprise. S'il en va bien

¹Entretien avec le gérant de COMACO (26/07/94). La phrase soulignée s'explique par le fait qu'une frange non urbanisée et non urbanisable, s'étendant sur plus de 5 km et d'environ 1 km de large, traversée en son centre par la rivière Morón, sépare la zone des quartiers Martín Coronado et Pablo Podesta de la frontière entre le *partido* de Tres de Febrero et le *partido* de Morón. (Cf. Plans présentés au début de l'étude de cas).

²Entretien avec le gérant de COMACO (26/07/94).

³En ce qui concerne l'assainissement, OSN avait défini, dès 1952 un projet d'assainissement de toute la partie ouest de l'agglomération de Buenos Aires. Ce projet, resté seulement sur le papier pendant plus de trente années, a néanmoins servi de prétexte pour refuser tout autre proposition concernant le développement des services dans la zone.

⁴Entretien avec le gérant de COMACO (1/12/93).

ainsi, je crois que la coopérative connaîtra un grand bond en avant et que nous établirons une très bonne relation avec Aguas Argentinas."¹

... frustrées par d'infructueuses démarches

Compte tenu de son optimisme, COMACO cherche, dès le début de la concession, à tisser des liens privilégiés avec Aguas Argentinas. Elle désire prouver sa compétence et ainsi obtenir de l'entreprise privée l'autorisation de réaliser enfin son programme de travaux prévus dans le quartier de Pablo Podesta.

Mais COMACO n'arrive pas à établir immédiatement les contacts pertinents. En effet, s'adressant directement à l'entreprise, les responsables de la coopérative ne parviennent pas à atteindre les véritables décideurs.

"Nous [avons] entrepris des démarches pour voir comment nous pourrions arriver à ceux qui prennent les décisions politiques dans l'entreprise. Les décisions politiques, c'est le directeur qui les prend, pas les gérants. Or, [lorsque] nous avons commencé nos démarches, nous n'arrivions pas à dépasser le niveau des gérants. [On nous disait :] «Parlez avec le gérant !», mais, évidemment, l'information ne remontait pas au-delà."²

La coopérative tente alors d'établir un lien d'une manière indirecte. Les pistes les plus diverses sont explorées. Ainsi, l'entreprise SOLDATI, alors principal partenaire financier de la Lyonnaise des Eaux dans le consortium Aguas Argentinas, est contactée. Mais celle-ci refuse de s'engager. L'Alliance Coopérative Internationale est également sollicitée, l'idée des responsables de COMACO étant d'utiliser les contacts établis en France avec la Lyonnaise des Eaux par les coopératives locales ! En effet, les responsables de la coopérative pensent que des situations analogues, ou au moins comparables, existent en France et que la Lyonnaise des Eaux a l'habitude d'y faire face³. Enfin, la coopérative essaie de tirer parti de l'existence d'un lien familial éloigné entre l'ancien directeur de COMACO et le directeur de Aguas Argentinas d'alors.

"L'épouse de l'ancien président [de COMACO], Monsieur P., est cousine d'un Monsieur C., lequel a une entreprise de pompes funèbres en France et connaît le directeur [de Aguas Argentinas], le Monsieur C. d'ici. C'est pourquoi nous étions aussi en train de voir si nous pouvions établir un lien par ce biais là."⁴

¹Entretien avec le gérant de COMACO (1/12/93).

²Entretien avec le gérant de COMACO (1/12/93).

³Or, il n'existe justement pas de "situation comparable" en France. Cette absence de référence sur le territoire national (et donc de savoir-faire adapté) contribue d'ailleurs largement à l'embarras des responsables de Aguas Argentinas issus de la Lyonnaise des Eaux pour se situer vis-à-vis de COMACO, comme nous l'indiquerons plus précisément dans la suite de notre analyse.

⁴Entretien avec le gérant de COMACO (1/12/93).

Aucune de ces pistes citées n'aura le temps d'aboutir, car c'est finalement à l'initiative de Aguas Argentinas qu'un contact formel est établi entre les deux entités. En effet, ayant appris que la coopérative réalisait des travaux d'extension, l'entreprise privée lui envoie une lettre recommandée lui sommant de les arrêter sur le champ et de s'expliquer. Les responsables de la coopérative ne comprennent pas cette attitude, en raison de la nature des travaux concernés.

"On a fait une petite extension dans une zone, qui était à nous, qui n'était pas desservie parce qu'il n'y avait pas d'habitants et qui, maintenant, a été lotie. C'est pourquoi on a étendu le service. Mais il s'agissait d'une zone qui était dans notre rayon d'action. Nous n'avons pas réalisé de travaux en dehors de notre rayon d'action."¹

La coopérative répond tout de même à la requête de Aguas Argentinas en fournissant les éléments témoignant de sa bonne foi. Par lettres recommandées interposées, la tension monte entre les deux entités.

"Ils nous ont envoyé trois demandes d'explication. Nous avons renvoyé trois réponses. [Les gens de] Aguas Argentinas n'ont jamais renvoyé de quatrième lettre et n'en enverront pas, car ils sont à court d'arguments."²

Ce premier incident montre la grande réserve émise par le concessionnaire envers COMACO. Celui-ci paraît sur la défensive et, à la place du dialogue de confiance désiré par la coopérative, c'est un climat de méfiance réciproque qui s'instaure.

Par la suite, COMACO obtient toutefois des rendez-vous avec plusieurs responsables de Aguas Argentinas, dont l'un avec le directeur général adjoint de l'entreprise³. Ce rendez-vous se passe bien, les responsables de COMACO, qui font part de leur projet d'étendre leurs services à Pablo Podesta, ont l'impression d'être écoutés. Néanmoins, les mois passent et la coopérative n'obtient plus aucune nouvelle de l'entreprise, la requête de la coopérative concernant le quartier de Pablo Podesta restant lettre morte. Les responsables de COMACO

¹Entretien avec un responsable de COMACO (19/09/94). Par "rayon d'action" (souligné par nous), il faut comprendre le territoire défini selon l'ordonnance municipale N°666/71 par laquelle COMACO a hérité de la responsabilité des services de la zone (cf. première partie de l'étude de cas). Or, les travaux à l'origine du différend avec Aguas Argentinas concernent huit *manzanas* (îlots de forme carrée de 100 m X 100 m), lesquelles sont incluses dans le territoire défini par cette ordonnance.

²Entretien avec le gérant de COMACO (26/07/94).

³Au cours de l'année 1993, les responsables de COMACO ont rencontré :

- le directeur général adjoint de l'entreprise (un cadre français issu de la Lyonnaise des Eaux) ;
- le responsable du département des infrastructures (un ingénieur argentin récemment embauché, sans passé dans OSN) ;
- le responsable des relations institutionnelles (un ancien ingénieur OSN).

déplorent de retrouver dans l'attitude des responsables de Aguas Argentinas des comportements comparables aux anciens responsables de OSN, lesquels se sont toujours montrés hostiles à la coopérative, dont ils soupçonnent l'influence.

"On revient aux procédures d'antan, n'est-ce pas ? Ce sont des notes menaçantes, des intimidations («Répondez dans les dix jours à telle requête»), nous n'avons jamais aucune réponse et nous ne savons pas du tout ce qui se passe. C'est quelque chose de triste, parce que, réellement, on pouvait penser que l'arrivée d'entreprises [étrangères] (...) allait changer les choses de manière radicale. On a en fait le sentiment que les choses sont du pareil au même. On est toujours dans la même situation."¹

Pour les responsables de la coopérative, ce blocage s'explique par l'influence exercée sur les dirigeants de Aguas Argentinas par les anciens responsables de OSN.

"Notre intention a toujours été la même. Ne pas avoir affaire à des interlocuteurs qui soient influencés par les gens de OSN. Sinon, ça ne peut pas aller. Comme on dit en Argentine (...) : «La réalité que l'on voit dépend de la couleur que l'on met devant soit.» Par conséquent, si C. [PDG de Aguas Argentinas] veut voir COMACO et qu'il met devant lui les gens de OSN pour nous filtrer, nous ne pouvons lui apparaître que comme des indésirables. Comme nous l'a dit l'ingénieur F. «vous êtes deux héritages indésirables : COA et COMACO»."²

C'est pourquoi la coopérative cherche par tous les moyens à rencontrer des interlocuteurs de la nouvelle structure qui ne soient pas marqués par l'influence des anciens responsables de OSN. Mais cela n'est guère évident, compte tenu du poids de ces anciens responsables dans la nouvelle entreprise, ceux-ci étant les seuls à pouvoir assurer la nécessaire continuité institutionnelle de la gestion.

"Nous essayons de développer une stratégie qui puisse, à un moment donné, laisser de côté les gens de OSN pour avoir une relation directe avec les véritables dirigeants de l'entreprise. (...) [Aguas Argentinas], ceci est une question stratégique, au début, n'a pas eu d'autre choix que de reprendre les gens de OSN. Car il n'est pas possible d'assumer une entreprise sans une certaine continuité institutionnelle, même si le concept de réorganisation de l'entreprise est diamétralement opposé à ce qu'était OSN."³

Les relations de COMACO avec l'ETOSS au cours de cette même période se sont également révélées décevantes, voire problématiques. Conformément à ses prérogatives, l'ETOSS a réalisé périodiquement des contrôles de la qualité des eaux distribuées par COMACO. La coopérative n'a eu accès aux résultats desdites analyses uniquement lorsque celles-ci révélèrent des anomalies, l'organisme régulateur exigeant alors des explications au

¹Entretien avec le gérant de COMACO (26/07/94).

²Entretien avec le gérant de COMACO (26/07/94). À un moment de l'entretien, le gérant de COMACO sollicite même notre aide pour que nous lui fassions rencontrer des responsables français de Aguas Argentinas.

³Entretien avec le gérant de COMACO (26/07/94).

travers d'une lettre recommandée. Depuis le début de la concession, cela est arrivé en deux occasions.

Une première fois, l'ETOSS a décelé un taux de nitrates exceptionnellement élevé, puisque de 200 ppm. Ce résultat a surpris énormément les responsables de la coopérative, compte tenu du fait que les analyses réalisées par le CIIA (*Centro de Investigación de Ingeniería*) - organisme reconnu compétent aux services desquels COMACO a recours - ont toujours indiqué des teneurs près de dix fois inférieures. Pour les responsables de la coopérative, ce résultat indique surtout le peu de sérieux avec lequel sont effectuées les analyses de l'ETOSS.

"Ils nous ont envoyé une note où ils nous ont dit que nous donnions de l'eau avec 200 ppm de nitrate. Mais l'ingénieur qui est venu nous apporter cette note nous a dit lui-même : «Je n'y crois pas». Cela dénote un manque total de sérieux de la part de ceux qui ont à fixer la politique et à faire les contrôles adéquats."¹

Une seconde lettre recommandée de l'ETOSS indiquait une teneur en chlore résiduel insuffisante. Sur ce point encore, la coopérative critique l'opinion émise par l'organisme, invoquant que la norme de chloration adoptée ne doit pas être absolue mais relative au service considéré.

"Nous ne nous sommes jamais préoccupé d'avoir la teneur en chlore résiduelle que réclame le ministère de la santé publique, (...) [car] il s'agit d'une norme générale donnée en raison du grand nombre de [types de] sources d'approvisionnement d'eau existantes. (...) Cela n'a aucun sens de soumettre la population aux inconvénients inhérents à une teneur en chlore qui altère le goût de l'eau lorsque l'on a une dosification du chlore qui est suffisante pour traiter n'importe quelle urgence survenant dans le réseau (...) [et] lorsque l'on est assuré que la qualité de l'eau du sous-sol est bonne et qu'il n'y a pas de risque imminent."²

Et un autre responsable de la coopérative d'ajouter :

"De la même nappe que la nôtre, certains extraient de l'eau pour la mettre en bouteille en tant qu'eau minérale. Et, pour l'eau minérale, il n'est pas exigé de chloration."³

Il y a quelques années encore, COMACO n'effectuait aucune chloration de son eau. C'est contrainte et forcée par la loi adoptée suite aux risques de propagation du choléra en Argentine au cours de l'année 1990 que la coopérative s'y est résignée.

¹Entretien avec le gérant de COMACO (26/07/94).

²Entretien avec le gérant de COMACO (26/07/94).

³Entretien avec un responsable de COMACO (26/07/94).

"Lorsque l'épidémie [de choléra] est arrivée, l'État a rendu obligatoire la chloration. C'est un crime de chlorer cette eau parce qu'elle est très bonne, mais cela serait prendre un risque énorme de ne pas le faire dans le cas où surviendrait un cas de choléra dans la zone et où l'on viendrait à savoir qu'on ne chlore pas."¹

L'absence de considération dont est l'objet la coopérative de la part de l'organisme régulateur conduit celle-ci à assimiler l'ETOSS à Aguas Argentinas.

"L'ETOSS semble être un partenaire de Aguas Argentinas. Je le dis comme ça, parce qu'ils ont la même attitude envers nous, une attitude consistant dans une certaine mesure à nous menacer, à ne pas nous apporter de réponses, à chercher à préparer le chemin pour Aguas Argentinas."²

Seize mois après le début de la concession des services de l'aire métropolitaine de Buenos Aires au consortium Aguas Argentinas, les responsables de la coopérative COMACO sont déçus. En dépit des efforts déployés et des entretiens obtenus, la situation n'a pas changé.

"Il y a dix ans, nous aurions pu réaliser l'approvisionnement en eau potable dans le quartier Pablo Podesta. Il y a environ 5.000 habitations. C'est-à-dire, il y a environ 5.000 *bombeadores*. Ces gens-là, que boivent-ils ? L'ETOSS ou quelqu'un d'autre s'est-il préoccupé de savoir ce qu'ils avalaient ? Ils savent qu'il s'agit d'eau contaminée, qui ne peut pas être bue. Mais si nous, nous les avons pourvus d'un réseau public et réalisé les perforations comme il le faut du point de vue technique, et si nous avons distribué [l'eau] au travers de réseaux à la bonne pression, la qualité de l'eau qu'ils auraient bue aurait-elle été meilleure ou pire ?"³

Toutefois, la coopérative garde espoir. En effet, selon ses responsables, il est possible de trouver une solution de collaboration entre Aguas Argentinas et COMACO qui soit avantageuse pour les deux partis. Mais pour identifier cette solution, l'instauration d'un véritable dialogue de confiance est nécessaire.

"Je ne sais pas quelle peut être la forme [d'une collaboration entre COMACO et Aguas Argentinas]. C'est une question que nous devons débattre, mais la conclusion est celle-là : quelle que soit la forme qui se mettra en place dans le futur, il faudra passer par le chemin du dialogue."⁴

Les avatars de COMACO en ce début de concession contrastent fortement avec les positions *a priori* de Aguas Argentinas et de l'ETOSS concernant les «*Obras por Terceros*». Pour lever cette contradiction apparente, il faut identifier les facteurs expliquant l'inertie dont témoignent les acteurs du dispositif institutionnel.

¹Entretien avec un responsable de COMACO (19/09/94).

²Entretien avec le gérant de COMACO (26/07/94).

³Entretien avec le gérant de COMACO (26/07/94).

⁴Entretien avec le gérant de COMACO (26/07/94).

L'inertie de Aguas Argentinas

Durant les premiers mois de la concession, Aguas Argentinas doit affronter toute une série de problèmes. Il s'agit de reformer de fond en comble l'organisation interne de l'entreprise tout en faisant face dans l'urgence à de nombreux problèmes techniques, en raison de l'obsolescence de certaines installations. Deux projets qui fédèrent les efforts de Aguas Argentinas au cours de cette période permettent de prendre la mesure des réformes entreprises :

- le "*Plan de Retiro Voluntario*" (Plan de retraite volontaire), qui contribue à faire passer en quelques mois l'effectif du personnel de l'entreprise de 7.400 employés à 4.000 environ, avec tout ce que cela suppose en termes de négociations avec les syndicats d'une part, de redéfinition des tâches assignées au personnel demeurant dans l'entreprise d'autre part ¹;
- Le "*Plan Emergencia Verano 93/94*" (Plan d'urgence pour l'été 93/94), qui consiste en un ensemble de dispositions techniques et organisationnelles visant à assurer aux usagers actuels un service correct tout au long de l'été, l'enjeu étant très important en termes d'image pour l'entreprise².

Avec un tel cahier des charges, la question de l'extension des réseaux et des services, si elle constitue bien un enjeu majeur de la concession, ne se trouve pas parmi les priorités immédiates de Aguas Argentinas. Cela conduit l'entreprise à plutôt freiner le recours aux «*Obras por Terceros*», procédure nécessitant tout de même un certain investissement en terme de contrôle de sa part. Aguas Argentinas est d'autant plus confortée dans cette attitude qu'elle fait l'expérience de la difficulté de trouver des partenaires véritablement fiables en la matière.

¹Il était prévu initialement que la réduction du personnel s'échelonne sur cinq années à partir de la prise en main des services par Aguas Argentinas. Un premier "*Plan de Retiro Voluntario*", financé par l'État argentin a assuré une réduction immédiate d'environ 1.600 employés. Aguas Argentinas a organisé son propre "*Plan de Retiro*" en parallèle. Les conditions offertes aux candidats au départ (organisées sur la base d'un dédommagement légèrement inférieur à un mois de salaire par année de salaire) ont rencontré un succès inespéré. Pour plus de précisions sur la réorganisation interne de l'entreprise au cours de ces premiers mois, nous renvoyons le lecteur au mémoire de D.E.A. de François SCHWEIGER (*La nouvelle gestion de l'eau à Buenos Aires*, 1995, Paris : IHEAL, 88 pages + annexes), qui a exercé des tâches d'audit interne à Aguas Argentinas en 1994.

²Ce plan pour l'été 93/94 apparaît comme une étape préliminaire nécessaire et un test pour l'entreprise. En effet, son objectif est "d'assurer la fiabilité du système, qualité de base indispensable pour pouvoir mener les travaux d'entretien prévus dans les programmes quinquennaux". Plus précisément, "la première priorité consiste à améliorer la fourniture d'eau pour l'été. Au cours des dernières années, OSN dû affronter de nombreux problèmes de pénurie d'eau qui affectèrent de vastes secteurs de la population desservie. Cet été, grâce à ce plan d'urgence, un grand nombre de clients, qui par le passé ont eu des difficultés d'approvisionnement, noteront des améliorations réelles." [Aguas Argentinas, 1993, *Servicio de agua potable y desagües cloacales Capital Federal y Gran Buenos Aires : Estado de situación al 1° de mayo de 1993, Plan de acción para el verano '93/94*, Décembre, 9 p.]

"Notre rôle, bien qu'il s'agisse de «*Obras por Terceros*», est de nous assurer que le projet pourra être mené à son terme. (...) [Or,], le principal problème qu'il y a lorsque l'on travaille dans ce pays, c'est que l'on a souvent affaire à des entreprises, des entités qui s'engagent à réaliser des choses en dehors de toute logique, qu'ils assurent avec certitude qu'elles vont les faire du jour au lendemain, mais tout cela sans avoir ni les moyens techniques, ni les moyens financiers, ni rien du tout."¹

L'inertie dont font preuve Aguas Argentinas et l'ETOSS envers COMACO trouve aussi son explication dans le "statut de fait" particulier de la coopérative. Le cas de COMACO se distingue de la plupart des autres structures communautaires impliquées jusqu'alors dans la gestion de services d'eau à l'intérieur de la zone de concession. Dans le Grand Buenos Aires, il existe un certain nombre de micro-réseaux de distribution d'eau, chacun assurant la desserte de quelques îlots à peine. Aux yeux des responsables de Aguas Argentinas, ces réseaux, gérés tant bien que mal par des petites coopératives ou d'autres types d'associations d'habitants (*juntas vecinales, sociedades de fomento*,...), constituent autant de foyers de contamination potentielle. Aussi, la politique de l'entreprise consiste, dès que cela est possible, à les raccorder au réseau principal, à les rénover et à en assurer directement l'opération. À de rares exceptions près, ce raccordement est bien vécu par les riverains et les associations, ces dernières se sentant plutôt soulagées d'une tâche de gestion jugée pesante². Tel n'est pas le cas de COMACO, qui a su assurer des services d'une qualité ne mettant pas en cause à brève échéance la santé publique et, d'autre part souhaite continuer son action.

Aux dires du responsable de la "zone ouest" de Aguas Argentinas (zone sur laquelle se trouve COMACO), la coopérative - tout comme l'entreprise COA qui opère dans son voisinage - aurait le statut spécial de «*zona desvinculada*» (littéralement : zone non reliée). Les quelques éléments glanés au cours de l'entretien avec ce responsable sur ce statut spécial sont assez surprenants.

"Les coopératives COA et COMACO ont un statut de «desvinculado» de la concession. C'est-à-dire qu'ils ont leur propre vie jusqu'à ce que

¹Entretien avec le responsable de la "zone ouest" de Aguas Argentinas (15/09/94). À un autre moment de l'entretien, ce responsable précise :

"Nous nous trouvons très souvent face à des entreprises qui ne sont que des coquilles vides. Je parle d'entreprises de travaux qui se présentent pour poser des canalisations sur un territoire de 400 *manzanas* et qui n'ont qu'un compresseur, 2 camions et un capital social de 2.000 pesos."

²Dans le cas de la coopérative STELLA MARIS (qui avait fait l'objet d'une monographie lors de l'étude coordonnée par F. BRUNSTEIN, 1992, Op. Cit.), Aguas Argentinas a dû faire preuve d'une certaine souplesse institutionnelle. Cette coopérative s'était créée pour assurer la desserte en eau potable d'un petit quartier d'une dizaine de *manzanas* destiné à des anciens professionnels de la marine nationale. Après avoir procédé à la connexion des installations de la coopérative avec son propre réseau, Aguas Argentinas s'est confronté au refus d'un certain nombre d'usagers de payer la taxe de connexion au service. Ces derniers arguaient qu'ils n'avaient rien à payer à Aguas Argentinas, car, depuis toujours, la coopérative leur distribuait de l'eau. Après discussion, les responsables d'exploitation de Aguas Argentinas de la zone et les dirigeants de la coopérative sont parvenus à un accord : cette dernière continuerait son existence formelle, afin de gérer l'interface avec les habitants (et notamment le recouvrement de la taxe évoquée), tandis que, du point de vue technique, Aguas Argentinas prendrait tout en charge.

change la situation. (...) «Desvinculado» signifie que la responsabilité de Aguas Argentinas n'est pas engagée en ce qui concerne l'eau et l'assainissement dans cette zone. (...) La situation des zones «desvinculadas», au-delà des textes réglementaires, dépend des problèmes techniques qui s'y trouvent. (...) Ces situations existent parce qu'il y a une loi antérieure à celle de la concession qui reste valide jusqu'à la fin du contrat que peut avoir la coopérative ou l'entité avec l'État."¹

Pour notre part, nous avons vainement cherché dans les textes à notre disposition l'expression «*zona desvinculada*» ou l'évocation explicite du cas de COMACO comme étant soumis à un régime spécial. De leur côté, les responsables de COMACO contestent l'existence d'une clause spécifique inhérente à leur coopérative et leur interprétation sur leur statut actuel diverge de celle faite par le responsable de la "zone ouest" de Aguas Argentinas.

"Quand les limites de la concession ont été définies, les cas de COMACO et de COA ont été soulignés. Mais il a été précisé que ces services se trouvaient à l'intérieur de la zone de concession. C'est-à-dire que la responsabilité de la prestation des services sur ces territoires incombe à Aguas Argentinas."²

En fait, il est probable que cette expression n'ait pas de véritable valeur juridique. Mais son utilisation et les différences d'interprétation témoignent bien d'une réalité : il existe une volonté nette de Aguas Argentinas de considérer le cas de COMACO comme spécifique. Dans ce but, un flou *de facto* est entretenu quant au statut de la coopérative. Et tout semble indiquer que Aguas Argentinas désire profiter de ce flou pour gagner du temps.

"Ce n'est pas quelque chose que nous analysons, car ce n'est pas une question pour aujourd'hui. La question d'aujourd'hui, pour Aguas Argentinas, c'est de faire en sorte que les gens qui nous réclament le service puissent avoir une réponse dans le délai le plus rapide possible et avec la qualité que nous pouvons garantir. Voilà notre préoccupation. L'avenir des zones «desvinculadas», pour l'instant, n'est pas l'une de nos priorités."³

Concrètement, la véritable particularité du cas de COMACO réside peut-être dans le fait qu'il ne pose pas que la question des «*Obras por Terceros*», mais également celle du recours à la formule de «sous-concession». C'est au travers de cette perspective que les responsables de Aguas Argentinas jugent la coopérative, et non au travers de son projet de «*Obras por*

¹Entretien avec le responsable de la "zone ouest" de Aguas Argentinas (15/09/94). Signalons que la dernière assertion de l'interviewé est totalement erronée. En effet, le seul texte régissant la prestation des services de la zone de Martín Coronado par COMACO est l'ordonnance municipale 666/71. Remarquons également que COA est présentée comme une coopérative, alors qu'il s'agit d'une S.A. Cette erreur nous semble révélatrice d'une tendance générale de Aguas Argentinas à assimiler les deux entités.

²Entretien avec le gérant de COMACO (19/09/94). Nous n'avons pas trouvé de référence précise sur le sujet dans les documents en notre possession (contrat de concession seulement et *marco regulatorio*).

³Entretien avec le responsable de la "zone ouest" de Aguas Argentinas (15/09/94). Il convient de noter que, au passage, Aguas Argentinas bénéficie de la complicité de l'ETOSS, qui, en n'intervenant pas, ne remet pas en question cette situation de *statu quo*.

Terceros» concernant le quartier de Pablo Podesta. Cet amalgame se fait au détriment de la possibilité de réaliser les travaux dans ce quartier.

Par ailleurs, Aguas Argentinas a absorbé un certain nombre d'anciens dirigeants d'OSN en raison de leur expérience et de leur connaissance du terrain. Plusieurs d'entre eux occupent des fonctions proches de la Direction Générale de l'entreprise. Or, ces anciens dirigeants d'OSN sont fortement hostiles à la formule de la «sous-concession» ainsi qu'à la procédure des «*Obras por Terceros*», dès lors que cette dernière implique une gestion au moins transitoire des installations par les tiers concernés. Une telle gestion est en effet jugée incompatible avec l'ambition que se doit d'avoir le nouveau consortium international. Les propos tenus par l'un de ces anciens dirigeants d'OSN, aujourd'hui conseiller à Aguas Argentinas, sont à ce titre éloquents.

"Si, en Argentine, nous avons choisi de recourir à la Lyonnaise - car nous avons choisi -, nous avons choisi, pour ainsi dire, l'orchestre symphonique de Paris. Alors je ne veux pas qu'un violoniste de *cuarta* vienne opérer l'un des services."¹

Dans le cas de COMACO, ce que les anciens responsables de OSN mettent en cause apparemment, ce sont la compétence et la viabilité technique de la coopérative. L'argumentation avancée repose sur trois points :

- premièrement, il n'y aurait pas de ressource en eau digne de ce nom dans le *partido* de Tres de Febrero ;

"À San Martín, Tres de Febrero et Morón, il n'y a pas, pour l'ingénieur sanitaire, de sources souterraines. (...) [La nappe] n'est pas fiable. (...) il y a des nitrates au-dessus de la normale et la salinisation est au-dessus de la normale. (...) Cela fait 25 ans que cette situation dure. (...) Les gens s'y approvisionnent peut-être, mais les gens marchent aussi parfois à contre-courant."²

- en second lieu, vendre de l'eau "en bloc" à la coopérative serait absurde ;

"Je n'ai pas d'autre possibilité que de fournir de l'eau superficielle (...) [provenant] de mon usine [de potabilisation]. Pourquoi le ferai-je ? (...). Dans ce cas précis, cela n'a aucun sens."³

- enfin, l'usine de traitement des eaux usées de COMACO ne fonctionnerait pas, entraînant la responsabilité juridique du concessionnaire.

"L'usine de traitement des eaux usées de COMACO ne fonctionne pas. Et c'est moi qui ai la responsabilité pénale parce que cette usine ne fonctionne pas. Oui ou non ? Et, je vais devoir avoir un surveillant pour contrôler cette usine..."⁴

¹Entretien avec un conseiller de la direction de Aguas Argentinas, ancien dirigeant d'OSN (15/07/94). Les termes "*de cuarta*" sont fortement péjoratifs. Ils signifient : de quatrième catégorie (le dernier mot étant sous-entendu).

²Entretien avec un conseiller de la direction de Aguas Argentinas, ancien dirigeant d'OSN (15/07/94).

³Entretien avec un conseiller de la direction de Aguas Argentinas, ancien dirigeant d'OSN (15/07/94).

⁴Entretien avec un conseiller de la direction de Aguas Argentinas, ancien dirigeant d'OSN (15/07/94).

La conséquence de ce diagnostic apparaît comme inéluctable : Aguas Argentinas doit prendre à sa charge ces services.

Cependant, les arguments techniques avancés par notre interlocuteur témoignent d'une vision assez partielle de la réalité. Reprenons-les un par un.

1. *L'absence d'une eau souterraine correcte dans le partido de Tres de Febrero.* C'est, semble-t-il, l'argument-clé. Certes, à plusieurs reprises, des analyses effectuées sur l'état de la nappe souterraine dans le *partido* de Tres de Febrero ont mis en évidence un dépassement du seuil toléré de nitrates. Cependant, les analyses de l'eau distribuée par COMACO réalisées par un organisme spécialisé et indépendant, à partir de prélèvements effectués en mars 1994 par ce même organisme aux lieux de pompage de la coopérative, ont clairement conclu à la potabilité de l'eau¹. De plus, une des premières actions entreprises par Aguas Argentinas a été de rouvrir un nombre important de puits (85 sur un total de 320) afin de pouvoir mener à bien son plan pour l'été 93/94. Bien que certains des interlocuteurs interrogés affirment qu'il s'agit là d'une solution transitoire pour augmenter la dotation en eau et, en particulier éviter une pénurie au cours de l'été, et qu'il sera nécessaire à terme de fermer les puits, nous n'avons trouvé personne à Aguas Argentinas pour nous dire que l'eau souterraine extraite de leurs puits était impropre à la consommation... Plus encore, au cours de la description des installations dont il a la charge, le responsable de l'exploitation de la "zone ouest" de Aguas Argentinas (qui regroupe les territoires des *Partidos* de San Martín, Tres de Febrero, Morón et La Matanza) nous a signalisé la présence sur ce territoire de 76 puits, dont un certain nombre de ces puits dans le *partido* de Tres de Febrero. Ces puits ont fait l'objet d'une attention particulière et leur contribution à l'alimentation en eau potable de la zone n'est pas négligeable².

"Nous avons rénové tous les 80 puits, tous les systèmes de chloration. Nous avons rénové les systèmes d'injection, les systèmes

¹L'organisme en question est le CIIA (*Centro de Investigación de Ingeniería*), lequel dépend de l'INTI (*Instituto Nacional de Tecnología Industrial*) et de la Faculté d'Ingénierie de l'Université de Buenos Aires. Les auteurs de l'étude - réalisée sur la base d'échantillons relevés dans les 8 puits semi-enfouis appartenant à COMACO - indiquent : "1) Du point de vue des caractéristiques micro-biologiques, les 8 échantillons analysés vérifient les critères de potabilité établis par les «Normes minimales de qualité d'eau produite et livrée au service» (Pouvoir Exécutif National, décret N°999/92). 2) Du point de vue des caractéristiques chimiques, les critères de qualité analysés sont également vérifiés, à l'exception de l'Alcalinité totale, qui dépasse légèrement la limite fixée (400 mg/l) dans les puits 1 à 7. Il faut toutefois préciser que les «Spécifications pour l'eau de boisson», en vigueur durant l'existence de l'entreprise *Obras Sanitarias de la Nación* indiquaient, pour le paramètre Alcalinité totale, une valeur acceptable de 400 mg/l, et une limite tolérable de 800 mg/l." (CIIA, courrier à COMACO joint aux analyses, 13/04/94, pages 1 et 2). L'Alcalinité totale dans les échantillons analysés se situe dans la fourchette 353 - 488 mg/l, soit nettement en dessous de la limite tolérée par OSN. Quant au niveau de nitrates, que notre interlocuteur ex-OSN jugeait critique, il est partout inférieur à 23 mg/l. Pour donner un ordre d'idée, le seuil défini en France pour les nitrates est actuellement (1997) de 50 mg/l.

²La production moyenne de chacun de ces puits est de 60 m³/h. L'ensemble de leur production mensuelle s'élève à 3,5 millions de m³ pour un total d'eau distribuée sur la zone de 18 millions. C'est donc près de 20% de l'eau distribuée sur la zone qui provient de la ressource souterraine.

d'automatisation, la partie électrique et une partie des abris. (...) Nous avons également construit de nouveaux puits, justement en attendant qu'arrive l'eau de surface (...)."1

Même si les propos ci-dessus montrent que, pour le concessionnaire, le recours à l'eau souterraine consiste en une solution provisoire (qui peut d'ailleurs durer) en attendant l'arrivée d'eau superficielle², la qualité de cette eau ne nous a jamais été décrite par ce responsable comme étant, à l'heure actuelle, préjudiciable à la santé des consommateurs, ni même hors normes. Aussi, les éléments rassemblés ci-dessus nous incitent à penser que l'assertion de notre interlocuteur ex-OSN sur «l'inexistence de ressources en eau souterraine dans les Partidos de San Martín, Tres de Febrero et Morón» est un tantinet exagérée, voire erronée, et, partant, son argument contestable. D'autre part, si la situation de la nappe venait à se dégrader fortement, il resterait l'option d'acheminer l'eau dans la zone par une grosse canalisation et de la vendre "en bloc" à la coopérative, éventualité justement présentée comme absurde par notre interlocuteur.

2. *L'absurdité de vendre de l'eau en "bloc" à la coopérative.* La vente d'eau en "bloc" est pourtant une pratique que OSN adopte avec la municipalité de Quilmes, pratique reprise par Aguas Argentinas dans le cadre du contrat de concession. Il est donc clair qu'il n'existe pas de véritable obstacle technique à l'adoption à terme d'une telle solution, si l'évolution de la contamination de la nappe venait à se confirmer. Il reste toutefois un argument économique, l'entreprise n'ayant effectivement *a priori* aucune raison de se démettre d'une partie de son territoire.

3. *Les problèmes de qualité de la gestion de COMACO.* Certes, l'eau rejetée par COMACO ne respecte pas tous les critères de qualité requis par OSN en ce qui concerne le rejet de ses eaux usées³. Néanmoins, la coopérative assure un traitement de ses eaux usées, ce qu'OSN n'a pratiquement jamais réalisé. En effet, collectant les effluents d'une zone d'environ 5 millions d'habitants, OSN ne disposait que d'une station d'épuration de 300.000 équivalents habitants et, par conséquent, sa participation à la pollution de l'environnement était considérable. Aussi, la critique adressée à COMACO apparaît tout à fait exagérée compte tenu de la prestation assurée par OSN, ceci d'autant plus que la coopérative est en train de construire une nouvelle station d'épuration qui va lui permettre d'accroître très sensiblement sa capacité d'épuration.

¹Entretien avec le responsable de la "zone ouest" de Aguas Argentinas (15/09/94).

²L'argument étant encore ici que des analyses réalisées sur des eaux prélevées dans la zone auraient montré des taux de nitrates élevés.

³Notamment, le niveau maximal de DBO5 (indicateur de qualité des effluents) requis par OSN pour rejeter dans le río Morón est de 50 mg/l. COMACO, dont l'usine de traitement fonctionne en surcharge, rejette à un niveau compris entre 75 et 80 mg/l.

En fait, c'est le mode d'organisation qu'entraîne la présence d'une coopérative qui est fondamentalement incompatible avec la conception technique héritée d'OSN et l'organisation administrative qui lui est associée. Dans cette vision, l'articulation entre le concessionnaire et une coopérative n'est pas pensable, car elle doit reposer sur une confiance mutuelle. C'est ainsi, nous semble-t-il, qu'il faut interpréter le recours aux arguments techniques évoqués auparavant.

"Quel est mon intérêt d'avoir une coopérative ici, au milieu d'une gestion intégrale ? Je suis responsable s'ils assurent mal l'opération du service, je suis responsable s'ils ont des nitrates, je suis responsable si leur station [d'épuration] ne fonctionne pas, je suis responsable de toutes sortes de choses, et quel est mon intérêt ?"¹

Après une année de concession, l'analyse des anciens responsables de OSN intégrant Aguas Argentinas semble avoir influencé certains responsables de l'entreprise issus de la Lyonnaise des Eaux.

"Nous pensons premièrement que la qualité des services rendus par Aguas Argentinas est supérieure à celle qui peut se rendre dans les quartiers. L'eau est *a priori* de meilleure qualité que celle qui vont chercher dans les nappes peu profondes qui sont assez contaminées. En second lieu, d'un point de vue «empresarial», les coûts marginaux d'intégration de petits services dans l'aire même de la concession sont tout à fait marginaux (...) Et puis notre société est plutôt orientée vers le développement que vers la récession."²

Enfin, le blocage de la situation est très lié aux problèmes rencontrés en début de concession concernant les petits travaux d'extension réalisés par COMACO. L'incident qui en a découlé a instauré un climat de méfiance réciproque entre les deux acteurs, au lieu de la confiance ambitionnée par la coopérative. Depuis lors, COMACO n'arrive pas à être perçue par les responsables de la zone de Aguas Argentinas comme une véritable collaboratrice potentielle.

"Chaque fois qu'il y a eu une discussion avec les représentants de COA ou de COMACO, ça s'est passé de la manière suivante. Il ne s'agissait pas d'un problème technique, mais d'un conflit portant sur les limites commerciales : «je veux m'étendre ici !», «Non, c'est mon territoire !», etc. Je n'ai jamais eu l'occasion de parler de questions techniques avec eux, les gens de COA et de COMACO ne sont pas intéressés par les questions techniques. Ce qui les intéresse, c'est : «Comment faire pour nous étendre, pour vendre tel ou tel service, pour faire tel ou tel chantier»."³

Dans ce contexte la coopérative a sans doute souffert de son inexpérience relative en matière de construction d'une collaboration avec un acteur, devenant en quelque sorte victime des valeurs qui l'ont constituée. En effet, habituée depuis de longues années à élaborer ses projets

¹Entretien avec un conseiller de la direction de Aguas Argentinas, ancien dirigeant d'OSN (15/07/94).

²Entretien avec le responsable de projets en Argentine de la Lyonnaise des Eaux (31/08/94).

³Entretien avec le responsable de la "zone ouest" de Aguas Argentinas (15/09/94).

dans un contexte d'hostilité de la part des autres acteurs (OSN et la municipalité de Tres de Febrero), COMACO interprète sans doute de manière trop radicale et véhémement les réticences et la méfiance de Aguas Argentinas. La coopérative, nous l'avons vu au-dessus, finit par assimiler ces réactions à celles de l'ancienne entreprise étatique, et, partant, se persuade implicitement de l'impossibilité de collaborer fructueusement avec Aguas Argentinas. Par un effet de retour, cette assimilation peut être de nature à conforter l'attitude "d'inertie méfiante" de Aguas Argentinas.

Plusieurs facteurs semblent donc expliquer la réticence des responsables de Aguas Argentinas vis-à-vis du projet de «Obras por Terceros» présenté par COMACO : *le caractère secondaire que revêt le problème* posé par le cas de COMACO en regard de l'ampleur des défis que doit affronter l'entreprise en début de concession ; *la situation particulière de statu quo* attribuée par Aguas Argentinas à COMACO ; *l'hostilité manifestée envers la coopérative par les anciens responsables de OSN* qui ont intégré Aguas Argentinas ; enfin, *la relative inexpérience de la coopérative en matière de dialogue*. Remarquons toutefois que le poids de chacun de ces facteurs est susceptible d'évoluer avec le temps. En ce sens, ils ne sauraient présager de façon définitive de la relation à terme entre les deux acteurs, fruit d'un apprentissage mutuel.

L'avenir de COMACO

L'analyse des seize premiers mois de la concession montre que l'avenir de COMACO est assujéti à une évolution des mentalités des acteurs. Pour que cet avenir soit assuré, il est tout d'abord indispensable que Aguas Argentinas nuance l'opinion des anciens responsables de OSN et analyse de manière plus pragmatique les potentialités qu'offrent les structures communautaires. Dans cette éventualité, il est également nécessaire que l'ETOSS ne manifeste pas d'hostilité à la nouvelle approche de l'entreprise. Enfin, l'avenir de COMACO passe aussi par une remise en question de son mode de fonctionnement par elle-même, car la coopérative doit se doter d'un savoir-faire en matière de négociation et de coopération¹. Sans la réunion de ces trois conditions à plus ou moins longue échéance, le sort de la coopérative se trouvera compromis.

Les dernières nouvelles que nous avons pu obtenir à ce sujet semblent témoigner d'une évolution plutôt positive. En effet, selon une information communiquée en avril 1996

¹Rappelons que, compte tenu du contexte hostile à l'époque de l'entreprise étatique OSN, la coopérative s'est développée en se centrant sur elle-même, privilégiant un fonctionnement de plus en plus autarcique.

par Fernando BRUNSTEIN dans un bref courrier électronique, COMACO aurait obtenu les autorisations nécessaires pour la réalisation des travaux et la gestion d'infrastructures d'assainissement de tout un quartier de la zone. D'ores et déjà, l'équipe technique de COMACO serait passée de 14 à 40 ouvriers en vue de mener à bien ledit projet. L'opération signifierait, une fois les travaux achevés, une augmentation du nombre des usagers de la coopérative d'environ 50%. Il s'agit là d'une information certes très parcellaire, laquelle soulève toute une série de questions :

- S'agit-il du quartier de Pablo Podesta ?
- L'opération concerne-t-elle le service d'eau potable, les égouts, ou les deux ensemble ?
- S'agit-il d'infrastructures indépendantes, reliées au système actuel de COMACO, ou encore connectées à des installations gérées aujourd'hui par Aguas Argentinas ?
- S'agit-il de «*Obras por Terceros*» ou y-a-t-il également une procédure de sous-concession des services ?

Au-delà de ces questions auxquelles il ne nous est guère possible de répondre, les éléments évoqués par notre informateur montrent une amélioration sensible de la qualité de dialogue entre les acteurs. En particulier, COMACO semble avoir acquis un minimum de crédibilité aux yeux de Aguas Argentinas.

D- PERSPECTIVES DE LA GESTION PLURALISTE DANS LE GRAND BUENOS AIRES

L'analyse des textes juridiques régissant la concession a montré que Aguas Argentinas ne disposait pas d'une grande marge de manœuvre pour déléguer une partie de son action à des tiers. En effet, l'objet principal du *Marco Regulatorio* semble être de limiter au maximum les possibilités de délégation à un tiers de ses obligations. D'autre part, l'étude du cas de COMACO révèle que la construction d'une collaboration avec une association d'usagers ne va pas de soi pour l'entreprise. Dans ces conditions, l'évolution récente de la position concrète de Aguas Argentinas envers COMACO (récemment évoquée) correspond-elle à une évolution plus globale de l'entreprise par rapport au thème de la gestion pluraliste ? Autrement dit, après plusieurs années de concession, Aguas Argentinas a-t-elle une volonté réelle, c'est-à-dire concrétisée par des projets, d'impliquer des tiers dans la construction et la gestion des services de l'aire métropolitaine de Buenos Aires ? Quelles sont alors les différentes formes

que revêtent ces projets ? Telles sont les questions que nous aimerions évoquer brièvement en conclusion de cette étude de cas¹.

Pour y répondre, nous allons revenir sur les modalités d'extension des réseaux et des services, qui, comme nous l'avons déjà indiqué, constituent un enjeu majeur de la concession. En effet, les problèmes concrets en ce domaine, non prévus initialement mais rencontrés par Aguas Argentinas au fil de la concession, peuvent être de nature à modifier son point de vue quant à l'opportunité de recourir à des tiers.

Obligations d'extension et situations "non standard"

Comme nous l'avons déjà indiqué lors de la présentation du nouveau dispositif institutionnel en vigueur, l'extension des réseaux et des services constitue l'objet d'un programme spécifique, le PMES (*Plan de Metas de Expansión del Servicio*). Subdivisé en six plans quinquennaux (*Planes Quinquenales*), eux-mêmes revus périodiquement, ce programme exige de la part du concessionnaire un effort massif et continu sur toute la durée de la concession. Au terme de celle-ci, l'intégralité des usagers de l'aire métropolitaine de Buenos Aires sera dotée du service d'eau potable et plus de 90% seront connectés aux égouts².

Du point de vue de la rationalité économique de l'entreprise, et en considérant le territoire de la concession comme homogène, l'intérêt de Aguas Argentinas est d'assurer directement la conduite des travaux correspondants et d'assurer la gestion des services sur tout le territoire. Néanmoins, il convient de nuancer cette assertion au regard de la réalité de la concession et de la variété des zones concernées. Deux types de problèmes - le délai important avant la date prévue de construction des infrastructures d'une part, la difficulté de financement d'autre part - conduisent à des situations que nous pouvons qualifier de "non standard".

La première situation "non standard" correspond aux zones du territoire de concession dont l'accès aux services n'est pas prévu avant un certain nombre d'années. En effet, comme nous l'avons déjà souligné, dans la seule logique du PMES, certaines zones ne seront pas connectées aux services avant au moins vingt ans. Aussi, il n'est pas évident que les populations acceptent cette situation. En même temps, les nombreuses obligations auxquelles

¹Nous ne saurions prétendre traiter correctement ces questions, ne disposant pas de données de "première main" qui y soient relatives, compte tenu que notre dernière enquête de terrain remonte à la fin de l'année 1994. Néanmoins, nous espérons avoir convaincu notre lecteur de l'intérêt de les aborder même succinctement.

²Cf. le tableau intitulé *Obligations de Aguas Argentinas en matière de développement des services*, présenté avec le nouveau dispositif institutionnel.

est déjà soumis le concessionnaire l'empêchent de systématiser sous sa houlette des opérations d'anticipation sur le calendrier prévu. Sa position d'*a priori* pragmatique annoncée en début de concession quant au recours éventuel à la formule de la «sous-concession» et à la procédure de «*Obras por Terceros*» montre que Aguas Argentinas était consciente de ce problème dès le début¹.

La seconde situation "non standard" concerne les zones où se pose un problème de financement de l'extension des réseaux. Le problème du financement provient du fait qu'il engage directement l'usager des services. Pour être relié aux services, tout usager doit s'acquitter d'une somme forfaitaire comprise entre 300 et 1000 \$², laquelle doit être acquittée en un seul versement. Dans certaines zones de population à bas revenus, nous assistons à une "insolvabilité relative" de la population. Par "insolvabilité relative", nous voulons signifier que l'entreprise se heurte au refus de la population de payer le coût de la connexion, soit que cette population n'ait réellement pas les moyens de payer, soit qu'elle considère comme abusif ce montant³.

Contrairement à la première situation "non standard", cette seconde situation "non standard" n'était pas appréhendée au début de la concession par Aguas Argentinas. Elle est plus problématique pour l'entreprise car elle remet en question sa capacité à remplir les obligations contractuelles en matière d'extension des services. C'est pourquoi, les responsables de l'entreprise prennent cette question très au sérieux. À ce titre, ce cas de situation "non standard" peut constituer une incitation supplémentaire à inventer des mécanismes impliquant des tiers. C'est ce que nous allons regarder pour finir.

¹Cela ne signifie pas pour autant que l'entreprise trouve immédiatement un positionnement concret en accord avec l'énoncé de sa position *a priori*, comme en témoignent les vicissitudes rencontrées par COMACO dans le cas du quartier de Pablo Podesta, situé dans une zone ne devant être atteinte - selon le PMES - par les services de l'entreprise qu'en 2008.

²Ce montant varie en fonction de plusieurs critères :

- selon qu'il s'agit d'une connexion à l'un des deux services seulement ou aux deux ;
- selon les matériaux utilisés ;
- etc.

Précisons que la situation économique de l'usager ne constitue pas l'un des facteurs intervenant dans la définition du montant de la redevance de connexion au(x) service(s). La fourchette 300-1000 \$ a été avancée par Diane D'Arras (Ingénieur de la Lyonnaise des Eaux, ancienne responsable Directrice des Opérations de Aguas Argentinas) lors d'une communication effectuée au colloque *Le temps des villes : Buenos Aires, Montevideo, Paris* organisé à la Maison de l'Amérique Latine de Paris les 24, 25 et 26 septembre 1997.

³Il y a dans cette appréciation de l'usager un aspect culturel évident. En raison de l'histoire même de l'histoire de l'assainissement en Argentine, le caractère "marchand" des services de distribution de l'eau potable et d'assainissement, s'il est désormais affirmé dans la concession octroyée à Aguas Argentinas, ne passe pas aussi vite dans la mentalité de la population. Une thèse d'ethnologie sur la localité de Solano dans le *partido* de Quilmes, en cours de réalisation à l'HEAL (Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine) par Nathalie LACOSTE, abonde en ce sens. Dans cette localité, dont la population - de faible revenu - provient en large partie du Nord-Ouest de l'Argentine et du Paraguay, les gens sont disposés à payer un abonnement pour le téléphone ou le câble et d'autres services de même nature, mais s'y refusent en ce qui concerne l'eau. Le fait de devoir payer pour l'eau leur donnent le "sentiment d'être victimes", que "l'on ne s'intéresse à eux que pour les faire payer", qu'ils vont être désormais "contrôlés".

Le retour des municipalités ?

Pour tenter de faire face au développement des services dans les zones où elle est confrontée à l'insolvabilité relative de la population, Aguas Argentinas a mené différentes expérimentations¹.

Une première expérience à petite échelle a été conduite dans un quartier situé à la périphérie nord de l'agglomération. Face à l'impossibilité manifestée par les 300 familles de la zone de payer la taxe de raccordement prévue², une collaboration originale a réuni la municipalité, les habitants et Aguas Argentinas. Tandis que les matériaux nécessaires ont été apportés par la municipalité, la population, organisée en association, a fourni directement la main d'œuvre pour la réalisation des travaux (creusement de tranchées, pose des canalisations,...), la supervision étant assurée par Aguas Argentinas. Rendue possible par un contexte local particulier, cette expérience ne saurait constituer - aux yeux des responsables de l'entreprise - une solution automatiquement répliquable aux autres nombreuses zones problématiques du territoire de la concession.

Une seconde expérience, présentée comme plus "institutionnelle", a été menée dans une municipalité du sud de la périphérie avec la collaboration de la Banque de la province de Buenos Aires. La Banque a effectué un prêt sur 5 ans à la municipalité permettant ainsi le financement immédiat des travaux. La municipalité a organisé le chantier en recrutant la main-d'œuvre parmi les habitants de la zone du projet, renforçant ainsi un peu la solvabilité de la population locale. La municipalité a encore été chargée de récupérer progressivement le montant des travaux auprès des usagers³, tandis que Aguas Argentinas a assuré la supervision du chantier.

Ces expériences conduisent à faire plusieurs commentaires.

Tout d'abord, il y a lieu de relativiser leur portée. Car celles-ci sont présentées par l'ancienne responsable de Aguas Argentinas comme des solutions demeurant relativement

¹Ce qui suit est rédigé à partir de notes prises lors de la communication de Diane D'ARRAS (Ingénieur de la Lyonnaise des Eaux, ancienne responsable Directrice des Opérations de Aguas Argentinas) lors du colloque *Le temps des villes : Buenos Aires, Montevideo, Paris* organisé à la Maison de l'Amérique Latine de Paris les 24, 25 et 26 septembre 1997.

²Le montant de la taxe varie entre 350 et 1.000 \$ environ selon la situation.

³Les conditions et les taux d'intérêt des prêts aux particuliers étant particulièrement prohibitifs en Argentine, les usagers peu solvables ne peuvent y recourir pour résoudre leur impossibilité de payer la taxe de raccordement due à Aguas Argentinas. L'intermédiaire de la municipalité permet aux usagers concernés d'échelonner le paiement de la taxe de raccordement et de bénéficier d'un taux d'intérêt préférentiel octroyé aux collectivités locales.

marginales en regard des problèmes rencontrés par l'entreprise dans le développement des services. Et une autre voie, considérée comme prioritaire par Aguas Argentinas, vise à renégocier les clauses du contrat, et, en particulier, à obtenir un rééchelonnement des échéances d'investissement.

Ensuite, la présentation des deux expériences témoigne d'une préférence implicite de l'entreprise pour impliquer comme partenaire privilégié une municipalité. En effet, l'expérience basée sur une collaboration avec une municipalité est présentée comme une solution plus "institutionnelle" que celle organisée autour d'une association de voisins. Cela semble suggérer que, lorsque le recours à des tiers s'avère nécessaire, Aguas Argentinas préfère impliquer des municipalités au lieu de chercher directement un relais auprès de structures communautaires existantes, lesquelles peuvent inspirer jusqu'à une certaine méfiance¹.

Cette valorisation préférentielle de la municipalité nous semble intéressante à relever et à relier aux pratiques de la Lyonnaise des Eaux en France, où la municipalité constitue l'interlocuteur naturel de l'entreprise. Or, les municipalités du Grand Buenos Aires sont les grandes absentes du dispositif institutionnel actuel. En effet, elles ne sont représentées que de manière très indirecte dans l'ETOSS, au travers de la province de Buenos Aires. Nous sommes tentés de voir ici une stratégie de compensation imprimée par Aguas Argentinas au dispositif original qui frustre les municipalités de responsabilités en la matière, cette compensation étant réalisée de façon à valoriser les compétences spécifiques de la Lyonnaise des Eaux. Plus précisément, dans les cas de situations "non standard", recourir à la municipalité concernée (plutôt qu'à une structure communautaire existante ou à constituer) est considéré comme une solution plus "institutionnelle" et plus fiable, car elle renvoie au savoir-faire du groupe Lyonnaise des Eaux en France en matière de dialogue et de négociation avec l'autorité politique locale. Les responsables de Aguas Argentinas issus de la Lyonnaise des Eaux auraient ainsi tendance à infléchir le fonctionnement du dispositif institutionnel vers des relations qu'ils maîtrisent.

Cependant, les problèmes qu'il s'agit de résoudre dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires au travers de cette collaboration entreprise - municipalité sont de nature très différente

¹Certes, la différence d'échelle entre les deux expériences présentées pourrait justifier l'usage par l'ancienne responsable de Aguas Argentinas de l'épithète "plus institutionnelle" pour décrire la seconde. Mais il nous semble que cette différence d'échelle n'explique pas tout. Interrogée en aparté après sa communication sur l'éventualité "d'institutionnaliser" des mécanismes impliquant des structures communautaires existantes, cette même responsable confiait que "dans les associations de voisins, il y a de tout, on ne sait jamais très bien ce qui s'y passe...", nous confortant ainsi dans l'idée d'une appréhension assez négative du milieu associatif de la part du concessionnaire.

de ceux que cette collaboration met en jeu en France¹. Aussi il n'est guère évident que le savoir-faire importé de France soit facilement recyclable, ni même que les municipalités de l'aire métropolitaine de Buenos Aires constituent les interlocuteurs les plus adaptés pour faire face aux problèmes rencontrés, celles-ci ayant été écartées du secteur de l'eau et de l'assainissement depuis de nombreuses années². Le savoir-faire importé de France par les responsables issus de la Lyonnaise des Eaux risque de se révéler insuffisant pour résoudre des problèmes par trop différents de la situation française, sinon spécifiquement argentins³. Pour pallier ce problème, il serait utile de développer de nouvelles voies. En particulier, l'exploration plus systématique du potentiel offert par les expériences communautaires existantes, jusqu'à présent négligée, pourrait constituer une piste intéressante.

¹En Argentine, et notamment dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires, l'enjeu principal concerne le développement des infrastructures, en particulier dans les quartiers à bas revenus. En France, la phase de construction des infrastructures peut être considérée comme achevée ou presque et les problèmes de pauvreté n'ont pas la même ampleur.

²En adhérant au "système fédéral", ces municipalités avaient *de facto* perdu toute prérogative en la matière au profit de l'entreprise étatique OSN.

³À ce titre, signalons la création en 1997 au sein de la Lyonnaise des Eaux d'une équipe de travail chargée de réfléchir spécifiquement à la question de la desserte des quartiers pauvres dans les différentes concessions obtenues par le groupe au travers le monde. Dans le cadre de cette équipe, un accent particulier doit être mis sur le cas argentin.

ÉTUDE DE CAS N°3 :
**CHUBUT : LES COOPÉRATIVES AU CŒUR DU SECTEUR DE L'EAU ET DE
L'ASSAINISSEMENT**

*Dios está en todas partes
pero atiende en Buenos Aires¹
(proverbe argentin)*

Située au sud du pays, au cœur de la Patagonie, la province de Chubut offre la particularité de rassembler en son sein les trois plus importantes coopératives de services publics du pays ayant la charge de services d'eau et d'assainissement (Comodoro Rivadavia, Trelew et Puerto Madryn). C'est-à-dire que l'on trouve dans cette région des villes importantes (tant par la taille que par les fonctions remplies) qui sont desservies par des coopératives, tandis que dans le reste de l'Argentine, la «formule coopérative» demeure généralement cantonnée à des localités de taille plus modeste. Caractéristique plus surprenante encore, les services d'eau (et, le cas échéant, d'assainissement) de la quasi-intégralité des localités de Chubut sont assurés par des coopératives à tel point que, dans cette province, un service d'eau qui n'est pas géré par une coopérative de services publics constitue l'exception.

La situation décrite ci-dessus n'est pas toute nouvelle. Certes, le secteur de l'eau et de l'assainissement à Chubut a subi de profonds changements avec le retrait de OSN de la province en 1981 et l'implication massive des coopératives de services publics. Mais depuis, il n'a pas connu de remise en question fondamentale. De ce point de vue, Chubut se distingue des autres provinces étudiées dans cette thèse, dans lesquelles l'influence de la politique fédérale de privatisations des services publics se manifeste de façon plus tangible encore aujourd'hui. Nous sommes donc en présence d'une province qui s'est révélée particulièrement fertile pour le développement de formes coopératives dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, certaines d'entre elles disposant aujourd'hui d'une expérience d'une quinzaine d'années dans ce domaine. De sorte que cette province fournit incontestablement un terrain d'étude privilégié.

¹"Dieu est partout, mais il reçoit à Buenos Aires". Ce proverbe est fréquemment évoqué par les habitants de la Patagonie pour justifier la nécessité de se prendre en charge eux-mêmes.

En raison des caractéristiques exposées ci-dessus, la démarche adoptée dans cette étude de cas diffère sensiblement de celle mise en œuvre dans les trois autres. Ici, l'analyse se situera *successivement* sur deux niveaux territoriaux différents, de sorte que les deux sous parties de l'étude sont largement indépendantes.

Le premier niveau consiste en *l'étude de la gestion des services d'eau potable de Comodoro Rivadavia et de ses environs*, qui constitue le noyau de population le plus important de la province. Rendue possible par une infrastructure particulièrement lourde (un aqueduc de 150 kilomètres de long), l'alimentation en eau de la zone est assurée par un système d'acteurs complexe organisé autour d'une des plus importantes coopératives de services publics du pays¹. L'analyse porte sur les conditions dans lesquelles s'est formé ce système, son fonctionnement concret actuel ainsi que ses perspectives d'évolution.

Le second niveau de l'analyse embrasse la province de Chubut dans son ensemble. Il s'agit de tenter de résoudre l'énigme de *la généralisation dans cette province du recours à la «forme coopérative» pour la gestion de l'eau et de l'assainissement* au travers de deux questions. Comment cette généralisation a-t-elle été rendue possible ? Qu'est-ce que recouvre précisément cette généralisation, autrement dit, existe-t-il aujourd'hui un «modèle coopératif *chubutense*²» de gestion des services d'eau et d'assainissement ?

¹Il s'agit même du plus important service d'alimentation en eau potable du pays faisant intervenir une coopérative.

²*Chubutense* est un adjectif qui signifie "de la province de Chubut".

I- LA SCPL : UNE COOPERATIVE AU CŒUR D'UN SYSTEME COMPLEXE

A- LES ACTEURS DE L'EAU A COMODORO RIVADAVIA

Comodoro Rivadavia : une grande ville dans le désert de Patagonie

Afin de mieux appréhender les caractéristiques de Comodoro Rivadavia, il est opportun d'effectuer au préalable une brève description de l'ensemble géographique régional singulier au cœur duquel cette ville s'inscrit, à savoir la Patagonie. Car l'appartenance d'une ville donnée à cet ensemble régional constitue en effet l'une de ses caractéristiques les plus remarquables¹.

La Patagonie constitue un ensemble régional qui, en dépit de sa grande extension (2.000 kilomètres du nord au sud, un sixième du territoire national), offre une unité remarquable tout en se différenciant nettement du reste du pays. Celui qui visite pour la première fois cette région ne manque pas d'être frappé par l'immensité et la désolation des plateaux qui occupent la majeure partie du territoire, s'étendent à perte de vue, et dont la chaîne andine à l'ouest et l'océan atlantique à l'est constituent les seules limites. Car la Patagonie s'inscrit dans la continuité d'une zone d'aridité qui prend en écharpe la partie méridionale de l'Amérique du Sud. Ici, les précipitations, qui ne dépassent guère les 200 mm d'eau par an en raison de la barrière andine, et un vent sec, dû au phénomène de Foehn, qui balaie en permanence la maigre végétation steppique, confèrent à la région un paysage d'une monotonie aussi fascinante qu'inhospitalière, ce qui lui a valu l'appellation de Sibérie d'Amérique du Sud.

En raison de leur médiocrité relative et de leur éloignement, les terres de Patagonie ne sont parvenues à attirer que des populations animées de motivations spécifiques et marginales en regard du flux migratoire que connaît le pays à partir de la moitié du 19ème siècle, comme ce sera le cas, entre autres, des colonies de Gallois et de Boers dans la province de Chubut. De sorte que, aujourd'hui, nous avons affaire à un peuplement encore très réduit. Ainsi, en 1991, pour un territoire qui occupe plus du quart du pays, seuls 1,4 million d'habitants, dont plus de 80% d'urbains peuplent la Patagonie. Si bien que la région se présente, "(...) du point de vue humain, (...) [comme] un grand vide avec presque une seule activité [l'élevage ovin],

¹Dans cette section, il n'est guère question de faire un portrait détaillé de Comodoro Rivadavia et de sa région, mais seulement de fournir au lecteur quelques traits spécifiques de cette ville en guise d'introduction à notre thème précis de recherche. Dans les autres cas étudiés au cours de cette thèse, seules sont évoquées les caractéristiques intrinsèques de la ville considérée. Une telle démarche apparaît comme insuffisante ici.

moucheté de tentatives pour rompre la manifeste homogénéité de l'organisation de l'espace, et une trame urbaine embryonnaire."¹.

Le peuplement de la Patagonie s'est réalisé autour de quatre activités : l'activité agricole, laquelle se limite aux quelques oasis que présente la région² ; l'élevage ovin très extensif, le seul que la qualité de la terre permet, qui, important par son volume de production, ne constitue cependant qu'une activité peu peuplante dans cette région dominée par les *latifundios*³ ; les ports, figurant parmi les grands centres urbains de la région (Viedma, Puerto Madryn, Rawson, Río Gallegos,...), qui cumulent également parfois les fonctions administratives de capitale provinciale ; enfin, l'exploitation de ressources premières, en particulier gaz naturel et pétrole (la Patagonie représente respectivement 20% et 40% des réserves nationales).

C'est autour de cette dernière activité que s'est développée la ville de Comodoro Rivadavia, qui constitue en fait le port et le cœur urbain d'une zone d'activité pétrolière chevauchant le sud de la province de Chubut et le nord de la province de Santa Cruz⁴. Avec ses 120.000 habitants, Comodoro Rivadavia est la ville la plus peuplée, non seulement de la zone d'activité pétrolière, mais également de la province de Chubut dont elle n'occupe cependant pas la fonction de capitale⁵. Dans le désert humain que forme la Patagonie, Comodoro Rivadavia apparaît donc comme un foyer d'urbanisation fondamental. Aux activités de services inhérentes à l'extraction de pétrole, la ville a progressivement ajouté d'autres fonctions comme un complexe de pêche, une industrie mécano-métallurgique, un centre de réparation naval relié à l'activité portuaire de la ville.

¹CAPITANELLI (Ricardo G.), 1994, "Patagonia, un medio duro, dominio de ovejas, con focos pioneros de ocupación e industrias promovidas" in ROCCATAGLIATA (Juan A., coord.), *La Argentina Geografía general y los marcos regionales.*, Buenos Aires : PLANETA, page 699.

²La plus importante oasis de Patagonie, l'Alto Valle du Río Negro se déploie au nord de la région et constitue l'une des principales zones fruitières exportatrices de l'Argentine. Les autres oasis de Patagonie, situées dans le territoire de la province de Chubut (basse vallée du fleuve Chubut, Colonia Sarmiento, etc.), sont d'une envergure beaucoup plus modeste et parviennent tout juste à satisfaire la demande locale.

³Ainsi, "Une exploitation de 35.000 ha, par exemple, peut être gérée avec seulement 15 ouvriers de très bas salaires, un administrateur et un aide. Ceci explique que la région, occupée en tout point par des moutons, manque de présence humaine." [CAPITANELLI (Ricardo G.), 1994, Op. Cit., page 734.]

⁴La zone d'activité pétrolière correspond plus ou moins au territoire de l'ancienne *Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia*, c'est-à-dire la région s'étendant du 45° parallèle (province de Chubut) au río Deseado (province de Santa Cruz). Cette région regroupe environ 200.000 habitants, dont 140.000 de Chubut - regroupés principalement à Comodoro Rivadavia - et 60.000 de Santa Cruz - distribués entre Caleta Olivia (27.946 hab.), Pico Truncado (12.761) et Puerto Deseado (7.091). La zone compte plus de 6.000 puits de pétrole, lesquels ont produit, en 1989, plus de 2,8 millions de m³ de pétrole brut (un peu plus de la moitié l'étant par l'entreprise fédérale YPF - *Yacimientos Petrolíferos Fiscales*).

⁵Cette dernière incombe à la ville de Rawson qui, avec à peine 20.000 habitants, n'occupe que le cinquième rang des villes de la province. Cependant, Rawson se trouve à seulement 10 km de Trelew (80.000 habitants, deuxième ville de la province), et à quelques soixante kilomètres de Puerto Madryn (45.000 habitants, troisième ville de la province).

plus, au cours de la dernière décennie, le taux de croissance annuel a chuté à 2,28% faisant perdre à la ville le rang de première ville de la Patagonie au profit de Neuquén¹.

Le dispositif technique

EAU ET ASSAINISSEMENT À COMODORO RIVADAVIA : DISPOSITIF TECHNIQUE

1. PRODUCTION D'EAU

- Aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia :

- * L'aqueduc s'alimente dans le Lago MUSTERS, dont les eaux sont constituées par la fonte des neiges de la cordillère des Andes. Leur qualité est telle qu'elles ne nécessitent qu'un traitement relativement sommaire avant leur transport (floculation, filtrage fin, chloration à 0,3 ppm en sortie de bassin).
- * Construit en 1966 en béton précontraint et de diamètre variable (900 mm au maximum), il transporte actuellement (en 1994) 55.000 m³/jour (pour une capacité théorique maximale de 60.000).
- * D'une longueur de 159 km, il dessert différentes localités et entités sur son parcours (municipalité de Sarmiento, régiment militaire, entreprises pétrolières, coopérative de Rada Tilly,...) et est doté de 4 stations de pompage (km 7 ; km 32 ; km 73 et km 86).
- * Un appel d'offres est en cours pour la construction d'un nouvel aqueduc parallèle à l'actuel.

2. SERVICES

- Service d'eau :

- * captage : l'essentiel de l'eau utilisée est fournie par l'aqueduc (91%). D'autres sources plus proches servent d'appoint (*Manantiales Behr, El Trebol,...*).
- * traitement (sortie d'aqueduc) : re-chloration éventuelle selon résultats d'analyse.
- * adduction : plus de 203 km de réseau.
- * réservoir urbain : 25.000 m³ (alimenté par l'aqueduc).
- * distribution : 28.860 connexions, soit un taux de couverture de 98% (1993). Pas de compteurs, mais leur installation est en projet.

- Service d'assainissement :

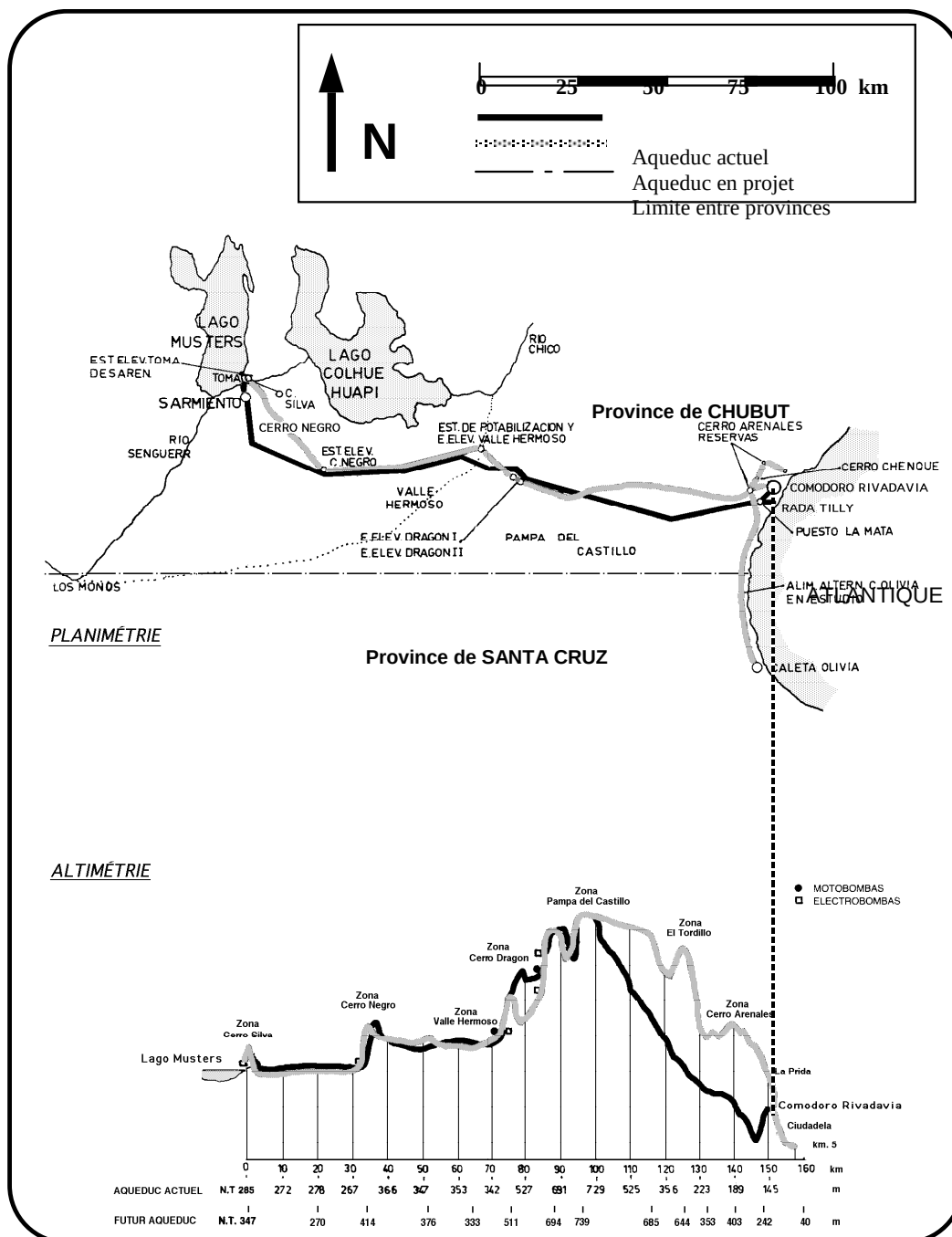
- * 23.590 connexions, soit un taux de couverture de 80% (1993).
- * 170 km de collecteurs et réseau secondaire ; 20 km de réseau primaire.
- * traitement des eaux usées pour leur utilisation à un projet de reforestation autour de la ville.

Construite au bord de la mer et au pied de *cerros* très friables, Comodoro Rivadavia présente un relief accidenté² et sec. Tout près de la mer, la ville manque pourtant cruellement d'eau. En effet, "Comodoro Rivadavia souffre des conséquences de l'absence, tant de pluies en quantité suffisante, que de l'absence de neige, de rosée ou de crachin/brumes qui puissent

¹Le dernier recensement indique en effet une population de 167.078 habitants pour la ville de Neuquén, laquelle connaît depuis les années 1960 un développement spectaculaire, puisqu'elle a doublé sa population au cours de chaque décennie.

²Ainsi, un promontoire divise nettement la ville entre la partie sud (centre historique) et la partie nord (dont le développement est l'œuvre de l'entreprise YPF).

la compenser. Les précipitations données par «*El Régimen Pluviométrico de la República Argentina*», édition de 1934, du ministère d'Agriculture et d'Élevage de la Nation fait part d'un total annuel légèrement inférieur à 150 mm."¹



Tracé des aqueducs Lago Musters - Comodoro Rivadavia

(source : document SCPL intitulé *Agua, elemento motor del desarrollo y fuente de vida*)

¹WEISS (Ing. F. F.), 1951, "Comodoro Rivadavia : provisión de agua" in *Revista de Obras Sanitarias de la Nación*, N°141, Buenos Aires, OSN, abril-junio, page 228.

En raison de l'absence de ressources locales en eau, la ville est alimentée en eau par un impressionnant aqueduc de 150 kilomètres de long et d'un diamètre maximal de 900 mm, lequel prend son origine dans le Lago Musters, un lac alimenté par la fonte des neiges de la cordillère des Andes (voir plan). En conséquence, nous sommes en présence d'un dispositif technique composé de deux systèmes distincts, bien qu'interconnectés. D'une part, l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia assure la production d'eau, et, d'autre part, les réseaux urbains de Comodoro Rivadavia permettent les services de distribution d'eau potable et la collecte des eaux usées. Les caractéristiques de ces deux systèmes techniques sont consignées dans l'encadré.

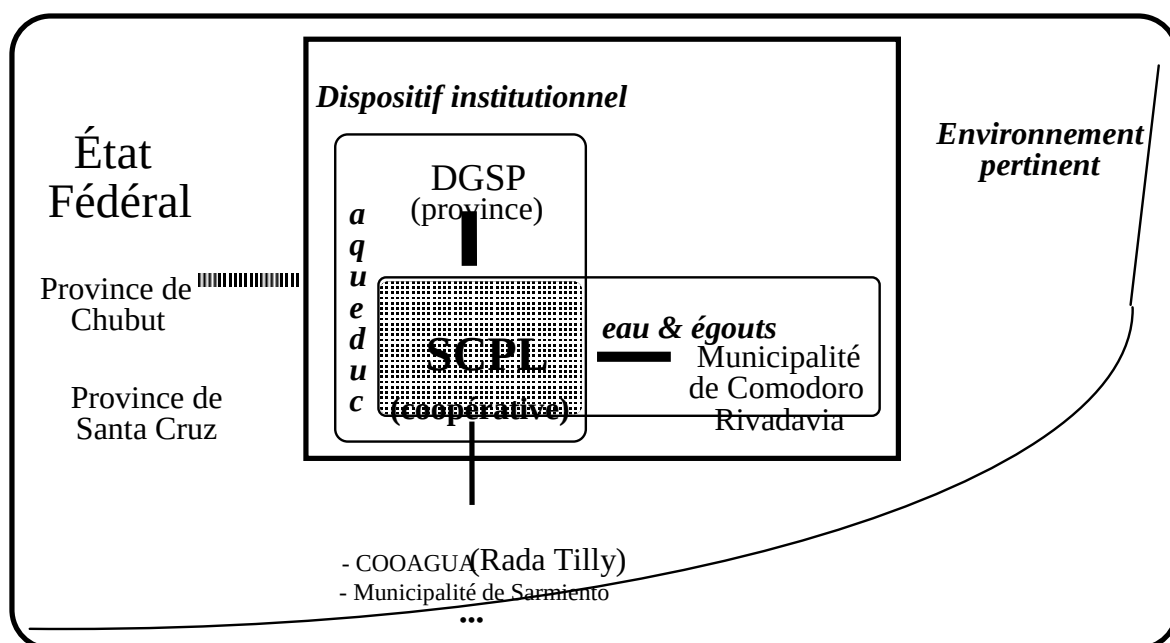
À partir des différents éléments présentés, il est possible de mettre en relief les contraintes techniques ainsi que certains enjeux inhérents aux services d'eau potable et d'égouts de Comodoro Rivadavia.

Il convient tout d'abord de noter l'absence de problème important au niveau des services de distribution et d'assainissement *eux-mêmes*. Les données fournies sur ces services montrent que ces services sont à peu près en phase avec les besoins de la population, au moins en ce qui concerne les taux de desserte.

Le véritable problème se situe en amont de ces services locaux. Il s'agit de l'acheminement de l'eau jusqu'à la ville. C'est un problème de transport, car *tout dépend de l'aqueduc*. Cela a deux conséquences quant aux capacités que doit avoir le dispositif institutionnel en place. En premier lieu, il doit permettre de faire face rapidement aux problèmes de rupture de l'aqueduc. En effet, la moindre rupture de ce dernier se répercute rapidement sur le service, le seul "tampon" étant constitué par les réservoirs situés en amont de la ville, de sorte que la continuité du service se trouve menacée. Par conséquent, assurer la fiabilité de l'installation constitue un défi technique essentiel pour le dispositif institutionnel. En second lieu, l'aqueduc fonctionne actuellement aux limites de sa capacité tandis que la conurbation poursuit son développement. Compte tenu de l'absence soulignée d'alternative locale, il s'ensuit que la construction d'une nouvelle infrastructure parallèle et complémentaire se révèle nécessaire à plus ou moins brève échéance. Le coût de construction de cette nouvelle infrastructure sera forcément très élevé. Il s'agit d'une dépense d'un montant exceptionnel en regard des coûts à l'œuvre dans la seule exploitation des infrastructures existantes. Comment le «dispositif institutionnel» en place se situe-t-il par rapport à ce dernier sujet ? Il s'agit là d'une question que nous analyserons dans la suite de notre étude.

Le dispositif institutionnel

La gestion des services d'eau et d'assainissement de Comodoro Rivadavia fait intervenir un grand nombre d'acteurs entretenant entre eux des relations plus ou moins complexes. Le «schéma d'agencement» présenté ci-dessous a pour objet de fournir au lecteur une première référence pour l'analyse ultérieure, en opérant une distinction entre les acteurs participant du «dispositif institutionnel» à proprement parler et ceux qui, tout en ne participant pas de ce dispositif, exercent une influence notable sur celui-ci.



Eau et assainissement à Comodoro Rivadavia : agencement des acteurs

Le «dispositif institutionnel» se décompose en *deux sous-dispositifs*, repérés sur le schéma par des cadres différents. Le *premier est relatif à la gestion de l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia*. Il fait intervenir deux acteurs : une entité dépendante de la province de Chubut, la DGSP, et une coopérative d'usagers, la SCPL. La coopérative et la relation coopérative - entité provinciale constituent les caractéristiques saillantes de ce sous-dispositif, le rôle propre de l'entité provinciale y étant secondaire. Le *second sous-dispositif concerne la distribution de l'eau potable* à proprement parler (i.e. à l'exclusion de la production de cette eau) et les égouts à Comodoro Rivadavia. Deux acteurs sont présents : la municipalité de Comodoro Rivadavia et, à nouveau, la coopérative SCPL. Ce second sous-dispositif se structure principalement autour de la coopérative et de la relation coopérative - municipalité. La province n'exerce aucun rôle dans la gestion des services de distribution d'eau potable et d'assainissement de Comodoro Rivadavia. Réciproquement, la municipalité n'intervient absolument pas dans la gestion de l'aqueduc Lago Musters - Comodoro

Rivadavia. Ainsi, la complexité du dispositif institutionnel vient se greffer sur la complexité du dispositif technique décrite auparavant.

La SCPL constitue le *cœur du dispositif institutionnel*. C'est en effet le seul acteur présent dans les deux sous-dispositifs et, d'autre part, elle occupe un rôle central dans chacun d'entre eux. Cette position lui permet de prétendre à la maîtrise de l'articulation entre les deux sous-dispositifs (figurée par la partie grisée). Plusieurs acteurs exercent une *influence manifeste* sur le fonctionnement du dispositif institutionnel, tout en ne participant pas de celui-ci : l'État fédéral et, dans une moindre mesure, les provinces de Chubut et de Santa Cruz. Leur influence respective (matérialisée par une flèche grisée d'importance variable) s'exerce plus précisément sur le sous-dispositif attenant à l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia. Comme le montrera l'analyse, ce qui est en jeu au travers de cette influence, c'est la *viabilité à terme du système technique*. Un dernier groupe d'acteurs entretient une dépendance technique avec l'aqueduc et, au travers de celle-ci, un lien particulier avec le «dispositif institutionnel», matérialisé par un trait noir¹. Ces acteurs sont les différentes entités assurant le service de distribution d'eau dans les établissements humains situés le long de l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia et dont celui-ci fournit l'eau en "bloc". Ces entités sont de nature et de taille diverse : coopératives, municipalité, régiment militaire et entreprise pétrolière. L'ensemble de la population desservie par ces entités n'excède cependant pas le dixième de celle de la municipalité de Comodoro Rivadavia, ce qui conduit à leur accorder une importance secondaire dans notre analyse².

Le «dispositif institutionnel» ayant été situé dans le cadre plus général du système d'acteurs intervenant dans la gestion à l'aide du schéma précédent, précisons à présent le rôle de chacun des trois acteurs l'intégrant, à savoir : la coopérative SCPL, la DGSP et la municipalité de Comodoro Rivadavia.

La SCPL (*Sociedad Cooperativa Popular Limitada*) est une coopérative de services publics qui compte plus de 33.000 associés³ et emploie environ 420 personnes⁴. Sa mission

¹Il convient de préciser ici la distinction graphique utilisée. Si les flèches grisées symbolisent des rapports d'influence, lesquels sont orientés et ne sont pas l'objet d'un lien institutionnel donné, les traits noirs représentent des relations reposant, au moins en partie, sur une base institutionnalisée.

²Une sous-section s'attache à l'analyse des relations entre la SCPL et COOAGUA, la coopérative assurant la desserte en eau de Rada Tilly.

³Il y a généralement un associé par unité familiale, cette dernière correspond en moyenne à un peu moins de trois individus.

⁴L'activité de la SCPL déborde largement le seul domaine de l'eau et de l'assainissement. En effet, cette dernière assure également la distribution électrique et les pompes funèbres, ainsi que d'autres services de moindre importance. Cette multiplicité des activités explique l'effectif en personnel assez élevé. Nous reviendrons plus

en matière d'eau et d'assainissement est double. Par un accord passé en 1982 avec la province qui en est propriétaire, elle assure l'exploitation technique et la gestion économique de l'aqueduc actuel entre le Lago Musters et Comodoro Rivadavia. À ce titre, elle vend l'eau "en bloc" aux différentes institutions chargées de la distribution locale de l'eau dans les différents établissements humains situés le long de l'aqueduc et connectés à celui-ci - la municipalité de Sarmiento, le 25^{ème} régiment militaire, l'entreprise pétrolière AMOCO, les coopératives Diadema Argentina¹ (située dans le quartier périphérique de Comodoro Rivadavia portant le même nom) et COOAGUA (sise dans la localité balnéaire de Rada Tilly) - et "s'auto-vend" l'eau nécessaire à l'exercice de sa seconde mission. Celle-ci consiste en la prestation des services de distribution d'eau potable et d'assainissement de la ville de Comodoro Rivadavia, objet d'une concession d'une durée de 40 ans signée avec la municipalité en 1982.

La DGSP (*Dirección General de Servicios Públicos*) constitue une sous-division du Ministère d'Économie et des Travaux Publics de la province de Chubut. À son tour, la DGSP dispose de plusieurs antennes à l'intérieur de la province dont la "Délégation Comodoro Rivadavia". Le rôle de la "Délégation Comodoro Rivadavia" (et donc de la province) se rapporte principalement à l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia, dont la province de Chubut est propriétaire. La Délégation, en vertu de l'accord de concession passé entre la province de Chubut et la SCPL, contrôle l'exploitation de l'aqueduc par la coopérative et fournit à celle-ci une partie des combustibles utilisés pour cette opération. Par ailleurs, la "Délégation Comodoro Rivadavia" exploite également deux petits aqueducs, dont la province de Chubut est également propriétaire, lesquels s'alimentent dans deux sources souterraines (*Maniantales Behr* et *El Trebol*) et acheminent l'eau vers les installations de la SCPL, fournissant ainsi un complément à la dotation d'eau de Comodoro Rivadavia².

La municipalité de Comodoro Rivadavia a cédé à la SCPL les infrastructures dont elle était propriétaire par une concession d'une durée de 40 ans des services locaux d'eau et d'assainissement de la ville, et est devenue l'actionnaire le plus important de la coopérative.

tard sur cette diversité des activités de la SCPL, notre propos ici se limitant à une description du dispositif institutionnel pour l'eau et l'assainissement.

¹*Stricto sensu*, la coopérative Diadema Argentina participe du dispositif institutionnel de l'eau et de l'assainissement de Comodoro Rivadavia. En effet, le quartier Diadema Argentina fait partie intégrante du territoire de la municipalité de Comodoro Rivadavia. Cependant, nous ne l'avons pas considérée comme telle dans notre schéma afin de ne pas en alourdir la lecture. En effet, il nous a semblé plus pertinent de l'inclure dans l'ensemble "COOAGUA (Rada Tilly), municipalité de Sarmiento,...", à savoir l'ensemble des entités achetant de l'eau "en bloc" en provenance de l'aqueduc. À ce titre, il s'agit d'acteurs connexes au dispositif institutionnel de Comodoro Rivadavia.

²Ce complément est variable suivant les saisons et les circonstances. Il peut représenter jusqu'à 25% de la fourniture totale en eau de Comodoro Rivadavia. Néanmoins, en moyenne, la part de ce complément n'excède pas 10%. D'autre part, bien que le rôle de la "Délégation Comodoro Rivadavia" de la DGSP concerne essentiellement le secteur de l'eau, elle ne s'y limite pas. En effet, le domaine de compétence de cette entité recouvre également d'autres services (énergie, télécommunications).

La municipalité exerce un contrôle limité sur la SCPL dans son activité d'exploitation des services locaux. En effet, ce contrôle se réduit à une vérification régulière de la qualité de l'eau distribuée par son "*Departemento de Bromatología*" ¹ et à fournir à la coopérative une liste de travaux que cette dernière est tenue de réaliser dans la mesure du possible au cours de l'année. La municipalité n'intervient pas directement dans la définition des tarifs, ni dans les méthodes de gestion des services. En revanche, elle est présente au Conseil d'Administration de la coopérative où elle détient l'un des treize sièges. D'autre part, la municipalité réalise elle-même des travaux d'infrastructures, concernant aussi bien le réseau d'eau potable que celui des égouts, travaux pour lesquels elle sollicite la participation financière des habitants qui en sont directement bénéficiaires.

EAU ET ASSAINISSEMENT À COMODORO RIVADAVIA : DISPOSITIF INSTITUTIONNEL

SCPL (Sociedad Cooperativa Popular Limitada) coopérative d'usagers des services publics de la ville de Comodoro Rivadavia. D'une part, elle opère l'aqueduc Lago Musters-Comodoro Rivadavia (concession de la province par période de 5 ans "tacitement prolongée" depuis 1991), et, à ce titre, vend également de l'eau "en bloc" à des tiers opérant eux-mêmes le service (municipalité de Sarmiento, régiment militaire, entreprises pétrolières, coopérative de Rada Tilly - COOAGUA -,...). D'autre part, elle opère les réseaux d'eau potable et d'égouts de la ville de Comodoro Rivadavia (concession de la municipalité d'une durée de 40 ans).

DGSPP (*Dirección General de Servicios Públicos de la Provincia*) : subdivision du ministère d'Économie et des Travaux Publics de la province de Chubut. La "Délégation Comodoro Rivadavia" de la DGSPP assure d'une part la production d'eau fournie par les "maniantales Behr" et "El Trebol", deux sources d'eau souterraines connectées au réseau général de distribution d'eau (environ 10% de la prod. tot.) et, d'autre part, le suivi du contrat de concession à la coopérative de l'opération de l'aqueduc actuel, propriété de la province.

MUNICIPALITÉ DE COMODORO RIVADAVIA : municipalité locale. Elle est le plus important actionnaire de la SCPL, lui ayant "fourni" toute l'infrastructure dont elle est propriétaire, depuis le transfert OSN-Province-Municipalité. Elle assure le contrôle de la qualité de l'eau au travers de son "*Departemento de Bromatología*" et présente annuellement à la SCPL une liste des travaux d'infrastructure (eau potable et égouts) à entreprendre et en réalise également elle-même quelques-uns en sollicitant la participation des riverains concernés. Elle dispose d'un membre dans le Conseil d'Administration de la SCPL, mais d'aucun pouvoir direct en matière tarifaire.

Le lecteur aura noté que la complexité du dispositif institutionnel présenté ci-dessus va au-delà de la seule complexité technique des installations. Ce décalage induit deux interrogations majeures concernant la genèse de ce dispositif d'une part, son fonctionnement concret d'autre part.

¹*Departemento de Bromatología* : litt. Département de Diététique. Pour mener à bien ses analyses, la municipalité a en fait recours aux installations de la coopérative elle-même.

B- UNE COMPLEXITE FAÇONNEE PAR L'HISTOIRE

Depuis son origine, l'obtention d'une eau potable en qualité et quantité suffisantes représente un problème particulièrement récurrent de l'histoire de la ville. C'est pourquoi il apparaît pertinent d'effectuer ici un parcours chronologique. Son propos est de montrer comment, à chaque étape de l'histoire de ces services, de nouveaux acteurs s'impliquent ou se désengagent en fonction du contexte et de leurs motivations propres. De sorte que la complexité institutionnelle attachée aux services d'eau et d'assainissement de Comodoro Rivadavia, bien que dotée d'une logique propre, doit être décryptée comme le résultat de ces différentes étapes d'un processus historique de longue durée.

La quête d'un liquide précieux (1901-1907)

Comodoro Rivadavia apparaît en 1901 afin d'offrir un port à Colonia Sarmiento, une colonie installée au sud du Lac Colhué Huapi depuis 1897. "L'incommodité que signifiait pour les habitants de Colonia Sarmiento [le fait de] devoir se déplacer par un chemin accidenté jusqu'à Camarones, éloigné de 360 kilomètres, pour toute communication avec les autres centres urbains fût sentir la nécessité de chercher une sortie plus proche."¹. Par conséquent, l'emplacement de Comodoro Rivadavia n'est pas fondamentalement choisi à partir des caractéristiques de la zone et des ressources disponibles localement. Et, de fait, la carence d'eau se manifeste très rapidement. Le géomètre Policardo CORONEL indique, dans un rapport daté de 1901, que plusieurs puits ont été creusés sans succès². Néanmoins, la ville est tout de même fondée et la quête de la source d'eau qui l'alimentera débute.

Au début de 1903, une colonie composée d'une centaine de Boers arrive à Comodoro Rivadavia. Ceux-ci, désireux de quitter l'Afrique du Sud en raison de leur défaite dans le conflit qui les opposa aux Anglais quelques années auparavant, sont attirés par la possibilité de recevoir des terres comparables à celles qu'ils laissent derrière eux. "On leur décrit les caractéristiques de la région, ce qui leur donna à penser que le plateau patagon était comparable au plateau sud-africain, particulièrement apte pour l'élevage ovin."³ L'apparent succès de leur entreprise attire rapidement d'autres compatriotes, si bien que le problème de la rareté de l'eau se pose avec une acuité de plus en plus prononcée.

Une telle situation conduit les colons à entamer un ensemble de démarches auprès des autorités nationales auxquelles elles réclament des machines de forage. Leur ténacité est

¹DUMRAUF (Clemente I.), 1992, *Historia de Chubut*, Buenos Aires : Plus Ultra (coll. Historia de nuestras provincias), page 429. Camarones est alors le port le plus proche.

²DUMRAUF (Clemente I.), Op. Cit., page 440.

³DUMRAUF (Clemente I.), Op. Cit., page 433.

récompensée car, la Direction des Mines envoie une machine qui arrive à Comodoro Rivadavia en octobre 1903. Les recherches commencent immédiatement. Malheureusement, arrivé à 172 mètres de profondeur sans avoir encore trouvé une trace d'eau, il faut les abandonner en raison des limites de capacité de la machine.

De nouvelles démarches sont alors entreprises et, en 1906, une nouvelle machine plus puissante arrive. Après quelques contretemps dus notamment à des avaries techniques, les travaux peuvent reprendre. En Décembre 1907, la côte de 500 mètres de profondeur est atteinte sans qu'aucun signe de présence d'eau ne soit toujours décelé. Par contre, une odeur de kérosène se dégage de plus en plus fortement. Il devient bientôt évident que l'on se trouve en présence de pétrole. De fait, on vient de découvrir l'un des gisements de pétrole les plus importants du pays.

Si "ce fait marque pour Comodoro Rivadavia, Chubut et le pays entier le début d'une étape nouvelle et décisive de son histoire."¹, il contribue également à renforcer l'inquiétude des habitants pour leur eau déjà rare. "Lorsque l'on découvre le pétrole, c'est un mensonge de dire que les gens sortirent à grand bruit de chez eux. Au contraire, ils soupiraient : «Quel manque de chance ! Vous avez vu ?» Parce que cela signifiait une grande frustration pour l'eau."².

Ainsi, deux années seulement après la fondation de la ville, la question de l'alimentation en eau potable à Comodoro Rivadavia met en évidence les limites d'une action seulement locale. En dépit de leur ténacité et de l'appui logistique de la Nation, les acteurs locaux ne parviennent pas à remédier à un problème dont l'ampleur ne cesse de croître et dont la solution ne semble désormais plus de leur ressort.

L'affirmation de l'action fédérale (1908-1958)

La réalisation d'autres puits au cours de l'année 1908 confirme la présence de pétrole dans toute la zone entourant Comodoro Rivadavia. Les perspectives ouvertes par une telle découverte conduisent alors l'acteur fédéral à prendre un certain nombre de dispositions permettant l'exploitation de la précieuse ressource. Entre autres choses, il devient impérieux d'apporter une solution au problème resté entier de l'alimentation en eau de la ville. C'est à la DGEPCR (Direction Générale d'Exploitation du Pétrole de Comodoro Rivadavia), organisme

¹DUMRAUF (Clemente I.), Op. Cit., page 442.

²Propos tenu par Asencio ABEIJÓN, écrivain arrivé à Comodoro Rivadavia dès 1903, dans un entretien accordé au journal *El Patagónico* (édition du 16 mai 1991). Cité par Osvaldo BEYER dans la préface du livre de A. ABEIJÓN, 1994, *Memorias de un carrero patagónico*, Buenos Aires : Ed. Galerna, (coll. Identidad Nacional), page 8.

créé par l'administration nationale des gisements pétrolifères afin d'organiser la mise en place des concessions accordées pour l'exploitation des différents sites, que va incomber cette mission.

La DGEPCR décide la construction d'un aqueduc s'alimentant à une trentaine de kilomètres de Comodoro Rivadavia dans la zone dénommée Maniantales Behr. Celui-ci, achevé en 1913, vient s'ajouter aux puits réalisés dans les environs plus immédiats de la ville (en particulier à La Begonia et Escalante). Bien que cet ouvrage n'empêche guère le nécessaire rationnement de la distribution de l'eau, il entérine concrètement l'obligation d'acheminer la ressource d'un lieu éloigné à celui de sa consommation. Tandis que la DGEPCR prend en charge la gestion de ces différentes installations de production et d'acheminement d'eau, le service de distribution d'eau à proprement parler relève de la compétence municipale¹.

En 1922, la Nation réorganise son intervention dans l'activité pétrolière et la DGEPCR disparaît. Elle est remplacée par YPF (*Yacimientos Petrolíferos Fiscales*), qui hérite de la charge des installations et du service d'alimentation en eau de la zone. À la différence de l'entité qu'elle remplace, YPF, qui a le statut d'entreprise, s'implique directement dans la production du pétrole. Dans cette perspective, elle crée pour ses employés le quartier Gral. Mosconi, situé à 6 kilomètres au nord du centre de Comodoro Rivadavia. Dans ce quartier, l'entreprise fédérale s'occupe de tout : la construction des maisons individuelles, l'édification et l'utilisation des bâtiments collectifs (gymnase, école, église,...), et également la provision de services urbains (dont la distribution d'eau et les égouts).

Le 1er juillet 1949, suite à l'adhésion de la municipalité de Comodoro Rivadavia au "régime fédéral", OSN (*Obras Sanitarias de la Nación*) prend en charge les services d'eau et d'assainissement de la ville². Cependant, la production et le transport de l'eau de l'aqueduc depuis Maniantales Behr ainsi que des puits de La Begonia et de Escalante restent de la responsabilité de YPF, à laquelle OSN achète de l'eau "en bloc". La spécificité technique de Comodoro Rivadavia se reflète ainsi à ce moment-là dans la séparation institutionnelle opérée entre la gestion de la ressource d'une part et celle des services d'autre part.

¹Il en est de même du service d'égouts, bien que celui-ci soit probablement inexistant ou embryonnaire à l'époque.

²"L'adhésion au régime fédéral" est alors le fait d'un grand nombre de villes de l'intérieur de l'Argentine depuis déjà plusieurs années. Comodoro Rivadavia n'est pas la première ville de Patagonie à "adhérer au régime fédéral", Neuquén l'ayant fait en 1945. Concrètement, l'adhésion au régime fédéral signifie que la municipalité, jusque là responsable du service local de distribution d'eau et des égouts, renonce à toute responsabilité dans le domaine au profit de l'entreprise fédérale OSN. En échange, cette dernière assure le développement des infrastructures nécessaires à la prestation d'un service de qualité.

La distribution de l'eau à Comodoro Rivadavia à partir de la seule eau fournie par YPF reste toutefois relativement précaire. En effet, "il est nécessaire de rationaliser cet élément vital, car la faiblesse des débits ne permet pas sa distribution durant les 24 heures du jour."¹ Aussi, OSN en vient rapidement à s'impliquer également dans la production d'eau. "C'est ainsi qu'après de nombreuses études, qui incluent la réalisation d'une galerie filtrante qui se révéla inefficace, est projeté puis construit un aqueduc de 32 kilomètres de long (...) d'une capacité de transport de 15.000 m³/jour et 23 puits sont réalisés dans le ravin dénommé El Trebol, ce qui permet de capter entre 4.200 et 4.500 m³/jour d'eau potable."² Afin de profiter au mieux des capacités de ce second aqueduc, une autre étape consistant en la réalisation de 39 puits est prévue, le tout devant apporter une solution enfin satisfaisante à la question de l'adduction d'eau de la ville³. Cependant cette seconde étape ne sera pas effectuée, supplantée par l'ambitieux projet d'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia, lequel a pour but d'apporter LA solution définitive au problème.

Juste avant que n'émerge ce nouveau projet à la fin des années 1950, l'alimentation en eau de Comodoro Rivadavia relève de la seule sphère nationale, mais au travers de deux acteurs distincts : YPF et OSN. La gestion de l'eau n'implique ni le niveau local (depuis l'adhésion de la municipalité de Comodoro Rivadavia au système fédéral) ni le niveau provincial (la province de Chubut ne se constituant comme telle qu'en 1957⁴).

L'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia (1958-1966)

À la fin des années 1950, les aménagements réalisés et planifiés apparaissent d'ores et déjà insuffisants aux décideurs. Le «boom du pétrole» de 1958 laisse présager une évolution démographique spectaculaire pour les années à venir. La jeune province de Chubut entreprend alors toute une série de démarches auprès des autorités nationales. Il s'agit

¹OSN (Obras Sanitarias de la Nación), 1966, *Provisión de agua a Comodoro Rivadavia*.

²OSN (Obras Sanitarias de la Nación), 1966, *Provisión de agua a Comodoro Rivadavia*.

³"En considérant une dotation de 275 litres par habitant et par jour, le débit de 15.000 m³/jour aurait permis la desserte d'une population future de 55.000 habitants et par conséquent de s'adapter à une croissance démographique normale durant une période relativement longue, bien que sans tenir compte des marges pour la consommation industrielle." [OSN, 1966, Op. Cit.]

⁴La création de la province de Chubut est décidée par le Congrès de la Nation au travers la loi N°14.408 du 15 juin 1955. Cette région connût auparavant des statuts et des frontières changeants. De 1884 à 1944, le territoire correspondant à la future province de Chubut constitua un territoire national. Cette année-là, le gouvernement fédéral (premier gouvernement Perón) décida de la création de la *Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia*, dont les limites sont : au nord le 45° parallèle et au sud le río Deseado, c'est-à-dire empiétant le quart sud du territoire national de Chubut et le cinquième nord du territoire national de Santa Cruz. "Avec la *Gobernación Militar*, qui fonctionna plus comme une dépendance de l'armée que du pouvoir politique, on cherchait à défendre la plus importante source de pétrole de la République (...) La création de la *Gobernación Militar* fut un important facteur de progrès, car un grand nombre de travaux publics furent entrepris, particulièrement à Comodoro Rivadavia." [DUMRAUF (Clemente I.), Op. Cit., page 478.]

d'obtenir de ces dernières un appui logistique et économique pour mettre en place une solution plus radicale et définitive à la question de l'alimentation en eau de la zone. Ces démarches portent leurs fruits avec l'adoption du décret 11.522/60 lequel autorise "OSN à signer un accord avec la province [de Chubut] pour la réalisation de travaux de renforcement de l'approvisionnement en eau de la ville de Comodoro Rivadavia (...) [lesquels reçoivent] l'appellation de «système río Senguerr»"¹. L'accord prévoit également que le financement des travaux soit réparti à parts égales entre la Nation argentine et la province de Chubut.

Le projet «système río Senguerr» va très rapidement déboucher sur la construction de l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia. En effet, à la fin de l'année 1960, un appel d'offres international est lancé avec large publicité et grand succès², et, en octobre 1961, le chantier se voit adjugé au consortium italo-argentin Vianini SPA - Supercemento SAIC, lequel entame les travaux dès le début de l'année 1962. Deux années plus tard, un second appel d'offres est réalisé pour la construction de l'usine de potabilisation en tête de l'aqueduc, dotée d'une capacité initiale de traitement de 10.000 m³/jour. L'inauguration de l'ensemble des installations a lieu le 15 mai 1966³. Moins de six années se seront donc écoulées depuis les premières démarches de la province de Chubut auprès des autorités fédérales en dépit de l'ampleur des travaux. Les caractéristiques de l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia en font un ouvrage tout à fait impressionnant pour l'époque. "La capacité de transport des installations atteint 60.000 m³/jour, volume suffisant pour approvisionner une population future de 110.000 habitants, à raison de 275 litres par jour et par habitant, ce qui signifie la moitié du débit pompé, en considérant que les [autres] 30.000 m³/jour serviront à satisfaire les besoins des industries de la zone. Sur la base des caractéristiques décrites : longueur, pression, diamètre et matériel [utilisé], nous pouvons assurer que l'aqueduc construit se trouve parmi les plus importants du monde."⁴

L'ampleur de l'ouvrage construit érige sa mise en route en un moment décisif de l'histoire de l'alimentation en eau de Comodoro Rivadavia. Cependant, nous pouvons également nous interroger sur une telle ampleur. Car, si la construction d'un nouvel aqueduc

¹OSN (Obras Sanitarias de la Nación), 1966, *Provisión de agua a Comodoro Rivadavia*.

²"Soixante-neuf entreprises acquièrent les documents relatifs à l'appel d'offres, lesquels furent également remis à 24 ambassades de pays étrangers représentées dans le nôtre. L'ouverture des offres eût lieu le 17 mai 1961, avec la candidature de 7 entreprises représentant des intérêts argentins, allemands, nord-américains, français et italiens." [OSN, 1966, Op. Cit.]

³Le coût total des travaux s'élève à plus de 5 milliards de \$m/n. Compte tenu des grandes variations connues par la monnaie argentine durant la période au cours de laquelle s'échelonne le paiement, il nous est difficile de traduire ce montant en US\$ de l'époque. Cependant, il est possible d'apprécier l'importance de l'effort financier réalisé par l'État fédéral et la province, lorsque l'on sait que la construction de l'usine de potabilisation de Sarmiento représente moins de 2% du budget total des travaux...

⁴OSN, 1966, Op. Cit. Pour une description plus détaillée de l'aqueduc, nous invitons le lecteur à se reporter à la section consacrée au dispositif technique actuel des services d'eau et d'assainissement de Comodoro Rivadavia. En effet, il n'y a pas eu de modification majeure sur l'aqueduc lui-même depuis sa construction.

peut apparaître comme une solution inévitable à plus ou moins brève échéance en raison de la faiblesse des ressources hydriques souterraines de la zone, les caractéristiques de l'ouvrage, quant à elles, apparaissent sur-dimensionnées en regard des besoins de la zone. N'était-il pas en effet possible d'assurer une dotation en eau satisfaisante de Comodoro Rivadavia en menant la seconde étape de forages de puits initialement prévue par OSN dans la zone de El Trebol¹ ? Cela aurait alors permis d'avoir un cahier des charges moins exigeant quant à la capacité de transport du nouvel aqueduc. D'autre part, pourquoi procéder au captage de l'eau superficielle dans le Lago Musters, alors qu'il ne s'agit pas du point d'eau superficiel le plus proche de la zone à desservir ? Pourquoi avoir préféré la solution radicale de l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia ? La réponse à ces questions se trouve dans les propos mêmes des fonctionnaires de OSN de l'époque. Car, si au cours de l'avant-projet diverses solutions ont été envisagées, ces derniers écrivent encore que "sans discuter les avantages et les inconvénients de chacune des solutions proposées, lesquelles furent analysées en détail le moment venu, ce qui est certain c'est que le Lago Musters constitue une source permanente et inépuisable, selon les études réalisées par Agua y Energía à l'aide des observations consignées depuis 30 ans, ce qui n'est pas le cas du Lago Colhué Huapi."²

Avec la mise en route de l'aqueduc, OSN devient l'acteur central du service de distribution d'eau potable de la zone de Comodoro Rivadavia. En effet, le volume d'eau produit par YPF est désormais négligeable par rapport à celui transporté par l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia. Néanmoins, YPF continue encore à exploiter l'aqueduc de Maniantales Behr lequel alimente toujours la partie nord de Comodoro Rivadavia.

La complexification du système d'acteurs (1966-1980)

La fin des années 1960 voit l'émergence d'un acteur provincial dans le domaine de l'eau. En effet, formellement constituée en 1957, ce n'est que progressivement que la province

¹Il convient d'ailleurs de noter que, lorsque l'aqueduc est mis en service, il ne transporte que ce que l'usine de traitement de Sarmiento arrive à produire, c'est-à-dire 10.000 m³/jour. Or, 10.000 m³/jour, c'est également la quantité d'eau qui aurait dû être collectée dans la zone de El Trebol par le truchement de la seconde étape de forages.

²OSN, 1966, OC. (souligné par nous). Agua y Energía est une entité dépendante de la Nation et dont la mission consiste à étudier les ressources hydriques en vue de la production d'hydroélectricité. Quant au Lago Colhué Huapi, l'une de ses extrémités se trouve à seulement 80 kilomètres de Comodoro Rivadavia. Mais il ne s'agit pas là d'une source "permanente et inépuisable"... L'option pour les ouvrages majestueux et les ressources "permanentes et inépuisables" nous semble révélateur de la mentalité des ingénieurs de l'époque. C'est par une argumentation de nature comparable que les ingénieurs de cette entreprise fédérale justifieront à Buenos Aires la nécessité d'abandonner tous les puits de plus en plus contaminés pour un système ayant comme source exclusive le río de la Plata, autre source jugée comme "permanente et inépuisable".

crée les administrations chargées d'organiser son action dans les différents secteurs de la vie économique, sociale et culturelle du territoire¹.

En 1968, la province crée le *Servicio Provincial de Agua Potable* (SPAP). La mission de cet organisme est de servir de relais dans la province de Chubut au *Servicio Nacional de Agua Potable* (SNAP) dans le cadre du *Plan Nacional de Agua Potable*. Plus précisément, il a pour charge d'identifier les localités de la province susceptibles d'intégrer le *Plan Nacional de Agua Potable* et, pour celles qui sont finalement sélectionnées, de mener le projet entièrement jusqu'à la remise finale des installations à la coopérative (ou autre entité communautaire) créée localement pour assurer la gestion des services.

Le *Plan Nacional de Agua Potable* va trouver un terrain d'application dans la localité de Rada Tilly, une station balnéaire située à seulement dix kilomètres du centre de Comodoro Rivadavia². Au début des années 1970, les habitants de cette localité prennent l'initiative d'entrer en contact avec le SPAP. Des démarches sont alors entreprises en vue de l'intégration de Rada Tilly au *Plan Nacional de Agua Potable*. La création en 1972 de la COOAGUA (*Cooperativa de Agua y Otros Servicios Públicos*) est bientôt suivie par la remise des installations récemment construites sous la direction de l'organisme provincial. Cependant, alors que dans le schéma classique du *Plan Nacional de Agua Potable*, l'entité communautaire se voit confier la responsabilité de l'ensemble de la filière de distribution de l'eau, l'absence de ressource locale en eau a conduit, à Rada Tilly, à un montage différent. Le réseau de distribution de Rada Tilly est alimenté par un réservoir connecté à l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia par le biais d'un tronçon supplémentaire construit et appartenant à la province, mais dont l'acteur exploitant l'aqueduc (c'est-à-dire OSN), assure également l'exploitation.

Cette interconnexion a pour conséquence d'augmenter d'au moins de deux (le SPAP et la COOAGUA) le nombre des acteurs impliqués dans le système de gestion de l'eau potable de la zone de Comodoro Rivadavia³. Ainsi, au cours de cette période, nous assistons à une

¹La province de Chubut n'a pas attendu la constitution d'une administration *ad hoc* pour intervenir dans le secteur de l'eau, notamment à Comodoro Rivadavia. Dans la section précédente, nous avons souligné son important rôle dans la mise en place du «système *río Senguerr*», à la fois par les démarches entreprises et l'effort financier fourni. Mais cette action fût menée par les autorités centrales de la province et non au travers d'un organisme provincial spécifique au secteur de l'eau.

²Les informations évoquées ici sur COOAGUA proviennent d'un entretien accordé le 18/11/93 par le gérant actuel de cette coopérative.

³Le SPAP et la COOAGUA ne sont peut-être pas les seuls acteurs qui, au cours de cette période, viennent s'ajouter à la liste des acteurs impliqués dans la gestion de l'eau dans la zone de Comodoro Rivadavia. En effet la coopérative Diadema Argentina, qui dessert un quartier situé sur le territoire même de la municipalité de Comodoro Rivadavia (mais éloigné), est aujourd'hui connectée à l'aqueduc et achète de l'eau "en bloc" au prestataire principal. C'est également le cas d'une entreprise pétrolière située en proximité de la ville. Il n'a pas été possible de collecter des informations précises relatives à ces exemples, de sorte que les dates respectives d'interconnexion ne peuvent être précisées.

complexification du dispositif d'acteurs impliqués dans la gestion des services d'eau de la zone.

Le retrait de OSN et l'implication de la municipalité (1981-1982)

À la fin des années 1970, l'État fédéral, qui ne désire plus en supporter les déficits, remet en question le «modèle OSN» déjà en crise. Dans ce nouveau contexte s'entame, à partir de 1980, une décentralisation massive des services d'eau et d'assainissement des villes de l'intérieur du pays assurés jusque là par OSN. Cette décentralisation consiste à transférer gratuitement et obligatoirement la responsabilité et la propriété des services aux autorités provinciales correspondantes¹. L'entreprise fédérale, quant à elle, voit son action réduite à la seule zone métropolitaine de Buenos Aires.

Le retrait de OSN de la province de Chubut a lieu le 1^{er} Mars 1981. Mais la province de Chubut ne souhaite pas prendre en charge les services hérités ainsi de OSN. D'une part, il est probable qu'elle perçoit dans la gestion de ces services un gouffre financier potentiel, compte tenu qu'il s'agit de services historiquement perçus comme "non rentables". D'autre part, les autorités provinciales estiment sans doute ne pas disposer des compétences requises pour gérer d'une manière globale tout un ensemble de services d'eau et d'assainissement. En effet, le savoir-faire hérité de OSN s'est trouvé limité dans la province de Chubut, compte tenu de sa condition périphérique dans l'organisation institutionnelle de l'ancienne entreprise fédérale. En dehors de la gestion technique quotidienne, la plupart des décisions (concernant les projets, etc.) étaient prises directement au siège central de Buenos Aires. Quelques décisions relevaient d'une instance intermédiaire intitulée "Centrale Régionale", dont le territoire de compétence englobait la Patagonie et la Terre de Feu. Mais le siège de celle-ci n'étant pas situé sur son territoire, la province n'a hérité d'aucune fraction du savoir-faire accumulé dans cette centrale régionale après la décentralisation de OSN. Motivée par ces raisons, la province de Chubut décide de transférer immédiatement tous les services qu'elle vient de recevoir de OSN aux municipalités concernées, ne conservant qu'un petit nombre du personnel OSN intervenant jusqu'alors en permanence sur son territoire².

La municipalité de Comodoro Rivadavia "hérite" au début de Mars 1981 de la gestion des services d'eau et d'assainissement de la ville de Comodoro Rivadavia. Cependant, en raison de sa spécificité technique, l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia, fait l'objet d'un accord entre OSN et la province de Chubut, par lequel l'entreprise fédérale s'engage à

¹Les modalités précises de ce transfert sont définies dans la loi nationale N°18.586, complétée par la résolution commune des ministères de l'Intérieur et de l'Économie de la Nation N° MI 9/79 - ME 1332/79.

²D'après O. REY, la province ne conserve que 54 des 458 employés transférés par OSN. [REY (Osvaldo), 1984, *Los servicios de saneamiento en la región patagónica*, Trelew : primera jornada regional del agua, abril, 36 p.]

prolonger l'exploitation de l'ouvrage jusqu'au 31 juillet 1982¹. Les autorités provinciales bénéficient ainsi d'un délai pour trouver une solution de remplacement au départ de OSN.

Le retrait de OSN bouleverse en profondeur le jeu d'acteurs prenant part à la gestion des services d'eau et d'assainissement de la zone de Comodoro Rivadavia, laquelle se trouve plongée dans l'incertitude. L'implication de la municipalité, dont l'action se limite à son territoire, ne résout pas la question centrale de la gestion de l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia que les autorités provinciales ne semblent guère enclines à assumer.

L'arrivée de la SCPL et la «gestion partagée» de l'aqueduc (1982)

Dans l'optique de résoudre la problématique de l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia la province de Chubut décide de proposer à la SCPL d'en prendre en charge l'exploitation. Aux yeux des autorités provinciales, la coopérative, bien que n'ayant auparavant joué aucun rôle dans la gestion de l'eau, apparaît comme l'acteur le plus habilité pour assurer cette mission.

¹Le régime de transition auquel est alors soumis l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia ne constitue pas une mesure d'exception à proprement parler. En fait, des accords de transition ont été signés entre l'entreprise fédérale et les provinces concernées pour tous les ouvrages dont le transfert immédiat se révélait problématique. Ainsi, dans la province de Chubut même, l'aqueduc desservant la ville de Puerto Madryn a également été encore opéré par OSN durant quelque temps.

BRÈVE HISTOIRE DE LA SCPL

Au début des années 1930, le service d'électricité de Comodoro Rivadavia est assuré par un entrepreneur privé local. Mais la qualité du service était insuffisante, l'absence d'intégration de technologies nouvelles de la part de l'entrepreneur ne permet pas un véritable développement local. Face à ce problème, un certain nombre d'habitants organisent plusieurs réunions dans le cinéma de la ville, puis créent une commission *ad hoc*. Cette dernière, séduite par l'expérience menée à Punta Alta (première coopérative électrique du pays, créée en 1926 dans la province de Buenos Aires), incline pour une solution de ce type. C'est ainsi qu'en 1933, la *Cooperativa de Luz* voit le jour. C'est la première coopérative électrique créée en Patagonie et la douzième dans le pays.

Au départ, la coopérative achète son électricité à l'entreprise YPF, avant de se mettre à la produire elle-même à partir de moteurs diesels, puis à partir de 1965 au moyen d'une petite centrale thermique dont elle assure elle-même la construction.

Son activité dans le domaine électrique est remise en cause dans les années 1970, au cours desquelles la coopérative est *intervenida* (c'est-à-dire que sa direction est assurée par des fonctionnaires imposés par l'État) durant plus de 5 années. Elle ne reprend son mode de fonctionnement normal dans ce secteur qu'en 1981. Au cours de cette période, la coopérative réforme ses statuts et adopte le nom de *Sociedad Cooperativa Popular Limitada* (SCPL).

À partir de 1979, elle se met à assurer le service téléphonique d'un quartier de la ville.

En 1982, son réseau électrique est relié au Système Interconnecté Régional. La coopérative perd alors la partie production de l'électricité et se recentre sur le seul service de distribution. Elle assure le développement du réseau et ouvre (toujours en 1982) une fabrique de poteaux de béton destinés à l'aider dans cette tâche. C'est encore en 1982 que la coopérative prend en charge les services d'eau et d'assainissement de la ville de Comodoro Rivadavia et assure la gestion de l'aqueduc Comodoro Rivadavia - Lago Musters dans le cadre de la "gestion partagée".

En 1983, elle met en place un service de pompes funèbres, optionnel, facturé au travers de la facture d'électricité.

Enfin, en 1993, elle se lance dans un programme expérimental d'énergie éolienne, dont les résultats se révèlent prometteurs.

En effet, cette coopérative, créée en 1933 pour distribuer l'électricité aux habitants de ce qui n'était alors qu'un petit village, s'était montrée capable de maintenir, au cours des 50 années de son histoire, une gestion autonome et équilibrée du service, d'assurer l'extension des réseaux en fonction de la croissance de la ville, tout en développant d'autres services (voir encadré). La proposition faite à ce moment-là par la province de Chubut à la SCPL peut paraître surprenante de prime abord. Cependant elle ne constitue pas une originalité du seul cas de Comodoro Rivadavia, sinon une spécificité de la province de Chubut dans son ensemble¹.

L'offre de la province retient toute l'attention de la SCPL. "La coopérative analysa cette proposition et considéra que, pour l'accepter, elle devait tout d'abord compter avec un circuit économique intégré. [C'est-à-dire] qu'il ne suffisait pas d'être l'opérateur de l'aqueduc,

¹C'est en effet au début des années 1980 que va s'effectuer le mouvement généralisé d'annexion des services d'eau (et, le cas échéant, d'assainissement) par les coopératives électriques de la province, aspect analysé plus en avant.

sinon qu'elle devait également arriver avec le service jusqu'au destinataire final (les usagers de la ville), duquel elle doit obtenir les ressources qui assureraient l'opération de l'ensemble des deux systèmes : la section Aqueduc (captage, potabilisation, transport et réserve) et la section Services Sanitaires (eau et assainissement de Comodoro Rivadavia)."¹

Cette analyse conduit la SCPL à effectuer des démarches à la fois avec les autorités de la province et avec celles de la municipalité de Comodoro Rivadavia. Il s'agit d'une part de définir les modalités précises selon lesquelles la coopérative va administrer l'aqueduc et, d'autre part, d'obtenir de la municipalité qu'elle confie la gestion des services d'eau et d'assainissement de Comodoro Rivadavia. Le premier volet amène à la définition entre la SCPL et la province de la «gestion partagée» de l'aqueduc, selon une formule proche de celle en vigueur à l'heure actuelle. Quant à la gestion des services locaux d'eau et d'assainissement, ils font l'objet d'un accord entre la municipalité et la SCPL, selon lequel la première s'engage à remettre les services à la seconde tout en assurant des travaux d'infrastructures dans un certain nombre d'endroits qui en sont alors dépourvus. Ainsi, le 30 juin 1982, la SCPL procède à la signature de deux accords : un accord de concession de 5 années de l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia avec la province de Chubut et un accord de concession de 40 années et de transfert de propriété des installations nécessaires au fonctionnement des services de la ville avec la municipalité de Comodoro Rivadavia². Ces accords rentrent en application quelques mois plus tard³.

Le désengagement brutal de OSN de la gestion et l'absence d'un acteur public (provincial ou municipal) suffisamment armé pour faire face à la gestion d'un système aussi complexe que l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia a finalement constitué une opportunité pour la SCPL d'élargir son champs d'intervention au secteur de l'eau. La coopérative a pu faire valoir sa compétence en matière de gestion de services publics comparables à l'eau et négocier l'adoption d'une solution qu'elle a largement contribué à définir.

Avec la mise en place de la «gestion partagée» de l'aqueduc Lago Musters -Comodoro Rivadavia et la gestion des services d'eau et d'assainissement de la ville de Comodoro Rivadavia, la SCPL occupe désormais le cœur du dispositif institutionnel attenant aux

¹SCPL (Sociedad Cooperativa Popular Limitada), 1988, *Las funciones del Estado y la acción cooperativa : modelo de gestión compartida, movilización de recursos financieros*, Comodoro Rivadavia : SCPL, page 5.

²Ces accords ne concernent alors que la partie de la ville, auparavant gérée par OSN. La partie située le plus au nord de la ville continuera d'être gérée plusieurs années encore par l'entreprise fédérale YPF.

³La SCPL opère l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia une fois le décret d'application provincial émis le 27 juillet 1982. D'autre part, la coopérative entame l'exploitation d'une fraction des réseaux à la fin de 1982, la municipalité ne lui confiant la gestion des parties restantes que progressivement, après avoir effectué les travaux stipulés dans le contrat de concession.

services d'eau et d'assainissement de la zone. Mais elle n'en constitue pas le seul acteur, entretenant des liens de nature diverse avec des entités les plus variées (province de Chubut, municipalité de Comodoro Rivadavia, coopérative COOAGUA, entreprise fédérale YPF,...).

Le rapide parcours de l'histoire des services d'eau de la zone de Comodoro Rivadavia mené ci-dessus nous a permis de mettre en évidence que la variété des liens présents dans le dispositif institutionnel tel qu'il existe aujourd'hui¹ ne saurait s'expliquer par une élaboration *ex nihilo* de ce dispositif. La stabilisation de celui-ci est le résultat d'un processus sur la durée, composé de redéfinitions successives et d'ajustements progressifs et relatifs imprimés par des changements de contexte.

C- LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL

Le processus historique ayant conduit à l'adoption d'un dispositif institutionnel complexe pour la gestion des services d'eau et d'assainissement de la zone de Comodoro Rivadavia a été décrit ci-dessus. Il convient à présent de s'intéresser au fonctionnement réel de ce dispositif, tel qu'il se présente aujourd'hui. Pour cela, il est nécessaire de dépasser la description du rôle de chacun des acteurs impliqués et de l'agencement de l'ensemble pour mener une analyse permettant d'identifier les règles qui s'élaborent au fur et à mesure de la gestion quotidienne du dispositif technique par les acteurs.

L'analyse est menée en quatre temps. Tout d'abord, il s'agit de saisir le fonctionnement concret des services locaux de distribution d'eau potable et d'assainissement de Comodoro Rivadavia. La gestion de l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia et son évolution est l'objet du second temps. En effet, pour la clarté de l'exposé, l'étude de ces deux sous-systèmes doit être séparée. Dans un bref troisième temps, il est question de la vente d'eau "par bloc" aux autres prestataires de services d'eau potable l'objet. Le quatrième et dernier temps fournit l'occasion de se pencher plus en détail sur la SCPL, acteur situé non seulement à l'articulation des sous-systèmes d'eau (aqueduc *et* services locaux d'eau et d'assainissement), mais également au cœur du dispositif économique et social régional.

¹Le dispositif institutionnel actuel est, à peu de choses près, celui mis en place à la fin de 1982. Depuis 1993, YPF s'est totalement retiré de la gestion de l'eau, l'entreprise fédérale pétrolière ayant elle aussi fait l'objet d'un démantèlement dans le cadre d'une politique de privatisation de l'activité pétrolière. La responsabilité de l'opération de l'aqueduc de Maniantales Behr a alors été transférée à la province de Chubut.

Les services d'eau et d'égouts

Les services d'eau et d'égouts de la ville de Comodoro Rivadavia ont fait l'objet d'un contrat de "concession"¹ signé avec la municipalité lors du transfert du service à la coopérative au cours de l'année 1982. Ce document, applicable depuis le 1er septembre 1982, constitue la base juridique toujours en vigueur pour la prestation des services concernés. C'est pourquoi, avant d'analyser les rapports réels entre la SCPL et la municipalité d'une part et les usagers d'autre part, il convient de s'intéresser au texte de la concession, composé d'un total de 18 articles relevant de trois parties.

La première partie du texte précise les conditions générales et les dispositions permanentes de la concession. Ainsi, le premier article indique que "l'exploitation des services publics de distribution d'eau potable et des égouts à l'intérieur des limites du territoire municipal de Comodoro Rivadavia (...). La concession implique l'obligation pour la coopérative de réaliser tous les ouvrages d'infrastructure nécessaires pour la prestation du service et, de plus, [celle-ci est tenue] d'assurer la rénovation et la maintenance des ouvrages existants. La coopérative n'est [cependant] pas tenue d'effectuer les ouvrages de canalisations supérieures à 100 mm pour l'eau potable et 150 mm pour les égouts"². L'article 2 précise qu'il s'agit d'une longue concession, puisque sa durée est fixée à 40 ans. L'article 3 indique l'autorité compétente en matière de tarification : le régime tarifaire est "fixé par le conseil d'administration [de la coopérative] en accord avec ses facultés statutaires". La municipalité ne dispose par conséquent d'aucun pouvoir direct en ce domaine³. L'article 4 engage la municipalité à ne pas réclamer de taxes sur les biens et les activités de la coopérative. Enfin, l'article 5 précise les conditions d'usage de la voie publique : "la coopérative pourra faire un usage gratuit du sous-sol de la voie publique et des trottoirs dans le but d'y installer les réseaux d'eau ou d'égouts (...), la reconstruction de la voie ou des trottoirs restant à la charge de la coopérative".

La deuxième partie du texte, quant à elle, est relative aux modalités et aux différentes étapes du processus de transfert du service et des biens de la municipalité vers la coopérative. L'article 6 précise la nature et le contenu du transfert. "(...) la municipalité cède et transfère en qualité d'apport actionnaire à la coopérative tous les biens (...) affectés au service de

¹Le mot "concession" est placé ici entre guillemets, car les termes précis du contrat font que l'épithète "concession" n'est pas le plus approprié. La municipalité restant impliquée dans une partie des travaux d'infrastructures, il s'agit, si l'on se réfère à la terminologie en vigueur en France, plus d'une délégation de service (dont les caractéristiques la situe en un point intermédiaire entre la concession et l'affermage).

²Le passage souligné l'est également dans le texte original.

³La municipalité dispose tout de même d'un membre de droit dans le conseil d'administration de la coopérative. Mais ce conseil est composé d'un total de 13 membres, de telle sorte que ce n'est pas par ce biais que la municipalité peut espérer avoir une véritable influence en matière de tarification.

distribution d'eau et au service d'égouts"¹. Ainsi, les différents biens utilisés par la SCPL pour la prestation des services de distribution d'eau potable et d'assainissement viennent augmenter le capital de cette dernière tant que dure la concession. Ces biens sont constitués par les canalisations de distribution (réseaux primaire et secondaire), les collecteurs, les branchements à domicile, les stations de pompes, les véhicules, les machines, les immeubles et les biens d'usage général affectés au service. Sont également transférés "les droits relatifs au service et l'organisation correspondante, administrative, comptable et technique telle qu'elle se présente au moment du transfert". L'article 7 précise que le transfert se réalisera par étapes, détaillées dans les articles suivants. Ainsi, seule la partie sud de la ville sera transférée à la coopérative dès l'entrée en vigueur du contrat de concession. La réception de la partie nord se fera par tronçons, au fur et à mesure de l'avancement des travaux d'infrastructure lourde (réseau primaire) de la part de la municipalité. L'article 13 stipule le transfert du personnel de la municipalité assurant jusqu'alors l'opération du service.

La troisième partie du texte porte sur des clauses particulières et complémentaires devant régir les relations entre la municipalité et la coopérative. D'une part, la coopérative s'engage à permettre à la municipalité l'usage gratuit de son laboratoire afin de procéder aux analyses qu'elle désire. D'autre part, la municipalité définit chaque année un "Plan de priorité des travaux" (à l'exclusion de ceux de maintenance et de rénovation) que doit réaliser la coopérative². Enfin, avant tout nouveau projet de travaux (de construction ou de rénovation), la coopérative est censée demander à la municipalité une autorisation au moyen d'un dossier qui sera automatiquement accepté en cas de non réponse sous les quinze jours...³

De l'exposé précédent, il découle que, à moyen terme, la SCPL dispose des atouts majeurs pour fixer la gestion qu'elle entend, notamment en raison de sa maîtrise unilatérale de la politique tarifaire. Certes, la responsabilité de la municipalité en tant que prestataire reste engagée pour plusieurs années encore dans une partie de la ville (au sud), mais il s'agit d'une mesure transitoire en raison des travaux que celle-ci doit effectuer avant d'en effectuer le transfert définitif.

¹Le passage souligné l'est également dans le texte original.

²L'obligation de la coopérative ne porte que sur le respect de l'ordre de priorité indiqué puisque l'article concerné (N°16) stipule que "[ce plan] doit être réalisé par la coopérative lorsque ses possibilités budgétaires le lui permettent".

³Il convient de souligner l'absence de clause de monopole dans cet accord de concession. Une telle clause est en effet incompatible avec la situation d'alors puisque, par l'accord de concession lui-même, la municipalité garde la responsabilité d'une partie des services. D'autre part, il y a lieu de rappeler que l'entreprise pétrolière nationale YPF a encore, au moment de la signature de la concession entre la municipalité de Comodoro Rivadavia et la SCPL, la responsabilité d'une partie des installations et des services (la partie dépendant de l'aqueduc en provenance de Manantiales Behr).

Au-delà de ces clauses transitoires, le texte semble suggérer que la concession répond à la *volonté de la municipalité de se décharger progressivement, durablement et quasiment intégralement de la gestion des services d'eau et d'assainissement de la ville*, pour ne se limiter (à terme) qu'à un rôle de contrôle. La durée de la concession va dans le sens d'une telle interprétation. Fixée à 40 ans, elle apparaît comme étonnamment élevée, compte tenu qu'il ne s'agit pas ici d'une véritable concession, et qu'une grosse partie des investissements en matière de travaux incombent à la municipalité¹. Plus encore, il convient de constater que, à aucun endroit du texte ne sont définies - ni même évoquées - les modalités de fin de concession, en particulier concernant la restitution des installations à la municipalité en fin de concession. L'absence de clauses sur ce thème paraît indiquer implicitement que cette hypothèse n'est pas envisagée par la municipalité au moment de la signature du contrat.

Toutefois l'analyse ne peut se limiter à des commentaires sur le texte de concession. Il convient de regarder l'évolution des relations *concrètes* entre la municipalité et la coopérative depuis la signature de celui-ci.

En cohérence avec l'accord passé entre les deux parties, la municipalité a transféré en 1987 à la SCPL la responsabilité de la prestation des services situés dans la zone nord de la ville après y avoir effectué une partie des travaux de base nécessaires. Ainsi, la SCPL réunit en ses mains l'ensemble des éléments du réseau d'eau potable et d'assainissement de la zone². Toutefois, au moment de ce transfert, la municipalité n'avait pas réalisé l'intégralité des travaux en question et, aujourd'hui encore, elle effectue encore des travaux, principalement dans le domaine des égouts.

"[La municipalité] fait surtout des égouts, car dans les quartiers nouveaux, dans les faubourgs, il n'existe rien d'autre que des puits noirs mal faits, il n'y a pas de fosses septiques. Donc, [elle réalise] principalement les systèmes d'égouts qui sont nécessaires. Et, bien sûr, là où l'eau n'arrive pas, elle réalise aussi des travaux."³

¹En effet, un contrat long signifie souvent que le concessionnaire a des gros travaux à réaliser. La longue durée du contrat est alors justifiée pour permettre au concessionnaire de réaliser entièrement ces travaux et d'exploiter suffisamment les services afin de pouvoir être remboursé (et, éventuellement, rémunéré) pour les investissements réalisés. Dans le cas présent, les gros travaux demeurant à la charge de la municipalité, la durée de 40 ans ne peut se justifier par les seules obligations du concessionnaire en la matière.

²En effet, dans le même temps la SCPL négocie avec YPF le transfert des tronçons de réseau gérés par l'entreprise fédérale. Ce transfert, effectué progressivement, est achevé depuis déjà quelques années. Cependant l'aqueduc de Maniantales Behr, qui dépendait également de YPF, est, quant à lui, transféré à la province en 1994. Ce n'est qu'à partir de cette date que YPF disparaît totalement du jeu d'acteurs impliqués dans le secteur de l'eau et de l'assainissement de la ville. L'opération de l'aqueduc de Maniantales Behr est assurée depuis par la DGSP.

³Entretien avec le sous-secrétaire des travaux et des services publics de la municipalité de Comodoro Rivadavia (8/09/94). La municipalité n'est pas la seule à entreprendre des travaux. La SCPL en réalise également. Dans les

Ensuite, la municipalité n'a effectivement exercé aucun rôle en matière de tarification des services. Cette clause stipulée dans le contrat de concession a été respectée. L'absence d'intervention municipale dans la gestion des services par la SCPL va d'ailleurs plus loin que ce que prévoit le contrat de concession lui-même, puisque, depuis plusieurs années, la municipalité n'a plus de représentant dans le Conseil d'Administration de la coopérative. Suite à la démission de son dernier représentant, elle n'a pas jugé utile de le remplacer. Cela ne signifie pas pour autant que la municipalité n'a aucun rôle dans les services hormis la construction d'infrastructures, car elle exerce pleinement sa tâche de contrôle de la qualité des eaux distribuées.

"Nous, en tant que [département] exécutif, nous assurons la police municipale de l'eau. C'est-à-dire que nous avons un laboratoire et nous effectuons les contrôles périodiques de l'eau."¹

Plus précisément :

"Le contrôle de la qualité de l'eau est réalisé par la municipalité au travers de son *Departemento de Bromatología*. (...) Ils prennent des échantillons en différents points : les collèges, les établissements et les fontaines publics, à la station centrale de bus,... et ils font un rapport."²

Par ailleurs, la SCPL et la municipalité ont entamé une collaboration dans le secteur, laquelle n'était pas prévue dans l'accord de concession. Cette collaboration concerne un projet de reforestation des alentours de la ville mené par la mairie de Comodoro Rivadavia. Ce projet est intitulé *Cordon Forestal* (cordon forestier).

"[Il concerne] une zone de 24 hectares pour l'instant, 30 au total. Ce sont des terres non constructibles, des anciennes mines utilisées par YPF. Nous les avons remplies de déchets, puis nous avons ouvert pour voir comment progressait la fermentation. (...) Nous allons commencer la reforestation [1993]. (...) C'est une expérience pilote. (...) Nous allons utiliser de l'eau récupérée pour cette reforestation."³

La participation de la SCPL dans ce projet consiste à fournir une partie de l'eau récupérée, laquelle est obtenue à partir des eaux usées retraitées.

"Les premiers bassins de réutilisation des eaux usées ont été réalisés par la coopérative. (...) La coopérative en a construit trois. Ils sont nouveaux et nous regardons actuellement les premiers résultats."⁴

deux cas, leur financement s'effectue en recourant à la participation financière des habitants bénéficiaires des travaux.

¹Entretien avec le sous-secrétaire des travaux et des services publics de la municipalité (8/09/94).

²Entretien avec le responsable des opérations techniques de la SCPL (8/09/94).

³Entretien avec le sous-secrétaire des travaux et des services publics de la municipalité (8/09/94).

⁴Entretien avec le sous-secrétaire des travaux et des services publics de la municipalité (8/09/94).

La motivation de la coopérative pour participer dans ce projet repose notamment sur l'économie notable d'eau potable que la récupération des eaux usées signifie.

"Nous avons travaillé sur la récupération d'eau usée pour l'irrigation. Parce que, avant, on utilisait de l'eau potable pour l'irrigation et, maintenant, on irrigue avec de l'eau récupérée."¹

L'évolution du rapport entre la coopérative et la municipalité montre que les termes du contrat de concession sont à peu près suivis dans les faits. Elle témoigne également de l'existence d'une articulation entre les actions menées par les deux entités. La municipalité cherche à obtenir la collaboration de la SCPL dans ses projets environnementaux sans contester la légitimité acquise par la coopérative en tant que prestataire des services de l'eau et de l'assainissement de la ville. Aux yeux des responsables municipaux, la SCPL bénéficierait d'un avantage comparatif par rapport à la municipalité en ce sens où, étant une entité privée, elle pourrait mener une gestion plus rationnelle des services.

"Ce sont [la coopérative] des mains privées et ils peuvent apparemment travailler mieux que nous. (...) Nous, la municipalité, [lorsque nous avons affaire] à un quartier qui n'a pas d'argent, nous n'avons pas d'autre possibilité que de leur fournir de l'eau gratuitement. Une entité particulière, non. Elle peut couper l'eau ou [se contenter de] mettre une fontaine publique."²

Si le statut d'entité privée confère à la coopérative une marge de manœuvre dont ne disposerait pas la municipalité, il semble néanmoins réducteur d'attribuer la légitimité acquise par la coopérative dans ce domaine à ce seul facteur. Cette légitimité se base également, et peut être surtout, sur le type de relation que la coopérative entretient avec les usagers du service eux-mêmes, aspect qu'il convient d'analyser à présent.

L'accès aux services se fait plus en fonction des demandes formulées par un groupe d'usagers, lesquels vont participer financièrement à la construction des infrastructures nécessaires à la desserte de leur zone, qu'en fonction d'une planification de travaux programmés à l'avance. Ceci est valable aussi bien dans le cas où ces infrastructures sont construites par la municipalité que dans celui où la SCPL en assume la responsabilité et est inhérent au mode d'urbanisation de la ville.

"Dans notre ville, il arrive ce qu'il arrive dans les villes pétrolières. Premièrement, les gens arrivent et ensuite seulement arrivent les services, c'est-à-dire que, le plus souvent cela ne se passe pas comme dans le cas d'une ville planifiée où les infrastructures sont construites avant les habitations. Cela est le propre des villes pétrolières. Nous avons les maisons et elles n'ont pas les infrastructures, elles n'ont ni le service d'eau normalisé, ni le service d'égouts normalisé. Alors les associés se rapprochent de la

¹Entretien avec le responsable des opérations techniques de la SCPL (8/09/94).

²Entretien avec le sous-secrétaire des travaux et des services publics de la municipalité (8/09/94).

coopérative et sollicitent des travaux pour une zone de 8 ou 10 îlots (*cuadras*) pour les relier au réseau existant."¹

Sur la base de ce système, la SCPL a développé deux modalités possibles de paiement par l'utilisateur des infrastructures dont ce dernier va bénéficier. La première modalité a pour nom "*chequeras de aporte*" (chèques d'apport). Dans ce système, l'utilisateur cotise au rythme qu'il désire. Une fois que le montant de son apport a atteint 60% du total de sa participation prévue au financement de l'infrastructure, les travaux démarrent.

"Lorsque nous faisons des travaux d'eau ou d'égouts et qu'il y a au moins 10 habitations qui paient au moins 60% du montant des travaux, nous entamons les travaux. Les gens qui n'ont pas payé verront la canalisation passer devant chez eux également, mais ils ne seront connectés que lorsqu'ils auront versé les 60% de leur *chequera*."²

La seconde modalité proposée s'intitule "*recibo de luz*" (reçu d'électricité). Dans ce cas, l'utilisateur paie régulièrement une cotisation qui est incluse sur sa facture d'électricité. À nouveau, la coopérative entame les travaux lorsque l'utilisateur a atteint 60% de sa cotisation totale. L'avantage de cette seconde formule est qu'elle évite à l'utilisateur de prendre en charge la programmation de son paiement. En revanche, il est contraint à la régularité de ses paiements.

"La différence [entre les deux modalités] c'est que, avec la *chequera*, si quelqu'un prend du retard un mois donné, il n'y a pas de problème, on ne va rien lui dire. Par contre, avec le *recibo de luz*, s'il prend du retard, on lui coupe l'électricité."³

L'utilisateur peut choisir la modalité qui lui convient le mieux. Cette façon de procéder à l'extension des réseaux s'est révélée efficace, car les services ont aujourd'hui atteint des taux de couverture élevés.

"En ce qui concerne l'eau, nous pouvons dire que nous avons 100% ou 98%. Pour les égouts, 80%."⁴

Le principal vecteur de la relation entre le prestataire des services et l'utilisateur est la facture⁵. Dans ce domaine, le passage de la gestion municipale à la gestion coopérative a introduit un changement notable visant à une gestion plus rationnelle par la mise en place d'un système de «facture unifiée de services». "[L'idée est d']assurer le recouvrement des services

¹Entretien avec le responsable des relations extérieures de la SCPL (17/11/93).

²Entretien avec le responsable des relations extérieures de la SCPL (17/11/93).

³Entretien avec le responsable des relations extérieures de la SCPL (17/11/93).

⁴Entretien avec le gérant des opérations techniques de la SCPL (17/11/93).

⁵C'est en effet le plus régulier et le plus direct. Lorsque les usagers-membres veulent entrer en contact avec la coopérative, le contact ne s'établit que de façon indirecte au travers des "délégués". Car, en raison de la taille de la structure, la représentation des usagers se fait indirectement au travers d'une centaine de délégués. Ces derniers, élus lors d'assemblées locales par quartier, intègrent l'assemblée générale qui prend les grandes décisions. Au cours de l'assemblée générale, les délégués font part des inquiétudes et des préoccupations des habitants des différents quartiers dont ils émanent.

sanitaires, qui dans notre zone souffrait d'un grand indice d'impayés et de retards, en l'incorporant dans une facture unifiée de services (énergie électrique, eau, égouts, etc.) d'émission bimestrielle et laissant aux usagers la possibilité de procéder à son règlement en deux mensualités de 50% du montant total."¹ Un tel système a permis d'améliorer considérablement le taux de recouvrement des factures par rapport à la gestion municipale. Car les services d'électricité et d'eau relèvent de deux attitudes traditionnellement différentes de la part de l'utilisateur. Autant ce dernier a l'habitude de payer sa facture électrique, autant il a pris celle d'oublier l'eau, qui est perçue comme un bien qui ne peut pas être refusé. En réunissant le paiement de l'eau et de l'électricité dans une même facture, la coopérative agit sur la perception de l'utilisateur des services d'eau et d'assainissement : ces derniers ont un coût que l'utilisateur doit assumer. Cette idée, associée à celle de lutter contre le gaspillage, sous-tend les réflexions de la coopérative quant à l'utilité éventuelle de procéder au comptage de la consommation d'eau. La coopérative a déjà mis en place des compteurs pour les grands consommateurs comme les hôtels, les stations-service, les usines frigorifiques, les régiments militaires. En même temps, elle a lancé un plan pilote dont l'objectif est d'étudier la réelle rentabilité de la généralisation du comptage.

"Environ 2.000 compteurs ont été installés pour commencer à procéder à des lectures. L'idée du conseil [d'administration] est d'installer des compteurs d'eau. Mais, en premier lieu, nous devons voir comment cela fonctionne, quel est le rendement."²

Ce qui précède témoigne d'un effort de rationalisation de la coopérative dans son rapport à l'utilisateur. Cet effort concerne essentiellement l'aspect commercial. La majorité des modalités adoptées par la coopérative visent surtout à tendre vers le recouvrement des coûts réels de construction et d'exploitation des infrastructures par l'utilisateur. Cette rationalisation repose sur l'expérience acquise par la coopérative dans le domaine électrique.

La "gestion partagée" de l'aqueduc

L'aqueduc est l'objet d'une "gestion partagée" entre la SCPL et la province de Chubut, par le truchement de sa DGSP (*Dirección General de Servicios Públicos*). En quoi consiste précisément cette "gestion partagée" ?

La base juridique initiale de la "gestion partagée" réside dans l'accord de concession de l'aqueduc passé entre les deux parties intéressées en 1982. Il convient donc de faire

¹SCPL (Sociedad Cooperativa Popular Limitada), 1988, *Las funciones del Estado y la acción cooperativa : modelo de gestión compartida, movilización de recursos financieros*, Comodoro Rivadavia : SCPL, page 6. Si les différents services font l'objet d'une «facture unifiée», ils relèvent de départements distincts à l'intérieur de la coopérative.

²Entretien avec le responsable des relations extérieures de la SCPL (8/09/94).

ressortir ici les points saillants de ce texte. N'ayant pu obtenir ce texte au cours de nos séjours à Comodoro Rivadavia, nous ne pouvons malheureusement pas nous livrer directement à cet exercice. Par conséquent, les éléments exposés ci-dessous ne proviennent pas du texte juridique lui-même, mais d'autres documents¹ ainsi que d'entretiens.

Le texte de concession de l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia offre deux différences majeures vis-à-vis de celui de la concession des services d'eau et d'assainissement de la ville de Comodoro Rivadavia. D'une part, sa durée de validité est nettement plus courte, puisque fixée à seulement cinq années, renouvelables toutefois. D'autre part, cette concession ne s'accompagne pas d'un transfert de propriété, même transitoire, de l'aqueduc.

"La province conserve la propriété [de l'aqueduc], mais elle en a concédé l'exploitation à la SCPL."²

Ainsi, à aucun moment, l'aqueduc n'intègre le patrimoine de la coopérative. Cette "concession sans transfert de propriété" s'accompagne de toute une série de clauses portant sur les obligations et les compétences des deux acteurs vis-à-vis de l'exploitation et la maintenance du patrimoine considéré. Le tableau joint les présente à partir de deux entrées : d'une part, l'acteur concerné (SCPL ou province de Chubut) et, d'autre part, le caractère transitoire ou permanent de la compétence ou de l'obligation considérée. Pour une meilleure compréhension du tableau, il est nécessaire de préciser d'une part ce qu'est le Fonds de Conservation de l'aqueduc et, d'autre part, le rôle de chacun des deux acteurs en matière de tarification.

¹En particulier, le document réalisé par la SCPL, 1988, *Las funciones del Estado y la acción cooperativa : modelo de gestión compartida, movilización de recursos financieros*, Comodoro Rivadavia : SCPL, 17 p.

²Entretien avec le responsable de la "Délégation Comodoro Rivadavia" de la DGSP (18/11/93).

Acteur	SCPL	Province de Chubut
OBLIGATIONS INITIALES	- Néant.	- Travaux de remise en état (réparation de moteurs, amélioration des chemins, acquisition d'unités automotrices,...). - Constitution d'un stock initial de pièces de rechange. - Apport initial pour la constitution du <u>Fonds de Conservation</u> de l'aqueduc.
OBLIGATIONS ET COMPÉTENCES PERMANENTES	- Exploitation de l'aqueduc (Opération de toutes les installations nécessaires à cet effet). - Prise en charge des coûts de personnel (transféré de la province à la SCPL) et du matériel nécessaire à cette exploitation opération (hormis combustibles et lubrifiants apportés par la province). - Alimentation du <u>Fonds de Conservation</u> de l'aqueduc à partir de 40% des recettes mensuelles provenant de l'exploitation de l'aqueduc. - Fixation du prix du mètre cube d'eau vendue "en bloc".	- Fourniture des combustibles et lubrifiants nécessaires au fonctionnement des équipements de pompage et de génération électrique. - Contrôle du Compte bancaire du <u>Fonds de Conservation</u> de l'aqueduc. - Supervision de la structure tarifaire proposée par la coopérative. - Inspection et contrôle techniques de l'exploitation de la SCPL par le truchement de la DGSP.

Aqueduc L. Musters - C. Rivadavia : répartition des compétences et des obligations
(source : Réalisation à partir de données d'entretiens et documents SCPL)

Le Fonds de Conservation de l'aqueduc est destiné, comme son nom l'indique, à conserver l'aqueduc, c'est-à-dire à en permettre la maintenance. C'est pourquoi il est possible de dire que, "du point de vue conceptuel, ce fonds remplace le poste «amortissements» qui existerait s'il s'agissait d'un bien propre de la coopérative."¹ Ce Fonds de Conservation a été créé à partir d'un apport de la province de Chubut. Dès lors, il est alimenté avec des cotisations mensuels de la coopérative. Il est manipulé au travers d'un compte bancaire indépendant contrôlé par la province. C'est encore cette dernière qui a défini les modalités selon lesquelles la SCPL doit provisionner ce compte. Le principe de base consiste à ponctionner un pourcentage fixe du montant total des ventes d'eau "en bloc" effectuées par la SCPL².

"Sur le total de la recette, 40% doivent être destinés à la maintenance. (...) [Ce taux a été calculé] en fonction d'une estimation (...) qui a été maintenue parce qu'elle s'est avérée correcte."³

¹SCPL (Sociedad Cooperativa Popular Limitada), 1988, *Las funciones del Estado y la acción cooperativa : modelo de gestión compartida, movilización de recursos financieros*, Comodoro Rivadavia : SCPL, page 7.

²Ce montant total inclut le montant de la vente d'eau "en bloc" de la SCPL à elle même.

³Entretien avec le responsable de la "Délégation Comodoro Rivadavia" de la DGSP (18/11/93).

À ce principe, viennent s'ajouter des dispositions visant à ce que cet approvisionnement ne subisse pas de fluctuations trop importantes. Ainsi, "des seuils minimal et maximal de disponibilités ont été définis. En deçà du minimum, la province doit effectuer un apport complémentaire. Au-delà du seuil maximal, l'excédent [apporté par la coopérative] doit être transféré à la province. La gestion de ce compte est effectuée par la coopérative. Tous les biens acquis par le truchement de ce compte demeurent propriété de la province. En fin de concession, le solde de ce compte revient à la province."¹

En ce qui concerne la tarification, il convient d'expliquer ce en quoi consiste la supervision, de la part de la province, de la structure tarifaire proposée par la coopérative. Comme nous l'avons indiqué dans notre tableau, la SCPL a la maîtrise de la tarification. En effet, le prix de vente du mètre cube d'eau fourni "en bloc" est entièrement défini par la SCPL. Mais il ne s'agit pas de n'importe quel mètre cube d'eau, mais de l'eau livrée en extrémité de l'aqueduc. Et une pondération de ce prix de base est appliquée aux différents entités connectées à l'aqueduc en fonction de leur distance par rapport à la tête de l'aqueduc. Cette pondération, proposée par la SCPL, doit recevoir l'aval de la province. Telle est la compétence, indirecte et limitée, de la province en matière tarifaire.

"L'aqueduc a un usager principal, Comodoro Rivadavia, [lequel représente] 90% [de la consommation]. Car la consommation est mesurée. Il y a un autre usager, tout petit, qui est la coopérative Diadema Argentina, un autre qui est la coopérative de Rada Tilly, et [encore] un autre qui est la localité de Sarmiento. Le tarif pour le mètre cube d'eau est fixé [par la coopérative]. Ce que la province établit, c'est le pourcentage du tarif de base que doit payer chacun de ces différents usagers. Tous les usagers situés à la pointe paient 100%. Sarmiento ne paie que 35%, parce qu'il n'y a aucune station de repompage intermédiaire et un parcours court [depuis le lieu de captage]."²

Le tableau présenté permet de comprendre le terme de "gestion partagée" car il met en évidence la continuité du rôle tenu par l'acteur provincial durant la concession. En effet, l'action de la province ne se limite pas à la seule activité de contrôle. La mise en concession de l'aqueduc ne s'accompagne pas d'une délégation globale de l'ensemble des prérogatives à la SCPL. Tout au long de la concession, la province demeure investie d'une *triple responsabilité* : *patrimoniale* (propriété de l'aqueduc), *financière* (participation aux frais de fonctionnement de l'aqueduc) et *de contrôle*, même si, en revanche, sa participation en tant que gestionnaire est désormais limitée.

¹SCPL (Sociedad Cooperativa Popular Limitada), 1988, *Las funciones del Estado y la acción cooperativa : modelo de gestión compartida, movilización de recursos financieros*, Comodoro Rivadavia : SCPL, page 7.

²Entretien avec le responsable de la "Délégation Comodoro Rivadavia" de la DGSP (18/11/93). Dans le cas de la SCPL, il s'agit en fait d'une vente faite par la coopérative à elle-même (*autoventa*), mais entre deux sections différentes (section "aqueduc" et section "services d'eau et d'égouts de Comodoro Rivadavia").

Mais, tout comme nous l'avons fait pour l'étude des services d'eau et d'assainissement de Comodoro Rivadavia, nous ne pouvons pas limiter notre analyse au contenu des textes juridiques. Ici également, il convient de regarder ce qui s'est effectivement passé au cours des dix années d'existence de la "gestion partagée".

Tout d'abord, la coopérative a procédé à un certain nombre d'améliorations techniques visant à améliorer la fiabilité du système. Comme nous l'avons expliqué en présentant les installations techniques, *tout le dispositif technique dépend de l'aqueduc*. Aussi une rupture de celui-ci entraîne une série de complications en cascade, non seulement pour son exploitation, mais également pour la prestation des services en aval. Cet état de fait initial va inciter la coopérative à mener des actions à la fois en aval et en amont du problème des ruptures de l'aqueduc. Elle va tout d'abord procéder à l'augmentation des capacités de réserve d'eau à l'extrémité de l'aqueduc (Comodoro Rivadavia) afin de pouvoir "surmonter les différentes contingences qui pourraient se présenter"¹. Ainsi, les réserves passent de 45.000 m³ en 1982 à 125.000 m³ en 1987². Mais la coopérative décide également de s'attaquer aux causes des ruptures. C'est ainsi qu'elle confie des études à plusieurs cabinets de spécialistes, afin d'identifier les origines des avaries, particulièrement dans la zone où les ruptures sont les plus fréquentes. "Les résultats des études, confiées à l'ITH (*Instituto Tecnológico del Hormigón*) et à l'IMEL Electrónica, confirment la nécessité pressentie de procéder à la réduction de la pression dans le secteur d'impulsion concerné"³. Suite à ces résultats, trois projets différents de construction d'une station de pompage supplémentaire, visant à soulager la zone critique, sont élaborés par la coopérative, l'un d'entre eux comptant même avec la participation d'une entreprise pétrolière de la zone. Ces projets sont portés à la connaissance des autorités municipales et provinciales, et, par leur truchement parviennent jusqu'au président de la République, Raúl ALFONSÍN, lequel, "grâce à l'intervention décentralisée, peut prendre la décision politique pour que se concrétise cet important ouvrage complémentaire"⁴. Par ailleurs, la coopérative a également réalisé toute une série de travaux

¹SCPL (Sociedad Cooperativa Popular Limitada), 1988, *Las funciones del Estado y la acción cooperativa : modelo de gestión compartida, movilización de recursos financieros*, Comodoro Rivadavia : SCPL, page 10.

²Il est intéressant de mettre ces quantités en relation avec la capacité de transport de l'aqueduc, qui est d'environ 55.000 m³/jour. Ainsi, alors que, en 1982, les réserves totales ne correspondaient même pas à la quantité d'eau transitant par l'aqueduc en une journée, à partir de 1987, cela correspond à près de deux jours et demi. Cela permet à la coopérative d'envisager avec plus de tranquillité les réparations des avaries survenant à l'aqueduc.

³SCPL (Sociedad Cooperativa Popular Limitada), 1988, *Las funciones del Estado y la acción cooperativa : modelo de gestión compartida, movilización de recursos financieros*, Comodoro Rivadavia : SCPL, page 10.

⁴SCPL (Sociedad Cooperativa Popular Limitada), 1988, *Las funciones del Estado y la acción cooperativa : modelo de gestión compartida, movilización de recursos financieros*, Comodoro Rivadavia : SCPL, page 11. Concrètement, cela signifie la participation financière de l'État fédéral pour la réalisation des travaux. Ces derniers comprennent :

visant à optimiser le fonctionnement de l'aqueduc par des procédures d'automatisation¹. Enfin, au cours de l'année 1987, la SCPL décide également de la réalisation d'un projet de nouvel aqueduc, étude pour lequel elle obtient encore l'appui de la province. Nous reviendrons sur de dernier point dans une section ultérieure qui y sera spécifiquement consacrée.

Au-delà des améliorations techniques, c'est la nature même des rapports entre la province et la coopérative qui évolue au cours des dix années de "gestion partagée". La question de la reconduction de l'accord de concession en constitue la meilleure illustration.

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, le contrat de concession de l'aqueduc est de courte durée. Il s'agit de 5 ans, éventuellement renouvelables. Signé en juin 1982, celui-ci expire à la fin du mois de juillet 1987. Il n'est alors pas reconduit de façon formelle, bien que le texte reste la référence implicite régissant les rapports entre les deux parties. La coopérative entreprend à plusieurs reprises des démarches auprès des autorités provinciales afin de régulariser sa situation d'un point de vue formel. "Le 29 octobre 1991, la coopérative souscrit un accord avec le gouvernement de la province par lequel sont prolongés tous les termes contractuels de l'accord original daté du 30/06/82 ainsi que ses modifications et compléments jusqu'au 31/12/91. Avec celui-ci est régularisé tout ce qui a été effectué durant la période du 01/08/87 au 31/12/91, au cours de laquelle les deux parties contractantes ont continué à appliquer les clauses des accords originaux, arrivés à échéance le 31/07/87"². La reconduction obtenue par la coopérative a une portée essentiellement rétroactive. En effet, deux mois à peine après son obtention, cet accord arrive à son échéance. Aussi, dès le début de l'année 1992, la coopérative se réunit à plusieurs reprises avec les nouvelles autorités provinciales, afin d'obtenir une nouvelle prorogation de l'accord. Mais, cette fois, les discussions n'aboutissent pas.

- la construction d'une station de pompage dans la ville de Sarmiento (km 6,5 de l'aqueduc), incluant les travaux de génie civil et l'équipement, comportant 2 pompes électriques de 200 H.P. chacune et 2 pompes électriques de 100 H.P. chacune ;

- la construction d'une station de pompage au km 31,5 (travaux de génie civil et équipement), composée de 3 pompes électriques de 1000 H.P. chacune, totalement télécommandées, et 2 réservoirs de 2.500 m³ chacun.

- la pose d'environ 30 km de lignes électriques de 33 kV, ainsi que les transformateurs correspondants.

- l'installation à Sarmiento d'une usine de production électrique comportant 3 groupes électrogènes de 1070 kVA chacun.

¹Dresser la liste exhaustive des travaux effectués à cet effet serait un tantinet fastidieux. Aussi nous contenterons nous de citer, à titre d'exemples :

- la télécommande et le télécontrôle de la station de captage, création de fichiers pour les variables de l'usine de filtrage (km 0,3) et de l'usine de potabilisation (km 6,5).

- le télécontrôle des niveaux des réserves et des débits à la sortie de la station de pompage "A" (km 6,5) et à Puesto La Mata (km 141,7).

²SCPL (Sociedad Cooperativa Popular Limitada), 1992, *Memoria y Balance : ejercicio económico N°52*, Comodoro Rivadavia : SCPL, page 10.

Au mois de mai 1992, la province décide unilatéralement de changer les termes de sa participation à la "gestion partagée". Plus précisément, elle remet en question le remboursement des frais de combustibles nécessaires au fonctionnement des différents stations de pompages, remboursement qu'elle prenait entièrement à sa charge jusqu'alors.

"En raison de sa situation économique, la province a procédé à un ajustement et dit à la population de Comodoro qu'elle assumerait désormais 50% du coût [des combustibles], c'est-à-dire que des 100% qu'elle nous fournissait, elle est passé à 50%. Avec la clause supplémentaire que cette participation va progressivement être réduite à l'avenir, au fur et à mesure que la province réalise les investissements pour «gasifier», [c'est-à-dire] remplacer l'alimentation des moteurs au diesel par du gaz, nettement plus économique parce qu'en Patagonie nous en avons beaucoup."¹

La coopérative se trouve contrainte d'accepter les nouvelles règles du jeu.

"Le coût politique a été payé par la province. Nous avons dit à la population que nous avons dû augmenter l'eau car la province arrête ses subventions (...) Le gouverneur a dit que la province n'était plus en conditions d'assumer des subventions et il les a arrêtées. La Chambre des Députés a réagi, il a agi de manière politique, de telle sorte qu'il n'y a eu rien d'autre à faire que de l'accepter. Cela a à voir avec les changements que connaît le pays depuis quelques années. L'on commence à dire partout qu'il n'y a plus de subventions, c'est-à-dire que c'est à chacun d'assumer les coûts réels."²

Les modifications introduites *de facto* dans les rapports entre la province et la coopérative ne conduisent cependant pas à la redéfinition d'un contrat formel entre les deux parties. Ainsi, au mois de juin 1993, les responsables de la SCPL dressent le constat suivant : "[Aujourd'hui], la coopérative continue d'opérer le système Lago Musters - Comodoro Rivadavia sur la base d'un accord périmé le 31/12/91 et avec les modifications citées ci-dessus, sans que n'ait été défini un nouvel accord."³

Et, l'année plus tard, ce point de vue est confirmé dans nos entretiens.

"Tant qu'il n'y a pas d'autre document, le système actuel reste valable."⁴

La reconduction implicite de l'accord témoigne du poids des procédures de gestion quotidiennes basées sur l'informel. Mais elle doit également être interprétée comme un signe

¹Entretien avec le gérant des relations industrielles de la SCPL (17/11/93).

²Entretien avec le gérant des relations industrielles de la SCPL (17/11/93).

³SCPL (Sociedad Cooperativa Popular Limitada), 1993, *Memoria y Balance : ejercicio económico N°53*, Comodoro Rivadavia : SCPL, pages 10-11. L'expression "modifications citées ci-dessus" fait précisément référence à la réduction progressive de la participation de la province aux frais de combustibles nécessaires à l'exploitation des différentes stations de pompage de l'aqueduc.

⁴Entretien avec le gérant des opérations techniques de la SCPL (8/09/94).

de l'incertitude régnant sur la stabilité à terme du dispositif¹. Ce climat d'incertitude n'est pas séparable du projet de nouvel aqueduc, dont la construction apparaît comme une nécessité aux yeux des différents acteurs en présence et que nous allons aborder dans la section suivante.

L'évolution de la "gestion partagée" montre que les termes de la définition du contenu concret de cette dernière a connu, connaît et connaîtra de constants changements, lesquels ne transparaissent pas forcément explicitement dans des textes de nature juridique. C'est pourquoi, il nous semble que la "gestion partagée" ne saurait être décrite de façon statique comme un ensemble de règles plus ou moins institutionnalisées à un moment donné. Sa définition a une dimension dynamique, évolutive, reflet de l'évolution des rapports de pouvoir entre acteurs. C'est cette évolution qu'il nous semble pertinent de saisir, plus que la façon, toujours provisoire, sous laquelle ces rapports semblent s'institutionnaliser. Car le rapport de pouvoir entre les deux acteurs a indubitablement évolué depuis le début de la première concession. Lors du transfert de la responsabilité de l'aqueduc de l'État fédéral à la province, la SCPL s'est trouvée en position forte, car elle était la seule à pouvoir prétendre opérer l'aqueduc ; par contre, aujourd'hui, le gouvernement provincial fait peser la menace de transférer l'opération de l'aqueduc à une entreprise privée pour mettre sous pression la SCPL.

"Il y a eu des moments où la négociation était très facile, comme en 1982 lorsque la province voulait se soulager du problème, car elle n'avait pas les moyens de gérer la chose. Mais, c'est comme partout, une fois que vous avez la maîtrise d'une situation, les autres exercent une pression sur vous. (...) Il nous faut accepter qu'il n'y ait pas d'autres règles du jeu. On est allé jusqu'à nous dire : «nous en avons deux ou trois» et, effectivement ils les avaient. Le gouverneur a ouvert le tiroir et il avait deux ou trois entreprises qui voulaient prendre en concession l'aqueduc, mais cela signifiait un préjudice pour Comodoro Rivadavia, car cette entreprise allait vendre l'eau à la coopérative (...) à un prix au mètre cube plus élevé. [C'est pourquoi] il est préférable d'en assumer la responsabilité nous-mêmes." ²

La fourniture d'eau "par bloc" : l'exemple de COOAGUA

En tant qu'opérateur de l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia, la SCPL entretient des relations avec les prestataires d'autres services locaux de distribution d'eau potable pour lesquels elle fournit de l'eau "en bloc". Cet aspect n'a en effet pas été inclus dans notre analyse de chacun des deux sous-systèmes composant le système d'alimentation en eau

¹À cet égard, il nous semble significatif que ni les responsables de la coopérative, ni le responsable de la "Délégation Comodoro Rivadavia" de la DGSP n'aient consenti à nous fournir une copie de l'accord de la concession originale. Le décalage du contenu du texte avec les nouvelles pratiques instaurées d'une part, les incertitudes pesant sur le dispositif institutionnel dans la phase actuelle d'autre part, peuvent justifier cette gêne.

²Entretien avec le gérant des relations industrielles de la SCPL (17/11/93).

et les égouts de Comodoro Rivadavia. *Stricto sensu*, ce thème ne concerne pas directement le dispositif institutionnel, puisqu'il met en œuvre des acteurs ne participant que de l'environnement du dispositif considéré, comme cela apparaît sur le schéma d'agencement des acteurs présenté au début de cette étude de cas.

En dépit de son caractère connexe, il s'agit d'un aspect qui nous semble intéressant d'aborder partiellement au travers de l'étude des relations entre la SCPL et COOAGUA, la coopérative de Rada Tilly¹. Car, si COOAGUA ne constitue pas le prestataire desservant la localité la plus importante en terme de population (Sarmiento est une localité comptant trois fois plus d'habitants que Rada Tilly), privilégier cette étude offre l'intérêt que l'on se trouve en présence d'une coopérative. Or, les cas de coopératives n'assurant que la partie distribution dans le domaine de l'eau sont aujourd'hui rares en Argentine. Généralement une coopérative de service d'eau potable assure l'intégralité des activités depuis le captage jusqu'à la distribution finale, tant la formule coopérative dans le secteur de l'eau a été synonyme d'autonomie. Depuis quelques années cependant, l'idée de procéder à la connexion de coopératives chargées de la seule distribution d'eau à un producteur-transporteur fait l'objet de certains débats et des projets en la matière voient le jour ici ou là, en périphérie des grandes villes (Buenos Aires, Mendoza) ou encore pour la desserte de localités situées en zones arides (Santa Fe)². Aussi l'articulation entre la SCPL et COOAGUA préfigure-t-elle peut être un type de présence coopérative qui pourrait se développer en Argentine et, à ce titre, son étude mérite toute notre attention.

Rada Tilly est une localité située à quelque 10 km de Comodoro Rivadavia, sur la côte. Sa condition de station balnéaire fait que sa population est sujette à de fortes variations

¹La SCPL vend de l'eau "en bloc" à :

- la municipalité de Sarmiento ;
- le régiment militaire 25, également situé à Sarmiento ;
- l'entreprise pétrolière privée AMOCO ;
- la coopérative d'usagers du quartier Diadema Argentina (située à Comodoro Rivadavia) ;
- la coopérative d'usagers de Rada Tilly, COOAGUA ;
- et à elle-même (ce qui constitue d'ailleurs plus de 90% du total).

Il convient de noter la variété de nature des entités concernées.

²Dans la zone métropolitaine de Buenos Aires, ce problème surgit avec le raccord de nombreuses petites entités au réseau désormais géré par un consortium privé, Aguas Argentinas (ce thème sera d'ailleurs au cœur de notre étude de cas consacrée à cette zone). Dans le cas de la conurbation de Mendoza, un certain nombre de coopératives dont les territoires commençaient à se juxter ont vu leurs réseaux être interconnectés sous l'impulsion de l'entreprise provinciale OSMSE, afin de permettre une économie d'échelle sur la production et la question se pose de savoir s'il faut garder l'organisation antérieure pour la partie distribution ou s'il faut également procéder à son regroupement en une seule entité. Dans la province de Santa Fe enfin, il existe un projet de desserte de localités isolées dans la partie nord-ouest de la province à l'aide d'un aqueduc. Celui-ci serait géré par une coopérative dont les membres seraient les prestataires des différents services assurant la distribution dans les localités concernées.

saisonniers. De 3.000 habitants en hiver, la localité en rassemble plus de 5.000 en plein été. La coopérative COOAGUA rassemble près de 1.500 associés. Bien que son activité principale soit la prestation du service de distribution d'eau potable, elle mène d'autres activités, en articulation avec la municipalité locale. D'une part, elle exerce les fonctions d'une coopérative d'habitat et, à ce titre, a déjà réalisé plusieurs quartiers, et, d'autre part, elle projette de construire une chambre mortuaire. De son côté, la municipalité locale a l'ambition de doter la ville d'égouts et d'ouvrir un cimetière. Le service de distribution électrique et l'éclairage public, quant à eux, sont assurés par la SCPL.

La connexion du service d'eau potable à l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia remonte à l'origine même de la coopérative, dans le cadre du *Plan Nacional de Agua Potable*. Sur le plan technique, il convient de distinguer deux moments.

Une première connexion est réalisée lors de la création de la coopérative en 1972 à la charge de l'organisme provincial SPAP (*Servicio Provincial de Agua Potable*), lequel est chargé de promouvoir le *Plan Nacional de Agua Potable* et d'en assurer la mise en œuvre pratique sur le territoire de la province. L'ouvrage réalisé est très simple. Il consiste à alimenter un réservoir d'une capacité maximale de 800 m³ situé à 4 km de Comodoro Rivadavia, en amont de Rada Tilly. Ce réservoir constitue le point de départ du premier réseau.

"À ce moment, la réserve était de 500 ou 800 m³, rien de plus, ce qui suffisait pour la population qu'il y avait."¹

Néanmoins, ce premier système finit par se révéler insuffisant. En 1988, il est remplacé par un nouveau dispositif, dont la mise en place se fait en recourant à la participation financière des habitants.

"La province a construit le réservoir de 10.000 m³, placé à l'autre extrémité de Rada Tilly. Le problème était que la Province ne disposait pas de fonds pour construire [la portion de] l'aqueduc pour l'alimenter. C'est pourquoi la coopérative [COOAGUA] a apporté les matériaux et la province la main d'œuvre. Le coût des travaux a été répercuté sur les habitants"².

Regardons à présent comment se passe la vente d'eau en "bloc" de la SCPL à COOAGUA. En premier lieu, cette vente ne repose sur aucune base juridique donnée, sur aucun document de type contractuel. Elle obéit seulement à une obligation morale.

¹Entretien avec le gérant de COOAGUA (18/11/93).

²Entretien avec le gérant de COOAGUA (18/11/93).

"Il n'existe pas d'accord [formel]. Ils nous vendent la quantité d'eau dont nous avons besoin. (...) Il n'y a aucune obligation, c'est-à-dire que la seule obligation qu'il y a est morale, et rien de plus."¹

Cela ne signifie pas pour autant que cette vente ne réponde pas à des pratiques formalisées par l'usage, au contraire. Ainsi, la quantité d'eau fournie par la SCPL à COOAGUA est mesurée par un compteur et c'est sur cette base que la prestation est facturée.

"Ils [La SCPL] ont des compteurs placés à l'entrée de nos réservoirs et ils contrôlent la quantité totale d'eau qui entre. C'est ce que nous payons mensuellement."²

Pour gérer au mieux l'approvisionnement de son réseau, COOAGUA essaie de garder son réservoir principal rempli.

"Le petit réservoir, de 500-800 m³, nous ne le prenons pas en compte, parce qu'il se vide en trois heures. (...) C'est-à-dire que nous essayons de maintenir le plus haut possible le réservoir de 10.000 m³, le plus près du maximum. L'eau arrive par gravité, alors le système fonctionne par la simple ouverture d'une vanne. C'est-à-dire que l'on demande : «ouvrez-nous d'un tour, de deux tours, de trois tours, de quatre tours,...» selon les besoins. Lorsque nous avons besoin d'eau, nous leur demandons de nous ouvrir plus. Et, lorsque l'on voit que le réservoir risque de déborder, nous leur signalons."³

Cette stratégie permet de limiter les effets des coupures d'alimentation en cas de rupture de l'aqueduc ou autre motif. Cependant, la possibilité effective de maintenir le réservoir au point haut ne dépend pas que du bon vouloir des responsables de COOAGUA, car la maîtrise du niveau d'ouverture de la vanne relève de la compétence exclusive de la SCPL.

"Celles-ci [les vannes], il n'y a que la coopérative de Comodoro qui s'en occupe. Nous, nous n'y touchons pas. De ce point de vue, nous dépendons d'eux."⁴

Il en va de même en ce qui concerne le régime tarifaire. Le prix du mètre cube d'eau est fixé par la SCPL et COOAGUA n'a aucun pouvoir pour le contester. *COOAGUA se trouve donc dans un rapport de dépendance vis-à-vis de la SCPL.* Néanmoins, cela n'empêche pas les responsables de la coopérative de Rada Tilly de trouver tout à fait satisfaisant le fonctionnement du dispositif.

"À moins d'un problème comme une rupture ou autre chose, il n'y a pas de problèmes de fourniture d'eau. Dans le cas où il arrive quelque chose, qu'ils voient [La SCPL] qu'il va y avoir un problème, ils préviennent toujours : «à tel moment, nous allons couper l'eau». Alors, à notre tour, nous avisons [les usagers]."⁵

¹Entretien avec le gérant de COOAGUA (18/11/93).

²Entretien avec le gérant de COOAGUA (18/11/93).

³Entretien avec le gérant de COOAGUA (18/11/93).

⁴Entretien avec le gérant de COOAGUA (18/11/93).

⁵Entretien avec le gérant de COOAGUA (18/11/93).

En fait, le bon approvisionnement en eau de Rada Tilly dépend directement de la qualité de dialogue existant entre les deux entités, car c'est de façon continue que COOAGUA doit demander à la SCPL de faire les opérations techniques lui permettant d'assurer un remplissage optimal de ses réservoirs. Or, la qualité de dialogue entre les deux coopératives semble bonne, justement en raison de leur identité partagée.

"Toutes les coopératives de Chubut, nous sommes unies dans une fédération de coopératives. De telle sorte que la relation avec la coopérative de Comodoro Rivadavia est une relation très fluide, très bonne."¹

La vente d'eau par "bloc" de la SCPL à COOAGUA repose sur un ensemble de pratiques formalisées par l'usage mais ne faisant pas l'objet d'obligations contractuelles. Du point technique, il faut souligner le rôle joué par le réservoir de grande capacité, lequel permet de réguler les fluctuations de l'approvisionnement de l'aqueduc. Du point de vue institutionnel, si l'absence d'obligations écrites maintient COOAGUA dépendante du bon vouloir de la SCPL, ce qui précède montre que l'enjeu véritable réside dans la qualité des relations de dialogue entre les deux entités.

La SCPL au cœur du dispositif économique et social régional

La SCPL occupe un rôle central dans le dispositif institutionnel mis en place autour des services d'eau et d'assainissement de la région de Comodoro Rivadavia. Elle est présente en tant qu'opérateur de l'aqueduc et en tant que prestataire des services d'eau potable et d'assainissement de Comodoro Rivadavia. Mais son rôle va bien au-delà. Elle a également la charge d'autres services et activités, ce qui lui octroie une importance particulière sur la scène économique et sociale régionale. L'encadré ci-dessous permet d'en prendre la mesure.

Le propos n'est pas de commenter ici point par point les éléments présentés dans cet encadré, mais de fournir une idée plus "concrète" de l'importance de la SCPL en tant qu'acteur économique et social sur la scène régionale. En outre, cet encadré permet de mettre en évidence deux caractéristiques importantes du processus de diversification de la SCPL :

- Premièrement, il s'agit d'un processus récent. Depuis que la coopérative a repris le service d'eau, son processus de diversification d'activités a pris une autre ampleur. En effet, une grande partie des services assurés aujourd'hui par la coopérative ont été mis

¹Entretien avec le gérant de COOAGUA (18/11/93). Il convient de noter ici que les relations entre les deux entités ne se limitent pas seulement au service d'eau. En effet, COOAGUA a joué un rôle important dans l'intérêt de la SCPL pour l'énergie éolienne, car c'est par le truchement de COOAGUA que la SCPL est entrée en contact avec les industriels danois fabricant d'éoliennes. D'autre part, les deux entités sont également en discussion au sujet du transfert éventuel de la responsabilité du service de distribution électrique et de l'éclairage public à Rada Tilly.

en place au cours des années 1980, et, plus précisément, après que la coopérative ait pris en charge la gestion de l'aqueduc et commencé à assurer la prestation des services d'eau et d'assainissement de Comodoro Rivadavia¹.

- Deuxièmement, cette diversification ne se limite pas aux seuls services publics dits "à caractère industriel et commercial" (pour reprendre la terminologie française). En effet, si ce type d'activités constitue le gros de son domaine d'intervention (électricité et eau et, à la limite, pompes funèbres), la coopérative agit également dans les domaines de l'éducation et de la culture qui n'en relèvent pas.

Le poids acquis par la SCPL au fur et à mesure de son histoire dans les divers secteurs où elle intervient fait aujourd'hui d'elle un acteur essentiel de la scène économique, sociale et culturelle de la zone de Comodoro Rivadavia. De par la nature et la diversité des activités qu'elle mène et son mode de fonctionnement et de représentation, il n'est pas exagéré d'affirmer que *la SCPL constitue désormais une sorte de "super-mairie parallèle"*. Sa légitimité n'a rien à envier à celle de la municipalité locale.

¹Il convient à ce titre de distinguer deux moments de diversification différents dans la période récente. D'une part, le début des années 1980, dont la prise en charge des services d'eau et d'assainissement de Comodoro Rivadavia et de l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia constitue le cœur. Dans cette période la diversification s'opère tous azimuts : eau, pompes funèbres, téléphone... D'autre part, le moment actuel, avec le développement de projets nouveaux liés au secteur électrique, dans la partie située en amont de la distribution. Car la coopérative, non seulement est partie prenante dans des consortiums ayant remporté des appels d'offres sur le thème de la production et du transport d'énergie, mais s'intéresse également à la production locale d'électricité par le truchement d'éoliennes.

LA SCPL AUJOURD'HUI (1993)

- Activités :

- * Services principaux : Service de distribution électrique de Comodoro Rivadavia et environ (depuis 1934) ; Exploitation de l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia (depuis 1982) ; Services de distribution d'eau potable et égouts de Comodoro Rivadavia (depuis 1982)
- * Autres services : téléphonie d'un quartier de la ville (depuis 1979), fabrique de poteaux en béton armé (depuis 1982), pompes funèbres (depuis 1983).
- * Activités connexes : soutien du corps des pompiers de la ville, stages d'apprentissage, conférences, manifestations culturelles...
- * Projets en cours : production d'électricité éolienne (premiers essais en 1993) ; participation dans différents consortiums en charge de la production et de la distribution d'électricité en Patagonie (système interconnecté régional) (appels d'offres de 1993 et 1994).

- Données financières :

- * Exercice N°53 (juillet 92 à juin 93) : CA total de 17.993.613\$; déficit total de 1.606.334\$. Les réserves de la coopérative se montent alors encore à 11.904.780\$¹.

- Organisation interne :

- * Associés : 45.882, dont 33.125 "actifs" (i.e. utilisant l'un des services principaux).
- * Direction : assurée par un Conseil d'Administration élu par l'Assemblée des Délégués de zones. Le CA se compose de 12 conseillers titulaires élus pour 2 ans et de 4 suppléants (auxquels il faut ajouter 1 représentant de la municipalité de Comodoro Rivadavia, poste actuellement vacant).
- * Personnel : 422 personnes.

Sans prétendre être exhaustif, il nous semble important de relever ici certains traits caractérisant le fonctionnement et la manière de gérer de la SCPL.

Tout d'abord, les différents services de la coopérative font l'objet d'organisations différenciées et en grande partie indépendantes.

"Ce sont des départements distincts qui assurent les différents services. Les pompes funèbres sont assurées par les gens [qui font partie du département] des pompes funèbres, l'énergie par les gens [du département] de l'énergie et l'eau par les gens [du département] de l'eau. Ils ont tous leur département structuré."²

Cette indépendance transparaît dans la comptabilité même de l'entité. Ainsi, dans sa partie consacrée aux résultats, le bilan annuel de la SCPL présente à la fois un bilan global et synthétique et un ensemble de bilans "par section". Au total, il existe 6 "sections" : service

¹Pour l'évaluation du CA total, les ventes que la coopérative se fait à elle-même n'ont pas été prises en compte. Ces dernières sont de deux nature : d'une part, la vente d'eau "en bloc", et, d'autre part, la vente de poteaux de ciments (utilisés pour développer sont réseau électrique et d'éclairage public). En ce qui concerne le déficit total, il correspond pratiquement exactement au montant des amortissements des installations de la coopérative pour ses services de distribution d'électricité, d'eau et les égouts.

²Entretien avec le responsable des relations extérieures de la SCPL (17/11/93).

électrique ; distribution d'eau et service d'égouts ; aqueduc ; fabrication de poteaux en béton ; service de pompes funèbres ; téléphonie.

Ensuite, le Conseil d'Administration, qui définit les orientations de la coopérative, se distingue par la stabilité de sa composition, une fréquence de ses réunions et son indépendance politique. Ainsi, le *turnover* de ce conseil est très faible.

"Tous les ans ont lieu les élections des autorités de la *Sociedad Cooperativa*. À chaque fois, il n'y a que quelques membres qui sont remplacés. Cette année, par exemple, il n'y a eu que deux changements, l'année dernière, deux également. Ce qui se passe, c'est que l'assemblée, lorsqu'elle voit que les résultats sont bons, elle ne prétend pas changer les membres [du Conseil d'Administration]. Elle pourrait le faire, mais, généralement elle renouvelle son vote de confiance."¹

Un autre facteur explicatif de ce faible *turnover* réside dans l'important investissement personnel que requiert le poste de membre du Conseil d'Administration.

"[Les membres se réunissent] tous les mardis et tous les jeudis, à partir de 14 heures et jusqu'à ce que ça se termine, plus ou moins vers 17 heures. Sans compter tout le reste, pour le développement, c'est-à-dire que, très souvent, ils doivent voyager, participer à des réunions."²

En compensation de leurs services, les membres du Conseil d'Administration perçoivent des honoraires mensuels, lesquels s'échelonnent entre 230 et 500\$ selon la fonction occupée. Quant à l'obédience politique des membres, si elle est connue, elle ne semble pas influencer outre mesure les décisions adoptées.

"Ici, nous avons, assis au même Conseil d'Administration, des gens du parti justicialiste, du parti radical et du PACH, c'est-à-dire du parti provincial. D'autres, enfin, sont apolitiques. Mais la politique n'intervient en rien, il n'y a pas une ingérence des partis politiques pour exercer de pression, comme on peut parfois le voir ailleurs."³

D'autre part, la gestion du personnel répond à un double critère de productivité et de rationalisation. Le développement de l'automatisation pour les travaux d'extension des réseaux est ainsi perçu comme préférable à l'utilisation d'une main d'œuvre extensive.

"Nous essayons de ne pas accroître le personnel, c'est-à-dire de baisser constamment le prix des travaux, parce que nous améliorons la technique, nous informatisons..."⁴

¹Entretien avec le responsable des relations extérieures de la SCPL (8/09/94).

²Entretien avec le responsable des relations extérieures de la SCPL (8/09/94).

³Entretien avec le gérant des relations industrielles de la SCPL (17/11/93).

⁴Entretien avec le gérant des relations industrielles de la SCPL (17/11/93).

En ce qui concerne la rationalisation, la coopérative réalise depuis plusieurs années un travail en profondeur visant à tendre vers l'unification des statuts du personnel employé¹.

Enfin, chaque projet développé par la coopérative a fait l'objet d'évaluations préalables successives et subit une phase expérimentale approfondie. Les idées sont soumises à un processus de sélection.

"[Mon rôle est d'être] la personne qui a du temps pour recevoir et parler de projets futurs. (...) Il nous arrive tel monsieur qui a une idée nouvelle et dit : «Je voudrais construire un nouvel aqueduc» ou «Je voudrais offrir tel service...», etc. Celui-ci ne distrait pas l'attention de l'ingénieur, occupé à d'autres choses. Il a affaire à moi, de sorte que j'évalue la proposition et la transmets à la Direction qui, si elle la juge valable, la soumet au Conseil d'Administration."²

Les idées jugées suffisamment intéressantes pour constituer l'objet d'un projet sont ensuite soigneusement testées à petite échelle. Tel est le cas actuellement du projet de généralisation du comptage de l'eau (voir la section consacrée à l'étude spécifique de ce service) ou encore de celui de production d'énergie électrique à partir d'installations éoliennes.

"La coopérative a construit les installations, acheté un terrain où le régime de vents est particulièrement favorable, le meilleur qu'il y ait dans la zone, à 400 mètres au-dessus du niveau de la mer, tout près, le cerro Arenales. Deux machines expérimentales ont été installées. Elles ont donné de très bons résultats. (...) Maintenant nous sommes en train d'étudier différentes propositions pour augmenter le parc éolien. Quand nous aurons les résultats sur toute l'année - parce que, jusqu'à présent, nous ne les avons pas sur l'année entière -, nous aurons la courbe de production et de rendement des éoliennes. Pour l'instant, c'est expérimental."³

D- LA DURABILITE DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL : LE NOUVEL AQUEDUC

Après avoir expliqué les raisons ayant conduit à l'adoption du dispositif institutionnel actuel et tenté de décrire les mécanismes qui le gouvernent, il faut, à présent, réfléchir sur la "durabilité" sur le long terme du dispositif institutionnel précédemment décrit. En effet, les règles évoquées ci-dessus ont été définies et élaborées sur une période recouvrant une dizaine d'années environ. Il serait aventureux de prétendre qu'elles permettent la stabilité du dispositif institutionnel à long terme, et ceci à plusieurs titres.

¹Le personnel de la coopérative obéit à toute une série de conventions collectives distinctes, car sectorielles. Celles-ci ont de plus été élaborées au sein des grands entreprises d'état dans un contexte économique et politique distinct de l'actuel et accordent parfois aux travailleurs des avantages jugés aujourd'hui exorbitants par les responsables coopératifs.

²Entretien avec le responsable des relations extérieures de la SCPL (8/09/94). L'une des missions consiste justement à repérer les nouveaux projets intéressants pour la coopérative.

³Entretien avec le responsable des relations extérieures de la SCPL (8/09/94).

Tout d'abord, certaines des règles ne sont pas stabilisées. Cela est particulièrement remarquable en ce qui concerne l'aqueduc. Nous avons en effet insisté sur l'incertitude institutionnelle inhérente à la gestion de celui-ci. La SCPL assure l'exploitation de l'aqueduc sur la base d'un accord de concession, certes prolongé de manière implicite, mais arrivé à son terme. À tout moment, la province de Chubut est en mesure de remettre en question le fonctionnement actuel.

D'autre part, sur la période de 10 années d'existence du dispositif institutionnel actuel, la question du *renouvellement* des infrastructures, contrairement à celle du développement et de la maintenance, ne s'est pas véritablement posée. La spécificité de l'existence d'un ouvrage aussi imposant que l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia amène justement à envisager cette question très sérieusement. Si des mécanismes financiers ont été mis en place pour assurer sa maintenance et des travaux d'amélioration (en particulier le Fonds de Conservation de l'Aqueduc), rien n'a été prévu pour sa reconstruction. Cette dernière question est au cœur de la discussion autour de la "durabilité" de l'alimentation en eau de la zone de Comodoro Rivadavia. En effet, la construction d'un nouvel aqueduc apparaît comme inéluctable à brève échéance et il s'agit d'un chantier extrêmement coûteux.

La question de la stabilité à long terme du dispositif institutionnel actuellement en place autour des services d'eau et d'assainissement de la zone renvoie donc principalement à celle de la capacité du dispositif technique intégré par l'aqueduc alimentant la zone. Par conséquent, c'est cette question qui va être traitée ici. Cela conduit à adopter une approche légèrement différente des autres cas étudiés. Ailleurs, la question de la stabilité sur le long terme du dispositif institutionnel est posée en regard du changement de contexte (particulièrement avec le retrait de l'acteur étatique, l'émergence de la régulation du secteur et l'implication d'acteurs privés). Dans le cas de Comodoro Rivadavia, la question de cette stabilité étant inhérente à la question du renouvellement de l'infrastructure, c'est au travers de cet aspect qu'elle va être abordée.

La saturation de l'aqueduc actuel

Lorsque la construction de l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia fut achevée, l'objectif était qu'il permette de fournir de l'eau à 110.000 habitants supplémentaires, ce qui laissait une grande marge à l'époque. Cependant, la population de la zone a rapidement évoluée. Ainsi, la seule ville de Comodoro Rivadavia comptait 72.873 en 1970. En 1980, sa population s'élevait déjà à 96.817 habitants et, lors du recensement de 1991, la population abritait 124.104 habitants. Ainsi, depuis quelques années, l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia ne peut à lui seul fournir toute l'eau nécessaire pour la seule ville de Comodoro Rivadavia. Pour desservir toute la zone, il est devenu nécessaire de recourir aux

autres sources d'approvisionnement, à commencer par l'aqueduc en provenance de Maniantales Behr. Il convient d'ajouter à cela que Comodoro Rivadavia n'est pas le seul foyer de croissance urbaine de la zone. La ville voisine de Caleta Olivia, qui n'était en 1960 qu'une localité de 3.600 habitants s'est développée à un rythme effréné. En 1991, sa population s'élevait déjà à 27.946 habitants. Or, l'alimentation en eau de Caleta Olivia pose des problèmes qui s'apparentent à ceux de Comodoro Rivadavia avant la construction de l'aqueduc actuel.

"[Caleta Olivia s'alimente en eau] à partir de puits profonds de 150 m. (...) L'eau y a une forte teneur saline et la ressource est faible. Caleta Olivia a des problèmes d'eau."¹

C'est pourquoi, bien que située sur le territoire de la province de Santa Cruz, la ville de Caleta Olivia aspire depuis plusieurs années à être reliée au système alimentant Comodoro Rivadavia. Si une telle éventualité venait à se concrétiser, les capacités des différentes ressources actuelles seraient insuffisantes. En effet, celles-ci permettent tout juste de faire face aux demandes actuelles.

"Le maximum d'eau transportable par l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia est de l'ordre de 55.000, 60.000 m³/jour tout au plus. El Trebol en ce moment fournit entre 2.000 et 2.500 m³/jour."²

Et encore :

"Si nous n'avons pas d'eau supplémentaire, la situation se complique très sensiblement au cours de l'été. Or, il n'est pas possible de dépasser les 18.000 m³/jour pour Manantiales Behr en raison des capacités de transport."³

Le dispositif technique actuel atteint donc ses limites. Une solution doit être apportée pour faire face à un déficit croissant d'eau, lequel risque d'avoir des conséquences néfastes sur le développement urbain et industriel de Comodoro Rivadavia et de ses environs.

Différentes alternatives ont été envisagées pour faire face à ce déficit⁴.

L'eau souterraine, dont la répartition semble à peu près bien connue aujourd'hui, constitue un complément indéniable à l'approvisionnement de la zone. Néanmoins, cette source est nettement insuffisante en regard des nouveaux besoins.

¹Entretien avec le gérant des opérations techniques de la SCPL (8/09/94).

²Entretien avec le gérant des opérations techniques de la SCPL (17/11/93).

³Entretien avec le gérant des opérations techniques de la SCPL (17/11/93).

⁴Un synopsis de ces alternatives est présenté en page 14 du document : SCPL (Sociedad Cooperativa Popular Limitada), 1988, *Agua : elemento motor del desarrollo y fuente de vida*, Comodoro Rivadavia : SCPL. Nous nous en inspirons en partie ici.

"L'eau souterraine [disponible] est évaluée et elle a une limite. Elle ne peut absolument pas remplacer l'eau du Lago Musters."¹

Quant à l'eau de mer, si elle constitue une source inépuisable et toute proche, elle requiert pour son traitement des installations très complexes et le coût de traitement du mètre cube d'eau salée est lui encore trop élevé. Enfin, l'utilisation d'eaux superficielles plus proches que le Lago Musters doit également être écartée. La seule possibilité en la matière serait de s'alimenter dans le Lago Colhué Huapi, dont la plus proche extrémité se trouve à quelques 70 km de Comodoro Rivadavia (au lieu de 150 km pour le Lago Musters). Malheureusement, il s'agit d'un lac peu profond, aux parois très instables, de telle sorte que l'eau y est très trouble et nécessiterait des coûts de traitement très élevés.

Aqueduc L. Musters - C. Rivadavia : chronique de la réparation d'une avarie

24 HEURES SANS EAU

(El Patagónico, 8/03/94)

**Hier, à 7 h45,
les appareils
de contrôle de
Puesto La
Mata et de
Sarmiento
indiquèrent
simultanément
qu'il s'était
produit une
rupture dans
l'aqueduc
Lago Musters
- Comodoro
Rivadavia**

Cinq minutes plus tard, le pompage s'arrêta. Près de 5.000 mètres cubes de liquide avaient déjà été perdus.

À 8 h, les équipes de la Sociedad Cooperativa Popular Limitada, opératrice de l'aqueduc, se préparaient, tandis qu'était préparé la dépêche pour la Délégation locale du Sous-secrétariat de travaux Publics de la province.

Les techniciens de la SCPL s'en allèrent contrôler la ligne et à environ 2.000 mètres de Puesto La Mata se trouvait un premier indice: une grande lagune s'étendait sur 300 mètres.

L'eau indiquait que l'on se trouvait dans la zone problématique.

On procéda à l'envoi de tracteurs et de pelleuses basées ici, ainsi que d'un bulldozer en provenance de Sarmiento.

À 9 h30, tous les canaux nécessaires au drainage des eaux avaient été préparés et, en début d'après-midi, celles-ci avaient été évacuées de la zone, laissant la surface libre pour procéder à l'exploration.

À l'aide des informations fournies par les équipes de mesure, ainsi que des éléments donnés par la boue, l'on commença à dégager la canalisation.

À 15 h45, une partie de l'aqueduc était dégagée, dont l'élément qui était fissuré à sa base sur environ deux mètres.

Tandis que l'on procédait aux travaux préliminaires à l'enlèvement de la canalisation endommagée, une grue fut louée pour assurer l'acheminement du tuyau de rechange au lieu de l'avarie à partir de La Mata. Celle-ci allait également être utile lors de l'opération de remplacement de l'élément, d'un diamètre de 700 millimètres.

La canalisation avariée de l'aqueduc fut détachée à l'aide d'un appareil à soudure et, vers 19 h, la grue procédait à son enlèvement. Les travaux se déroulèrent avec la célérité requise dans un cas de ce type et sans inconvénients majeurs.

Vers 22 h30, une fois vérifié l'état des tuyaux situés de part et d'autre de celui qui s'était fissuré, les contrôles finaux furent menés, ainsi que l'opération de rechange, laquelle n'était pas encore achevée au moment de l'impression de notre édition.

On estime que le pompage à partir de Sarmiento sera rétabli au cours de la matinée et que l'approvisionnement en eau de toute la ville sera à nouveau normal vers midi.

Les techniciens avec lesquels ce journal s'est entretenu signalèrent que le précédent problème rencontré dans cette zone remontait à une quinzaine d'années. Une canalisation avait alors explosé à environ 1.500 mètres de Puesto La Mata.

La seule possibilité consiste donc à s'approvisionner à nouveau dans le Lago Musters, c'est-à-dire à construire un nouvel aqueduc ou à modifier l'existant. Cette seconde possibilité impliquerait des coupures fréquentes et prolongées, ce qui serait préjudiciable à l'économie locale. Par conséquent, la construction d'un nouvel aqueduc depuis le Lago Musters apparaît

¹Entretien avec le responsable de la "Délégation Comodoro Rivadavia" de la DGSP (18/11/93).

donc comme la meilleure alternative pour répondre au déficit croissant d'eau dans la zone. Pour des raisons de coût de fonctionnement, le nouvel ouvrage devra pouvoir se substituer à terme complètement à l'aqueduc, car le fonctionnement simultané et continu des deux aqueducs conduirait à des coûts d'exploitation exorbitants.

Par ailleurs, la construction du nouvel ouvrage, plus fiable car ne travaillant pas dans ses conditions limites, devrait permettre également d'agir sur la qualité du service rendu, en permettant l'éradication définitive des coupures d'eau dues aux ruptures de l'aqueduc. Car, si celles-ci ont fortement diminué grâce aux différents aménagements réalisés, elles n'ont pas totalement disparu et plongent alors la ville dans une situation précaire (voir l'article du journal *El Patagónico* présenté en encadré).

Le nouvel aqueduc : un projet de grande envergure...

Le projet, actuellement en phase de réalisation, consiste à construire un nouvel aqueduc en parallèle à l'existant (cf. plan présenté lors de la description du dispositif technique). Les caractéristiques techniques du nouvel ouvrage doivent permettre à ce dernier d'acheminer chaque jour quelques 100.000 m³ d'eau depuis le Lago Musters. C'est-à-dire que la capacité de transport est à peu près égale au double de l'aqueduc actuel. Cette capacité, tous comme les coûts énergétiques nécessaires pour l'obtenir, seront principalement atteints grâce à une meilleure étude technique. Ainsi, le diamètre du nouvel aqueduc n'excédera pas le mètre, contre 90 cm pour l'aqueduc actuel. Mais l'adéquation de ce diamètre en fonction de la zone a été optimisée.

"[Le diamètre] dépend de la zone, des pertes de charge, de la vitesse de l'eau, de la pression. (...) Ce qui est recherché, c'est toujours le diamètre économique. C'est-à-dire l'énergie minimale en fonction du coût du tube."¹

De même, les installations de pompes fonctionneront à l'énergie électrique, directement acheminée du Système Interconnecté Régional, ce qui permettra de grandes économies par rapport aux installations à gaz de l'aqueduc actuel, notamment en ce qui concerne les coûts de maintenance.

"Une station de pompage fonctionne aujourd'hui au gaz (...) [Or,] un moteur à combustion exige un démontage complet toutes les 16 ou 20.000 heures, tandis qu'un moteur électrique peut tenir nettement plus longtemps. Bref, il n'est pas besoin de regarder les chiffres de très près pour se rendre compte que l'électricité est nettement mieux adaptée."²

¹Entretien avec le gérant des opérations techniques de la SCPL (8/09/94).

²Entretien avec le gérant des opérations techniques de la SCPL (8/09/94). À l'origine, les installations des stations de pompage de l'aqueduc actuel fonctionnaient au fuel. Le passage du fuel au gaz a permis, pour cet

Sur le total de la production, 30% sera destinée à Caleta Olivia, dont la desserte à partir de Comodoro Rivadavia sera assurée par gravité par une extension de la partie principale de l'ouvrage. La quantité restante sera affectée selon les usages actuels, c'est-à-dire pour sa majeure partie à Comodoro Rivadavia, et, accessoirement, aux quelques consommateurs "en bloc" situés le long du parcours.

La durée totale des travaux prévue par le cahier des charges de l'appel d'offres est de trois années. Une fois le nouvel ouvrage construit, il ne viendra se substituer que progressivement à l'aqueduc actuel, lequel sera maintenu en état et, le cas échéant, utilisé.

"L'idée a toujours été de mettre en route le nouvel aqueduc avec l'actuel, d'avoir celui-ci de façon transitoire, de telle sorte que les machines puissent être remplacées par des pompes électriques. Ensuite, on opérera l'un ou l'autre en fonction des besoins."¹

Les coûts prévus pour ce projet sont très élevés. Son montant a même été jugé un moment trop élevé (voir section suivante), de telle sorte que le projet lui-même a été révisé à la baisse afin de réaliser des économies². Même ainsi, le coût de l'ouvrage se montera à un minimum de 100.000.000 \$³. Ces coûts seront répartis entre les différentes parties prenantes. Ainsi, l'État fédéral devra en assumer 60%, tandis que les provinces de Chubut et de Santa Cruz auront à prendre à leur charge respectivement 30% et 10%. Le poids des acteurs dans le processus d'avancement du projet est inhérent à leur apport financier, tel que le montre l'histoire du projet que nous allons aborder à présent.

... aux nombreux aléas

Nous avons réuni dans l'encadré ci-dessous les dates correspondant à l'avancement du projet de nouvel aqueduc. Il apparaît ainsi que huit années se sont écoulées entre le premier et le dernier événement consigné. Et pourtant, à cette dernière date, les travaux de construction

aqueduc, de faire d'importantes économies en terme de fret. En effet, l'acheminement de fuel aux différentes stations de pompage était très onéreux. Ces coûts ont disparu avec la possibilité de se connecter directement au gazoduc. Le nouvel aqueduc est doté de moteurs électriques. L'utilisation du tout électrique permet de faire porter l'économie non seulement sur le coût de l'énergie, mais également sur la maintenance des machines.

¹Entretien avec le gérant des opérations techniques de la SCPL (8/09/94).

²Ainsi, initialement, le nouvel aqueduc avait été conçu indépendamment de l'ouvrage existant. Cependant, par la suite, le volet technique du cahier des charges, dans l'optique de limiter le coût des travaux, a intégré la récupération d'un certain nombre d'installations de l'aqueduc actuel.

³Cette estimation se base sur la proposition effectuée par le consortium vainqueur de l'appel d'offres du 29/09/94, Dragados y Construcciones S.A.- DYCASA Dragados y Construcciones Argentinas (99.745.075 \$). Mais il est fort probable que des frais supplémentaires viendront s'ajouter au fur et à mesure de l'avancée des travaux. Le budget indicatif fixé dans le dernier appel d'offres s'élevait à 134.000.000 \$.

n'avaient toujours pas été entamés. En fait, depuis le début, le projet de nouvel aqueduc a connu toute une série d'aléas que nous allons détailler¹.

Chronologie de l'avancement du projet de nouvel aqueduc L.M. - C.R.	

juillet 87	Proposition d'étude de conception d'un nouvel aqueduc par la SCPL. Autorisation par la <i>province de Chubut</i> d'utiliser à cet effet une partie du Fonds de Conservation de l'Aqueduc actuel.
novembre 88	Présentation par la SCPL de l'étude technique complète au vice-gouverneur de la province de Chubut. Montant : 2 milliards de A (environ 140 millions de U\$S).
début 90	Décret national décidant la construction du nouvel aqueduc et la rédaction du cahier des charges. Constitution d'une <i>Commission Nationale de Suivi</i> de l'appel d'offres.
fin 90	Lancement de l'appel d'offres. Budget prévisionnel de près de 140 millions de U\$S, dont 70% doivent être avancés par l'adjudicataire.
juin 91	Analyse des propositions techniques. Qualification de trois groupes.
septembre 91	Analyse des propositions financières. Appel d'offres remporté par le groupe <i>Techint</i> sur la base de 200 millions de U\$S.
juillet 93	Annulation de l'appel d'offres par Carlos MENEM, invoquant un montant trop élevé. Définition d'un nouvel appel d'offres, sur la base d'un financement entièrement public.
décembre 93	Poursuite de l'appel d'offre autorisée par le <i>Ministère National de l'Économie</i> , qui l'inclut dans le budget prévisionnel de l'État.
février 94	Approbation officielle du cahier des charges du nouvel appel d'offres. Budget prévisionnel de 134 millions de U\$S (60% État fédéral, 30% province de Chubut et 10% province de Santa Cruz).
mars 94	Vente de 14 exemplaires du cahier des charges au prix unitaire de 30.000 \$.
juin 94	Analyse des propositions techniques. Qualification des 13 groupes présents.
septembre 94	Analyse des propositions financières. <i>DYCASA</i> en tête (proposition s'élevant à 100 millions de U\$S) devant <i>Supercemento</i> (119 millions de U\$S).
février 95	Pré-adjudication du chantier au consortium <i>DYCASA</i> .

À l'origine du projet de nouvel aqueduc se trouve une initiative de la SCPL. Lors d'une assemblée générale extraordinaire qui se tient le 24 juillet 1987, la coopérative décide de réaliser un projet de nouvel aqueduc afin de le soumettre aux autorités de la province. Elle présente cette idée aux autorités provinciales et obtient de celles-ci l'autorisation d'utiliser 50% des apports mensuels au Fonds de Conservation de l'Aqueduc à concurrence de 600.000 A (environ 300.000 U\$S de l'époque) pour réaliser un projet détaillé. Le 26 Novembre de

¹L'historique qui suit a été réalisé principalement à partir d'articles des deux journaux locaux : *Crónica* et *El Patagónico*. Nous tenons à remercier ici le personnel du journal *El Patagónico* qui nous a permis de consulter ses archives et aidé dans cette tâche, ainsi que madame Patricia COELHO de MARTÍN qui a continué à nous envoyer des extraits de presse, ce qui nous a permis de réaliser une véritable revue de presse sur le sujet s'étalant entre novembre 1993 et février 1995.

l'année suivante, la SCPL présente son étude technique complète au vice-gouverneur de la province de Chubut au travers d'un document intitulé *Agua elemento motor del desarrollo y fuente de vida* (Eau, élément moteur du développement et source de vie). Le projet qu'elle propose se monte à 2 milliards de A de l'époque (ce qui correspond à environ 140 millions de U\$S). En conclusion du rapport, les auteurs insistent sur la nécessité de la participation financière de l'État fédéral et des provinces concernées. "La Nation, la province de Chubut, et peut-être la province de Santa Cruz, si par un accord entre provinces l'alternative pour Caleta Olivia se concrétise, (...) pourront couvrir cet investissement important mais pas impossible."¹ Il est alors déjà clairement établi que le projet ne saurait aboutir sans un engagement ferme de la part de l'État fédéral. La fin de l'année 1988 et la première partie de 1989 constituant pour l'Argentine une période de très grande instabilité économique (hyper-inflation) et politique (élections présidentielles), le projet de l'aqueduc reste un certain temps lettre morte.

Le projet refait néanmoins surface d'une manière originale au cours de l'année 1989, à l'initiative du président récemment élu. En effet, dans une interview accordée au cours du mois de juillet 1989 à la revue *Play Boy*, Carlos MENEM annonce que l'une de ses intentions les plus chères en tant que nouveau président de la République Argentine est de "pouvoir donner de l'eau à Comodoro Rivadavia". Cette intention est confirmée au début de l'année 1990 par la signature de la main du même président du décret 271, par lequel est décidée la construction du nouvel aqueduc ainsi que la réalisation des études nécessaires à la définition du cahier des charges pour l'appel d'offres. Une "Commission Nationale de Suivi" du processus d'appel d'offres est constituée dans la foulée. De son côté, le gouverneur de la province de Chubut, Néstor PERL, reçoit au mois d'octobre 1989 un rapport qu'il avait commandité sur l'intérêt de procéder à la construction d'un nouvel aqueduc. Dans ses conclusions, ce rapport suggère d'entreprendre toutes les démarches utiles à l'avancement du projet. Les conditions semblent ainsi réunies de part et d'autre pour en permettre la progression rapide. De fait, le cahier des charges est promptement établi sur la base du travail réalisé par la coopérative et à la fin de 1990, un appel d'offres international est lancé. Le budget prévisionnel s'élève à près de 140 millions de U\$S. Le mode de financement prévu du projet est particulier. Seuls 30% du montant total devraient être versés au début des travaux par les différents acteurs publics concernés (l'État fédéral - les 7/10èmes - et les provinces de Chubut et de Santa Cruz - ensemble, les 3/10èmes), les 70% restants devant être apportés à l'origine par l'adjudicataire des travaux. Celui-ci serait remboursé une fois les travaux achevés par les acteurs publics, en suivant le même schéma de répartition que précédemment.

¹SCPL (Sociedad Cooperativa Popular Limitada), 1988, *Agua : elemento motor del desarrollo y fuente de vida*, Comodoro Rivadavia : SCPL, page 21.

Le processus de sélection comporte deux phases : l'étude des propositions techniques et l'étude des propositions financières, chacune d'entre elles faisant l'objet de la remise d'une enveloppe de la part des candidats. L'ouverture de l'enveloppe N°1 (proposition technique) est initialement prévue le 7 février 1991. Cependant, cette date est reportée au 4 juin de la même année, à la demande des 11 groupes ayant acquis le cahier des charges. Le 4 juin, la date est de nouveau reportée, cette fois-ci de deux semaines. Le 19 juin enfin, alors que cinq candidats ont remis leur offre¹, l'ouverture a lieu. Après l'étude des propositions techniques, seuls trois groupes sont invités à participer à la seconde phase : le consortium Contreras Hnos. - Olmatic - Jaime Bernardo Coll - Esuco - Siriyi, Del Berbo y Avanza ; le groupe Techint - Sideco Americana ; et le consortium Supercemento - Federici - Dycasa - Roggio. L'ouverture de l'enveloppe N°2 (proposition économique) a lieu en septembre 1991. Le groupe Techint - Sideco Americana arrive en tête, mais sa proposition, d'un montant de près 200 millions de U\$, est nettement plus élevée que le budget prévu.

Une première période d'inertie débute alors. À la fin 1991, deux groupes russes, puis un groupe allemand proposent des projets alternatifs. Ceux-ci sont étudiés puis finalement rejetés. Dans le même temps, la composition de la "Commission Nationale de Suivi" du processus d'appel d'offres connaît quelques changements. L'année 1992 est marquée par les difficultés rencontrées par le groupe Techint Sideco Americana pour trouver un partenaire financier, compte tenu du montant considéré. Ces difficultés alertent les différents responsables du projet qui organisent une réunion extraordinaire à Comodoro Rivadavia le 5 septembre 1992 afin d'essayer de trouver une solution avant la date butoir fixée au 31 janvier 1993. Au début du mois de janvier 1993, Techint, qui invoque un possible partenaire financier espagnol, obtient une première prorogation de la date butoir jusqu'au 4 mars, puis une seconde jusqu'au 27 juillet 1993. Près de deux années se sont déroulées depuis la fin de l'appel d'offres et la concrétisation du nouvel aqueduc apparaît plus incertaine que jamais.

Sous une nouvelle impulsion du président de la République, le projet connaît un rebondissement. De voyage en Patagonie, celui-ci annonce le 22 juillet 1993 à Rawson l'annulation de l'appel d'offres, expliquant "[qu']un ouvrage qui coûte 120 millions de dollars, on prétend nous le faire payer 200 millions, et nous ne sommes pas disposés à payer plus qu'il ne faut" tout en réaffirmant que l'aqueduc se ferait "car il s'agit d'une décision du gouvernement national, mais [cela se fera] à partir de règles claires et raisonnables tant sur le

¹Les groupes présentant une proposition technique sont les suivants :

- 1) consortium CONTRERAS Hnos.- OLMATIC- JAIME BERNARDO COLL- ESUCO- Siriyi, Del Berbo y Avanza ;
- 2) groupe TECHINT-Sideco Americana ;
- 3) consortium SUPERCEMENTO- F.FEDERICI- DYCASA- BENITO ROGGIO
- 4) groupe SADE
- 5) groupe FILSAN ARGENTINA.

plan technique qu'économique"¹. Des modifications sont introduites en vue de la définition d'un nouvel appel d'offres. Du point de vue technique, il est décidé que le nouveau projet utilisera temporairement les stations de pompage de l'aqueduc actuel. Mais c'est surtout le montage financier qui est entièrement revu. Pour le nouvel appel d'offres, celui-ci, entièrement public, sera réparti entre l'État fédéral (60%), la province de Chubut (30%) et la province de Santa Cruz (10%). Ces modifications reçoivent l'approbation des responsables politiques impliqués². Les conditions sont donc réunies pour un redémarrage efficace du projet et le lancement d'un nouvel appel d'offres semble imminent.

Il en va pourtant tout autrement. Au mois de novembre 1993, le gouverneur de la province de Chubut, en voyage à Buenos Aires, se rend compte que le Ministère National de l'Économie, des Travaux et des Services Publics est en train d'étudier très sérieusement une alternative à l'aqueduc consistant en la construction d'une usine de désalinisation de l'eau de mer. Bien que cette solution technique ait été rejetée par la commission technique chargée d'établir le premier appel d'offres, le Ministère semble prendre très au sérieux la nouvelle proposition émanant d'un fonctionnaire du COFAPyS (*Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento*). L'attitude du Ministère entre en totale contradiction avec les promesses du président de la République, lequel avait demandé à son ministre de l'Économie, Domingo CAVALLLO, d'effectuer l'ensemble des démarches nécessaires pour le lancement d'un nouvel appel d'offres dans un délai de 60 jours. Ce contretemps suscite une vive réaction d'un grand nombre de responsables politiques locaux des provinces de Chubut et de Santa Cruz. À l'initiative du maire de Comodoro Rivadavia, ceux-ci se réunissent le 26 novembre pour rédiger une lettre au président Carlos MENEM afin de protester contre l'alternative jugée inopinée. La démarche porte ses fruits car le 16 décembre 1993, le Ministère National de l'Économie autorise la suite de l'appel d'offre et inclut ce projet dans les budgets prévisionnels de l'État pour les années 1994 et 1995³.

À la fin du mois de février, le nouveau cahier des charges est rédigé et approuvé officiellement par l'autorité compétente (la *Secretaría de Obras Sanitarias de la Nación*, dépendance du Ministère National de l'Économie). Le budget prévisionnel s'élève à 134 millions de U\$S et la répartition des coûts entre les différentes entités est confirmée : 60% est

¹Propos tenus le 23/07/93 par Carlos MENEM et rapportés par *El Patagónico* dans son édition du 23/06/94.

²Ainsi, le gouverneur de la province de Chubut, Carlos Maestro, affirmera en comparant le premier processus d'appel d'offres au second : "Il s'agissait d'un projet sans avenir possible, car fondamentalement, il n'avait pas de financements. Aujourd'hui, le travail en commun a permis d'élaborer un projet effectivement réalisable et les conditions indispensables sont parfaitement données : la nécessité de l'ouvrage, la décision politique, le projet technique et le financement assuré par la Nation, Santa Cruz et Chubut." (cité par *El Patagónico*, dans son édition du 24/06/94).

³Cette autorisation est nécessaire selon l'article 13 de la loi N°21.550, lequel établit que tout projet s'étendant sur plus d'un exercice financier doit voir ses budgets approuvés pour pouvoir être continué.

à la charge de la Nation, 30% à celle de la province de Chubut, les derniers 10% incombant à la province de Santa Cruz. Au cours du mois de mars 1994, 14 cahiers des charges (de 1.077 pages - dont 272 de plans - et d'un prix unitaire de 30.000 \$) sont vendus à des groupes associant des capitaux argentins, italiens, français, allemand, etc., démontrant ainsi l'intérêt suscité par l'appel d'offres. Celui-ci doit également se dérouler en deux étapes et l'ouverture des enveloppes N°1 (propositions techniques) est prévue pour le 24 mai 1994. Cependant, au début du mois de mai, les représentants de plusieurs groupes ayant acquis le cahier des charges sollicitent une prorogation pour la date d'ouverture de l'enveloppe N°1, laquelle se tient finalement le 23 juin 1994. Les propositions techniques des 13 groupes présents¹ sont toutes jugées satisfaisantes, de sorte qu'ils sont tous invités à participer à la seconde étape du processus d'appel d'offres qui doit se tenir dans les 60 jours suivants. À son tour, la seconde étape est légèrement retardée et ce n'est finalement que le 29 septembre 1994 que l'analyse des propositions économiques a lieu. Cette fois-ci, huit groupes font des propositions inférieures au budget prévisionnel de 134 millions de U\$, la moins élevée, effectuée par le consortium Dragados y Construcciones S.A.- DYCASA Dragados y Construcciones Argentinas, étant même inférieure à 100 millions. Cette offre se voit placée première dans l'ordre de mérite établi par la Commission de Suivi de l'appel d'offre, devant celle du consortium Supercemento- Impregilo- Iglys- Electroingeniería (119 millions de U\$). Le processus n'est cependant pas arrivé à son terme, car le consortium mené par Supercemento ne tarde pas à effectuer un recours juridique pour contester la décision d'attribution du marché au consortium arrivé en tête à l'appel d'offres². Il faut attendre le 23 janvier 1995 pour voir ce recours juridique rejeté.

¹Les 13 groupes candidats au second appel d'offres sont les suivants :

- 1) Concic- Esuco- Contreras Hnos.
- 2) Supercemento- Impregilo- Iglys- Electroingeniería
- 3) Paolini Hnos.- Francisco Paolini Construcciones.
- 4) Techint- Kank y Costilla.
- 5) Benito Roggio e Hijos- CPBO.
- 6) Ferrovial- Mckee Del Plata- Gesiemes- Victor M. Contreras.
- 7) SADE Ingeniería y Construcciones SA.
- 8) ICA S.A.- Conevial S.A.
- 9) EMSA- Decavial
- 10) Dragados y Construcciones S.A.- DYCASA Dragados y Construcciones Argentinas
- 11) Consorcio Acueducto Patagonia (Dumez S.A.- José Cartellone Construcciones Civiles- Dyckerhoff y Widmann Aktiengesellschaft- Degremont)
- 12) Camuzzi Argentina- Ingeniería Rosetti Trattamento Aque- QuezzUgo- Parenti Mai.
- 13) Cubiertas y Mzov- Pamar- Bargwardt.

²Il convient de noter que dans le premier appel d'offres Supercemento et Dycasa étaient partenaires.

Le 7 février 1995, le chantier est pré-adjudgé au consortium Dragados y Construcciones S.A. - Dycasa Dragados y Construcciones Argentinas. L'adjudication définitive est prévue avant la fin du mois de février¹...

En février 1995, près de huit années s'étaient écoulées depuis l'initiative de la SCPL et toujours aucun élément du nouvel aqueduc n'était posé². À plusieurs reprises, le projet a même semblé capoter. Si l'initiative de la SCPL a rapidement trouvé un écho et un soutien de la part des responsables politiques de la province de Chubut comme de la province de Santa Cruz, le projet n'aurait pu avancer sans une volonté claire et réaffirmée de l'État fédéral, indispensable compte tenu de la nécessité de sa forte participation financière. Ainsi, l'engagement personnel du président de la République est à plusieurs reprises nécessaire pour sortir le projet de l'impasse et permettre l'adoption des adaptations nécessaires pour le poursuivre. Les aléas recensés ci-dessus témoignent de la nature essentiellement politique du processus de décision permettant l'aboutissement d'un projet d'une telle envergure, comme l'affirme l'actuel gouverneur de la province de Chubut, Carlos MAESTRO : "Comodoro Rivadavia s'est démené durant de nombreuses années pour cet aqueduc, qui peut finalement voir le jour grâce à une décision politique."³

Des incertitudes institutionnelles pesant sur le dispositif institutionnel

Le projet de nouvel aqueduc connaît non seulement toute une série d'aléas mais, en plus, il véhicule toute une série d'incertitudes d'ordre institutionnel qui se répercutent sur l'avenir du dispositif institutionnel mis en place autour des services d'eau et d'assainissement de la zone.

En effet, le plus grand flou règne tant sur le régime de propriété du nouvel ouvrage que sur les modalités de son exploitation future.

¹Nous n'avons pas d'informations concernant ce projet au delà du 7 février, mais, à la lecture de ce qui vient d'être exposé, nous ne saurions considérer l'adjudication définitive comme un fait établi avant la fin du mois de février 1995. D'où les "...".

²À cela, il faut ajouter la durée prévue des travaux qui est de 3 années. Au total, c'est donc au minimum 10 années qu'il faudra pour voir se concrétiser le projet de nouvel aqueduc depuis l'initiative prise par la SCPL jusqu'à sa mise en fonction effective. Cela est énorme en comparaison du projet ayant conduit à la réalisation du premier aqueduc, lequel fonctionnait 6 années après le début des premières démarches.

³Propos tenus le 23/06/94 et rapportés par *El Patagónico* dans son édition du 24/06/94.

Ainsi, à la question, "qui sera le propriétaire du futur aqueduc ?", les responsables de la coopérative répondent :

"Ce n'est pas encore défini. Je crois, mais ce n'est qu'une idée et rien de plus, qu'il y aura, après les travaux, un transfert de la Nation à [la province de] Chubut pour la zone de Chubut et, pour la partie [située dans la province] de Santa Cruz, à la province de Santa Cruz."¹

Rien n'a été encore définitivement arrêté. Notamment, il n'est pas sûr que l'État fédéral procède à un transfert de son patrimoine aux provinces de Chubut et de Santa Cruz sans poser de condition.

Le même type de réponse embarrassée nous est retourné lorsque nous interrogeons ces mêmes responsables sur le dispositif institutionnel prévu pour l'exploitation du nouvel aqueduc.

"Ce n'est pas non plus connu. C'est un problème aride et qui n'est pas défini. Pour le moment, l'opérateur de l'aqueduc actuel, c'est la coopérative. (...) En ce qui concerne le nouvel aqueduc, nous ne savons pas. Ce n'est pas défini. Probablement, ça continuera sous la forme actuelle, probablement... Mais cela fait partie du domaine des décisions politiques qui... (*silence*)"²

Les responsables provinciaux sont tout aussi évasifs lorsque nous les interrogeons sur l'éventuelle extension de l'accord de concession au nouvel aqueduc.

"Ce qui serait logique, c'est de proroger l'accord existant avec des adéquations, et telle était l'idée. Mais d'autres alternatives sont possibles (*silence*). Bon, une autre question ?"³

Le fonctionnement du dispositif institutionnel, reposant sur l'idée de la "gestion partagée" de l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia, s'est avéré possible durant les dix années qui se sont écoulées depuis sa mise en place. En ne renouvelant pas formellement le contrat de concession de l'actuel aqueduc, la province a introduit une incertitude institutionnelle quant à la "gestion partagée" dont elle a par ailleurs modifié les termes. Cependant, le contrat "périmé" est demeuré la référence implicite pour les relations entre la coopérative et l'acteur provincial. Avec les incertitudes inhérentes au nouvel aqueduc, non seulement le poids des incertitudes concernant les rapports entre la province et la coopérative s'accroît considérablement, mais c'est également l'État fédéral qui se trouve impliqué dans la "gestion partagée". À moyen terme, sa redéfinition sera nécessaire. La stabilité de l'ensemble du dispositif institutionnel des services d'eau et d'assainissement de la zone en dépend.

¹Entretien avec le gérant des opérations techniques de la SCPL (8/09/94).

²Entretien avec le gérant des opérations techniques de la SCPL (8/09/94).

³Entretien avec le responsable de la Délégation Comodoro Rivadavia de la DGSP (18/11/93).

II- CHUBUT : LA GENERALISATION D'UN MODELE COOPERATIF ?

La première partie de cette étude de cas a été consacrée à l'analyse d'une coopérative impliquée dans la gestion d'un système d'eau complexe tant du point de vue technique que du point de vue institutionnel.

Dans cette seconde partie, notre centre d'intérêt va se déplacer. Nous abandonnons l'étude d'un service dans une localité donnée pour considérer la province de Chubut dans son ensemble. En effet, nous allons porter notre regard sur le phénomène de généralisation du recours à la forme coopérative pour la gestion des services d'eau (et, le cas échéant, d'assainissement), phénomène qui constitue une spécificité de cette province. Notre analyse sera sous-tendue par deux questions. D'une part, pourquoi la forme coopérative se généralise-t-elle dans le secteur de l'eau dans la province de Chubut ? Et, d'autre part, que recouvre précisément cette généralisation ?

A- CHUBUT OU L'OMNIPRESENCE DES COOPERATIVES

Afin de fournir au lecteur une idée précise de l'ampleur de la présence des coopératives dans le secteur de l'eau de la province de Chubut, ainsi qu'identifier des éléments susceptibles de justifier cette ampleur, nous allons tout d'abord recourir au tableau élaboré à cet effet et présenté ci-après.

Ce tableau se compose de deux parties. La première, constituée par les trois colonnes de gauche, dresse la liste des types de prestataires du service d'eau potable (et, le cas échéant, du service d'assainissement) pour l'ensemble des localités de la province de Chubut, lesquelles sont classées par ordre de population décroissante. La seconde partie, composée de la colonne de droite et du jeu de flèches adjacentes, a pour objet de mettre en évidence l'existence d'une corrélation entre les services d'eau potable assurés par une coopérative et la prestation du service d'électricité par cette même coopérative.

Ainsi, la première partie du tableau nous sera utile pour constater l'importance du recours à la forme coopérative pour la prestation des services d'eau, tandis que la seconde partie nous fournira des éléments d'explication sur la généralisation de la gestion coopérative de l'eau dans la province de Chubut.

Localité	Nb. habts	Eau		Électricité ^(b)
Cdo. Rivadavia	125.725	Coopérative	<==>	Coopérative
Trelew	79.340	Coopérative	<==>	Coopérative
Puerto Madryn	45.047	Coopérative	<==>	Coopérative
Esquel	23.411	Coopérative	<==>	Coopérative
Rawson	20.674	Coopérative	<==>	Coopérative
Sarmiento	7.209	Municipalité		Coopérative
Trevelín	5.220	Coopérative ^(a)		?
Gaiman	4.642	Coopérative	<==>	Coopérative
El Maitén	3.085	Coopérative	<==>	Coopérative
Rada Tilly	2.924	Coopérative ^(a)		Coopérative ^(c)
Río Mayo	2.650	Coopérative	<==>	Coopérative
Dolavon	2.613	Municipalité		Coopérative
Lago Puelo	2.458	DOSyG		?
Gobernador Costa	1.913	Coopérative	<==>	Coopérative
Alto Río Senguerr	1.740	Coopérative	<==>	Coopérative
El Hoyo	1.599	DOSyG		?
Cholila	1.527	DOSyG		?
Jose de San Martín	1.402	DOSyG		Coopérative ^(d)
Corcovado	1.281	Coopérative	<==>	Coopérative
Río Pico	1.231	Coopérative	<==>	Coopérative
Epuén	1.163	Coopérative ^(a)		?
Tecka	1.017	Coopérative	<==>	Coopérative
Camarones	868	Municipalité		Coopérative
Paso de Indios	864	DOSyG		Coopérative
Gualjaina	572	DOSyG		Coopérative
28 de Julio	500	?		?
Gan Gan	480	DOSyG		Coopérative
Gastre	440	DOSyG		Coopérative
Telsen	421	DOSyG		Coopérative
Cushamen	405	DOSyG		Coopérative
Las Plumas	343	DOSyG		Coopérative
Paso del Sapo	326	DOSyG		?
Dr. Ricardo Rojas	294	DOSyG		Coopérative
Aldea Beleiro	246	DOSyG		Coopérative
Colán Conhué	224	DOSyG		?
Lago Blanco	221	DOSyG		Coopérative
Facundo	155	DOSyG		Coopérative
Puerto Pirámide	152	Municipalité		Coopérative
Buen Pasto	107	DOSyG		Coopérative

Chubut : services d'eau et coopératives électriques

(SOURCE : Élaboration propre à partir de données de la FCCSP et de la SeCOPLADE^(e))

<==> : Signifie que la coopérative qui assure le service d'eau est la coopérative qui assure l'électricité.

(a) Coopérative dont l'activité principale est le service d'eau et qui n'assure pas le service électrique.

(b) Les données concernant le service d'électricité proviennent de la FCCSP (*Federación Chubutense de Cooperativas de Servicios Públicos*). Elles n'indiquent que les services assurés par des coopératives.

(c) La distribution d'électricité à Rada Tilly est assurée par la coopérative de Comodoro Rivadavia (SCPL).

(d) La distribution d'électricité à José de San Martín est assurée par la coopérative de Gobernador Costa.

(e) Nous avons plus particulièrement eu recours au document intitulé *Sepa Chubut 1991* réalisé par la "Direction de Statistiques et Recensements" de ce second organisme pour ce qui est des données de recensement, mais également des différents prestataires du service d'eau.

La prédominance des coopératives d'eau potable...

Dirigeons notre attention sur la première partie du tableau. Afin d'en faciliter la lecture, nous avons dégagé graphiquement quatre classes, dont la constitution résulte du croisement de deux critères : la population et le type de prestataire du service d'eau.

- La première classe réunit les cinq villes les plus importantes de la province. Les trois premières dépassent le seuil des 40.000 habitants. Ce seuil, peu représentatif au niveau de l'Argentine tout entière, l'est beaucoup plus en ce qui concerne l'espace patagonien, puisque seules huit villes de cet immense étendue l'atteignent. L'importance des deux autres villes de cette première classe ne repose pas seulement sur leur niveau de population (sensiblement plus modeste puisque située autour de 20.000 habitants), elle tient également à la fonction qu'elles occupent sur le territoire provincial. Ainsi, Rawson a le statut de capitale administrative de Chubut, tandis que Esquel constitue la seule véritable ville de la partie andine de la province. Les services de distribution d'eau potable (et, le cas échéant, d'assainissement) de tous les éléments de cette classe sont assurés par des coopératives.

- La seconde classe regroupe les petites villes, dont la population s'échelonne entre 2.500 et 10.000 habitants. Il convient de noter le saut quantitatif entre le dernier élément de la classe précédente et le premier de celle-ci. En effet, la province de Chubut ne compte aucune ville dont la population soit comprise entre 10.000 et 20.000 habitants. Dans cette classe, la forme coopérative est à nouveau la plus importante, mais il ne s'agit plus de la seule forme existante. En effet, dans deux cas, le service est assuré par la municipalité.

- La troisième classe du tableau rassemble, non plus des villes, mais des localités rurales dont la population s'échelonne entre 1.000 et 2.500 habitants¹. Cette classe se caractérise par une répartition des services d'eau presque équitable entre deux types de prestataires : la coopérative et un organisme provincial, la DOSyG (*Dirección de Obras Sanitarias y Gas*).

- La quatrième classe enfin regroupe des petites localités rurales (population inférieure à 1.000 habitants). Ici, la grande majorité des services est assurée par la DOSyG. Ainsi, la province limite son action de prestataire aux localités les plus rurales de son territoire où, en revanche, la forme coopérative est totalement absente.

A partir de cette classification, il est possible de ré-ordonner d'une manière synthétique l'information de la première partie du tableau.

¹Prendre 2.500 habitants comme limite inférieure pour la définition d'une ville est discutable. Ainsi, dans un numéro intitulé "La ville et l'Amérique latine" de la revue *Problèmes d'Amérique Latine*, cette limite est fixée à 2.000 pour le cas de l'Argentine (Cf. N°1014, 1994). Selon ce critère, la localité de Lago Puelo devrait être incluse dans la classe supérieure. Si nous n'avons pas procédé de la sorte, c'est parce notre classification ne repose pas uniquement sur la population, mais également sur la nature du prestataire du service d'eau. La localité de Lago Puelo ayant son service assuré par la DOSyG, il nous a semblé plus pertinent de l'inclure dans cette troisième classe.

Classe	Population (Hab.)	Poids / Pop. Tot. (%)	"Sous responsabilité coopérative" (Hab.) ¹	Poids / Pop. classe (%)
classe 1	294.197	85,40	294.197	100,00
classe 2	28.343	8,23	18.521	65,35
classe 3	15.331	4,45	8.345	54,43
classe 4	6.618	1,92	0	0,00
Total	344.489 ²	100,00	321.063	93,20

Chubut : population desservie en eau par une coopérative
(SOURCE : Élaboration propre à partir des données du tableau précédent)

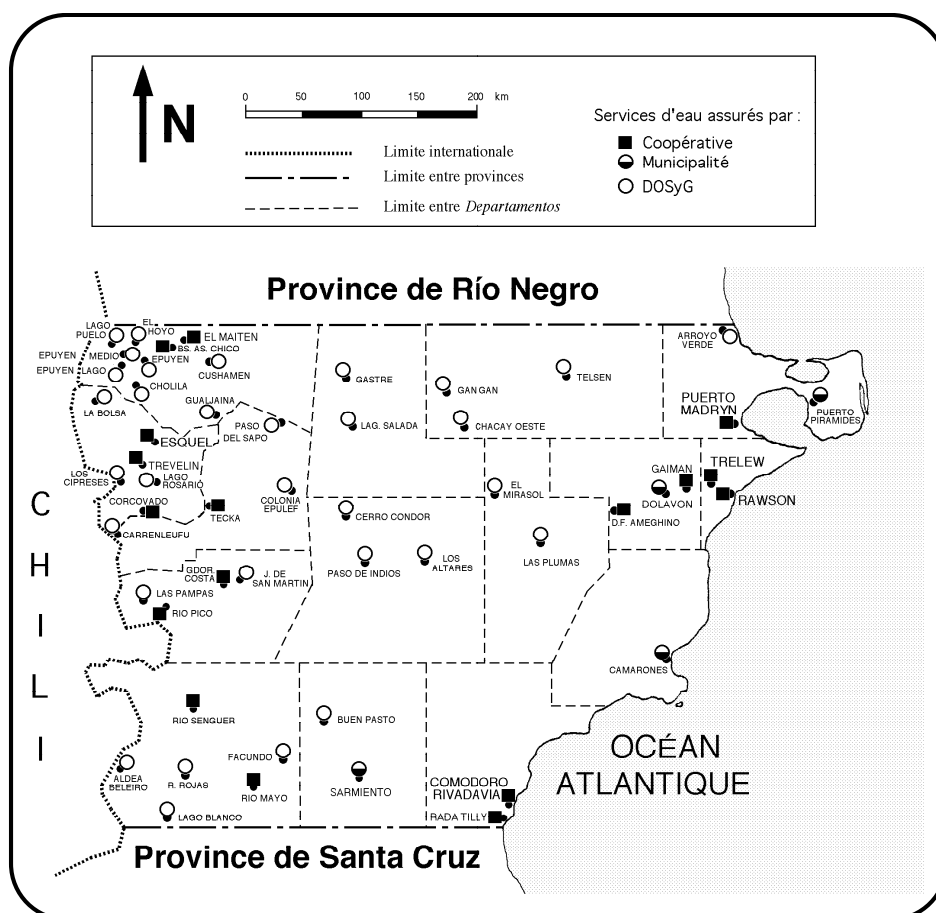
Cette nouvelle présentation fait clairement ressortir le poids très important des coopératives dans la gestion des services d'eau pour la province de Chubut. En effet, plus de 90% de la population de la province de Chubut est "sous responsabilité coopérative" en ce qui concerne son service d'eau potable. Ainsi, la coopérative est, de très loin, le type de prestataire le plus important de la province dans le secteur de l'eau potable.

Cette présentation met également en évidence une autre caractéristique quant à la place occupée par la forme coopérative dans le secteur de l'eau de la province de Chubut, à savoir le fait que la participation des coopératives décroît en fonction de la taille des localités. En effet, si toutes les villes importantes voient leurs services d'eau placés sous la responsabilité de coopératives, il n'en va pas de même pour les villes de taille inférieure, cette forme de gestion devenant totalement absente dans le cas des petites localités rurales.

La répartition spatiale des services d'eau de la province de Chubut montre que les coopératives se situent essentiellement le long de la côte d'une part, et de la cordillère des Andes d'autre part. L'expression du phénomène coopératif dans le secteur de l'eau potable souligne ainsi la réalité désertique de l'intérieur de la province.

¹Il convient de préciser l'intitulé de cette colonne. "Sous responsabilité coopérative" ne signifie pas que la population entière reçoit effectivement le service par la coopérative (ce qui voudrait dire que le taux de desserte serait de 100% dans toutes les localités considérées), sinon seulement que l'approvisionnement en eau de cette population relève de la responsabilité d'une coopérative.

²Les chiffres indiqués proviennent tous du recensement effectué en 1991. Selon ce recensement, la population totale de la province de Chubut s'élevait à 357.189 habitants. La différence entre ce nombre et le total figurant dans le tableau (344.489) provient du fait que, entre les territoires correspondants à chaque localité (*ejido municipal* dans le cas d'une municipalité), il existe de nombreux interstices purement ruraux. Il nous a paru légitime de calculer les ratios de notre tableau à partir de ce total, étant donné que la question d'un service collectif d'eau potable ne se pose qu'à partir de l'existence d'une collectivité ! Un calcul effectué avec l'autre total amène de toute façon aux mêmes conclusions. D'autre part, il convient de remarquer la grande concentration urbaine de la population dans la province de Chubut, puisque les cinq villes principales regroupent plus de 80% de la population totale de la province.



Chubut : services d'eau potable (source : DOSyG, 1991)

Ce constat nous fournit une opportunité intéressante pour revisiter au passage un débat portant sur la relation existant entre la taille d'un service donné et le recours à la forme coopérative pour en assurer la gestion. Car le cas de Chubut bat en brèche l'idée généralement admise selon laquelle le système coopératif serait efficace surtout dans les petites localités et qu'il y aurait un seuil de population au-delà duquel ce type d'entité n'est plus adapté¹. En effet, dans la province de Chubut, non seulement nous n'observons pas de seuil supérieur (puisque les principales villes de la province ont toutes leur service d'eau assuré par une coopérative), mais encore nous pouvons distinguer très nettement un seuil inférieur (1.000 habitants) en deçà duquel la forme coopérative est absente.

¹En particulier, cette idée est implicitement présente dans le *Plan Nacional de Agua Potable*. Ainsi, ce plan, qui a encouragé la formation de coopératives dans des localités non dotées de services, ne concernait que les localités dont la population était située en deçà d'un certain seuil. Il est d'ailleurs intéressant de noter que ce seuil n'a cessé d'augmenter d'une phase à l'autre du plan, puisque ce seuil situé initialement à 3.000 habitants (1ère phase) est passé ensuite à 8.000 (2ème phase), puis à 10.000 (3ème phase), puis à 15.000 (4ème phase), pour se situer finalement à 30.000 (5ème et dernière phase).

Ce second aspect¹, selon nous, mérite bien un détour, même s'il ne participe pas directement à l'objet de notre analyse principale. L'absence de services assurés par des coopératives dans les petites localités rurales ne constitue pas un fait remarquable en soi. Cependant, son caractère systématique dans une province où la majeure partie de la population est desservie par ce type de prestataire a de quoi surprendre. Plus précisément, elle semble suggérer l'existence de facteurs limitant la diffusion de ce type de prestataire pour des populations trop réduites. Si de tels facteurs existent, le cas de la province de Chubut, plus qu'un autre, nous paraît en mesure de nous les révéler. Pour tenter d'identifier ces facteurs, il nous semble pertinent de nous intéresser aux prestataires qui assurent le service dans ces localités, en mettant plus particulièrement l'accent sur leurs modes d'intervention dans ces services. Nous espérons ainsi faire apparaître ce qui rend impossible ou plus difficile qu'ailleurs le recours à la forme coopérative dans les localités à population réduite.

La grande majorité des services de ces localités sont assurés par la DOSyG². Mais en quoi consiste précisément cette entité ? La DOSyG (*Dirección de Obras Sanitarias y de Gas*, c'est-à-dire, littéralement, "Direction des Travaux Sanitaires et de Gaz") est un organisme provincial dépendant directement du MEOSP ("Ministère de l'Économie, des Travaux et des Services Publics" de la province de Chubut). L'inclusion du terme "gaz" dans la dénomination de cet organisme relève d'une inertie historique, car sa mission actuelle a trait au seul secteur de l'eau.

"Pour une raison politique, je suppose, quelqu'un pensa que, comme le gaz passe dans des canalisations et l'eau également, les deux furent associés. [Mais] il n'y a pas d'explication technique. (...) Ce qu'il y a eu [comme ouvrages] de gaz ici, ce furent quelques travaux d'approvisionnement à quelques localités de l'intérieur, mais maintenant tout ceci est géré par la *Dirección de Energía*. Ici [DOSyG], il n'est rien resté d'autre que la dénomination."³

La Direction comprend une cinquantaine d'employés répartis entre le siège principal de Rawson, les deux Délégations situées à Esquel et Comodoro Rivadavia (chargées respectivement de la zone andine et de la partie sud de la province) et les localités rurales concernées. La mission de l'organisme est multiple : d'une part, il intègre l'ensemble des nombreuses entités chargées du contrôle dans le domaine de l'eau⁴ ; d'autre part, il réalise des

¹L'explication attenante à l'absence constatée d'un seuil supérieur, véritable spécificité de la province de Chubut, est plus directement liée à l'objet premier de notre analyse. C'est pourquoi cet aspect sera abordé dans les sections suivantes.

²La gestion municipale constitue en effet l'exception. Elle ne concerne que 4 des 39 services d'eau potable recensés, aucun d'entre eux ne relevant de notre première classe.

³Entretien avec un technicien de la DOSyG (10/11/93).

⁴L'activité de contrôle en matière d'eau dans la province de Chubut fait intervenir tout un ensemble d'administrations, dont les prérogatives se chevauchent parfois en partie. Ainsi, la DOSyG contrôle l'état des installations et le niveau des nappes dans les forages alimentant les différents services, mais contribue également à la réalisation d'analyses portant sur la qualité de l'eau distribuée. Toutefois, le contrôle périodique

tâches d'assistance technique ; enfin, et c'est ce dernier aspect qui nous intéresse ici, il assure le rôle de prestataire pour la plupart des services situés dans les petites localités rurales. D'un point de vue concret, cela consiste à effectuer un certain nombre de tâches de base.

"La *Delegación* prend en charge [le service d'eau potable] dans les localités très petites. Nous achetons le matériel, en vérifions le bon fonctionnement, et, en cas de problème éventuel, nous le réparons. (...) Nous avons un employé qui est responsable de mettre en route les équipements, de les arrêter et de préparer les solutions de chlore."¹

Une caractéristique, fondamentale à nos yeux, des services assurés par la DOSyG est leur gestion inéluctablement déficitaire. En effet, la tarification adoptée, lorsqu'elle existe, ne permet de faire face qu'à une fraction des coûts nécessaires au fonctionnement du service.

"Dans les localités les plus petites, c'est simple, le service n'est pas facturé. (...) Il s'agit des localités renfermant au plus 100 habitants. (...) Dans les localités un peu plus grandes, pour lesquels il y a tout au plus 200 connexions, il existe une facture mensuelle de 5 ou 6 pesos, mais elle ne permet pas de réunir suffisamment d'argent. Cela aide peut-être à payer l'opérateur ou à l'achat du chlore ou de petit matériel, mais lorsqu'une pompe se détériore et qu'il s'agit d'avancer 1500 ou 2000 dollars pour la réparation, ils ne peuvent pas faire face, alors c'est la province qui le fait."²

Le niveau de facturation adopté dans les localités plus importantes, élevé à 6 \$ mensuels, s'il n'est pas excessif, ne peut être considéré comme seulement symbolique. En effet, il correspond à peu près au montant payé par l'utilisateur des services d'eau et d'assainissement des villes. Le déficit des services considérés n'est donc pas tant imputable à une facturation de la part des services provinciaux qui serait particulièrement favorable à l'habitant des localités rurales par rapport à celui des villes importantes. Il réside plutôt dans le fait que, pour atteindre un recouvrement des coûts du service (opération et maintenance), il serait nécessaire de mettre en place des factures beaucoup plus élevées, ce qui n'est pas réalisable sans opérer en même temps une discrimination de la population concernée, dont les revenus sont déjà - dans l'ensemble - largement inférieurs à ceux de la population urbaine.

Tel est l'élément qui, selon nous, constitue le principal facteur explicatif de l'absence de gestion coopérative dans les services des localités de taille modeste. Cette absence réside

systématique des caractéristiques physico-chimiques et bactériologiques des prélèvements incombe à un laboratoire spécifique situé à Trelew, lequel dépend du Ministère de la Santé Publique de la province. Pour les services d'une certaine taille, ces contrôles viennent s'ajouter à ceux réalisés, en interne, par la coopérative prestataire et ceux effectués également par la municipalité délégataire. Pour sa part, le contrôle pour la protection des rivières relève de la "Direction des Ressources Hydriques" (*Dirección de Recursos Hídricos*), tout comme la faisabilité et la réalisation de nouveaux forages.

¹Entretien avec un technicien de la DOSyG (10/11/93).

²Entretien avec un technicien de la DOSyG (10/11/93). La DOSyG facture le service dans une toute petite localité dénommée Los Altares. Dans ce cas précis, la somme récoltée ne suffit même pas pour assurer le salaire de l'opérateur local. L'objet de cette facturation est en fait d'un autre ordre. Il s'agit de limiter des niveaux de consommation auparavant abusifs, en raison de l'utilisation de l'eau potable à des fins d'irrigation.

dans l'impossibilité, pour une population trop réduite, d'assurer le recouvrement des coûts nécessaires pour l'opération et le maintien d'infrastructures utilisées pour la prestation du service de distribution d'eau potable. Une économie d'échelle minimale est nécessaire pour assurer la viabilité d'un service autonome, en raison du caractère capitalistique de tout système de distribution d'eau, si modeste soit-il. Ainsi, l'existence d'un seuil de population en deçà duquel l'expérience coopérative en matière de gestion ne relèverait donc pas de quelque singularité culturelle spécifique à la province considérée, mais serait inhérent à la nature même du service étudié.

Néanmoins, nous ne saurions nous satisfaire de conclure ainsi la parenthèse ouverte dans notre analyse. Il nous semble utile de pousser la réflexion un peu plus loin. Ce qui vient d'être décrit ci-dessus permet d'explicitier l'option de la province de Chubut en matière d'eau potable. Nous pouvons dire que cette dernière adopte dans le secteur un rôle de compensation, suivant une sorte de principe de "subsidiarité". En effet, la logique d'intervention de la DOSyG en tant que prestataire est d'assurer la desserte dans les endroits où les conditions ne sont pas réunies pour permettre une organisation du service sur la base du fonctionnement coopératif. Dès qu'elles le sont pour permettre le recouvrement des coûts, la forme coopérative réapparaît.

Mais cette conception même de la "subsidiarité" et des conditions requises pour organiser le service à partir d'une coopérative peut être discutée. En effet, en théorie, rien n'empêche l'adoption de la forme coopérative pour des services déficitaires moyennant des subventions régulièrement octroyées par une entité publique (municipalité, province, état fédéral). L'octroi de subventions publiques à des coopératives constitue un fait assez courant dans l'histoire des coopératives d'eau en Argentine. Le *Plan Nacional de Agua Potable* en fournit un exemple éloquent. Sans les subventions octroyées par l'État ou la province, de nombreux services n'auraient jamais pu voir le jour. Mais dans tous les cas, il s'agit d'une aide ponctuelle, si vitale soit-elle. Très différente est l'idée consistant à organiser un service, dont le recouvrement des coûts (d'opération et de maintenance) n'est pas possible au travers de la seule facturation, à l'aide d'une coopérative subventionnée de façon régulière à cet effet par l'acteur public. Une telle idée demeure en fait de l'ordre de l'impensé (voire de l'impensable) en terme de solution pour le secteur de l'eau. Cet impensé dépasse largement le cas de la seule province de Chubut. Il caractérise l'Argentine entière, où le recours à l'organisation coopérative sous-entend que celle-ci doit viser à assurer le recouvrement des coûts. En cas d'impossibilité à assurer un tel recouvrement des coûts, l'acteur public prend en charge non seulement le déficit mais également l'opération du service. Cela signifie-t-il que, dans les cas où il n'est pas possible d'assurer le recouvrement des coûts inhérents à la prestation du service, il n'est pas possible non plus de tirer quelque avantage de l'organisation coopérative ? Telle n'est pas notre opinion. Nous pensons au contraire que, selon des modalités qu'il

conviendrait de définir, il peut être intéressant de recourir à la forme coopérative dans des zones où le recouvrement des coûts n'est pas possible en articulant cette dernière à un système d'aides financières de l'acteur public destiné à compenser le déficit. Il s'agit là d'un débat sur lequel il nous faudra revenir au cours de notre discussion finale.

...également présentes dans le secteur électrique

Revenons à présent sur ce qui constitue la spécificité la plus remarquable de la province de Chubut, à savoir la très nette hégémonie de la «forme coopérative» parmi les prestataires de services d'eau potable. Cela nous conduit à commenter et à analyser la seconde partie du tableau intitulé "Chubut : services d'eau et coopératives électriques" présenté en amont de cette section.

La caractéristique qui apparaît immédiatement à la lecture de la colonne de droite de ce tableau est l'omniprésence de la forme coopérative dans la gestion des services de distribution électrique de la province de Chubut. En effet, au moins 31 des 39 localités recensées voient leur service de distribution électrique assuré par une coopérative¹. Ainsi, la forme coopérative est encore plus présente dans le secteur de la distribution électrique, où un service non assuré par une coopérative constitue l'exception.

Il s'agit là d'un constat apparemment sans rapport direct avec notre sujet de préoccupation. *A priori*, la problématique du secteur électrique ne saurait constituer qu'une question connexe au regard de notre analyse axée sur le thème de l'eau. Cependant l'intérêt de notre tableau consiste justement à faire ressortir la relation existant entre des services d'eau et les services de distribution d'électricité en ce qui concerne les coopératives de la province de Chubut. Nous pouvons en effet constater que, pour un grand nombre de localités de cette province, le service d'eau potable et le service de distribution électrique² sont assurés par une même coopérative. Plus précisément, la première partie du tableau met en évidence que 16 localités de la province ont leur service d'eau géré par une coopérative. Or, pour 13 d'entre elles, cette coopérative prend également en charge le service de distribution électrique. Ainsi,

¹Dans le cas du service de distribution électrique, on ne note pas l'existence d'un seuil de population minimal pour l'apparition de l'acteur coopératif en tant que prestataire, seuil que nous avons observé et commenté en fin de la section antérieure en ce qui concerne le secteur de l'eau. Bien qu'il ne nous soit pas possible d'approfondir précisément les motifs de cette différence, il nous semble qu'elle résulte principalement de deux facteurs. Un facteur historique tout d'abord, le mouvement coopératif électrique existant de façon structurée en Argentine depuis la fin des années 1930, tandis que, la structuration d'un mouvement comparable dans le secteur de l'eau, beaucoup plus récente, est loin d'être aussi avancée. Un facteur économique ensuite, dans la mesure où les coûts de maintenance d'un petit service de distribution électrique ne subissent peut être pas des variations aussi brusques que dans le secteur de l'eau compte tenu du caractère moins onéreux des infrastructures utilisées (et donc des pièces de rechange).

²Du point de vue graphique, l'existence d'une relation d'identité (i.e. signifiant que c'est la même coopérative qui assure à la fois le service d'eau et la distribution d'électricité dans la localité considérée) passe par la présence d'une flèche (<==>) entre une cellule de la colonne droite du tableau avec le vis-à-vis de gauche.

la très grande majorité des coopératives impliquées dans le secteur de l'eau ne sont pas des coopératives spécialisées dans ce seul secteur, elles assurent également le service d'électricité¹.

En nous référant à la classification élaborée pour la première partie du tableau (à partir du croisement opéré entre population et type de prestataire), il est possible d'affiner les caractéristiques évoquées ci-dessus. Tout d'abord, dans la première classe, nous pouvons constater que la corrélation entre service électrique et service d'eau est totale. Ainsi, dans toutes les villes importantes de la province de Chubut, une même coopérative assure à la fois la prestation du service de l'eau et de l'électricité. Ensuite, il convient de remarquer que, pour les localités de la seconde classe dont le service d'eau potable est assuré par la municipalité, le service électrique est tout de même assuré par une coopérative. Et, dans la quatrième classe, la forme coopérative est totalement absente de la gestion du service d'eau, tandis qu'elle demeure omniprésente pour le service de distribution électrique. Cela témoigne donc de la plus large diffusion du modèle coopératif dans le secteur électrique, modèle aussi développé pour les localités rurales que pour les villes plus importantes. Ainsi, à de rares exceptions près, l'ensemble des coopératives gérant un service d'eau dans la province de Chubut apparaît comme un sous-ensemble de l'ensemble des coopératives gérant un service de distribution électrique.

Tout ce qui précède montre que, dans la province de Chubut, la très importante diffusion de la forme coopérative dans le secteur de l'eau est indissociable de l'omniprésence de cette forme dans le secteur électrique².

¹Seuls trois services d'eau assurés par des coopératives le sont par des coopératives qui n'assurent pas aussi le service d'électricité. Il s'agit des cas des localités de Trevelín, Rada Tilly et Epuén. Les coopératives de Rada Tilly et de Trevelín se sont constituées en tant que coopératives d'eau potable dans le cadre du *Plan Nacional de Agua Potable*. A Rada Tilly, la prestation du service électrique est pour l'heure assurée par la SCPL, dont l'existence est très nettement antérieure à COOAGUA (coopérative de Rada Tilly). Nous ne connaissons pas le prestataire du service électrique dans le cas de Trevelín. Mais il est tout à fait possible que celui-ci soit assuré par la coopérative de services publics située à Esquel, compte tenu de l'importance relative de cette coopérative et de la proximité des deux localités. La même hypothèse peut d'ailleurs également être avancée pour le cas de la localité de Epuén (troisième classe dans le tableau), eu égard à sa proximité géographique de El Maitén (seconde classe), où se trouve aussi une coopérative de services publics.

²Cette situation diffère notablement du cas de la province de Santa Fe (également étudié dans le cadre de cette thèse), où les coopératives d'eau potable, générées et développées dans le cadre du *Plan Nacional de Agua Potable*, ont créé un mouvement totalement autonome du mouvement coopératif électrique. Cette différence se reflète sur la structuration des mouvements coopératifs dans ces deux provinces. Ainsi, la province de Chubut compte une fédération de coopératives de services publics, c'est-à-dire ayant trait à l'ensemble des services (eau, électricité, pompes funèbres,...). Pour sa part, la province de Santa Fe dispose à la fois d'une fédération de coopératives électriques et d'une fédération de coopératives d'eau potable. Chacune d'entre elles est spécialisée dans le secteur la concernant et, de fait, les deux entités n'entretiennent pas de relations très étroites entre elles. Et, les quelques coopératives de la province de Santa Fe qui assurent à la fois le service d'eau et le service d'électricité sont généralement membres des deux fédérations. Elles se réfèrent à l'une d'entre elles en fonction de la nature du problème qu'elles rencontrent.

B- LES FACTEURS DE GENERALISATION DES COOPERATIVES D'EAU

Ci-dessus, nous avons constaté le poids de la forme coopérative comme prestataire du service d'eau potable (et, le cas échéant, d'assainissement) dans les localités de la province de Chubut, poids que nous avons relié au mouvement des coopératives électriques de cette province. Il s'agit maintenant de répondre à la question : pourquoi et comment le modèle coopératif s'est généralisé dans le secteur de l'eau ?

Compte tenu de ce qui a été expliqué ci-dessus, pour identifier les facteurs de la généralisation de la gestion des services d'eau par des coopératives dans la province de Chubut, il apparaît logique de nous intéresser à la dynamique en œuvre dans le mouvement des coopératives électriques.

Une diversification du mouvement coopératif électrique...

Le développement des coopératives électriques n'est pas le fait de la seule province de Chubut. Il s'est étendu sur plusieurs zones du pays, avec une plus grande intensité, au nord dans les provinces de Córdoba et de Santa Fe, au sud dans la partie sud de la province de Buenos Aires, dans la province de la Pampa et dans une grande partie de la Patagonie. Il n'est pas question ici de dresser l'histoire du développement de ce mouvement. Tout au plus s'agit-il de fournir quelques éléments relatifs au cas de la Patagonie¹.

Selon DRIMER et KAPLAN de DRIMER², le développement de coopératives d'usagers en matière de services publics en Patagonie s'explique par toute une série de facteurs, dont les quatre principaux sont : "la petite taille des noyaux de population, le plus souvent isolés dans des zones inhospitalières ou séparés entre eux par d'énormes distances, les ressources matérielles limitées des habitants, les difficultés rencontrées pour l'approvisionnement de divers produits et la prestation de certains services, ainsi que les fréquents abus imposés aux habitants en matière de qualité et de prix de ces produits et services"³. Suivons la description faite par ces auteurs du développement et de l'évolution de ce type de coopératives en Patagonie.

¹Nous invitons le lecteur intéressé par ce sujet à se reporter à l'ouvrage suivant : FACE (Federación Argentina de Cooperativas Eléctricas), 1972, *El movimiento Cooperativo Eléctrico Argentino : una puesta al día*.- Buenos Aires : Intercoop, 375 pages (coll. Cuadernos de cultura cooperativa N°43). Cet ouvrage permet de se faire une bonne idée des quarante premières années d'existence du mouvement initié en 1926 avec la création de la première coopérative électrique à Punta Alta (dans le sud de la province de Buenos Aires). Nous n'avons malheureusement pas de références à indiquer en ce qui concerne la période plus récente, correspondant pourtant à un contexte radicalement différent de l'époque où l'ouvrage cité fût écrit.

²DRIMER (Bernardo), KAPLAN de DRIMER (Alicia), 1993, *Cooperativas vecinales*, Buenos Aires : Intercoop, 99 pages (coll. Cuadernos de cultura cooperativa N°80).

³DRIMER (Bernardo), KAPLAN de DRIMER (Alicia), 1993, Op. Cit., page 49.

Au début, "les activités coopératives commencèrent le plus souvent dans le domaine électrique, afin de fournir aux usagers, en quantité, qualité et à des prix adéquats, des services qui, soit n'existaient pas, soit étaient réalisés dans des conditions insuffisantes ou abusives. C'est ainsi que surgirent les coopératives «électriques» ou «d'électricité», qui, la plupart du temps générèrent ce service, tout d'abord à partir de leurs propres usines thermiques, et, par la suite, au lieu de générer elles-mêmes l'énergie, se connectèrent généralement aux différents systèmes de transmission (d'énergie hydroélectrique,...) qui traversaient ou passaient près de leur zone."¹ Précisons, avec ces mêmes auteurs, les diverses activités recouvertes sous l'appellation de coopératives «électriques» : "la pose de lignes pour la distribution domestique et également pour l'éclairage public, utilisant des réseaux primaires et secondaires et des transformateurs ; la réparation et la maintenance de ces lignes ; dans bien des cas, l'organisation de la vente aux associés, à des conditions avantageuses, d'articles et d'appareils électriques ménagers ; parfois la construction de chambres froides, d'usines de pasteurisation du lait, des fabriques de poteaux en béton, etc. ; mais, en plus, ces coopératives ont souvent prolongé leurs actions en direction des zones environnantes par le truchement de systèmes d'électrification rurale, en réalisant à cet effet des travaux d'extension des lignes et/ou en utilisant des transformateurs."²

Dans un deuxième temps, ces coopératives ont procédé à la diversification de leurs activités en dehors du secteur électrique, le plus souvent après leur connexion aux différents systèmes de transmission. "Le succès obtenu par ces coopératives dans leurs activités de fourniture d'énergie électrique, encouragea les populations à assurer elles-mêmes la solution d'autres problèmes en relation avec la fourniture de services communs. Aux activités initiales s'ajoutèrent alors, entre autres : la distribution de gaz, soit au travers de la réalisation, à partir de réseaux existants, d'extensions et de connexions domestiques, ou bien au travers de la construction d'usines de gaz en bouteille ; la distribution d'eau potable et la réalisation de réseaux d'égouts à partir d'activités aussi variées que l'utilisation d'aqueducs, de châteaux d'eau, d'usines de potabilisation de l'eau et d'usines de traitement des eaux usées, la construction des connexions domestiques, la maintenance du réseau existant et la rénovation des canalisations d'eau et des équipements de pompage, etc. ; la prestation d'importants services téléphoniques ; des services de pavement et d'autres encore, souvent avec la collaboration des autorités municipales, etc. La plupart de ces coopératives dont la dénomination initiale incluait l'épithète «électriques» ou «d'électricité» ont réformé en conséquence leur statut social et changé leur appellation en «coopératives de services publics» ou «coopératives de services et travaux publics». Mais elles n'ont pas arrêté ici leur action. (...) Ces coopératives ont élargi - simultanément ou par la suite - leurs activités

¹DRIMER (Bernardo), KAPLAN de DRIMER (Alicia), 1993, Op. Cit., page 50.

²DRIMER (Bernardo), KAPLAN de DRIMER (Alicia), 1993, Op. Cit., page 50.

afin de satisfaire d'anciens et de nouveaux besoins de leurs associés, tant sur le plan matériel que social et éducatif. Se sont alors ajoutées, entre autres fonctions de «distribution» d'articles et de services : des services de biens de consommation (...); des services de pompes funèbres ; des services sanitaires, de crédit, d'habitat, d'assurances, touristiques (...), soit au travers des coopératives elles-mêmes, soit à partir d'accords passés avec d'autres entités spécialisées ; des services de radio, télévision et beaucoup d'autres encore"¹.

Ce qui est présenté ci-dessus pour la Patagonie en général est tout à fait vérifié dans le cas de la province de Chubut. En effet, si nous considérons l'ensemble des coopératives de cette province assurant à la fois le service d'eau et d'électricité dans une même localité, nous pouvons dresser le tableau suivant.

Les dates de création des entités témoignent, dans la majorité des cas, de leur ancienneté. Sur les 10 dates de création connues, 9 remontent déjà à plus de 30 ans. D'autre part, le libellé de ces différentes entités indiquent clairement leur origine "électrique". En effet, nous retrouvons souvent l'appellation "coopérative de électricité et d'autres services publics" (*cooperativa de electricidad y otros servicios públicos*) ou encore "lumière et force" (*luz y fuerza*)². Enfin, dans les diverses coopératives de la province où nous avons eu l'occasion de nous rendre (Rawson, Trelew et Comodoro Rivadavia), nous avons pu constaté l'existence généralisé d'un service de pompes funèbres et d'autres activités variant selon la coopérative considérée³.

¹DRIMER (Bernardo), KAPLAN de DRIMER (Alicia), 1993, Op. Cit., pages 51 et 52. Compte tenu du fait que ces coopératives, d'une part ne limitent pas leurs activités à la seule sphère des services, mais assurent également d'autres fonctions (production, distribution) et d'autre part se caractérisent par leur base territoriale, DRIMER et KAPLAN de DRIMER, quant à eux, proposent le concept de "coopératives de voisins" (*cooperativas vecinales*) pour nommer ces coopératives. Toutefois, ce concept n'est pas très utilisé dans la pratique.

²Le cas de Rawson, où la coopérative est de création plus récente (1981), fait figure de cas particulier. L'objet de la coopérative, depuis sa création, inclut à la fois le service d'électricité et le service d'eau potable, services qu'elle commença à assurer effectivement à partir de 1983. Cependant, l'intitulé de la coopérative ("Coopérative de service électrique et autres services de Rawson") pourrait laisser croire qu'elle s'est tout d'abord constituée autour du service électrique. Nous pensons qu'il faut voir dans cette appellation un acte de mimétisme par rapport aux autres coopératives de la province.

³Le service de pompes funèbres fonctionne sur un mode mutualiste, l'utilisateur-membre de la coopérative pouvant y souscrire au travers d'une cotisation mensuelle qui est alors rajoutée à sa facture d'électricité. Cette formule a, dans les trois cas cités, rencontré un grand succès, entraînant la quasi-disparition de toute entreprise privée dans ce secteur d'activité.

En ce qui concerne les autres activités de ces coopératives, nous pouvons citer :

- À Rawson : télévision et radio locales ;
- À Trelew : télévision locale, magasin de vente aux associés d'appareils électroménagers,... ;
- À Comodoro Rivadavia : fabrique de poteaux électriques, service téléphonique d'un quartier, énergie éolienne, édition de brochures éducatives,...

Localité	Nom	Année de création
Comodoro Rivadavia	<i>Sociedad Cooperativa Popular Ltda.</i>	1933
Trelew	<i>Coop. Eléctrica, de Consumo y Vivienda Ltda de Trelew</i>	1957
Puerto Madryn	<i>Coop. Ltda. de Electricidad y otros Servicios Públicos, Asistencia y Vivienda de Puerto Madryn</i>	1949
Esquel	<i>Coop. de provisión de Servicios públicos, Vivienda y Consumo 16 de Octubre Ltda.</i>	1954
Rawson	<i>Coop. de Servicio Eléctrico y otros Servicios Públicos de Rawson Ltda.</i>	1981
Gaiman	<i>Coop. Eléctrica Ltda. de Gaiman</i>	1956
El Maitén	<i>Coop. Luz y Fuerza de El Maitén Ltda.</i>	1962
Río Mayo	<i>Coop. Popular Ltda. de Electricidad de Río Mayo</i>	1958
Gobernador Costa	<i>Coop. de Provisión de Servicio Eléctrico Tehuelches Ltda.</i>	1963
Alto Río Senguerr	<i>Luz y Fuerza ; Central Termoeléctrica Int. Victor Antorena</i>	1960
Corcovado	<i>Coop. Eléctrica y Anexos de C. Ltda.</i>	s/d
Río Pico	<i>Coop. Eléctrica y Servicios Anexos de Río Pico</i>	1962
Tecka	<i>Coop. Luz y Fuerza de Tecka Ltda.</i>	s/d

Chubut : coopératives assurant à la fois les services d'électricité et d'eau
(SOURCE : Données d'entretiens et annuaire statistique 1983 de la FACE)

Ainsi, dans la province de Chubut, la plupart des coopératives qui assurent les services d'eau non seulement assurent également le service d'électricité, mais c'est en fait autour de ce second service qu'elles se sont créées. Ce n'est que plus tard, au cours de leur phase de diversification, qu'elles ont intégré parmi leurs activités, le service d'eau potable (et, le cas échéant les égouts).

Revenons à la description de l'évolution des coopératives électriques en Patagonie réalisée par DRIMER et KAPLAN de DRIMER. Si l'on en croit ces auteurs, la diversification des services et des activités constituerait une sorte de propension naturelle des coopératives de services publics de Patagonie. Une interprétation un tantinet outrée de leurs propos consisterait à en conclure l'existence, dans cette sphère géographique notamment, d'une sorte de processus d'évolution automatique par lequel les coopératives électriques finissent par assurer d'autres services, entre autres le service d'eau potable (et, le cas échéant, l'assainissement). Si nous souscrivons à une telle interprétation en ce qui concerne l'implication des coopératives électriques dans certains autres services et activités, nous ne saurions y adhérer pour ce qui concerne précisément le secteur de l'eau et de l'assainissement. Car, si, nous constatons, un peu partout en Patagonie, un tel mouvement de diversification des coopératives électriques vers d'autres activités, nous ne constatons, hors de la province de Chubut, que très rarement une diversification vers le service d'eau. À ce titre, le cas de la province de Neuquén, constituant le nord de l'espace patagonien, est riche d'enseignement¹.

¹Les considérations qui suivent se basent sur l'article que nous avons commis dans un ouvrage consacrée à cette province : "Agua potable y saneamiento en la provincia del Neuquén : modalidades de articulación entre acción provincial y cooperativas" in MAURICE (Nicole), SOLINIS (Germán), COLLIN-DELAVALAUD (Anne) (coordinadores), 1995, *Estado, Espacio y Sociedad en el Neuquén*, Paris : CREDAL-ARCI, pp. 141-156.

S'il existait une propension naturelle des coopératives électriques à se diversifier dans le secteur de l'eau, nous devrions trouver, dans la province de Neuquén, un certain nombre de coopératives électriques assurant également le service de l'eau. Or, tel n'est pas du tout le cas. C'est en effet ce qui ressort de l'analyse systématique des services d'eau et d'électricité des localités de plus de 3.000 habitants de cette province, telle qu'il est possible de la mener à partir du tableau ci-dessous.

Localités	Population (habitants)	Service d'eau assuré par une coopérative ?	Service électrique assuré par une coopérative ?
NEUQUEN	167.078	non	OUI
CUTRAL-CO	33.485	non	OUI
ZAPALA	26.816	non	OUI
CENTENARIO	20.814	OUI	non
PLOTTIER	16.348	OUI (*)	OUI (*)
S. MARTIN DE LOS ANDES	14.840	OUI	non
PLAZA HUINCUL	11.321	OUI	non
CHOS-MALAL	8.558	non	non
JUNIN DE LOS ANDES	7.339	non	non
SENILLOSA	4.857	?	non
LAS LAJAS	3.787	non	non
RINCON DE LOS SAUCES	3.464	OUI	non
LONCOPUE	3.059	non	non
VILLA LA ANGOSTURA	3.041	non	non

Neuquén : services d'eau et d'électricité et coopératives (localités de + de 3.000 hbt)
(SOURCE : Élaboration propre à partir d'entretiens et de documents divers)

(*) : Le service d'eau et le service d'électricité de Plottier sont assurés par deux coopératives distinctes.

Que montre ce tableau ?

- En premier lieu, il témoigne de l'existence tangible, dans la province de Neuquén, d'un mouvement coopératif pour le secteur de l'électricité. Bien que dans une moindre proportion qu'à Chubut, et limité seulement à la majorité des grandes villes, la coopérative est le type de prestataire le plus important de la province de Neuquén dans ce secteur. En effet, sur les 388.833 habitants que comptent la province de Neuquén, 243.727 sont placés sous "responsabilité de coopérative" en ce qui concerne la distribution électrique.
- En second lieu, les coopératives ont un rôle sensiblement plus modeste dans le secteur de l'eau. Bien que constituant toujours un type d'acteurs significatif, la forme coopérative n'occupe pas ici un rôle hégémonique dans le secteur. L'approvisionnement d'un peu moins de 20% de la population provinciale dépend d'une coopérative.
- En troisième lieu, aucune coopérative de la province de Neuquén n'assure simultanément le service d'eau et d'électricité.

Ce troisième point tranche nettement avec la situation de la province de Chubut. Car, si les différentes coopératives électriques recensées ont bien connu une diversification de leurs activités, pour devenir au fil des années de véritables coopératives de "services publics"¹, ce processus de diversification n'englobe pas le service de l'eau. Et, de leur côté, les

¹Ainsi, la coopérative de Cutral-Co (COPELCO) assure l'électricité et le téléphone ; celle de Zapala l'électricité, une fonction de coopérative d'habitat,... ; et la coopérative de Neuquén (CALF) assure l'électricité, la

coopératives d'eau, créées pour la plupart dans le cadre du *Plan Nacional de Agua Potable*, ne sont généralement pas diversifiées¹. De telle sorte que les coopératives d'eau potable et les coopératives de services publics "d'origine électrique" constituent en fait deux mondes distincts, relativement étanches l'un de l'autre.

L'exemple de la province de Neuquén nous montre donc que la diversification des coopératives électriques vers le secteur de l'eau ne saurait être considérée comme un fait automatique. Par conséquent, *la généralisation de la diversification des coopératives électriques vers le service de l'eau constitue une spécificité de la province de Chubut*. Pour comprendre cette spécificité, il est nécessaire d'étudier les conditions dans lesquelles cette diversification a eu lieu dans la province de Chubut. Cela ramène la discussion au thème initial de l'eau et de l'assainissement.

...rendue possible par la décentralisation de OSN à Chubut

Les premiers services d'eau gérés par des coopératives dans la province de Chubut voient le jour dans le cadre du *Plan Nacional de Agua Potable*, lequel débute en 1967. Au cours des quatre premières étapes de ce plan (c'est-à-dire entre 1967 et 1988), 24 projets sont développés dans la province². Dans la majorité des cas, la responsabilité de la gestion est confiée à la coopérative électrique dont la présence est déjà généralisée à Chubut³. Mais ce n'est que beaucoup plus récemment que la forme coopérative s'est généralisée aux villes les plus importantes dans le secteur de l'eau. Car cette généralisation fait suite au processus de retrait de l'entreprise fédérale OSN. Elle intervient donc au cours des années 1980.

production et la vente de gaz en bouteille, les pompes funèbres, une aide médicale,... Cette dernière coopérative, la plus importante et plus ancienne de la région, mérite un commentaire particulier. Au moment de sa création en 1934, CALF ambitionnait d'assurer à la fois le service d'eau et d'électricité de la ville (d'où son appellation *Cooperativa de Agua, Luz y Fuerza*). La concession, envisagée par la municipalité locale, ne put se réaliser, car l'organe de contrôle fédéral des coopératives d'alors, le Ministère des Affaires Agraires, se référant au texte de la loi des coopératives en vigueur (Loi N°11.388/26), stipula qu'une telle concession était impossible. D'après ce texte, il n'était pas possible à une coopérative de fournir le service à des usagers non-membres. Or, obliger les usagers à devenir membres contredisait le principe coopératif d'adhésion volontaire... La nouvelle loi sur les coopératives (N°20.337/73), allait résoudre cette difficulté théorique, en permettant la fourniture d'un service coopératif aux non-membres.

¹Deux cas de diversification assez modeste ont toutefois été repérés dans la province de Neuquén. Le premier est celui de la coopérative de Plaza Huinul, qui s'occupe également du pavement des rues et réunit encore les fonctions de coopérative de crédit et d'habitat. Le second est celui de la coopérative de San Martín de los Andes qui a entrepris une collaboration avec la coopérative locale de téléphones afin d'obtenir ensemble la concession de la gestion d'une importante station de ski. Présenté par un responsable de la coopérative d'eau potable comme novateur et faisant figure d'exception, cet exemple témoigne de la différence par rapport au cas de Chubut. Car, ici, comme dans le cas de Plottier, l'intégration horizontale des deux coopératives locales, demeure impensable...

²Chiffre donné par le SNAP (*Servicio Nacional de Agua Potable*), organisme fédéral mettant en œuvre le *Plan de Agua de Potable*, dans une brochure de 1988.

³Seules trois coopératives sont créées *ex nihilo* pour assurer la gestion du service d'eau : celles de Trevelín, Rada Tilly et Epuyén.

Avant 1980, les services d'eau (et, le cas échéant d'assainissement) des principales villes de Chubut étaient assurés par l'entreprise fédérale OSN, à l'exception de Trelew dont la gestion était assurée par la municipalité. Le rôle de la province de Chubut en matière d'eau et d'assainissement se limitait alors aux seules localités rurales. Plus précisément, il consistait à servir de relais au SNAP (*Servicio Nacional de Agua Potable*) pour le *Plan Nacional de Agua Potable* ou à assurer directement le service de certaines localités¹. Mais la province n'était pas du tout impliquée dans les services de quelque importance. Cela s'explique par des facteurs historiques, déjà évoqués lors de l'étude du cas de Comodoro Rivadavia. Créée seulement en 1958, la province de Chubut n'a mis en place ses différentes administrations que progressivement à cette époque où l'entreprise fédérale OSN a déjà quasiment achevé sa conquête des services des villes de l'intérieur de l'Argentine, et de l'espace patagonien notamment. Si bien que le seul espace d'intervention pour les administrations de la province en matière d'eau potable sont les localités plus rurales.

Ainsi, jusqu'en 1980, la véritable compétence en matière de gestion de services d'eau et d'assainissement dans la province de Chubut se trouve en quelque sorte "monopolisée" par OSN qui assure la plupart des services les plus importants. Or, la structure de OSN en Patagonie témoigne à cette époque d'une faiblesse des institutions présentes à Chubut. En effet, il n'a jamais existé de subdivision de OSN recouvrant spécifiquement le territoire de la province de Chubut, et par conséquent, une compétence propre à la gestion de la question de l'eau à ce niveau n'a pu émerger. Car, avant que OSN ne procède à la décentralisation des services de l'intérieur du pays, le seul niveau de décisions en matière de projets existant entre une ville donnée et le siège central de OSN était la "Centrale Régionale". Les villes de Chubut dépendaient de la *Central Regional del Comahue*, dont le siège se trouvait dans la ville de Neuquén et dont le territoire d'action embrassait l'ensemble de la Patagonie et de la Terre de Feu. Ainsi, les procédures et les projets relatifs aux villes de Chubut étaient en fait débattus, décidés et planifiés soit à Neuquén, soit, le plus souvent encore, au siège central de Buenos Aires. Les quelques compétences en matière de planification et gestion globale du secteur développées au sein de la *Central Regional del Comahue* ont été héritées par la province de Neuquén après la décentralisation de OSN. Par conséquent, lorsque OSN a procédé à sa décentralisation, la province de Chubut n'a pu hériter de véritables compétences supra-locales en matière de planification et de gestion de services d'eau et d'assainissement.

À partir de 1981, on assiste, dans la province de Chubut à un processus en trois temps. Ce processus, valable pour tous les services de la province de Chubut opérés jusqu'en 1980 par OSN a déjà été décrit dans le cas de Comodoro Rivadavia. Rappelons-le ici brièvement. Dans une premier temps, OSN procède, en 1981, à la décentralisation de ses services de

¹La province de Chubut crée en 1968 le SPAP (*Servicio Provincial de Agua Potable*).

l'intérieur et la province de Chubut hérite de la responsabilité des services d'eau (et, le cas échéant, d'assainissement) de l'ensemble des villes importantes de son territoire, à l'exception de ceux de Trelew, assurés depuis leur création par la municipalité locale. En raison de l'absence (dénoncée ci-dessus) de compétences spécifiques en la matière, la province de Chubut ne désire pas prendre en charge les services. C'est pourquoi, dans un deuxième temps qui survient immédiatement après le premier, celle-ci décide de transférer à son tour aux municipalités la propriété et la responsabilité des services concernés. Enfin, dans un troisième temps, après une phase oscillant entre quelques mois et deux années suivant les cas, les municipalités optent à leur tour pour leur transfert sous forme de concession aux coopératives électriques locales, plus préparées à la gestion de ce type de services. Quelques années plus tard, en 1989, la municipalité de Trelew imite les autres municipalités et délègue par une concession ses services à la coopérative locale d'électricité. Cette dernière étape achève de donner à la forme coopérative son caractère hégémonique dans les services d'eau des villes de la province de Chubut.

La diversification des coopératives de "services publics" vers le secteur de l'eau dans la province de Chubut résulte donc du concours de deux facteurs : premièrement, la force du mouvement coopératif électrique, lequel permet de présenter les coopératives comme des concessionnaires crédibles ; et, deuxièmement, l'effacement des pouvoirs provincial et municipaux en raison de leur manque de savoir-faire en matière de gestion des services urbains, lequel fournit aux coopératives électriques l'opportunité d'investir le secteur de l'eau¹.

¹La différence entre le cas de la province de Chubut et celle de Neuquén trouve alors une explication. Dans le cas de la province de Neuquén, un tel concours de facteurs n'a pas lieu. D'une part, le mouvement électrique n'est pas aussi développé, et, d'autre part - et surtout -, il n'y a pas d'effacement des pouvoirs provincial et municipal. C'est ainsi que les essais de la coopérative de Neuquén pour participer plus activement au développement des services d'eau et d'assainissement de la ville ont avorté à plusieurs reprises.

ÉTUDE DE CAS N°4 :
LA COOPÉRATIVE OUVRIÈRE DE VILLA MARÍA : UN NOUVEAU MODE
VIABLE DE GESTION DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT ?

"Hoy en día, estamos intercambiando opiniones sobre temas que, antes, cuando eramos empresa pública, nunca nos habian preocupado(...) Somos todos de la misma orquesta !"¹
(un membre de la coopérative 15 de Mayo)

Parmi tous les exemples de coopératives impliquées dans le secteur de l'eau et de l'assainissement dans lesquelles nous avons eu l'occasion de mener des enquêtes, le cas de Villa María est sans conteste celui qui nous a le plus surpris de prime abord. Notre étonnement tint au fait que nous pensions qu'une coopérative d'eau et d'assainissement en Argentine, bien que susceptible de recouvrir des réalités fort différentes d'un endroit à un autre en ce qui concerne son mode d'organisation, son origine, ses règles de fonctionnement, la qualité des services, etc., était toujours une coopérative dont les membres sont les *usagers* des services. Or, tel n'est pas le cas de la coopérative 15 de Mayo, l'actuelle concessionnaire des services de Villa María, dont les membres sont les *anciens employés* de la Délégation locale de l'entreprise provinciale d'eau et d'assainissement. Cela rend intéressante l'étude de ce cas à un double titre. En premier lieu, nous avons affaire à une coopérative ouvrière (*cooperativa de trabajo*), c'est-à-dire un objet de nature radicalement différente² de celle des coopératives d'eau habituelles. En second lieu, intégrée par les anciens employés de l'entreprise provinciale, cette coopérative résulte du processus même de recomposition du secteur, elle ne lui préexistait pas. Nous avons donc affaire à une configuration entièrement originale, dont on peut se demander si elle contribuera à l'élaboration d'un nouveau modèle de gestion. Autrement dit : y a-t-il un avenir en Argentine pour cette forme coopérative nouvelle suscitée par le processus de réforme du secteur de l'eau et de l'assainissement ?

¹"Aujourd'hui, nous échangeons des opinions sur des questions qui, autrefois, dans l'entreprise étatique, ne nous avaient jamais préoccupés. (...) Nous appartenons tous au même orchestre !".

²Une *coopérative d'usagers* est en fait une coopérative de *consommateurs*, c'est-à-dire qu'elle regroupe ses membres "comme «utilisateurs» des biens et des services fournis par l'entreprise qu'ils constituent dans ce but" ; tandis qu'une *coopérative ouvrière* est une coopérative de *production*, c'est-à-dire qu'elle regroupe "des travailleurs pour l'exercice en commun de leur métier «comme entrepreneurs»".[D'après VIENNEY (Claude), 1980, *Socio-Économie des organisations coopératives* (tome 1), Paris : C.I.E.M., page 21.] Compte tenu de la double condition "d'employés" et "d'employeurs" des membres de la coopérative, nous n'utiliserons pas pour désigner ces derniers le vocable "employés". Nous utiliserons, suivant le contexte, "travailleurs" ou "coopérateurs".

Face à ce qui apparaît comme l'invention, à Villa María, d'un mode de gestion inédit des services d'eau et d'assainissement, deux interrogations plus précises surgissent :

- Pourquoi et comment un mode d'organisation original des services a-t-il émergé précisément dans cette ville ?
- Ce mode d'organisation est-il adapté ou peut-il s'adapter aux spécificités du secteur de l'eau et de l'assainissement ?

Nous tenterons, après nous être attaché à décrire l'originalité de l'organisation actuelle des services d'eau et d'assainissement de Villa María, de repérer les différents facteurs ayant conduit à son émergence. Ensuite, nous analyserons, en observant le déroulement concret du début de la concession des services à la coopérative 15 de Mayo, la viabilité et la pérennité de ce mode d'organisation au regard des contraintes du secteur de l'eau et de l'assainissement. Pour finir, nous nous interrogerons sur l'avenir de ce genre de forme coopérative dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine.

I- LA LOGIQUE D'ÉMERGENCE DE LA COOPÉRATIVE 15 DE MAYO

A- UN «DISPOSITIF INSTITUTIONNEL» SINGULIER

Avant de présenter le «dispositif institutionnel» à proprement parler, il convient de fournir au lecteur quelques données générales relatives à la localité de Villa María et de décrire les principales caractéristiques techniques des installations utilisées dans les services étudiés.

Le «dispositif technique»

Villa María est une ville située au centre géographique de la province de Córdoba, à environ 150 kilomètres au sud-est de la capitale du même nom. Sa population d'environ 65.000 habitants en fait l'une des principales villes moyennes de la province¹. C'est également un nœud important du réseau de transport terrestre national, où se croisent trois routes nationales (RN 4, 9 et 158) et deux lignes de chemins de fer.

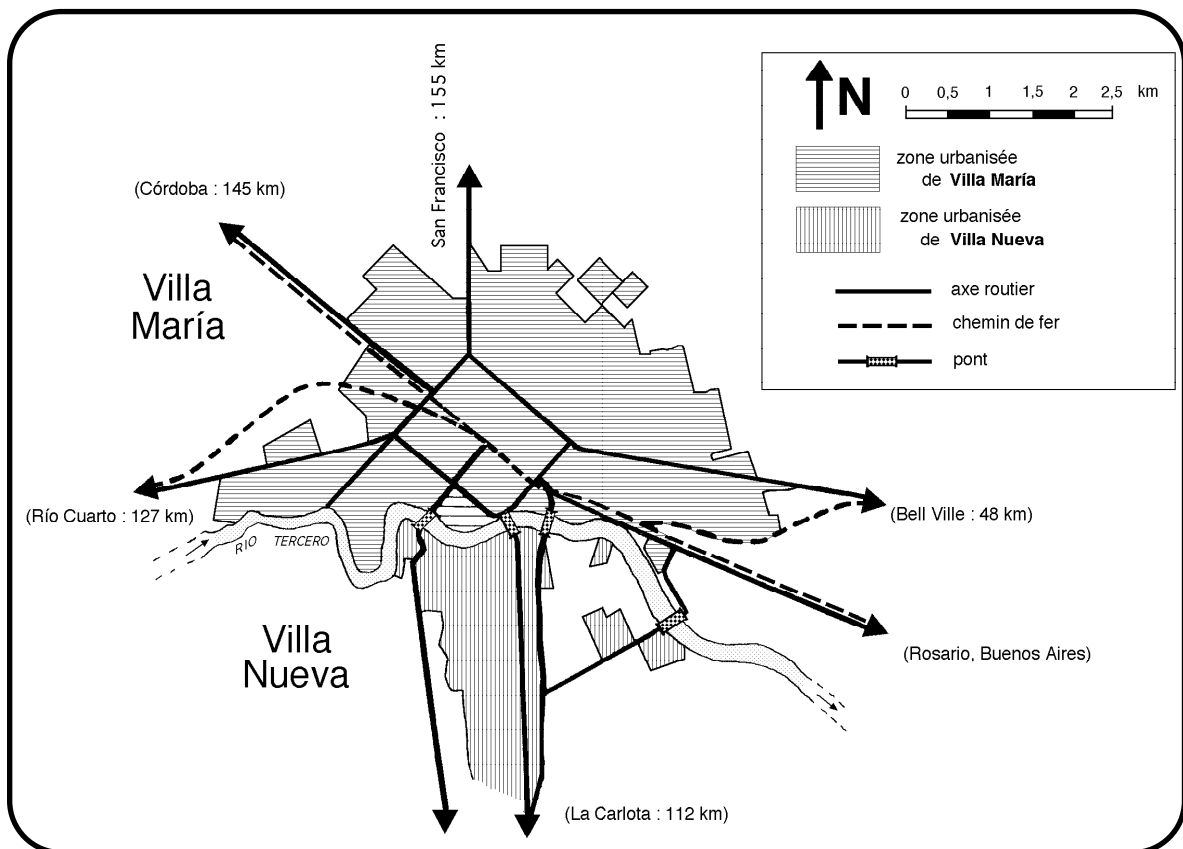
La ville se déploie le long de la rive droite de l'un des cinq fleuves arrosant la province, le *río* Tercero, lequel semble constituer une frontière particulièrement forte avec la localité voisine de Villa Nueva, d'une population de près de 15.000 habitants². L'existence d'un continuum urbain et de quatre ponts entre les deux localités (cf. carte) n'empêche pas que l'on soit en présence de deux entités bien distinctes d'un point de vue institutionnel et surtout du point de vue des sentiments d'appartenance forgés par leurs habitants.

"[Les deux villes] sont complètement différentes(...) Villa Nueva a son propre enracinement historique, tout comme Villa María. Les coutumes, l'*idiosincrasia* est propre à chacune des villes. Les habitants eux-mêmes sont totalement différents, bien qu'il n'y ait que le *río* qui nous sépare. Nous parlons la même langue, mais les maires, les municipalités, les conseils municipaux, les collègues sont différents. [Villa Nueva] est une ville totalement indépendante. C'est comme si la division naturelle du *río* séparait tout."³

¹Lors du recensement réalisé en 1991, Villa María comptait 64.630 habitants, ce qui en faisait la troisième ville de la province, derrière Córdoba (1.208.554 habitants), Río Cuarto (138.853 habitants) et devant San Francisco (55.764 habitants).

²Villa Nueva comptait 13.890 habitants lors du recensement de 1991.

³Entretien avec un membre de la coopérative 15 de Mayo (23/09/94). Le mot *idiosincrasia* est difficilement traduisible, le vocable français «idiosyncrasie» revêtant un sens bien trop spécifique et étant relativement peu usité. Or, le mot *idiosincrasia* apparaît très souvent dans toutes les régions d'Argentine dans laquelle nous nous trouvons. Il nous semble qu'il faille lui attribuer la signification suivante : manière d'être, de se comporter, de penser et d'agir d'un peuple au niveau régional, voire local. Voici, à titre d'exemple, une phrase entendue à plusieurs reprises : "La *idiosincrasia* del porteño no tiene nada que ver con la del cordobés", i.e. : "l'*idiosincrasia* de l'habitant de Buenos Aires n'a rien à voir avec celle de l'habitant de Córdoba", propos que nous nous garderons toutefois d'interpréter...



L'agglomération de Villa María - Villa Nueva

(source : réalisation à partir du plan touristique IMPRENTA BONETTO S.R.L.)

Cette partition affirmée entre les deux localités se retrouve dans l'organisation des services d'eau et d'assainissement de la conurbation. Chacune des deux municipalités dispose d'installations et de modes de gestion autonomes, n'entretenant aucun lien particulier avec l'autre¹. Notre travail se concentrant sur Villa María, tout ce que nous ne présenterons par la suite (installations techniques, «dispositif institutionnel»,...) sera relatif à cette ville seule, à l'exclusion de Villa Nueva. Il nous semble néanmoins important de garder à l'esprit la particularité à la fois technique et "idiosyncrasique" que nous avons relevée ci-dessus.

Les données techniques qui suivent datent pour la plupart de l'année 1993, c'est-à-dire qu'elles correspondent pratiquement à l'état des installations lorsque la coopérative 15 de Mayo a commencé à opérer les services.

¹Le seul point commun concernant le cycle de l'eau dans les municipalités réside dans le *río* Tercero qui constitue le réceptacle des eaux usées des deux services. Les sources d'approvisionnement, les lieux de stockage diffèrent jusque dans leurs modalités de construction, l'opérateur du réseau à Villa Nueva est une coopérative d'utilisateurs formée dans les années 1970 dans le cadre du *Plan Nacional de Agua Potable Rural*, tandis qu'à Villa María les installations ont été construites et gérées tout d'abord par OSN, ensuite par la délégation locale de l'entreprise provinciale d'eau et d'assainissement, l'EPOS (*Empresa Provincial de Obras Sanitarias*), jusqu'à ce que soit passée la concession avec l'opérateur actuel, la coopérative 15 de Mayo.

Bien que Villa María borde le *río* Tercero, la ville est alimentée à partir d'une nappe souterraine profonde (en dessous des 100 mètres). Il s'agit d'une eau de très bonne qualité, qui offre l'avantage de ne requérir qu'un traitement de potabilisation réduit à une simple chloration. De ce point de vue, Villa María apparaît comme privilégiée par rapport aux alentours.

"L'eau de Villa María est particulière. Si l'on s'éloigne de 15 kilomètres de la ville, l'eau n'est pas potable, elle contient de l'arsenic. En revanche, ici, ce doit être un cadeau de Dieu, car, du point de vue chimique, l'eau extraite des puits est déjà potable (...) Par conséquent, nous faisons le traitement le plus simple consistant à la chlorer."¹

L'opération de captage s'effectue près de l'usine de potabilisation, laquelle est située à une dizaine de kilomètres du centre de la ville. Une batterie de neuf puits, dont actuellement sept sont en état de marche, alimente un château d'eau de 40 mètres de haut et d'une capacité de 1.000 m³. Ce dernier permet d'assurer une pression constante dans le réseau. D'autres puits, disséminés à l'intérieur même du périmètre urbain, sont connectés au réseau. Ils viennent renforcer de façon intermittente la dotation en eau lorsque la demande est la plus forte. L'ensemble des pompes nécessaires au fonctionnement du système est contrôlé depuis l'usine de potabilisation, où se trouve également un groupe électrogène permettant le maintien du service en cas de coupure d'électricité. Le réseau de distribution d'eau potable a une longueur totale de 137 kilomètres et dessert environ 50.000 personnes au travers de 13.500 branchements, lesquels ne sont, pour l'heure, pas munis de compteurs. Le taux de raccordement au service avoisine les 75%.

La présence d'un léger relief empêche l'écoulement gravitaire des eaux usées pour l'ensemble du territoire urbain. Une station élévatrice a été construite en 1992 pour remédier à ce problème, mais le réseau n'a pas encore suivi, de sorte qu'une importante fraction de la ville n'est toujours pas desservie aujourd'hui. Cent quatorze kilomètres de tuyauterie assurent la connexion d'un peu plus de dix mille domiciles, ce qui correspond à un taux de raccordement proche de 55%. Le liquide, acheminé au travers des réseaux secondaire et primaire d'égouts (d'une longueur respective de 7 et de 5,8 kilomètres) est finalement déversé dans le *río* Tercero sans aucun traitement.

"L'équipement des égouts n'est pas bien fait actuellement, il est pratiquement détruit depuis 1968 et les eaux usées vont ainsi, lamentablement, directement dans le *río*."²

¹Entretien avec un technicien de la coopérative 15 de Mayo (23/09/94).

²Entretien avec un technicien de la coopérative 15 de Mayo (23/09/94). En 1968, un tremblement de terre a secoué la région, affectant une partie des installations techniques, en particulier l'usine de traitement des eaux usées et le château d'eau, fendu dans sa partie supérieure. Une des premières actions menées par la coopérative fut de réparer le château d'eau. En revanche, l'usine de traitement des eaux usées, totalement obsolète, n'a pu être récupérée.

L'abandon *de facto* de l'usine de traitement des eaux usées depuis plus de vingt ans témoigne du peu d'attention porté aux installations et aux services en général durant les dernières décennies.

EAU ET ASSAINISSEMENT À VILLA MARÍA : DISPOSITIF TECHNIQUE

- Service d'eau potable (1993)

- * captage : eau souterraine, obtenue par une batterie de 7 perforations, située à 10 km du centre urbain et alimentant directement le réservoir, à laquelle s'ajoutent - de façon intermittente - d'autres perforations situées en différents points de la ville et injectant de l'eau sous pression directement au réseau. Les perforations ont au moins 100 m de profondeur.
- * traitement : chloration minimale (0,50 mmg/l au point d'injection)
- * adduction : 137 km de réseau.
- * accumulation : un réservoir de 40 m de hauteur et d'une capacité de 1.000 m³, permettant une régulation de la pression.
- * distribution : environ 13.500 connexions (environ 50.000 habitants), soit un taux de raccordement de 75%. Pas de compteurs d'eau, mais ils doivent être installés d'ici 5 ans (obligation de la concession).
- * impulsion : système de pompes disséminées sur le territoire (une par puits) mais entièrement contrôlées depuis l'usine de potabilisation.

- Service d'assainissement (1993)

- * collecte de l'eau usée : environ 10.200 connexions (environ 35.000 habitants), soit un taux de raccordement de 55% ; 114 km de connexions à domicile.
- * transport des eaux usées : 7 km de réseau secondaire et 5,8 km de réseau primaire.
- * usine de traitement hors d'usage depuis 1968.

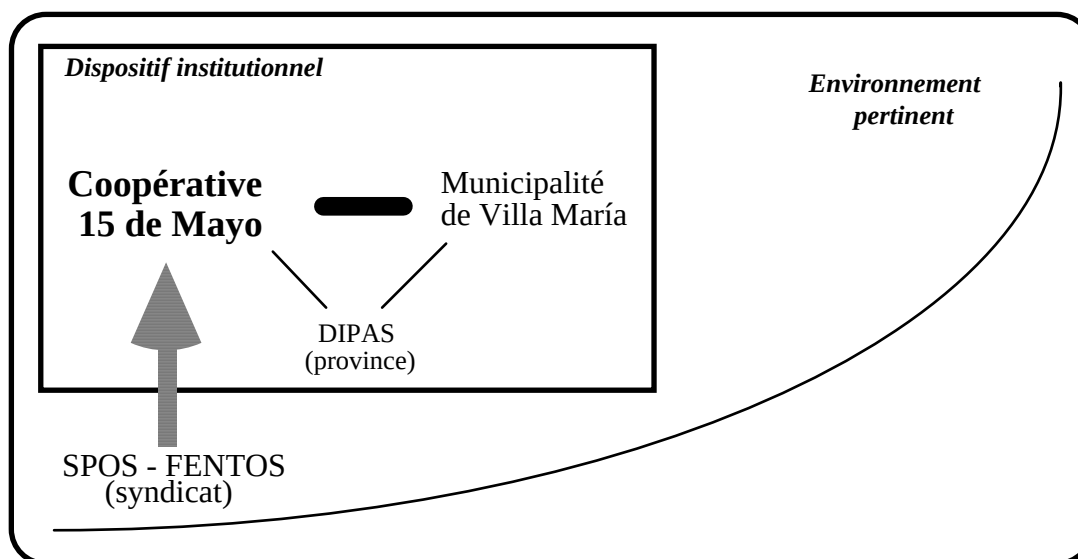
Cette description permet de cerner les contraintes techniques et certains enjeux inhérents aux services d'eau potable et d'égouts de Villa María au moment où la coopérative 15 de Mayo les prend en charge.

L'eau disponible à Villa María l'est en quantité et en qualité, lesquelles ne sont pas menacées à court terme, en raison de la profondeur à laquelle sont effectués les captages. Les installations utilisées pour le service d'eau potable sont techniquement simples et répondent aux besoins d'une grande majorité de la population. Néanmoins, elles sont aujourd'hui pour la plupart vétustes, voire endommagées. À l'avenir, une bonne qualité de service rend nécessaire le développement de pratiques de maintenance et de renouvellement des installations trop longtemps négligées ainsi que l'intégration de technologies nouvelles.

La situation du service d'égouts est nettement moins bonne que celle du service d'eau potable. Pour répondre aux besoins actuels et futurs en matière d'assainissement, de lourds investissements sont nécessaires à plus ou moins brève échéance.

Le «dispositif institutionnel»

La gestion des services d'eau et d'assainissement de Villa María fait intervenir directement ou indirectement toute une série d'acteurs qui, ensemble, composent un système, c'est-à-dire entretiennent entre eux des relations complexes, plus ou moins fondamentales pour le fonctionnement des services.



Eau et assainissement à Villa María : agencement des acteurs

Les syndicats, SPOS (cellule locale) et FENTOS (fédération nationale), bien que n'intégrant pas le «dispositif institutionnel», exercent une grande influence (symbolisée par la flèche grisée) au travers de la forte relation entretenue avec la coopérative 15 de Mayo. C'est à ce titre que l'acteur syndical appartient à l'«environnement pertinent» du dispositif.

En outre, le «dispositif institutionnel» (matérialisé par un cadre noir), fait intervenir trois acteurs : la coopérative 15 de Mayo, la municipalité de Villa María et la DIPAS (*Dirección Provincial de Agua y Saneamiento*). Cependant, le poids de chacun des trois acteurs du «dispositif institutionnel» ainsi que l'importance des relations qu'ils entretiennent entre eux varient. Ainsi, le poids de la coopérative d'une part, de la relation entre la coopérative et la municipalité d'autre part, constituent les caractéristiques prédominantes du dispositif. Par contraste, la DIPAS, bien qu'intégrée au «dispositif institutionnel», n'assure en réalité qu'un faible rôle et n'exerce qu'une influence secondaire sur les autres acteurs. Le «dispositif institutionnel» se présente donc sous la forme d'une configuration tripartite pondérée autour de la coopérative et "vectorisée" par la relation coopérative-municipalité.

Précisons à présent la nature et les fonctions formelles correspondant à chacun des trois acteurs intégrant le «dispositif institutionnel»¹.

La coopérative 15 de Mayo est une coopérative ouvrière (*cooperativa de trabajo*) rassemblant les anciens employés de la Délégation locale de l'EPOS². Depuis Octobre 1992 et pour une période de 15 ans, la coopérative 15 de Mayo est *concessionnaire* des services d'eau et d'assainissement de Villa María. À ce titre, sa mission est multiple : effectuer la distribution d'eau potable et la collecte des eaux usées dans les zones desservies ; assurer l'opération et la maintenance des installations nécessaires au bon fonctionnement des services ; réaliser un certain nombre de travaux stipulés dans le contrat³. Par ailleurs, dans le cadre d'un autre accord passé avec la province, la coopérative 15 de Mayo assure l'exploitation d'un aqueduc d'une longueur de 150 kilomètres, qui s'alimente dans le *río* Tercero et fournit en eau brute la ville de San Francisco (55.000 habitants).

La municipalité de Villa María exerce une double fonction dans les services d'eau et d'assainissement. Elle est *titulaire des services*, c'est-à-dire propriétaire des réseaux de distribution d'eau potable, d'égouts et d'assainissement pluvial, de toutes les installations fixes (station de potabilisation, château d'eau,...), ainsi que d'une partie du matériel technique utilisé par le concessionnaire pour la prestation de ces services. En second lieu, elle dispose du *pouvoir concédant*, et, à ce titre, elle a créé une "commission de contrôle" spécifique afin de surveiller l'activité de la coopérative.

La DIPAS, organisme provincial *autárquico*⁴ dépendant du MOSP (*Ministerio de Obras y Servicios Públicos*) de la province, est *l'autorité chargée de l'application du cadre de régulation*, mis en place pour le secteur de l'eau et de l'assainissement dans la province de Córdoba à la fin de l'année 1994. À ce titre, la DIPAS contrôle le bon accomplissement du cadre de régulation (ainsi que des autres normes et dispositions provinciales inhérentes à l'utilisation de l'eau, la protection de la santé et de l'environnement) et définit les normes en

¹L'acteur syndical ne participant pas directement du dispositif institutionnel, il ne lui correspond aucune fonction formelle. En revanche, l'importance de son rôle pour le fonctionnement concret du système apparaîtra dans la suite, notamment au travers de la genèse du dispositif.

²L'EPOS (*Empresa Provincial de Obras Sanitarias*) est l'ancienne entreprise provinciale responsable jusqu'en 1992 de l'intégralité des fonctions inhérentes aux services d'eau et d'assainissement dans les principales villes de la province de Córdoba. L'EPOS a été dissoute à la création de la DIPAS.

³Le contrat de concession concerne également une partie du réseau d'assainissement pluvial de la ville, l'autre partie de ce réseau étant directement opérée par la municipalité. Mais il s'agit là d'une activité marginale.

⁴Le terme *autárquico* relève du droit administratif argentin. Les entités *autárquicas* "sont des personnes juridiques étatiques, exclusivement administratives, c'est-à-dire des entités décentralisées dotées de fonctions administratives ou de gestion de services publics." [DROMI (Roberto), 1994, *Derecho administrativo*, Buenos Aires : Ed. Ciudad Argentina, page 369.] Le statut d'entité *autárquica* fournit un certain degré d'autonomie de gestion (variable selon l'entité concernée) par rapport au ministère de tutelle. Par ailleurs, son interprétation concrète varie d'une province à l'autre, en raison du caractère fédéral de l'Argentine.

matière de rejet des eaux usées valables pour toute la province. Par ailleurs, la DIPAS est propriétaire de l'aqueduc alimentant San Francisco et dont la coopérative assure l'opération.

EAU ET ASSAINISSEMENT À VILLA MARÍA : DISPOSITIF INSTITUTIONNEL

COOPÉRATIVE 15 DE MAYO : coopérative ouvrière. Elle opère les services d'eau et d'assainissement de la ville de Villa María, une partie du réseau d'assainissement pluvial et l'aqueduc qui alimente la ville de San Francisco (55.000 habitants) située 150 km au nord-est.

MUNICIPALITÉ DE VILLA MARÍA : municipalité locale. Elle est titulaire des services d'eau, d'égouts et d'assainissement pluvial de la ville. Elle exerce le pouvoir concédant sur les services concédés à la coopérative et surveille l'activité de celle-ci au travers d'une commission de contrôle spécifique. Enfin, elle opère elle-même la portion du réseau d'assainissement pluvial non opérée par la coopérative.

DIPAS (Dirección Provincial de Agua y Saneamiento) : entité provinciale "autárquica", dépendant du MOSP (*Ministerio de Obras y Servicios Públicos*) de la province. Elle contrôle le bon accomplissement du cadre de régulation et autres normes et dispositions provinciales inhérentes à l'utilisation de l'eau, la protection de la santé et de l'environnement. Elle dicte les normes valables en matière de rejet des eaux usées. D'autre part, elle est propriétaire de l'aqueduc alimentant San Francisco et exploité par la coopérative.

Le caractère tripartite du «dispositif institutionnel» a de quoi surprendre. En effet, le partage des rôles entre la municipalité et la DIPAS en ce qui concerne les fonctions de régulation n'apparaît pas clairement. Où s'arrêtent les prérogatives de la municipalité ? Où commencent celles de la DIPAS ? Certains éléments de réponse à cette question peuvent être trouvés dans le texte du cadre de régulation. Mais ce dernier ne saurait lever toute ambiguïté en la matière¹. De fait, une approche uniquement institutionnelle ne saurait préciser de façon satisfaisante la frontière *réelle* entre les rôles de chacun de ces deux acteurs.

Une seconde interrogation concerne la nature même de l'acteur coopératif. Se trouver en présence d'une coopérative ouvrière est un fait inattendu. Rappelons que la tradition coopérative en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement (et de services publics en général) se décline, en Argentine, sous la forme de coopératives d'usagers. La coopérative 15 de Mayo ne s'inscrit pas dans cette tradition. Aussi, la référence pertinente pour saisir le phénomène de Villa María doit être recherchée ailleurs, dans l'influence exercée localement

¹En introduction du cadre de régulation on peut ainsi lire : "Les administrations locales auront la responsabilité totale en matière de prestation et de contrôle dans leur juridiction, veillant à leur meilleure organisation, fonctionnement et aux nécessités d'intérêt collectif. Le gouvernement provincial, pour sa part et au travers de la *Dirección Provincial de Agua y Saneamiento*, sera doté d'attributions pour le contrôle et la surveillance des aspects en relation à l'usage rationnel des ressources hydriques, la qualité de l'eau, les rejets finaux et la protection de la santé publique et de l'environnement, et sera un organisme de conseil technique pour les municipalités." Cette formulation soulève des questions quant à la frontière entre le rôle de la municipalité locale et la province. Un exemple de ce "flou" concerne l'activité de *contrôle*. Que faut-il comprendre par "responsabilité totale en matière de (...) contrôle" de l'administration locale, lorsqu'il est indiqué plus loin que "la province sera dotée pour le contrôle (...) sur l'usage rationnel de l'eau, ..." ?

par les organisations syndicales. Comment celles-ci interviennent-elles dans le fonctionnement concret du «dispositif institutionnel» mis en place à Villa María ?

Pour répondre à ces deux séries de questions, il est nécessaire de sortir d'une description uniquement institutionnelle et d'entreprendre une analyse systémique dynamique. Cela signifie qu'il convient d'étudier la manière dont les relations entre les différents acteurs impliqués se façonnent dans le concret, et, pour commencer, comment celles-ci ont permis la genèse d'un tel «dispositif institutionnel».

B- LES CONDITIONS DE GENÈSE DU «DISPOSITIF INSTITUTIONNEL»

La mise en place du nouveau «dispositif institutionnel» autour des services d'eau potable et d'assainissement de Villa María est un processus complexe qui fait intervenir des facteurs de nature diverse agissant à des échelles différentes.

Un cadre général : la réforme de l'État

En apparence, la réforme du secteur de l'eau et de l'assainissement dans la province semble le point d'entrée le plus pertinent pour analyser ce processus. Cependant il convient de mesurer toute la portée de la grande réforme administrative entreprise depuis plus de cinq ans par le gouvernement provincial. Objet d'une loi provinciale votée et promulguée dès la fin de l'année 1989¹, cette dernière fait écho à la réforme administrative entreprise au niveau fédéral par le gouvernement de Carlos MENEM. L'objectif de cette loi tient en deux mots : *décentralisation* et *privatisation*. En effet, il s'agit "de re-dimensionner et de restructurer" l'État provincial, c'est-à-dire d'envisager de "décentraliser, privatiser, déréguler, dé-monopoliser et donner en concession totale ou partielle, les services, fonctions et travaux qui sont à la charge d'entités ou d'organismes" de la province². En ce qui concerne les services d'eau potable et d'assainissement, l'originalité du projet de la province de Córdoba consiste à envisager ces deux opérations conjointement. En effet, les services d'eau et d'assainissement figurent en même temps dans les deux listes fournies en annexe de la loi 7850/89 : celle des fonctions et services à décentraliser et celle des privatisations. Par conséquent, il ne s'agit pas seulement de décentraliser ou de privatiser ces services, mais, dès lors que cela est possible, de les décentraliser et de les privatiser. Concrètement, cela signifie, d'une part effectuer leur mise en concession à un acteur privé et, d'autre part, confier leur responsabilité en partie à l'acteur politique local. Cette loi envisage explicitement le recours à des formes coopératives

¹Il s'agit de la loi provinciale N°7850/89 intitulée "Ley de reforma administrativa".

²Loi provinciale 7850/89, art. 1° et art. 3°.

ouvrières intégrées par les employés publics de la province comme l'un des moyens possibles pour atteindre son double objectif : "Pour l'acquisition des entités, organismes, fonctions, services et travaux déclarés sujets à privatisation, la préférence sera donnée, à conditions égales et quels que soient la modalité et le procédé choisis, à l'un des offreurs suivants :

- 1) Les propriétaires d'une partie du capital social.
- 2) Les employés de l'entité, quel que soit leur niveau hiérarchique, en relation de dépendance, organisés en coopératives ou toutes autres entités intermédiaires légalement constituées à cet effet.
- 3) Les usagers titulaires des services assurés par l'entité, organisés en coopératives ou autres entités intermédiaires légalement constituées.
- 4) Les producteurs de matières premières dont l'industrialisation ou l'élaboration constitue l'activité de l'entité, organisés en coopératives ou autres entités intermédiaires légalement constituées.

L'ordre établi dans le présent article n'implique aucune priorité d'un alinéa par rapport aux autres."¹

L'idée de procéder au démantèlement d'entreprises publiques en les cédant à des coopératives ouvrières constituées par les anciens employés publics n'est pas nouvelle. Elle a d'ailleurs déjà été expérimentée dans différents pays au cours des dernières décennies. Un cas fameux en la matière furent, en Angleterre, les coopératives "Benn" (du nom du ministre de l'industrie de l'époque qui avait beaucoup favorisé cette formule). L'expérience a également été tentée dans divers pays en voie de développement, et notamment en Amérique Latine pour certains services de transport. Dans les deux cas, ce fût, le plus souvent, un échec massif. En Argentine, cette idée a été inscrite en 1990 au niveau fédéral dans la loi N°23.696/89 intitulée "Loi de Réforme de l'État et de Restructuration des Entreprises Publiques" (*Ley de Reforma del Estado y de Reestructuración de las empresas públicas*), laquelle a fait l'objet d'un commentaire détaillé de la part du président de la République, Carlos MENEM, et du ministre des Travaux et Services Publics de l'époque, Roberto DROMI². Le recours aux coopératives ouvrières d'anciens employés publics y est présenté

¹Loi provinciale N°7850/89, article 21. Les soulignés sont de nous.

²MENEM (Carlos) & DROMI (Roberto), 1990, *Reforma del Estado y Transformación Nacional*, Buenos Aires : Ed. Ciencias de la administración SRL, 246 p. Dans cet ouvrage, nous pouvons lire, page 89 : "La loi 23.696/89 attribue des préférences pour l'acquisition des entreprises, établissements ou fermes rurales productives déclarés sujets à privatisation :

a) aux employés de l'entité à privatiser, quelle que soit la hiérarchie, en relation de dépendance, organisés ou allant s'organiser en coopératives.

b) aux usagers titulaires des services assurés par l'entité à privatiser, organisés ou allant s'organiser en coopératives.

c) aux producteurs de matière première dont l'industrialisation ou la fabrication constitue l'activité de l'entité à privatiser, organisés en coopérative." Et les auteurs d'ajouter : "Il est attribué une priorité au secteur coopératif pour la distribution et la commercialisation des services de gaz, d'eau et d'électricité".

comme l'un des outils juridiques pour opérer la restructuration de l'État, au même titre que l'utilisation d'autres types de coopératives (coopératives d'usagers ou coopératives de production classiques). Néanmoins, cinq années après l'approbation de cette loi, il faut bien constater que le nombre d'expériences effectives menées tant par le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux en matière de concession de services publics à des coopératives ouvrières intégrées par d'anciens fonctionnaires, sont peu nombreuses et ne concernent qu'une partie périphérique de l'activité de service à proprement parler¹.

Ce sont en fait les municipalités qui ont le plus fréquemment eu recours à cette formule, notamment pour des services d'entretien de voiries, de jardins, ou encore d'espaces publics². Néanmoins, en matière de services d'eau potable et d'assainissement, Villa María constitue, en Argentine, la première expérience de la concession de services à une coopérative intégrée par d'anciens fonctionnaires. Pour en comprendre les fondements, il est nécessaire de dépasser le cadre juridique fédéral ou provincial pour se placer au niveau local.

La création de la coopérative 15 de Mayo

Dès le début de l'année 1990, les 85 employés de la "Délégation Villa María" de l'EPOS (*Empresa Provincial de Obras Sanitarias*) s'inquiètent du caractère irrémédiable du projet de décentralisation et de privatisation des services d'eau et d'assainissement dans la province de Córdoba résultant de la loi de réforme administrative promulguée l'année précédente. Cette éventualité leur fait craindre une réduction probable des effectifs, ainsi qu'une remise en cause de leurs conditions de travail. Cette question est rapidement l'objet de

Comme nous pouvons le constater, cet intitulé a beaucoup de points communs avec ce que l'on trouve dans la loi de Réforme de l'État de la province de Córdoba N°7850/89. Il semble plus que probable que la définition et l'approbation de la loi provinciale aient été influencées par celles de la loi fédérale quelques mois plus tôt.

¹Un responsable de l'INAC (*Instituto Nacional de Acción Cooperativa*), interrogé sur le sujet le 7/12/93, indiqua qu'un certain nombre de coopératives de ce type avaient été créées sur des services connexes au domaine de la santé : service de ménage, de cuisine... Signalons également deux exemples de coopératives de ce type dont nous avons eu connaissance. Le premier concerne le domaine des transports : il s'agit d'une coopérative ouvrière formée par les employés chargés de l'entretien du matériel roulant sur une ligne de chemin de fer. Le second exemple concerne le domaine de l'eau potable : une entreprise provinciale a délégué le service d'accueil et de surveillance du site de l'usine de traitement d'eau potable (contrôle d'identité des visiteurs, tour de garde, nettoyage des bureaux). Dans ces deux cas (comme dans le cas des coopératives citées par notre interlocuteur de l'INAC), l'activité "coopérativisée" ne constitue qu'une activité secondaire, connexe de l'activité principale et à laquelle elle était auparavant rattachée. Mais l'activité principale, qui constitue le véritable service public, n'est pas concernée. Nous sommes en fait en présence d'une simple *externalisation d'activités connexes*, ce qui relève d'une logique toute différente du fait observé à Villa María.

²Le cas de la municipalité de Villa Regina, située dans la province de Río Negro, en Patagonie, en est un exemple réussi. Cette municipalité a délégué le nettoyage et l'entretien des rues et des espaces publics à une coopérative ouvrière intégrée par les anciens employés municipaux chargés de cet entretien. La coopérative est parvenue à fonctionner et même à se développer en intégrant dans ses activités l'entretien de jardins appartenant à des particuliers, activité qui n'était pas réalisable lorsque les coopérateurs étaient des employés publics municipaux. Dans ce cas, la transformation du service de nettoyage des espaces publics de la municipalité en une coopérative a permis d'*internaliser des activités nouvelles connexes de l'activité principale*.

débats à l'intérieur du syndicat local, le SPOS (*Sindicato Personal de Obras Sanitarias - Villa María*), auquel est affiliée une très large majorité des employés. Or, les représentants de ce syndicat dynamique étaient fortement impliqués dans les réflexions menées au sein de la fédération nationale, la FENTOS (*Federación Nacional de los Trabajadores de Obras Sanitarias*), sur les alternatives à la privatisation (Cf. Encadré). À l'initiative du SPOS et de la FENTOS, des contacts sont pris à Córdoba avec diverses autorités de l'EPOS, du ministère des Travaux Publics de la province et même avec le gouverneur en personne, Dr. Eduardo ANGELOZ. Après toute une série de démarches et de réunions, la proposition est faite aux employés de constituer une coopérative ouvrière.

"Nous autres, en tant que syndicat, nous sommes allés nous confronter avec le gouverneur de la province, ANGELOZ, sur le thème : «que va-t-on faire de Obras Sanitarias ?». Il y a 4 ans, ANGELOZ nous a alors dit : «Pourquoi ne constituez-vous pas une coopérative ?». Partout dans la province (San Francisco, Río Cuarto,...) ils ne savaient pas quoi faire. À Río Cuarto, ils ont même présenté un recours juridique pour se protéger [de la privatisation] (...). Nous, nous avons traité directement avec l'EPOS et nous sommes parvenus à un accord pour former une coopérative."¹

En effet, d'après l'article 21 de la loi provinciale N°7850/89 (cité ci-dessus), cette coopérative pourra alors se porter candidate pour prendre en charge les services de la ville et, à conditions égales avec une entreprise privée, il lui sera accordé priorité. La proposition de constituer une coopérative ne provient donc pas de la "Délégation Villa María" même, mais des autorités de la province². Cependant, les employés de Villa María perçoivent dans cette idée d'origine extérieure le moyen le plus sérieux de se prémunir contre les menaces pesant sur leur emploi.

"Nous pensions que si nous ne faisons pas une coopérative, le service passerait aux mains d'une entreprise privée et que, alors, la moitié du personnel serait remerciée. Par conséquent, faire la coopérative a été ressenti par la majorité comme une nécessité. C'était ça ou prendre le risque de ne plus avoir de travail."³

¹Entretien avec un membre de la coopérative 15 de Mayo syndiqué (23/09/94).

²Il ne nous a pas été possible d'identifier avec certitude l'origine précise de cette proposition. Certaines personnes interrogées attribuent cette idée au gouverneur ANGELOZ lui-même, d'autres au président de l'EPOS de l'époque, ce qui est sans doute plus probable. Cependant, dans un cas comme dans l'autre, l'idée est avancée par l'administration provinciale et non pas par les employés de la délégation de Villa María.

³Entretien avec un membre de la coopérative 15 de Mayo (23/10/93).

FENTOS ET LE NOUVEAU RÔLE DU SYNDICALISME DANS LE SECTEUR EAU

FENTOS est la Fédération Nationale des Travailliers des Travaux Sanitaires (*Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias*). Elle rassemble, par l'intermédiaire des syndicats locaux, plus de 40.000 travailleurs du secteur de l'eau potable et de l'assainissement, répartis sur tout le territoire argentin et appartenant à des entités aux statuts les plus divers (entreprise privée ; structure publique fédérale, provinciale ou municipale ; personnel de coopérative d'usagers et... coopérative ouvrière [à Villa María]). L'affiliation à l'un des syndicats fédérés à la FENTOS avoisine les 90% de la population des travailleurs du secteur.

Au cours des années 1980, la politique de décentralisation des organismes nationaux vers le niveau provincial contraint la FENTOS à repenser son rôle afin de défendre les conditions de vie acquises au cours des années antérieures. Lorsque la privatisation commence à toucher le secteur au début des années 1990, la fédération syndicale, au lieu que de s'y opposer, décide d'accompagner le processus en s'y impliquant. Elle propose toute une série de modes d'action visant à attribuer un rôle à l'acteur syndical afin de répondre aux besoins des travailleurs tout en préservant leurs droits. Parmi toute la panoplie des possibilités présentées, trois débouchent sur des réalisations effectives.

1. Le **Programme de propriété participative** (*Programa de propiedad participativa*). Ce programme a été appliqué aux grandes entreprises publiques ayant été privatisées dans divers secteurs (eau, électricité, gaz,...). Il consiste à réserver une partie du capital de l'entreprise privatisée aux travailleurs. Dans le secteur de l'eau et l'assainissement, l'exemple le plus important est celui de Aguas Argentinas : 10% du capital appartient aux travailleurs, lesquels disposent en outre d'un siège au Conseil d'Administration de l'entreprise. Le projet de nouvelle législation du travail en Argentine (en chantier en 1994) envisage d'ailleurs l'extension de cette modalité à toute entreprise privée, qu'elle ait ou non appartenu auparavant à l'État.
2. La **participation directe du syndicat au consortium opérateur de services**. Dans ce cas, le syndicat participe, en tant qu'entité à la formation d'un consortium en association avec des partenaires privés afin de se présenter à l'appel d'offre de concession des services. Nous ne connaissons pas d'exemple en la matière. En revanche, dans la province de Misiones, il semble que plusieurs services aient été concédés directement au syndicat local (i.e. sans formation de consortium).
3. L'**appui à la formation de coopératives ouvrières intégrées par les employés de l'entreprise publique**. C'est actuellement le cas de la coopérative 15 de Mayo à Villa María. En 1994, d'autres projets étaient en cours, toujours dans la province de Córdoba. En revanche, nous n'avons pas eu écho de l'existence d'expériences similaires dans d'autres provinces argentines.

La coopérative ouvrière est officiellement constituée le 11 septembre 1991 et prend le nom symbolique 15 de Mayo. Le 15 de Mayo est le jour du travailleur dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine. Le choix d'un tel nom témoigne du fort ancrage de l'entité nouvellement constituée dans la logique syndicale.

Créée par les employés pour pallier un risque probable de perte d'emploi, la coopérative 15 de Mayo constitue à son origine, pour reprendre la terminologie employée par Jean-Louis LAVILLE, un "collectif contraint"¹.

¹C'est par opposition à ce qu'il nomme "collectifs volontaires" que LAVILLE introduit la notion de "collectifs contraints". Alors que la naissance des premiers a "été liée à la critique des modes d'organisation hiérarchiques et à la volonté de se faire le porte-parole de nouvelles demandes sociales", l'émergence des seconds relève d'un tout autre ordre : "il ne s'agit pas là de «travailler autrement», mais de «sauver l'emploi»". [LAVILLE (Jean-Louis), 1994, "Les coopératives de travail en Europe : un essai de synthèse" in *RECMA* N°253-254, 3° et 4° trimestres, pp. 76-85.]

La mise en concession des services

La création de la coopérative ouvrière ne constitue qu'une première étape du processus global devant conduire celle-ci à opérer les services d'eau et d'assainissement de la ville. Pour cela, il faut que les différentes parties impliquées se concertent entre elles afin de définir leur rôle respectif.

Tout d'abord, il est nécessaire que la municipalité n'ait pas l'ambition d'assurer elle-même la gestion de ces services. De fait, un moment intéressée par cette perspective, la municipalité y renonce après avoir fait étudier la question par un cabinet de spécialistes.

"Au début, la municipalité était intéressée, mais (...) elle a été mal conseillée. Quand le gouvernement de la province a proposé de décentraliser les services d'eau potable et d'assainissement de Villa María en sa faveur, la municipalité a fait faire une étude par un groupe de consultants qui l'a mal conseillée, puisque l'étude prévoyait des pertes dans la gestion de l'entreprise."¹

Dès lors, et jusqu'à l'adoption du dispositif actuel, le rôle de la municipalité semble réduit à néant². Désormais, le processus n'engage plus que la communauté des travailleurs (au travers de la toute nouvelle coopérative et du syndicat SPOS) et les autorités provinciales (au travers de l'EPOS).

Deux aspects doivent encore être traités : le contrat de concession et les conditions sous lesquelles les travailleurs vont renoncer à leur statut d'employés publics de la province. Ces deux questions, *a priori* indépendantes, sont en fait liées entre elles. Car, si la "Direction de planification" (*Gerencia de Planeamiento*) de l'EPOS est chargée de définir le contenu d'un contrat de concession, les négociations portant sur le changement de statut des travailleurs influe sur cette définition. Après plusieurs mois de discussions, il est finalement décidé que l'État provincial octroie à chaque employé, quel que soit son degré d'ancienneté, une compensation financière s'élevant à 6 mois de son dernier salaire. Pour l'État provincial, cela signifie une grande économie par rapport à un licenciement massif ou à la mise en place d'un plan spécial de mise à la retraite anticipée (*Plan de Retiro Voluntario*)³ Bien que, pour la

¹Entretien avec le spécialiste en Communication de la coopérative (23/09/94). Comme nous le verrons plus tard, cette personne n'est pas membre de la coopérative mais occupe un rôle important dans son bon fonctionnement.

²Ceci paraît étrange, car, en raison de la décentralisation des services, il est alors déjà prévisible qu'elle finira tout de même par hériter du patrimoine inhérent aux services ainsi que de la responsabilité de ces derniers.

³Un licenciement économique d'un fonctionnaire revient beaucoup plus cher à l'État provincial, puisqu'il donne droit au fonctionnaire licencié à une compensation financière s'élevant à trois mois de salaire par année travaillée. Aussi, l'État n'y a-t-il recours que de manière exceptionnelle. Lorsqu'il désire effectuer une réduction importante de personnel, il effectue un "Plan de Retiro Voluntario". Dans ce dernier cas, la compensation financière s'élève tout de même à un mois de salaire par année d'ancienneté et l'adhésion au plan doit être consentie par l'employé. Dans le cas de Villa María, tous les employés ont plus de six années d'ancienneté et la plupart dépasse largement les dix ans. L'économie réalisée par l'État provincial dans le cas de Villa María est donc significative.

plupart d'entre eux, cette compensation se situe sensiblement en deçà de ce à quoi un licenciement ou un départ à la retraite anticipé leur aurait donné droit, la quasi-totalité des travailleurs accepte. En contrepartie, les anciens fonctionnaires de la Délégation sont assurés, sauf faute majeure de la coopérative qu'ils intègrent, de conserver leur emploi le temps de la concession, c'est-à-dire 15 ans, ce qui correspond bien à leur objectif principal.

"Nous autres, les employés, nous avons dû remettre un document stipulant notre renonciation [aux prérogatives et aux indemnisations dues aux fonctionnaires] à l'entreprise. Tous les 83 employés ont dû présenter leur démission à l'EPOS. C'était la condition pour que nous puissions avoir la charge des services. Nous avons accepté de relever le défi."¹

En outre, la coopérative bénéficie également d'autres avantages financiers². De fait, nous sommes en présence d'une «concession partiellement subventionnée», catégorie prévue par la loi de réforme administrative de la province³. La possibilité d'envisager avec une relative tranquillité le début de la concession a certainement pesé dans la décision finale des employés de renoncer à leur condition de fonctionnaires.

Ce consensus établi, les autorités provinciales et celles de la coopérative approuvent le contrat de concession le 28 juillet 1992. Puis vient le tour du décret d'application, signé par le gouverneur ANGELOZ le 22 septembre de la même année⁴. Quelques jours plus tard, le 1er octobre, la gestion des services est officiellement remise à la coopérative. Ce même jour, les autorités provinciales signent un accord (*convenio de traspaso*) avec la municipalité de Villa María, par lequel elles lui transfèrent la propriété des installations des services et les facultés de contrôler le concessionnaire (*poder concedente*).

¹Entretien collectif à la coopérative 15 de Mayo (6/10/93). 83 des 85 employés de la "Délégation Villa María" acceptèrent la proposition. Seuls deux employés renoncèrent à tenter l'aventure de la coopérative : l'un était l'ancien chef de la délégation et l'autre était à quelques mois seulement de la retraite.

²Ainsi, la coopérative bénéficie pour l'exercice 1992 d'un "cadeau" de la province s'élevant à 448.000 \$, lequel correspond à la recette dégagée au cours des deux derniers mois précédant le transfert des services. D'autre part, pour l'exercice 1993, la coopérative percevra encore 881.950 \$ de la province. Enfin, elle "hérite" également de cette dernière du droit de réclamer les factures impayées (ce qui, la loi autorisant de recouvrer les impayés dans un délai de 5 années, permet à la coopérative de remonter jusqu'à 1988). En raison du taux d'impayés, cela représente un montant potentiel énorme, mais dont la disponibilité effective dépendra des nouvelles pratiques de gestion adoptées par la coopérative. Nous développerons cette question dans la suite de notre analyse.

³En effet, dans son article 26, la loi 7850/89 stipule : "La concession pourra être : 1) à titre onéreux, c'est-à-dire en imposant au concessionnaire une contribution en argent ou une participation aux bénéfices en faveur de l'État ; 2) à titre gratuit ; 3) subventionnée à l'aide d'apports partiels remboursables ou non." (Le souligné est de nous). C'est dans cette dernière catégorie que s'inscrit la concession de Villa María.

⁴Ce décret confirme le caractère de «concession partiellement subventionnée» et stipule le montant total qu'il en coûte alors à la province, à savoir 625.953 \$. Cependant, si nous nous référons aux deux premiers bilans comptables de la coopérative que nous disposons, nous constatons que les dépenses engagées pour la coopérative par la province au cours des seules années 1992 et 1993 dépassent nettement la somme citée, puisque celles-ci s'élèvent à près de 1.330.000 \$. La «concession partiellement subventionnée» implique donc un apport de la province à la coopérative sur plusieurs années. Nous ne disposons malheureusement pas de document permettant de connaître ce qu'il en coûte au total pour la province.

"La concession et [les modalités de] l'exploitation du service, la province les a définies avec les employés. Au moment du transfert, la province a donné tout le patrimoine à la municipalité. De telle sorte que, maintenant, l'organisme qui nous contrôle, c'est la municipalité. C'est avec elle que nous avons une concession pour 15 ans."¹

Date	Acte juridique
11/09/91	Fondation de la coopérative ouvrière 15 de Mayo.
28/07/92	Signature du contrat de concession Province-Coopérative.
22/09/92	Décret provincial N°2547, approuvant la «concession subventionnée en partie».
1/10/92	Remise effective des services à la coopérative et accord de transfert de propriété et de responsabilité des services à la municipalité de Villa María.

Services d'eau et d'assainissement de Villa María : dates des actes juridiques
(source : Coopérative 15 de Mayo et entretiens)

Le processus juridique de mise en place du «dispositif institutionnel» actuel est totalement achevé à ce moment-là. Une année entière aura été nécessaire depuis la fondation de la coopérative. La plus grande fraction de cette période aura été consacrée aux différentes négociations pour aboutir au contrat de concession entre les autorités provinciales et la coopérative. Le changement de «dispositif institutionnel», bien que radical, n'aura donc pas été mené dans la précipitation, même si la municipalité, pourtant écartée de toute la phase des négociations, se retrouve finalement le principal organe contrôleur de la coopérative 15 de Mayo.

Les facteurs-clés de la mise en place du «dispositif institutionnel»

Articulés entre eux, cinq facteurs apparaissent importants dans la mise en place du «dispositif institutionnel» actuel. La *loi provinciale de réforme administrative* (loi N°7850/89) constitue à la fois un cadre général au processus et en fournit la possibilité juridique préalable. La *crainte de se retrouver sans emploi* à la suite de la privatisation de la gestion des services conduit les employés à rechercher une solution alternative. La *suggestion faite par des responsables provinciaux de créer une coopérative ouvrière* permet de donner corps à la logique de "collectif contraint" des employés. La *décision du pouvoir politique local de refuser d'assurer la gestion directe* des services, renforce le caractère opportun d'une telle solution. La *présence locale d'un syndicat sectoriel dynamique*, rompu à l'art de la négociation et relayé par la fédération nationale soucieuse de redéfinir la place du

¹Entretien collectif à la coopérative 15 de Mayo (6/10/93).

syndicalisme dans le secteur, permet de négocier et d'obtenir de l'EPOS l'octroi d'un certain nombre de conditions financières qui assurent la viabilité à court terme de l'entreprise.

Ces facteurs font intervenir des logiques et des échelles territoriales des plus diverses (re-positionnement du syndicalisme au niveau fédéral, réforme de l'administration provinciale, choix de politique locale,...). Le «dispositif institutionnel» actuel mis en place autour des services d'eau et d'assainissement de Villa María est le résultat complexe de l'enchevêtrement de ces logiques. Son *adoption* n'a en fait jamais été pensée à partir de la réalité locale et sectorielle des services. Pourtant, poser la question de la viabilité de ce dispositif, de sa pérennité, revient à poser celle de sa nécessaire *adaptation* à cette réalité locale et sectorielle.

II- L'APPRENTISSAGE CONCRET A LA GESTION DES SERVICES

Le «dispositif institutionnel» mis en place autour des services d'eau potable et d'assainissement de Villa María est-il en mesure d'apporter des solutions concrètes et satisfaisantes aux problèmes qui se posent dans la gestion quotidienne des services, pour assurer sa stabilité dans le temps ?

Pour répondre à cette question, nous chercherons, dans un premier temps à identifier les principaux défis posés par les services d'eau et d'assainissement de Villa María. Ensuite, nous recenserons les changements effectifs dans la gestion des services réalisés depuis le début de la concession. Nous essayerons alors de comprendre la dynamique mise en œuvre dans ce processus d'apprentissage du nouveau «dispositif institutionnel» et d'en évaluer la stabilité à terme. Dans ce dernier temps de l'analyse, l'attention sera portée plus particulièrement sur le fonctionnement de la coopérative 15 de Mayo. En effet, celle-ci constitue le cœur du dispositif et c'est elle qui, parmi l'ensemble des acteurs impliqués, a le plus intérêt à voir assurée la pérennité du «dispositif institutionnel».

A- LES DEFIS A RELEVER

Le nouveau «dispositif institutionnel», pour assurer sa stabilité dans le temps, doit affronter un ensemble de difficultés ayant deux origines distinctes. D'une part, il lui faut assumer l'héritage de la gestion antérieure des services d'eau et d'assainissement de Villa María. D'autre part, son fonctionnement concret doit également être compatible avec les principes de la nouvelle organisation du secteur.

Assumer l'héritage

Les principaux enjeux et les contraintes techniques hérités de la gestion antérieure ont été évoqués. Certains de ceux-ci sont d'ailleurs mentionnés dans des clauses concrètes du contrat de concession, telles l'installation généralisée de compteurs, la construction d'une usine de traitement des eaux usées, celle d'un nouveau collecteur d'égouts,... Mais les enjeux relatifs à des services d'eau et d'assainissement ne relèvent pas tous du domaine technique. En effet, le nouveau «dispositif institutionnel» ne vient pas seulement se greffer sur un ensemble d'installations dans un certain état, mais il est confronté également aux pratiques du prestataire antérieur. Il y a un héritage, peut-être plus immatériel, mais qu'il y a également lieu d'assumer. C'est pourquoi, pour bien faire ressortir les défis que doit relever le «dispositif institutionnel» nouvellement mis en place, il nous faut également décrire l'ancienne réalité économique et organisationnelle des services d'eau et d'assainissement de Villa María. Ce

n'est qu'à partir de cette vision d'ensemble que nous pourrions qualifier la véritable nature des changements à entreprendre.

Avant la mise en place du «dispositif institutionnel» actuel, les services d'eau et d'assainissement de Villa María dépendaient de l'EPOS (*Empresa Provincial de Obras Sanitarias*), au travers de la "Délégation Villa María". L'EPOS fut créée en 1984, soit quatre ans après le retrait de OSN de tous les services dont elle avait auparavant la charge dans la province. Il y eût tout d'abord une période de transition, durant laquelle les services anciennement gérés par OSN furent pris en charge par la DGOSPC (*Dirección General de Obras Sanitarias de la Provincia de Córdoba*), sous-division du ministère des travaux publics de la province créée en 1980 et ne bénéficiant d'aucune autonomie. La création de l'EPOS rétablit le savoir-faire et les pratiques héritées d'OSN dans une structure comparable (c'est-à-dire avec un plus grand degré d'autonomie vis-à-vis du ministère de tutelle), mais cette fois-ci au niveau de la province de Córdoba. C'est pourquoi, dans l'analyse qui suit, nous ne faisons pas de distinction fondamentale entre la période de gestion OSN et la période de gestion EPOS des services de Villa María. Dans un cas comme dans l'autre, on a affaire à une structure fortement centralisée, de sorte que le rôle de la Délégation locale demeure minimal. Bien que, d'un point de vue global, l'EPOS rassemblait l'intégralité des fonctions inhérentes au secteur pour la majorité des villes de la province (planification et construction des infrastructures, prestation des services, définition des politiques tarifaires et des normes de qualité, auto-contrôle,...), la "Délégation Villa María" de l'EPOS n'assurait, quant à elle, qu'un nombre réduit de ces fonctions. En effet, l'EPOS était très centralisée, le rôle de la Délégation se limitait essentiellement à deux activités : l'opération technique et la maintenance des services d'une part, le recouvrement des factures d'autre part. Ainsi, les différentes fonctions inhérentes aux services de Villa María - comme de tout autre service de l'intérieur de la province de Córdoba géré par l'EPOS - se trouvaient diluées dans une structure complexe et sans prise directe sur la réalité locale. L'adoption d'une organisation centralisée des services est à relier à la phase de construction des infrastructures. Compte tenu de la nature fortement "capitalistique" des réseaux d'eau et d'assainissement, trouver des capitaux locaux pour réaliser un investissement forcément très important au départ était problématique. C'est pourquoi, à Villa María - comme dans un grand nombre de villes argentines - la municipalité a adhéré au système fédéral, entrant ainsi dans la logique du «modèle OSN». Or, ce modèle, s'il a rendu possible la construction des réseaux, a, dans le même temps dépossédé le niveau local de prérogatives en matière de gestion des services. Une telle organisation a induit certains effets préjudiciables au bon fonctionnement des services d'eau et d'assainissement de Villa María, particulièrement au cours des dernières décennies.

Il convient de citer *l'entretien et la rénovation des infrastructures*. En la matière, le cas de Villa María est particulièrement exemplaire. En 1968, un léger tremblement de terre secoue les installations de Villa María. Le château d'eau se fissure et sa capacité de stockage est réduite des deux tiers. Or, la réparation de cet édifice sort des prérogatives de la Délégation locale, limitées à l'entretien courant des installations. Un dossier est présenté à l'administration de Córdoba, laquelle dépend alors encore de OSN à Buenos Aires. Les services d'eau potable et d'assainissement de Villa María pouvant tout de même continuer à fonctionner, le projet de réparation n'est pas considéré comme prioritaire et est ajourné. Et, en 1992, au moment de la mise en place du nouveau «dispositif institutionnel», le château d'eau est toujours fissuré... Cet exemple, certes caricatural, permet néanmoins de donner la mesure de la formidable inertie introduite par la dépendance de la Délégation locale à l'égard d'un échelon supérieur en ce qui concerne les travaux d'infrastructure. Car cette inertie ne se manifeste pas seulement dans des circonstances particulières, elle constitue le quotidien de la gestion technique des infrastructures.

"À ce moment-là, on dépendait de gens du gouvernement de la province. D'ici, Villa María, à Córdoba, il y a 200 kilomètres. Et, pour activer un dossier, par exemple d'extension d'un réseau, il fallait attendre 3, 4, jusqu'à 6 mois."¹

Ensuite, le véritable *éclatement des fonctions de nature commerciale* entre la Délégation et le niveau provincial était aussi la source d'un dysfonctionnement profond.

"Le recouvrement des factures se faisait ici, mais tout était viré ensuite à Córdoba. (...) [Quant à] l'émission des factures, elle se faisait avant à Río Cuarto."²

Le rôle de la Délégation se limitait exclusivement à encaisser le paiement des factures des usagers et à virer le montant collecté sur le compte bancaire de l'entreprise provinciale. L'émission des factures elle-même ne dépendait pas de la Délégation. Elle était effectuée à partir du centre informatique de l'EPOS, lui-même "délocalisé" à Río Cuarto. Ainsi, toute procédure d'enregistrement ou de changement de catégorie d'un usager était très coûteuse en temps. Les données devaient être relevées par la Délégation locale, pour être ensuite transmises à l'EPOS de Córdoba, qui, à son tour, en informait le centre informatique de Río Cuarto... En outre, ne maîtrisant qu'indirectement la base de données relative aux usagers du service, la Délégation locale n'avait guère les moyens d'agir véritablement sur les mauvais payeurs. Elle n'y était d'ailleurs pas encouragée car le budget alloué par le siège de Córdoba ne dépendait pas de son résultat particulier, mais de celui de l'ensemble des services de l'EPOS. Et, le budget de l'EPOS dépendait lui-même de choix stratégiques opérés au niveau de son ministère de tutelle. De fait, le taux de recouvrement des factures était de 42% au

¹Entretien avec un membre de la coopérative 15 de Mayo (23/09/94).

²Entretien collectif à la coopérative 15 de Mayo (6/10/93).

moment de la mise en concession des services à la coopérative 15 de Mayo. L'idée s'était peu à peu répandue chez l'utilisateur qu'il était inutile de payer l'eau pour continuer à en disposer.

Enfin, la limitation des prérogatives de la Délégation locale agissait négativement sur le *niveau de motivation du personnel* de la Délégation locale. L'absence de responsabilités véritables conduisait une grande majorité des employés à se désintéresser de leur activité et à réduire celle-ci à son strict minimum, de sorte que l'inertie s'en trouvait renforcée.

"Comme dans n'importe quelle province, le membre [de la coopérative] tant qu'il était employé public, n'était pas très intéressé par la province. Pour lui, peu lui importait le coût du matériel, il n'avait pas non plus une mentalité d'entrepreneur. Il s'agissait de faire son travail sans plus afin de pouvoir obtenir son salaire."¹

La centralisation des fonctions au niveau provincial qui caractérisait le mode de gestion antérieur a donc conduit au développement d'inerties préjudiciables aux services d'eau et d'assainissement de Villa María. Cependant, plus encore que ces inerties, l'organisation antérieure rendait de fait impossible une *gestion unifiée* des services de Villa María. En effet, les décisions de gestion prises sur ces services ne l'étaient pas à partir d'une vision globale de ces services considérés comme un tout, mais toujours comme une fraction d'un ensemble. Tel est bien le cœur du problème. Car les services d'eau et d'assainissement de Villa María ne sont pas seulement une fraction de l'ensemble des services auparavant gérés par l'entreprise provinciale. Ils constituent également une unité propre que l'organisation interne de l'entreprise, par son centralisme, semblait nier. Or, le processus de décentralisation instauré par la réforme du secteur de l'eau et de l'assainissement dans la province de Córdoba, qui se traduit à Villa María par la mise en place du nouveau «dispositif institutionnel», est incompatible avec une telle négation. Les défis que doit relever le nouveau prestataire ne sont donc pas seulement d'ordre technique ou économique : au contraire, le défi majeur consiste à opérer une véritable révolution organisationnelle à partir d'une nouvelle référence territoriale qui ne soit plus l'ensemble des villes de la province de Córdoba, mais Villa María. En quelque sorte, il s'agit d'élaborer une "économie des services d'eau et d'assainissement de Villa María", en considérant le sens premier du mot "économie", à savoir : "Art de bien administrer une maison, de gérer les biens d'un particulier ou de l'État."². En d'autres termes, la difficulté essentielle, directement issue du mode de gestion antérieur, consiste à assumer pleinement la décentralisation effective des services.

¹Entretien avec un membre de la coopérative 15 de Mayo (23/10/93).

²Nouveau Petit Robert, page 712. Par l'expression «économie des services d'eau et d'assainissement de Villa María», nous souhaitons indiquer que cet art de bien administrer doit s'appliquer à l'objet constitué par ces services précis, à partir de ses caractéristiques propres.

S'accorder aux nouveaux principes du secteur

Le nouveau «dispositif institutionnel», s'il doit s'ancrer plus qu'avant sur la réalité locale, doit cependant également répondre à un certain nombre de principes généraux. En effet, la décentralisation des services d'eau et d'assainissement dans la province de Córdoba s'accompagne d'un ensemble de principes généraux présidant à la nouvelle organisation du secteur et réunies dans le cadre de régulation (*marco regulatorio*). Celles-ci viennent s'ajouter aux obligations concrètes définies dans le contrat de concession. Bien que l'entrée en vigueur de ce cadre de régulation soit postérieure à l'adoption du nouveau «dispositif institutionnel» à Villa María, la pérennité de ce dispositif passe par sa capacité à s'adapter également à ces principes généraux.

Le «dispositif institutionnel» aujourd'hui en vigueur à Villa María consiste en la concession de services de propriété municipale à une coopérative ouvrière. Quelles sont les règles relatives au fonctionnement d'un tel dispositif dans le nouveau cadre de régulation¹ ? Un premier principe du cadre de régulation concerne la répartition des rôles entre la province et la municipalité. "Il est établi, en accord avec la loi organique municipale, que le titulaire naturel des services est la municipalité, qui pourra les assurer par elle-même ou les confier à des tiers au travers de concessions. Sont réservés à la province les aspects en rapport à la planification, la direction et le contrôle général. De cette façon, les administrations locales auront la responsabilité totale en matière de prestation et de contrôle des services dans leur juridiction, et veilleront à leur meilleure organisation et fonctionnement et aux nécessités d'intérêt collectif."² Dans les faits, cela se traduit par une gestion dans laquelle n'intervient pratiquement pas l'acteur provincial³. D'autre part, la propriété des installations et la mise en concession de ses services d'eau et d'assainissement confèrent à la municipalité le statut de concédant (*concedente*) et à la coopérative 15 de Mayo celui de concessionnaire (*concesionario*). La relation entre le concédant et le concessionnaire est régie par une série de modalités de contrôle du concédant sur le concessionnaire. Ces modalités portent sur la quasi-totalité des aspects inhérents à l'activité du concessionnaire : prestation des services, programme d'amélioration et d'extension des services, régime tarifaire et ajustements successifs, informations des usagers,... De sorte qu'il ne saurait y avoir un fonctionnement viable du dispositif sans une collaboration entre concédant et concessionnaire permettant que

¹En effet, il n'est pas question d'analyser ici en détail le contenu du cadre de régulation, mais uniquement d'en extraire ce qui a des conséquences directes quant aux conditions de fonctionnement du dispositif institutionnel mis en place à Villa María. Aussi cela nous conduit à nous pencher essentiellement sur la partie du cadre de régulation concernant l'organisation des services au niveau local, et à ne pas tenir compte du tout de celle consacrée à l'organisation du secteur au niveau de la province dans sa globalité.

²DIPAS (Dirección Provincial de Agua y Saneamiento), 1993, *Servicios públicos de agua potable y desagües cloacales en la provincia de Córdoba : marco regulatorio (versión borrador)*, Córdoba : DIPAS, page 2.

³Le concessionnaire, ici la coopérative 15 de Mayo, est toutefois tenu de fournir à la DIPAS toutes les informations sur les services d'eau et d'assainissement que cette dernière peut lui réclamer.

tous ces contrôles soient effectifs. En revanche, il n'y a pas de principe particulier conçu pour tenir compte de la nature juridique du concessionnaire. Au regard du cadre de régulation, le fait que l'on se trouve en présence d'une coopérative ouvrière ne régit *a priori* aucunement le fonctionnement du «dispositif institutionnel». En effet, le cadre de régulation n'évoque la spécificité des coopératives de ce type que lorsqu'il fait référence à la mise en place du «dispositif institutionnel», et non à son fonctionnement¹. La condition d'une compatibilité du «dispositif institutionnel» avec le cadre de régulation se trouve donc être liée à la mise en place d'un fonctionnement fluide du contrôle de la municipalité sur la coopérative.

La viabilité du nouveau «dispositif institutionnel» dépend donc fortement de la relation entre le pouvoir politique local et le concessionnaire des services. C'est dans le cadre des rapports entre ces deux acteurs que peut être assumée la décentralisation et la régulation des services et instaurée une économie véritable des services d'eau et d'assainissement de Villa María.

B- LE FONCTIONNEMENT CONCRET DU «DISPOSITIF INSTITUTIONNEL»

Le caractère récent de la concession des services d'eau et d'assainissement de Villa María rend impossible une description du fonctionnement de ces services comme un système d'acteurs soumis à des règles - explicites ou implicites - bien établies. En effet, nous nous trouvons actuellement dans un processus d'apprentissage, c'est-à-dire de définition progressive de telles règles. Cet apprentissage peut être observé à partir des différentes actions entreprises par la coopérative 15 de Mayo. Celles-ci concernent trois aspects : la rénovation et l'extension des infrastructures ; la réorganisation commerciale des services et la définition d'un rapport avec les usagers des services ; et, l'élaboration d'un mode de relation avec la municipalité.

La rénovation et l'extension des infrastructures

Dès les premiers mois de la concession, la coopérative 15 de Mayo entreprend des travaux. En effet, d'une part ceux-ci ne sont plus soumis à l'avis d'une autorité extra-locale et, d'autre part, elle dispose alors de moyens financiers importants qui proviennent de la subvention accompagnant la concession. Ajournée depuis de nombreuses années, la réparation du château d'eau est réalisée en priorité. Bien que celle-ci fasse partie des

¹Le cadre de régulation indique que les coopératives ouvrières formées par les anciens fonctionnaires chargés de l'exploitation des services (ainsi que les coopératives formées par les usagers de ces services) peuvent prétendre bénéficier d'un contrat de concession direct, i.e. ne pas être soumises à un appel d'offres, tandis que les entreprises privées le sont obligatoirement.

obligations contractuelles de la coopérative, la célérité avec laquelle elle est accomplie constitue un symbole de la volonté du nouveau prestataire de rompre avec l'inertie antérieure affectant la maintenance des installations.

La coopérative se lance également dans une politique d'extension des réseaux d'eau potable et d'égouts dans les quartiers non desservis mais situés en proximité des réseaux primaires. Dès la première année, six projets d'extension voient le jour et se traduisent effectivement par des chantiers. Trois concernent l'extension du service d'eau potable, un autre les égouts et deux autres les deux services à la fois. Pour faire face à tous ces travaux, la coopérative définit une procédure d'intervention originale pour les usagers qui ne sont pas connectés au service et désirent l'être. Ceux-ci doivent venir à la coopérative en fournissant le matériel nécessaire à l'extension, qui est alors planifiée et réalisée par la coopérative sans frais. Ce nouveau système revient beaucoup moins cher à l'utilisateur que la procédure en œuvre à l'époque de la "Délégation Villa María". De plus, cette procédure contribue à améliorer l'image du personnel de la coopérative auprès des usagers. À chaque fois, la coopérative cherche à obtenir la collaboration des associations de quartier. Celles-ci servent d'interlocuteurs privilégiés dans la définition des projets. Cette façon de procéder doit être étendue à toute une série de nouveaux projets d'extension des services, dans le cadre d'un programme développé par la coopérative.

"La coopérative est en train de définir un projet intitulé PROCOPSA, *Programa Cooperativa de Saneamiento*, qui consiste à étendre le service d'eau potable dans 11 quartiers de la ville qui n'ont pas encore le service. Le tout avec un coût inférieur ou égal à celui des matériaux, ce qui signifie 70% en moins par rapport à ce que devrait payer n'importe quel usager dans le cas d'un contrat direct."¹

La coopérative a également acheté une partie des compteurs qui, selon le contrat de concession, doivent avoir été installés partout avant la fin de la sixième année de la concession. Plus encore, cette dernière est tenue d'installer 50% des compteurs au cours des trois premières années de la concession, les autres 50% devant l'être au cours des trois années suivantes². Pour ce faire, elle a eu recours, pour une part à ses réserves initiales et, pour une autre part, aux premiers excédents dégagés par l'opération des services. En septembre 1994, leur installation n'avait toutefois pas encore été programmée.

Il reste désormais à la coopérative encore deux projets majeurs à réaliser dans le cadre de la concession actuelle : la construction d'une usine de traitement d'eau usée et celle du réseau primaire d'égouts - système d'élévation compris - pour la partie de la ville encore non

¹Entretien avec le spécialiste Communication de la coopérative (23/09/94).

²Nous ne disposons malheureusement pas de l'annexe technique du contrat dans laquelle cette clause est stipulée. Néanmoins son contenu précis nous a été expliqué au cours de l'un de nos entretiens dans la coopérative.

desservie. L'ampleur de ces travaux, dont le montant se chiffre à plus de 7 millions de US\$, ne permet pas à la coopérative d'envisager un autofinancement. C'est pourquoi elle a entamé une demande de prêt auprès du COFAPyS (*Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento*), dans le cadre du programme PRONAPAC (*Programa Nacional de Optimización, Rehabilitación y Ampliación de Servicios de Agua Potable y Desagües Cloacales*). Le programme PRONAPAC, qui reçoit l'appui financier de la Banque Interaméricaine de Développement et de la Banque Mondiale, concerne les villes de plus de 15.000 habitants. Son objectif principal est d'assurer la transformation du secteur au travers de l'amélioration opérationnelle des entités prestataires de services d'eau potable et d'égouts aussi bien publiques que privées au niveau des provinces ou des municipalités, ce qui inclut l'optimisation, la réhabilitation et l'extension des services. Dans le cas de Villa María, le montant du prêt demandé s'élève à plus de 6 millions de dollars. Cette demande, qui comporte toute une série de procédures¹, suit actuellement son cours.

Le maintien, la rénovation et l'extension des infrastructures, particulièrement négligés au cours des dernières années de la gestion antérieure, sont aujourd'hui l'objet d'une attention soutenue et placés au centre de la stratégie de la coopérative, dans ses relations avec la municipalité comme avec les usagers.

La réorganisation commerciale et le rapport aux usagers

La réorganisation commerciale des services d'eau et d'assainissement de Villa María et le rapport aux usagers constituent ensemble un enjeu fondamental. Contrairement au dispositif antérieur, le recouvrement des coûts est vital pour le nouveau prestataire. Les usagers étant accoutumés à ne plus payer la facture d'eau, le recouvrement des coûts, s'il passe par l'adoption d'une tarification adéquate, ne peut être effectif que si le taux de perception des factures progresse suffisamment.

Dès le début de la concession, la coopérative fournit un gros effort en terme de communication auprès des usagers. Elle décide d'avoir recours, par contrat, aux services d'un spécialiste en communication, qui n'est ni membre de la coopérative 15 de Mayo, ni en "relation de dépendance" avec elle. C'est en fait un prestataire qui propose ses services à la coopérative ouvrière 15 de Mayo, mais également à la coopérative d'usagers de Villa Nueva. Ayant créé et dirigé plusieurs années un journal de la région de Villa María, il dispose de

¹La coopérative ne peut pas utiliser le montant du prêt comme elle l'entend. Elle est obligée d'effectuer deux appels d'offres. Le premier porte sur le choix du consultant qui va élaborer le projet technique et le second concerne l'entreprise chargée de réaliser les travaux. Dans les deux cas, le COFAPyS intervient dans le processus de décision. Ainsi, au moment de notre dernière visite (22/09/94), la coopérative venait de recevoir une liste de trois consultants habilités par le COFAPyS à participer au premier appel d'offres.

nombreuses relations dans le milieu local. Ce spécialiste a la charge d'un département "Presse et Diffusion" au sein même de la coopérative. Il s'efforce de délivrer un triple message à la population de Villa María basé sur l'importance d'avoir un bon système d'assainissement. Sa stratégie est d'insister sur l'état déplorable des installations de Villa María au début de la concession et de souligner la nécessité de changer certains comportements par rapport à l'eau, qui, selon lui, conduisent à de nombreux gaspillages. Il recourt à plusieurs moyens de communication.

"Chaque semaine, [nous émettons] un message nouveau : de faire attention à l'eau, qu'il faut payer... [Ça va] de «ne vous mettez pas en retard!» à «n'arrosez plus les plantes!». (...) On utilise plusieurs canaux pour ces messages : des conférences dans les écoles, on est aussi en train de réaliser une vidéo, des visites à la station de traitement d'eau potable et aussi à l'usine inexistante de rejets des eaux usées afin qu'ils voient le point de contamination et qu'ils prennent conscience et continuent à prendre conscience..."¹

L'enjeu de cette politique de communication est de fournir une base générale de sensibilisation préalable (ou d'accompagnement) des usagers. En effet, la coopérative va fortement les solliciter lorsqu'elle cherchera à instaurer une véritable "économie des services". Principalement, il s'agit d'assurer une augmentation du niveau de recouvrement des factures mais aussi de récupérer les factures impayées depuis 1988. Un objectif secondaire est d'agir sur la demande. Ces différents aspects - conjointement ou séparément - font l'objet de changements globaux d'organisation et de mesures spécifiques de la part de la coopérative et ont des implications fortes sur le rapport aux usagers des services.

Avant d'améliorer le niveau de recouvrement des factures, mais également de percevoir les impayés antérieurs, la coopérative doit mettre en place un moyen d'identifier simplement les usagers payeurs et les usagers non payeurs. En effet, dans l'organisation précédente, les usagers pouvaient payer leurs factures soit directement au siège de la "Délégation Villa María", soit dans l'une des succursales bancaires locales, laquelle virait le montant reçu sur un compte au siège central de l'EPOS à Córdoba. La coopérative décide de supprimer la possibilité de payer la facture à la banque. Désormais, tous les usagers doivent traiter directement avec la coopérative.

"Avant, il n'y avait pas de suivi des comptes, ni une relation fluide avec l'utilisateur (...) Les gens croyaient que ne pas payer l'eau était une chose normale, que personne ne payait. Par conséquent, nous avons dû organiser à l'intérieur du «secteur commercial» un plan de travail, par lequel on fait connaître à l'utilisateur ses obligations (...) Nous le convoquons pour qu'il se présente, afin qu'il explique s'il peut ou non payer."²

¹Entretien avec le spécialiste en Communication (23/09/94).

²Entretien avec un membre de la coopérative, du secteur "Commercial" (23/09/94).

Ces convocations permettent à la coopérative d'avoir une banque de données des usagers des services qui soit opérationnelle sur le plan commercial, le compte de chaque usager pouvant ensuite être tenu à jour. C'est ainsi que se précise un taux de recouvrement des factures dépassant à peine les 40% et qu'apparaît l'ampleur du défi qu'elle doit relever dans ce domaine.

En même temps que la mise en place de la nouvelle base de données des usagers des services, la coopérative procède à une réorganisation interne de son département commercial en vue de fournir un accueil de qualité aux usagers. Symbole extérieur de cet effort de changement de l'image de l'entreprise, un uniforme - une chemise rayée rouge et blanche - habille dorénavant tous les membres du siège de la coopérative exposés au regard du public.

"Le Conseil d'Administration a décrété que nous devions tous nous présenter de la même manière. C'est pourquoi nous sommes tous comme cela. Nous faisons tous partie du même orchestre !" ¹

Cet effort de changement d'image ne concerne pas que les coopérateurs travaillant au siège. Un autre uniforme, adapté aux conditions de sécurité exigées, a également été dessiné pour les coopérateurs travaillant sur les chantiers en cours ou dans les différentes installations techniques. La nouvelle organisation, associée à l'intense campagne de sensibilisation, porte ses fruits, puisque deux mois seulement après la prise en charge des services par la coopérative, le taux de recouvrement des factures atteint près de 75%. L'augmentation du taux de recouvrement des factures n'est pas le seul moyen utilisé par la coopérative pour augmenter ses recettes tout en respectant le cadre tarifaire en vigueur au début de la concession. Il lui est également possible de procéder à la mise à jour des paramètres entrant dans le calcul du montant de la facture. En effet, lorsque la coopérative commence à opérer les services, il n'y a pas de compteurs. Le système de facturation en vigueur, directement hérité de OSN, est celui dit de la "*canilla libre*" (littéralement : "robinet libre"), dans lequel chacun peut laisser son robinet ouvert toute la journée sans qu'il n'y ait de répercussion sur la facture à payer. Dans ce système, le volume réel de consommation, inconnu, n'est pas pris en compte, le calcul faisant intervenir comme paramètre essentiel la surface bâtie des habitations². Or, cette donnée n'avait pas été actualisée depuis de nombreuses années. La coopérative décide de remédier à cette situation et, à cette fin, entreprend de faire réaliser une

¹Entretien avec un membre de la coopérative, coordinateur du secteur "Commercial" (23/09/94).

²En effet, le cadre de tarification appliqué en début de concession, se base sur un système d'informations relevant du cadastre. La formule donnant le tarif que doit payer mensuellement un usager donné est de la forme : $T = K \cdot (Sc \cdot E + St/10)$.

K est un facteur d'ajustement (identique pour toutes les habitations dans le cas de Villa María) ; **Sc** représente la surface de l'habitation (en m²) ; **E** est un coefficient variant entre 0,8 et 2,5 selon l'âge et la qualité de la construction ; et, **St** représente la surface du terrain.

La contribution de la surface de l'habitation est donc (selon la valeur du paramètre E) entre 8 et 25 fois supérieure à celle de la surface non construite.

photo aérienne de toute la zone. L'opération, dont le coût s'élève à 79.000 U\$S, est amortie en une année. De plus, elle s'avère avoir des retombées positives inattendues.

"Il y a des entités publiques qui sollicitent notre concours pour actualiser leurs bases de données. Par exemple, la police provinciale est venue demander des détails concernant les caractéristiques physiques des îlots d'habitations afin d'élaborer un plan d'urgence [en matière] de sécurité. De même, les pompiers sont aussi venus. Des entités privées également, comme, par exemple, les télévisions par câble. À ces entités commerciales, nous facturons les archives. Même la municipalité est venue nous demander ces données pour actualiser son cadastre."¹

D'autre part, la réorganisation des services commerciaux et le contact direct désormais établi avec l'utilisateur des services permet à la coopérative de présenter son "*Plan de Pago*" (plan de paiement) dont l'objectif est de résoudre la question des factures impayées depuis 1988. Bien qu'il s'agisse d'un défi *a priori* difficile à relever pour la coopérative, le "*Plan de Pago*" connaît un grand succès, dont les raisons sont à rechercher dans la composition d'un savant cocktail de contraintes et de facilités applicables aux usagers concernés.

Contraintes tout d'abord, car la coopérative peut désormais menacer l'utilisateur de la coupure du service de distribution d'eau potable. Cependant, le cadre de régulation de la province qui évoque cette possibilité et l'ordonnance municipale qui l'y autorise fixent certaines conditions préalables obligatoires, qui sont autant de contraintes pour la coopérative. Celle-ci doit tout d'abord intimor plusieurs fois l'utilisateur mauvais payeur à régulariser sa situation ; ensuite, elle doit s'informer auprès de la municipalité de la situation économique de l'utilisateur, et pour cela assumer les frais du travail d'une assistante sociale chargée de mener l'enquête ; la coopérative doit enfin assurer à l'utilisateur débranché un accès facile à des robinets publics. À cela, il convient d'ajouter le coût social d'une telle action, qui risque d'avoir des répercussions négatives sur l'image de la coopérative. Autant dire que celle-ci a intérêt à épuiser toutes les possibilités pour que l'utilisateur paie avant d'envisager une coupure. Pour éviter ces procédures, la coopérative invite chaque utilisateur à venir au siège pour s'inscrire au "*Plan de Pago*" et fixe un ultimatum pour la fin Août 1994, date à partir de laquelle elle affirme qu'elle procédera aux coupures nécessaires. Mais cette menace, même si elle est très forte, ne suffit pas à expliquer le formidable taux d'adhésion au "*Plan de Pago*". Lorsque les utilisateurs se rendent au siège de la coopérative, leur situation est étudiée de manière personnalisée. Trois possibilités sont offertes à l'utilisateur pour régler sa dette : soit comptant, avec une réduction de 10% ; soit en cinq mensualités, sans aucun intérêt ; soit en douze mensualités, avec un intérêt de 2%. De plus, une réduction de 50% est accordée à tous les retraités. En fait, la stratégie de la coopérative ne consiste pas à faire payer tout le monde

¹Entretien avec un membre de la coopérative, coordinateur du secteur "Commercial" (23/09/94).

tout de suite, mais à faire en sorte que tous s'engagent dans un processus de remboursement progressif de la dette.

"La coopérative montre une attitude solidaire mais énergique. C'est-à-dire «nous allons étudier tous les cas, mais nous allons faire payer, parce qu'il est nécessaire de faire payer»."¹

Le message semble compris car les usagers se présentent de plus en plus nombreux au siège de la coopérative, de sorte que celle-ci se trouve débordée de travail et prend la décision d'ajourner l'ultimatum d'un mois afin de pouvoir traiter la quasi-intégralité des dossiers. Le succès est déjà impressionnant : mis en place en septembre 92, le "*Plan de Pago*" a intégré 80% des dettes seulement deux années plus tard². Entre le début de sa mise en œuvre et les derniers mois précédant l'ultimatum, les conditions de règlement ont été modifiées. Au début, la stratégie consistait à insister essentiellement sur l'aspect contraignant. Si l'utilisateur ne se présentait pas à la coopérative, le réflexe était alors de le menacer de la venue d'huissiers. Par la suite, des discussions internes à la coopérative entre les différents secteurs impliqués de près ou de loin par ce thème ont débouché sur une politique aux accents pédagogiques, le maître mot devenant : *persuader*.

Enfin, les changements de relation avec l'utilisateur concernent également la lutte contre le gaspillage de la ressource en eau. La consommation d'eau par usager, évaluée à 450 litres par jour, est considérée comme trop élevée. La coopérative décide d'œuvrer pour obtenir une réduction du niveau de consommation. D'une part, elle se livre à ce travail dans le cadre de la politique de sensibilisation mise en œuvre par le département "Presse et Diffusion" qui émet toute une série de messages spécifiques. D'autre part, la coopérative se rend compte que le gaspillage d'eau provient en partie de nombreuses fuites dans les installations à l'intérieur des domiciles. Elle décide de tenter de remédier à ce problème en mettant en place, au début de l'année 1994, un service gratuit de plomberie à la disposition des usagers. Désormais, lorsqu'un usager constate des fuites dans ses installations, il peut le signaler à la coopérative. Un plombier, membre de la coopérative, est envoyé pour effectuer les réparations nécessaires. L'utilisateur ne paie que les pièces de rechange (la plupart du temps, il s'agit de simples joints de robinet dont le prix est particulièrement modeste)³. La mise en place de ce nouveau service, au-delà des économies d'eau réalisées, contribue également à diffuser auprès des usagers une bonne image de la coopérative.

¹Entretien avec le spécialiste en Communication (23/09/94).

²Ce sont les chiffres qui nous ont été communiqués lors de notre passage à la coopérative les 22 et 23 septembre 1994, soit une semaine avant l'expiration du second ultimatum. L'activité autour du "*Plan de Pago*" était encore intense à ce moment-là, ce qui laisse présager un pourcentage final encore supérieur.

³Néanmoins, ce service de "plomberie" ne réalise que des interventions concernant les fuites. La coopérative ne procède, en aucun cas, à l'installation de nouveaux éléments. L'utilisateur doit dans ce cas faire appel à un entrepreneur privé du secteur de la plomberie.

Les relations avec la municipalité

La municipalité, rappelons-le, n'a pas du tout participé à la définition du contenu de la concession des services. Les discussions n'avaient engagé que les autorités provinciales, au travers de ses experts de la DIPAS, et les membres de la coopérative 15 de Mayo (soutenue par l'acteur syndical). Formellement au moins, la municipalité ne se retrouve impliquée dans la gestion des services que lorsque la province lui transfère la propriété des installations et son pouvoir concédant, l'opération des services incombant à la coopérative.

En héritant du pouvoir concédant de la province, la municipalité acquiert des prérogatives explicitées dans le contrat de concession. "Le pouvoir concédant aura les fonctions d'inspection, de supervision et d'audit et pourra évaluer les projets, procéder à l'inspection des travaux, des entrepôts, des bureaux et autres locaux du concessionnaire. Il pourra examiner et vérifier les registres, les documents, les reçus, les fichiers. Toutes ces facultés devront être exercées de sorte à ne pas perturber la régularité de la prestation du service. Les dépenses engagées par ces fonctions, qui s'élèveront à la somme équivalent au salaire d'un secrétaire de Département Exécutif de la municipalité de Villa María, seront supportés par le concessionnaire."¹ Un autre passage du contrat stipule la modalité de relation prévue entre le concédant (la municipalité) et le concessionnaire (la coopérative). "L'exercice de facultés du pouvoir concédant se fera par des actes écrits qui seront notifiés à la coopérative, laquelle devra répondre sous la même forme aux requêtes adressées."² Telles sont les dispositions légales prévues pour encadrer la relation entre la municipalité et la coopérative.

Pour mener à bien sa mission, la municipalité dispose d'une "Direction de l'eau et des égouts" qui se compose d'un directeur (un ingénieur en génie civil) et de deux professionnels diplômés en sciences économiques. Cette Direction municipale effectue toute une série de contrôles périodiques, recouvrant aussi bien les aspects techniques, économiques et tarifaires.

Cependant, la municipalité a également formalisé au sein de la "Direction de l'eau et des égouts" une "Commission de contrôle", dont la mission spécifique consiste à exercer de façon permanente son pouvoir.

"Ce que la municipalité fait au travers de cette commission de contrôle c'est précisément d'avoir un groupe de gens qui travaillent en permanence pour évaluer si la coopérative satisfait aux exigences établies dans le contrat de concession."³

¹Article 21 du contrat de concession.

²Article 24 du contrat de concession.

³Entretien avec le responsable de la "Direction de Planification" de la municipalité de Villa María (23/09/94). Ce dernier assure un suivi privilégié des relations entre la municipalité et la coopérative.

La "Commission de contrôle" comporte deux membres : un comptable municipal et une stagiaire de fin d'études en "Administration des Entreprises"¹ engagée par la municipalité mais payée par la coopérative. Le lieu de travail de la stagiaire municipale est le bureau comptable de la coopérative. Son travail consiste : d'une part, à examiner et viser systématiquement les documents comptables de la coopérative (y compris factures des fournisseurs, bons de commande,...) ; d'autre part, à rédiger mensuellement un rapport d'une dizaine de pages sur l'état comptable de la coopérative², lequel sera étudié par le comptable municipal avant d'être transmis au Conseil Municipal (*Concejo Deliberante*) ; enfin, à se procurer auprès des coopérateurs tous les documents sollicités par le comptable municipal ou le Conseil Municipal. La municipalité suit ainsi de très près l'activité de la coopérative.

Les premières relations entre les deux entités commencent plutôt mal. Un différend portant sur une question d'ordre patrimonial les oppose. Avec le transfert de propriété de la province à la municipalité, cette dernière se retrouve propriétaire, entre autres choses, du bâtiment de l'ancienne "Délégation Villa María" de l'EPOS. Il s'agit d'un édifice important et la municipalité a le projet d'en faire le plus tôt possible un grand centre culturel rassemblant des activités jusqu'à présent éclatées en différents endroits de la ville. Dans cette optique, elle prie la coopérative de se trouver un autre édifice et d'y déménager son siège administratif. Mais le Conseil d'Administration de la coopérative, invoquant le texte du contrat de concession des services, refuse d'obtempérer. En effet, ce contrat stipule que la coopérative n'a pas l'obligation de restituer immédiatement à leur propriétaire les biens utilisés par l'ancienne Délégation. Sa seule contrainte en la matière est de procéder à la restitution de tous les biens, dans le même état qu'elle les a trouvés et avant que ne s'achève la concession³. Autrement dit, elle dispose d'un délai de 15 années et le Conseil d'Administration est bien décidé à en profiter. Bien qu'il ne soit pas possible d'établir un lien direct entre le désaccord sur cette question patrimoniale et l'évolution des rapports entre la coopérative et la municipalité qui a suivi⁴, cet incident initial instaure un type de rapport entre les deux acteurs

¹Depuis le début de la concession, deux stagiaires se sont succédé à ce poste. Les deux provenaient du même Institut d'Administration des Entreprises de la province de Córdoba, dans lequel elles ont suivi un cycle de formation de quatre années. Le travail dans la "Commission de contrôle" correspond au stage de fin d'études et s'étend sur toute l'année civile (du 3 janvier au 31 décembre). Durant cette période, la stagiaire est présente à la coopérative tous les jours du lundi au vendredi de 8 heures à 13 heures. La première stagiaire a été engagée par la coopérative 15 de Mayo à la fin de son stage. La municipalité a conclu un accord avec l'Institut d'Administration des Entreprises pour que ce dernier fournisse chaque année un nouveau stagiaire.

²Ce rapport fournit la situation économique de la coopérative au cours du mois étudié, ainsi que la situation patrimoniale en fin de mois.

³Dans l'article 3 du contrat de concession, on peut en effet lire : "Le pouvoir concédant transfère au concessionnaire le droit d'usage gratuit, pour la prestation des services durant la période de concession, des immeubles dont les caractéristiques d'identification de registre et de cadastre sont indiquées en annexe et dont la propriété demeure au pouvoir concédant."

⁴En effet, lors des entretiens, les personnes interrogées ne se sont pas étendues en détail sur la nature des tensions qui eurent lieu entre la municipalité et le premier Conseil d'Administration de la coopérative. L'accent portait plus sur l'absence de véritable fonctionnement démocratique à l'intérieur de la coopérative, la

mettant en péril le fonctionnement du «dispositif institutionnel». En effet, les relations entre les deux entités se durcissent peu à peu, rendant toute collaboration de plus en plus problématique. Les autorités de la coopérative s'enferment sur leur position, et, bientôt, plus aucun projet nouveau n'est programmé. Des dissensions éclatent à l'intérieur même de la coopérative, conduisant à la tenue, en mars 1993, d'une Assemblée Extraordinaire des coopérateurs¹. La rénovation partielle du Conseil d'Administration qui y est décidée permet de débloquer la situation.

Le nouveau Conseil d'Administration à peine élu, la coopérative opte pour un changement radical de stratégie. Désireuse d'entreprendre de multiples projets et de se forger une nouvelle image auprès des usagers des services, elle leur distribue une brochure² dans laquelle elle présente les nombreux projets en cours et à venir. Parmi ceux-ci figure l'achat d'un édifice destiné à devenir, après quelques aménagements, le nouveau siège de la coopérative. Il est intéressant de noter les termes dans lesquels la coopérative présente l'acquisition du nouvel édifice. Ainsi, nous pouvons lire : "Nous allons inaugurer notre propre maison, laquelle nous permettra un dynamisme capable de surmonter les difficultés et de nous rapprocher d'une manière effective de l'utilisateur. Cet événement constitue implicitement un pas important pour la municipalité compte tenu du fait que, dans le désir de contribuer à améliorer l'administration de la ville, notre coopérative cède avec orgueil l'édifice du boulevard *Sarmiento y San Martín* afin que la commune y concentre toutes les administrations et dépendances de l'aire culturelle." Ou encore : "Pour nous, il reste la satisfaction, d'une part, d'avoir réduit la distance entre l'utilisateur des services d'eau et d'égouts et [notre siège], et, d'autre part, d'avoir participé à la réalisation d'un centre culturel qui peut se comparer aux grands complexes que l'on trouve dans les capitales."³ La décision de déménager le siège de la coopérative est ainsi présentée sous couverts d'objectifs commerciaux. La formulation adoptée tend de surcroît à ériger la coopérative en un acteur pleinement actif du projet municipal de nouveau centre culturel.

Tout comme le refus initial d'obtempérer à la demande de la municipalité pouvait être perçu comme une absence de volonté de la part de la coopérative de collaborer avec la

détérioration des relations avec la municipalité apparaissant *implicitement* comme une conséquence de cette absence.

¹Normalement, les membres du Conseil d'Administration sont élus pour un mandat de trois années (selon l'article N°53 des statuts de la coopérative 15 de Mayo). Cependant la rénovation du Conseil d'Administration peut également être décidée par l'Assemblée Ordinaire annuelle des coopérateurs (selon l'article N°47) ou encore par une Assemblée Extraordinaire si les coopérateurs en ressentent la nécessité (selon l'article N°35). C'est cette dernière option qui est choisie, ce qui témoigne de l'urgence manifestée par la majorité des coopérateurs pour procéder au changement.

²Cette brochure a été réalisée en 1993 par le département "Presse et Diffusion" de la coopérative, s'intitule *Agua es vida* et compte 24 pages.

³Brochure *Agua es Vida*, page 18.

municipalité, le revirement en ce domaine témoigne d'un changement radical d'attitude, qui va se concrétiser aussi dans les questions intrinsèquement liées à la prestation des services d'eau potable et d'assainissement. Les différents moyens mis en œuvre par la coopérative pour mener à bien ses projets intègrent - implicitement ou explicitement - la préoccupation de *ménager* la relation avec la municipalité.

La gestion du patrimoine utilisé par la coopérative témoigne de cette nouvelle attitude. Disposant de liquidités importantes au début de la concession, elle achète un certain nombre de véhicules en remplacement de ceux utilisés au temps de la "Délégation Villa María", et restitue au plus tôt ceux-ci à la municipalité qui en est désormais propriétaire.

"À partir des bénéfices de la coopérative, nous avons acheté (...) des véhicules et nous avons rendu à la municipalité une partie du parc motorisé inclus dans la concession. (...) Le contrat dit [qu'il faut le rendre] d'ici à quinze ans. Mais nous avons préféré prendre de l'avance, parce que, une unité dans quinze ans, elle sera totalement détériorée et nous devons en acheter une nouvelle. Par conséquent, il est préférable d'en acheter une neuve pour nous et rendre le véhicule en l'état aujourd'hui."¹

Cette décision, motivée par des critères internes à la coopérative d'optimisation du matériel, a cependant pour conséquence de neutraliser la plupart des conflits potentiels avec la municipalité portant sur les questions de patrimoine².

Par ailleurs, la coopérative prend l'habitude d'informer la municipalité de tous ses projets avant de les réaliser. Plus encore, elle attend à chaque fois que cette dernière émette une ordonnance autorisant d'entreprendre tel ou tel chantier, même dans les cas où le texte du contrat lui permettrait d'agir sans en avoir besoin. Par exemple, elle procède ainsi pour le projet PROCOPSA (*Programa Cooperativa de Saneamiento*), qui a pour finalité d'étendre le service d'eau potable dans onze quartiers.

"Il y a cinq mois, nous avons présenté à la municipalité un projet [d'extension du service d'eau potable dans 11 quartiers] (...) Nous voulons avoir une ordonnance municipale comme aval. Nous pourrions nous en passer, mais nous préférons que la municipalité sorte une ordonnance."³

En agissant de la sorte, la coopérative implique la municipalité dans la gestion des services encore plus que ne le prévoient les prérogatives juridiques, ce qui lui permet de prévenir plus facilement tout malentendu.

¹Entretien avec le président de la coopérative (22/09/94).

²L'épisode précédent du centre culturel a ainsi eu une incidence probable sur la décision de la coopérative de mettre en place cette nouvelle politique patrimoniale.

³Entretien avec le président de la coopérative (22/09/94).

Ces changements contribuent à améliorer de façon notable les relations entre les deux entités. La municipalité a aussi contribué à cette amélioration. La réussite d'une concession qu'elle a implicitement approuvée en refusant de prendre directement en charge les services constitue pour elle un enjeu politique.

"La municipalité était attachée au sort de la coopérative en termes politiques. Car cela avait été une décision politique du maire d'accepter la concession que la province a donnée [à la coopérative]".¹

Ainsi, dès le début de la concession, le maire de Villa María confie au responsable de la "Direction de Planification" de la municipalité une mission de conseil auprès de la coopérative. Au commencement, celui-ci prodigue des conseils tout en participant à la "Commission de contrôle". Par la suite, lorsque la coopérative entame ses premiers contacts auprès du COFAPyS afin d'obtenir un prêt de plusieurs millions de dollars dans le cadre du programme PRONAPAC, ce responsable municipal appuie par ses démarches la demande de la coopérative. Il quitte alors la commission de contrôle. Son implication dans les intérêts de la coopérative est perçue comme contradictoire avec la fonction de contrôleur pointilleux. Cependant, à travers lui, la municipalité institue un *rapport de collaboration* avec la coopérative, en *parallèle* du rapport de contrôle prévu par le «dispositif institutionnel».

"En devenant un médiateur et en accomplissant certaines démarches pour la coopérative, je ne pouvais plus être membre de la commission de contrôle. Car la commission de contrôle, doit parfois avoir des positions plus dures. Par conséquent, il n'est pas convenable que moi, qui entreprend des démarches pour la coopérative, soit la personne qui fasse le contrôle de celle-ci."²

La question des tarifs fait encore mieux ressortir le fonctionnement de ce nouveau rapport entre la municipalité et la coopérative. Il s'agit ici d'un enjeu fondamental pour la stabilité et la pérennité du «dispositif institutionnel» actuel, en raison d'une imprécision notable du contrat de concession. Le système tarifaire en vigueur au début de la concession est celui de la "*canilla libre*". Or, le contrat de concession stipule dans ses annexes que la coopérative doit doter toutes les connexions de compteurs individuels avant la fin de la sixième année de la concession afin de passer à une tarification basée sur la consommation réelle de l'eau³. Mais, en même temps, le contrat ne fournit aucune indication quant aux modalités à employer pour définir le nouveau cadre tarifaire ! Il s'agit là par conséquent d'une source de litige potentiel entre les deux parties. En effet, les intérêts des deux parties ne sont

¹Entretien avec le responsable de la "Direction de Planification" de la municipalité (23/09/94).

²Entretien avec le responsable de la "Direction de Planification" de la municipalité (23/09/94).

³Malheureusement, nous n'avons pas eu accès à ces annexes. Mais l'information ci-dessus nous a été donnée à la fois par des membres de la coopérative et par le responsable de la "Direction de Planification" de la municipalité.

pas tout à fait les mêmes. Ainsi, pour le responsable de la "Direction de Planification" de la municipalité,

"(...) le critère de base pour la municipalité est que le nouveau tarif puisse permettre à la coopérative de faire les travaux (...) qui vont se faire avec le crédit de la BID, au travers du COFAPyS."¹

Tandis que, aux yeux des coopérateurs,

"(...) modifier le cadre tarifaire ne doit pas signifier pour nous [la coopérative] une modification de notre rente. C'est-à-dire qu'il faut rechercher tous les mécanismes possibles pour que le nouveau cadre tarifaire n'ait pas d'incidence négative par rapport à l'actuel."²

Après plusieurs réunions de discussions sur ce sujet, la coopérative et la municipalité conviennent d'un accord. Le nouveau cadre tarifaire sera élaboré par un cabinet de consultants spécialisé, choisi conjointement par la coopérative et la municipalité.

"Nous avons recherché un cabinet de consultants. Dans ce cabinet de consultants, il y a une personne de Córdoba qui a déjà travaillé pour la municipalité, (...) [et cette dernière] a jugé son travail satisfaisant. Nous avons insisté sur ce point pour qu'il n'y ait pas de problèmes avec la municipalité, que nous soyons tous d'accord. Le cabinet de consultants va définir le tarif, nous allons le présenter à la municipalité, à l'exécutif puis au législatif. De là sortira le tarif qui régira le service de la coopérative lorsque les compteurs auront été installés."³

Ce qui aurait pu être une source de conflit majeur entre les deux parties semble avoir trouvé une voie de résolution. D'une relation initialement définie institutionnellement par une fonction de contrôle et sujette par des tensions initiales, le rapport entre la municipalité et la coopérative évolue progressivement vers une approche concertée des enjeux des services d'eau et d'assainissement de Villa María. Cette évolution, nous l'avons montré, est le résultat d'un processus d'apprentissage mutuel, motivé par des intérêts réciproques bien compris : un enjeu économique pour la coopérative, un enjeu politique pour la municipalité.

En l'espace de deux années, la coopérative 15 de Mayo a opéré une série de changements nécessaires dans la gestion des services d'eau et d'assainissement de Villa María. Ces changements débordent le seul champ de l'activité propre de la coopérative. Ils influent sur la perception et le comportement des autres acteurs impliqués par cette gestion, à savoir les usagers et la municipalité. Le succès de la coopérative 15 de Mayo est d'être parvenue à les faire accepter par les premiers tout en ménageant sa relation avec la municipalité, arrivant

¹Entretien avec le responsable de la "Direction de Planification" de la municipalité (23/09/94).

²Entretien avec un membre de la coopérative, coordinateur du secteur "Comptabilité" (23/09/94).

³Entretien avec le président de la coopérative (22/09/93).

même à s'associer cette dernière comme partenaire pour les défis les plus ambitieux à venir : le financement de grandes infrastructures et la définition d'un nouveau cadre tarifaire.

Cependant, tous ces changements n'auraient pas été possibles si les deux acteurs impliqués, la coopérative 15 de Mayo et la municipalité de Villa María, n'avaient pas au fur et à mesure de l'évolution de leurs relations, eux-mêmes évolués par rapport à leur position initiale. En particulier, la communauté des travailleurs réunis dans la coopérative a dû fournir un effort collectif considérable, sans comparaison avec l'action menée par cette même communauté lorsqu'elle constituait le personnel de la "Délégation Villa María". Cela signifie qu'il s'est opéré au sein de cette communauté une profonde mutation. Nous allons à présent tenter d'en identifier le contenu et le ressort¹.

C- LA MUTATION INTERNE DU PERSONNEL MOTEUR DU CHANGEMENT

Initialement, la création de la coopérative ouvrière 15 de Mayo à partir de la "Délégation Villa María" de l'EPOS apparaît comme une *transformation formelle*. Il s'agit d'une solution institutionnelle visant, pour la province à alléger le nombre de ses fonctionnaires à un moindre coût et, pour les employés de la Délégation, à préserver leurs emplois. Lorsque la coopérative est formellement constituée, la "Délégation Villa María" demeure encore la prestataire des services pour plusieurs mois. En effet, la création de la coopérative n'est que la première étape du processus qui l'amènera à devenir concessionnaire des services. À ce moment-là, la question de la réorganisation interne n'est pas encore à l'ordre du jour. Cela transparaît lorsque les membres procèdent à l'élection du premier Conseil d'Administration. En dépit de l'absence du responsable de la Délégation, qui décide de ne pas s'impliquer dans la coopérative, la composition du premier Conseil d'Administration et surtout du bureau, montre le maintien de la structure hiérarchique de la Délégation. Cela apparaît particulièrement lorsque l'on se penche sur l'indice de catégorie du personnel. Dans la "Délégation Villa María", les catégories s'échelonnent entre l'indice 6 (le plus faible) et l'indice 14. Sur les 85 employés qui intègrent finalement la coopérative, seulement sept relèvent de catégories d'indice supérieur ou égal à 12. Les trois membres du premier bureau de la coopérative (président, secrétaire et trésorier) avaient respectivement pour indice 13, 13 et 12.

¹Dans la partie qui suit, nous faisons porter notre effort d'analyse sur les changements internes à la coopérative. Ceux-ci nous semblent en effet constituer le cœur des changements. Cependant, les changements dans le secteur passe, comme nous l'avons dit, en grande partie par l'évolution de la relation entre la coopérative et la municipalité. Aussi, pour que l'analyse soit tout à fait complète, il y aurait lieu d'analyser également les changements internes à la municipalité par rapport à la perception du service d'eau. En effet, l'évolution de l'ensemble du système d'acteurs n'est possible que dès lors qu'il n'existe pas un déséquilibre trop fort dans l'appréciation des problèmes de la part des différents acteurs impliqués. Autrement dit, l'évolution de la relation entre la coopérative et la municipalité va de pair avec l'*évolution interne de chacun* des deux acteurs.

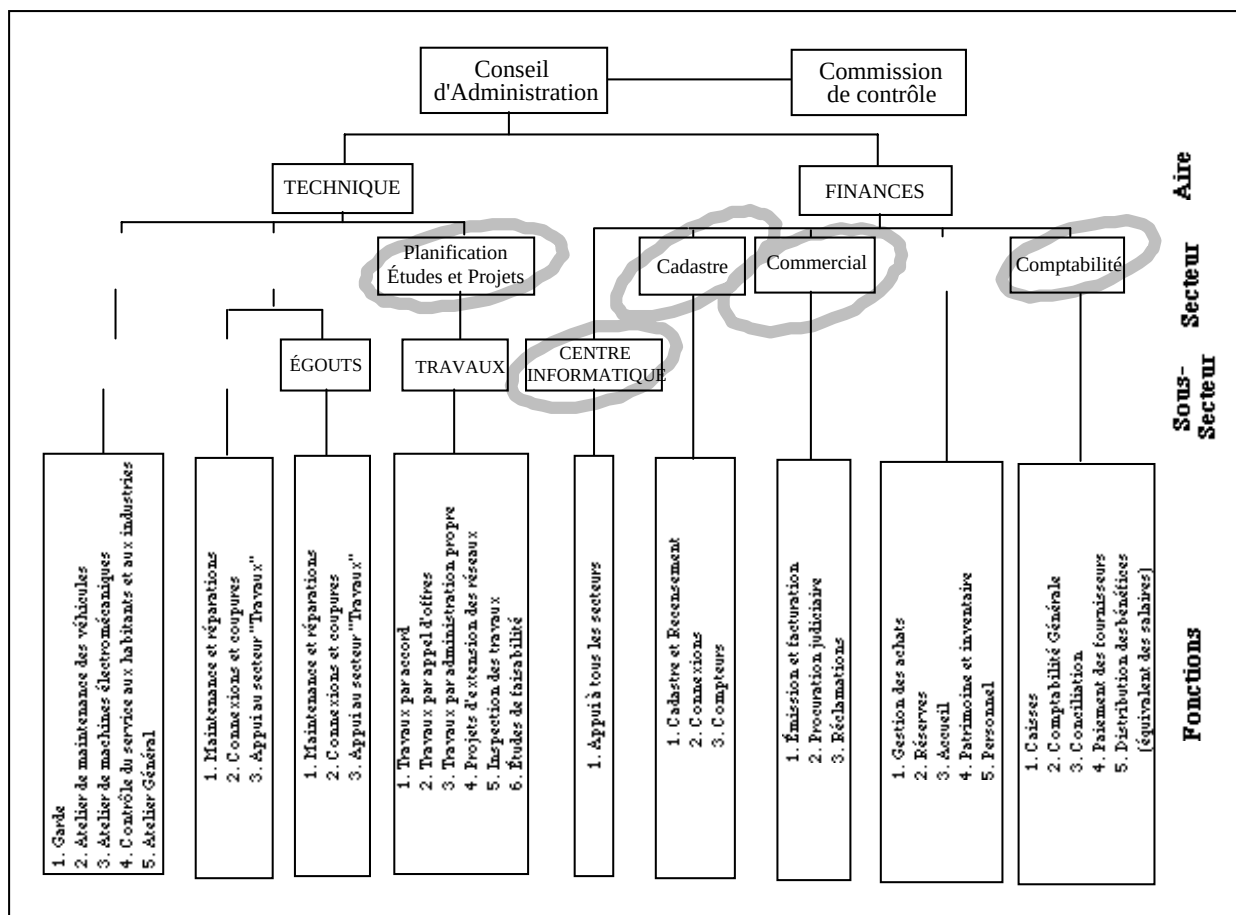
De la réorganisation fonctionnelle...

Une recomposition de la communauté des travailleurs ne s'opère véritablement qu'avec le début de la concession, lorsque les problèmes de la gestion quotidienne se posent. La coopérative se trouve alors contrainte de procéder à une *réorganisation fonctionnelle* afin de couvrir des activités que la Délégation n'assurait pas. L'organigramme actuel de la coopérative montre l'étendue de cette réorganisation (cf. schéma ci-dessous).

La moitié des secteurs et sous-secteurs - principalement ceux de l'aire financière - sont entièrement nouveaux (entourés d'un trait épais sur le schéma). De fait, bien que constituée des mêmes personnes, l'entité est aujourd'hui complètement distincte de l'ancienne "Délégation Villa María".

Lorsque prend effet la concession, la coopérative ne dispose pas, en son sein, de toutes les ressources humaines adaptées pour assurer l'intégralité des fonctions qu'il lui faut pourtant assumer immédiatement. Pour cette raison, elle fait appel, dès le début, aux services de plusieurs professionnels avec lesquels elle passe des contrats¹.

¹Une coopérative ouvrière ne peut pas employer du personnel en dehors de ses membres. Par contre, et c'est ce que fait la coopérative 15 de Mayo, elle peut recourir aux services de professionnels pour la réalisation de tâches précises à l'aide de contrats. Ces professionnels ne se trouvent alors pas en relation de dépendance vis-à-vis de la coopérative.



Coopérative 15 de Mayo : organigramme

Dans la majorité des cas, il s'agit de pallier une déficience de compétences techniques de la nouvelle coopérative pour le bon fonctionnement des secteurs qui n'existaient pas dans l'ancienne Délégation. C'est ainsi que sont passés des contrats avec un informaticien (pour le "Centre Informatique"), un avocat et deux procureurs judiciaires (pour le "Secteur Commercial"), deux comptables (l'un pour le "Secteur Comptabilité", l'autre pour l'audit externe qui constitue une obligation légale).

Mais les contrats passés par la coopérative avec des professionnels ne participent pas tous de cette logique palliative. En effet, la coopérative passe également des contrats avec deux autres professionnels qui se voient confiés des missions plus transversales et sur la durée. Il s'agit du spécialiste en Communication déjà évoqué et d'un conseiller en Coopératives Ouvrières. Ceux-ci deviennent en quelque sorte les accompagnateurs du processus de réorganisation de la coopérative.

La mission du spécialiste en Communication ne se limite pas au travail de représentation externe et d'information auprès de l'utilisateur des services. Il a également la charge de définir et de mettre progressivement en place des moyens permettant d'améliorer la communication à l'intérieur même de la coopérative, entre les différents secteurs qui la

composent et entre les coopérateurs qui la constituent. Dans ce cadre, on peut citer la création d'un bulletin d'information interne ainsi que l'organisation de réunions de discussions autour de thèmes et de problèmes impliquant plusieurs secteurs, dont la finalité est d'adopter des solutions convenant à la plus grande majorité¹.

Le conseiller en Coopératives Ouvrières incarne de façon encore plus explicite le rôle d'accompagnateur de la réorganisation de la communauté des travailleurs. Sa mission est multiple. De façon générale, il prend part à un grand nombre de réunions organisées aussi bien au niveau du bureau de la coopérative qu'au sein de l'assemblée, où il fournit des conseils issus de sa longue expérience en matière de Coopératives Ouvrières dans la province de Córdoba. Il participe ainsi à la rédaction du règlement intérieur de la coopérative et conseille celle-ci sur les modifications à y apporter au fur et à mesure. De façon plus spécifique, il est responsable de la définition et de la coordination d'un programme de formation coopérative dans lequel il fait intervenir des professionnels embrassant divers domaines. Au cours de l'exercice 1993, six séminaires de formation ont lieu dans ce cadre. L'intitulé des séances permet de se faire une idée de la diversité des thèmes abordés : "Histoire et doctrine coopératives" ; "Sécurité et hygiène dans le travail" ; "Législation coopérative" ; "Techniques de production et services" ; "Gestion du personnel" ; "Analyse de bilans".

Le recours aux services du conseiller en Coopératives Ouvrières s'inscrit de façon plus générale encore dans l'important effort de formation qui caractérise la coopérative dès le début de son activité. Il est vrai que cette dernière est soumise à des obligations légales en la matière. D'une part, par la loi sur les coopératives, elle doit consacrer une fraction de ses bénéfices à la formation et à l'éducation coopérative². D'autre part, elle est tenue, par une clause du contrat de concession, d'assurer un cycle de formation à un ingénieur (membre de la coopérative) à l'Institut d'Ingénierie Sanitaire de Buenos Aires³. Néanmoins, l'effort financier fourni par la coopérative dans le domaine de la formation au cours de ce début de concession va bien au-delà de ces différentes obligations. Au cours de l'exercice de l'année 1992 (qui ne comptait que deux mois), les bénéfices de la coopérative se sont élevés à près de 420.000 \$. Par conséquent, ce sont un peu plus de 20.000 \$ qui sont venus constituer le fonds spécial de formation et d'éducation coopérative utilisables pour l'année 1993. Or, au cours de l'exercice

¹C'est ainsi que plusieurs réunions se sont tenues autour de la question de la relation à l'utilisateur afin de concilier l'objectif de faire payer tout le monde tout en veillant à la réputation de la coopérative.

²En vertu de l'article 42 de la loi N°20.337/73, la coopérative est tenue de constituer un fonds spécial consacré à la formation et à l'éducation coopérative à partir de 5% de ses bénéfices. Les bénéfices de la coopérative étant élevés en ce début de concession, la coopérative a donc, "par obligation légale", d'importants moyens financiers pour mener des actions dans ce domaine.

³Nous n'avons pas pu retrouver cette clause dans l'exemplaire du contrat de concession à notre disposition, lequel ne contient pas les annexes. Cependant, cette obligation contractuelle est évoquée dans la partie consacrée à la formation du rapport d'activité 1993 de la coopérative.

1993, la coopérative a consacré plus de 40.000 \$ à la formation et à l'éducation coopérative, c'est-à-dire le double du montant de ce fonds. La moitié de ce montant correspondait au financement d'une année de formation d'un ingénieur à l'Institut d'Ingénierie Sanitaire de Buenos Aires, obligation exigée par le contrat de concession. La coopérative aurait pu limiter son effort financier à ce seul aspect. L'autre moitié se distribuait entre des frais d'honoraires (du conseiller en Coopératives Ouvrières et des intervenants invités par ce dernier du programme de formation coopérative) et les frais de participation de coopérateurs à des congrès et manifestations diverses dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement.

Au début de la concession, la coopérative est en proie à un important déficit de savoir-faire pour pouvoir relever le défi qu'elle doit affronter. Une de ses forces consiste justement à reconnaître cette faiblesse et à y remédier en allant rechercher ailleurs la compétence manquante. Une autre de ses forces est de ne pas se donner une définition trop étroite, purement technique, de son défaut de savoir-faire. Si le défaut de compétences techniques est particulièrement patent dans certains secteurs (notamment en comptabilité et gestion) et rend nécessaire de trouver une solution palliative, la communauté des travailleurs est également consciente qu'il lui faut engager un travail en profondeur sur elle-même. Cette conscience initiale passe par l'adoption d'une politique de formation ambitieuse et le recours aux services de professionnels chargés d'accompagner son évolution interne.

... à l'apprentissage coopératif

Outre l'obligation d'assumer les différentes fonctions relatives à la prestation des services dans les termes prévus par le contrat de concession, la communauté des travailleurs doit adopter un certain nombre de règles internes inhérentes à son statut de coopérative. Celles-ci, guidées par les principes coopératifs, sont consignées dans son règlement intérieur ou dans ses statuts. La lecture détaillée de ces documents n'offre qu'un intérêt limité dans la mesure où ces textes sont quasiment standardisés. La plupart du temps les statuts d'une coopérative donnée sont élaborées à partir du statut type qui est proposé en annexe figurant dans la plupart des éditions vendues du texte de la loi N°20.337/73. Pour sa part, le règlement intérieur de la coopérative 15 de Mayo a été élaboré en adaptant celui de *Ferrograf*, une coopérative ouvrière située dans la province de Buenos Aires, à La Plata. Cette dernière a été créée au milieu des années 1980 par des victimes de la répression de la dictature militaire (entre 1976 et 1983) en tant que coopérative d'imprimerie. Elle a depuis connu un essor

important et s'est diversifiée à d'autres secteurs (production de légumes, gestion du restaurant universitaire de La Plata,...)¹.

Les membres de la coopérative mettent eux-mêmes l'accent sur trois changements induits par ces règles et portant sur la condition de membres ou régissant les relations qu'ils entretiennent entre eux.

Un premier changement, perçu comme essentiel, est la disparition du titre de chef. Désormais, les aires, les secteurs et sous-secteurs ne sont plus dirigés par des "chefs" mais par des "coordinateurs".

"Il y a une échelle pyramidale dans la coopérative. Mais maintenant, il n'y a plus de chefs, il y a des coordinateurs de secteurs. Le coordinateur est un membre comme les autres. Nous pensions que le mot «chef» faisait une discrimination entre les gens. C'est pourquoi nous avons changé «chef» en «coordinateur»."²

Il s'agit là d'un changement éminemment symbolique, mais l'adoption d'un nouveau vocable ne saurait à lui seul modifier des rapports structurés sur la durée. Un corollaire lui est cependant associé : le droit de regard de tout membre sur le travail du coordinateur.

"De plus, maintenant je peux demander à mon chef qu'il fasse son travail, car je le paie moi aussi."³

Une seconde transformation porte sur la répartition des congés. Auparavant calculés en fonction de l'ancienneté et du grade du personnel, ils sont désormais de la même durée pour tous et consistent en un mois de l'été austral et une semaine optionnelle l'hiver⁴.

"Avant certains chefs avaient jusqu'à 50 jours de vacances (en fonction de leur ancienneté, etc.). Aujourd'hui, c'est la même choses pour tous. (...) Tout cela est stipulé dans le règlement intérieur de la coopérative qui a été approuvé par l'INAC [Instituto Nacional de Acción Cooperativa]"⁵

¹Nous ignorons les raisons profondes qui ont amené les membres de la coopérative 15 de Mayo à s'inspirer du règlement intérieur de *Ferrograf*. Toutefois, en raison de l'origine en grande partie exogène de du règlement intérieur de la coopérative 15 de Mayo, il y aurait quelque risque à prendre le contenu de ses articles comme correspondant "à coup sûr" à des règles de fonctionnement *choisies* et réellement *suivies* par les coopérateurs. Pour plus d'informations sur la coopérative *Ferrograf*, cf. VUOTTO (Mirta), 1994, "El caso de la cooperativa FERROGRAF" in GIARRACCA (Norma) (coord.), *Acciones colectivas y organización cooperativa. Reflexiones y estudios de caso*, Buenos Aires : Centro Editor de América Latina, pp. 155-173.

²Entretien avec un membre de la coopérative (23/09/94).

³Entretien avec un membre de la coopérative (23/09/94).

⁴L'article 28 du règlement intérieur est encore plus précis et plus "égalitaire" puisqu'il y est précisé, sous la rubrique «congés annuels ordinaires» : "1) Il seront concédés aux associés, au cours des mois de janvier et de février, de telle sorte que 50% des associés les prennent en janvier et les 50% restants en février. Pour les années suivantes, on procédera par alternance, c'est-à-dire que ceux qui ont pris leurs congés en janvier les prendront en février et *vice versa*. 2) Durant le mois de juillet, qui coïncide avec les vacances d'hiver, les associés pourront bénéficier d'une semaine de vacances au maximum, en utilisant la méthode décrite ci-dessus."

⁵Entretien avec un membre de la coopérative (23/09/94).

Un troisième changement concerne le mode de rémunération. Là encore, on assiste à une modification terminologique, le "salaire" laissant la place à une "avance sur les bénéfices". En effet, les travailleurs ne sont pas salariés de la coopérative. Suivant le principe coopératif de répartition proportionnelle, la rétribution des membres s'effectue par la répartition d'une partie des bénéfices de l'entité au prorata des opérations ou du travail effectué par chacun d'entre eux. Les bénéfices n'étant établis qu'en fin d'exercice tandis que la rémunération des travailleurs s'effectue mensuellement, cette répartition est effectuée en anticipant les bénéfices attendus, d'où l'expression "*anticipo de utilidades*". Dans les faits, la mise en place de ce système a signifié une augmentation générale du revenu ainsi que le tassement de l'échelle des rémunérations. L'augmentation n'est pas imputable au système lui-même, mais aux importants bénéfices réalisés par la coopérative. En revanche, le nivellement de l'échelle des rémunérations s'explique par ce système, compte tenu de la méthode de calcul de l'"avance sur les bénéfices". Cette dernière se compose d'une partie fixe et d'un complément. La partie fixe est identique pour tous les associés. Son montant est déterminé et ne peut être modifié que par décision du Conseil d'Administration. L'un des coopérateurs évoquait un montant de 700 \$ (ce qui est cohérent avec l'analyse du bilan comptable de l'année 1993), tandis que, selon un autre interviewé, les salaires les plus modestes au temps de la Délégation Villa María se situaient aux alentours de 300 \$! Le montant du complément dépend de toute une série de critères. À chacun d'entre eux correspond un pourcentage s'appliquant à la partie fixe. Les principaux critères sont les suivants : ancienneté (2,5% par an, les années de service dans la Délégation Villa María étant prises en compte), niveau d'étude (allant de 13% pour les bacheliers à 25% pour les détenteurs de diplômes universitaires), fonction occupée dans l'organigramme (90% pour un coordinateur de secteur, 50% pour un contremaître). À ancienneté égale, le rapport de rémunération entre le membre le mieux payé et le moins payé ne saurait dépasser le coefficient 2,5. Les changements que nous venons d'évoquer participent d'une même tendance visant à instaurer un régime plus égalitaire entre les membres de la coopérative.

Mais l'évolution la plus profonde ne réside pas tant dans la promulgation de règles nouvelles que dans un processus d'apprentissage collectif des travailleurs à des pratiques nouvelles de travail, dans lesquelles l'amélioration des performances de l'entité est concomitante de celle du dialogue démocratique interne. Deux épisodes successifs de la courte mais néanmoins déjà riche histoire de la coopérative 15 de Mayo sont plus particulièrement révélateurs de cette évolution simultanée : d'une part, le changement du Conseil d'Administration de la coopérative, et, d'autre part, l'installation du siège de la coopérative dans un nouveau bâtiment. Ni le premier, ni la seconde ne répondent uniquement à la logique de conciliation avec la municipalité.

Le changement de Conseil d'Administration, rappelons-le, se produit à la suite de tensions entre la coopérative et la municipalité au sujet de questions patrimoniales. Les réunions se succèdent à l'intérieur de la coopérative mais ne permettent pas de résoudre le conflit. Après avoir consulté à plusieurs reprises les différents conseillers de la coopérative, les coopérateurs décident de procéder à une assemblée générale extraordinaire. Son objet est de modifier en partie la composition du Conseil d'Administration. Cela permettra à la coopérative, nous l'avons montré, de renouer un dialogue avec la municipalité. Ce réaménagement interne en vue assurera un meilleur fonctionnement du système d'acteurs.

Mais en même temps, ce changement marque également un progrès du processus démocratique interne à la coopérative. La logique qui avait présidé à l'élection du premier Conseil d'Administration était fortement respectueuse de la hiérarchie de la "Délégation Villa María". Cet héritage du passé s'était fait ressentir au cours des premiers mois de gestion coopérative. À plusieurs reprises, le bureau de la coopérative avait imposé des décisions contre l'avis d'un grand nombre de ses membres.

"Il y avait une attitude assez forte, assez drastique de la part des gens qui était [dans le premier CA] et qui voulait faire appliquer au pied de la lettre ce qui n'est pourtant réellement pas ainsi. Tous, nous sommes membres, tous nous appartenons à un secteur et tous nous coopérons avec les autres secteurs. Les gens [du premier CA] disaient avec orgueil : «Non, on doit faire ça comme ça!». Alors nous avons répondu : «Non, la coopérative, ce n'est pas ça. La coopérative est une entité dans laquelle nous avons tous des droits et des devoirs!». ¹

Or, l'assemblée générale fournit aux coopérateurs l'occasion d'opérer une coupure plus franche avec l'ancienne hiérarchie et la conception du pouvoir qu'elle véhiculait. Après six mois de gestion quotidienne des services, les membres de la coopérative sont plus à même d'identifier parmi les leurs ceux qui sont les plus aptes à être leurs représentants selon les règles coopératives². Il y a donc un effet d'aller-retour entre la résolution du différend entre la municipalité et la coopérative et l'apprentissage démocratique de cette dernière. C'est le différend avec la municipalité qui permet à la coopérative d'opter pour un fonctionnement plus démocratique et c'est à travers ce nouveau fonctionnement que le différend est par la suite résolu.

¹Entretien avec un membre de la commission "Affaires Sociales" de la coopérative (23/09/94).

²La composition du Conseil d'Administration ne varie pas énormément, la plupart des anciens membres sont réélus. Mais ils n'occupent plus les mêmes places. Ainsi, le profil des membres du bureau (président, secrétaire, trésorier) change notablement. Cela est visible, entre autres choses, au travers de l'indice de catégorie utilisé du temps de l'ex-EPOS pour ses employés et s'échelonnant dans la "Délégation Villa María" entre 6 et 14. Alors que les indices des membres du premier bureau étaient respectivement 13, 13 et 12, les indices correspondant au nouveau bureau sont respectivement 10, 10 et 9. Or, si seulement 7 membres de la coopérative avaient un indice de catégorie supérieur ou égal à 12, ils étaient 38 (i.e. près de la moitié) à en avoir un supérieur ou égal à 9.

Le changement du Conseil d'Administration ne constitue qu'un aspect du processus d'apprentissage collectif de la coopérative. Ce que celle-ci a effectué pour son Conseil d'Administration, à savoir l'identification des membres de la coopérative les plus aptes à occuper les fonctions de conseillers, elle doit l'effectuer également pour la coopérative dans sa globalité et ce de façon systématique. C'est-à-dire qu'il lui faut étendre le processus d'adéquation entre les membres et les fonctions occupées à l'intégralité des tâches effectuées et développées par la coopérative. Cela ne peut évidemment s'effectuer que progressivement et, selon certains de nos interlocuteurs, exigera encore plusieurs années¹.

Le déménagement de la coopérative dans de nouveaux locaux fournit à ses membres une autre opportunité pour repenser l'organisation du travail au quotidien. Nous citerons trois exemples de ce processus.

Coopérative 15 de Mayo : la réputation à l'épreuve de l'exposition au public

Je discute avec J.F. sur son espace de travail. Le poste de travail est "exposé au public", c'est-à-dire qu'il y a un comptoir qui sépare le public de toute une série de tables où travaillent différents agents du secteur commercial (en uniformes). J.F. tamponne des factures et s'arrête pour répondre à mes questions. J'indique à J.F. que je désire lui poser quelques questions plus précises. Il accepte, mais m'invite à aller dans la pièce d'à côté. Ultérieurement, entre deux entretiens, je stationne par hasard devant son bureau. Au bout d'un moment, il me demande si j'ai bien pu interroger les personnes qu'il m'a indiquées. Je commence à lui parler, mais rapidement J.F. me dit qu'il faut qu'il reprenne le travail, qu'il ne doit pas donner l'impression de ne rien faire, de se comporter comme "un employé public d'autrefois".

Tout d'abord, les services en relation avec la clientèle sont désormais directement exposés au public, de telle sorte que la réputation de la coopérative se trouve en jeu dans le spectacle qu'offrent les travailleurs au public (assiduité, conversations personnelles, absentéisme,..., voir encadré).

Ensuite, l'absence dans les nouveaux locaux de grands espaces collectifs propices à la rencontre a pour effet de réduire les opportunités de dispersion auparavant fréquentes dans l'ancien bâtiment.

"Les espaces étaient si grands et tout était si ouvert que l'on perdait plus son temps à parler les uns avec les autres que de faire son travail concentré à son bureau. Ici, j'ai mon bureau au-dessus, chacun a son bureau et l'on se concentre plus sur son travail."²

¹Ainsi, le spécialiste en Communication estime que ce qu'il qualifie de "re-positionnement" (*reubicación*) des membres de la coopérative durera, au total, un minimum de 5 années.

²Entretien avec le spécialiste en Communication (23/09/94).

Enfin, la localisation du nouveau siège, au cœur de la ville, semble convenir à la majorité des membres. En effet, le déménagement de la coopérative coïncide avec la mise en place de réunions hebdomadaires organisées par le Conseil d'Administration auxquels prennent part un nombre croissant des coopérateurs.

"[Dans les anciens locaux,] les réunions du Conseil d'Administration étaient beaucoup plus sporadiques et avaient moins de participants. Ici, comme nous nous trouvons dans le *micro centro*, tout est beaucoup plus près, [en particulier] les domiciles de chacun. La coopérative est un lieu de passage quasi-obligatoire pour aller au centre. Peut-être cela a-t-il contribué au fait que la participation dans les réunions de conseil se formalise. Maintenant il y a une réunion tous les mardis quoi qu'il advienne."¹

Toutefois, le succès obtenu dans la mise en place de ces réunions n'est pas seulement imputable à la localisation du nouveau siège. Y contribue également le nouveau mode de fonctionnement, basé sur des commissions largement intersectorielles et chargées d'étudier un problème ou un projet précis, telles la question de la relation avec l'utilisateur pour le remboursement des factures impayées ("*Plan de Pago*") ou la définition du programme PROCOPSA (extension du service d'eau à 11 quartiers périphériques). Ce fonctionnement par commissions permet de mobiliser les coopérateurs au-delà des seuls membres du Conseil d'Administration. Ainsi, aux yeux du spécialiste en Communication, le déménagement matérialise la rupture avec le fonctionnement antérieur de la coopérative et symbolise le nouveau mode d'organisation.

Ces deux exemples ci-dessus sont significatifs d'une implication croissante des coopérateurs dans la prise de décision. Cet investissement collectif est de nature à améliorer la capacité de la coopérative à relever les défis inhérents à sa mission de concessionnaire des services d'eau potable et d'assainissement de Villa María.

La mutation interne

Les effets de l'apprentissage de la coopérative vont au-delà de la seule amélioration de son efficacité dans sa mission. Avec cet apprentissage s'opère une mutation interne de la coopérative et des coopérateurs. Cette mutation se manifeste dans les *représentations* que les travailleurs se font désormais de leur propre mission et par l'*émergence de projets internes nouveaux* qui ne sont pas circonscrits à la seule réorganisation fonctionnelle.

¹Entretien avec le spécialiste en Communication (23/09/94).

Les propos des coopérateurs témoignent d'un changement dans les représentations. Certains soulignent un déplacement dans les préoccupations de travail :

"Dans le but de permettre le meilleur développement de l'entreprise, nous échangeons des opinions sur des questions qui autrefois, dans l'entreprise étatique, ne nous avaient jamais préoccupés. La préoccupation avant était peut-être d'arriver tôt, de partir à la bonne heure et de toucher le salaire à la fin du mois, rien de plus. Et d'essayer médiocrement d'effectuer la tâche assignée. Maintenant, nous réfléchissons justement sur les moyens d'améliorer la tâche."¹

Le rapport au travail s'en trouve transformé. Il repose désormais sur une appropriation de la structure coopérative. De nouveaux comportements apparaissent, qui sont le résultat d'un processus de maturation intérieure de chacun des membres.

"Il y a un an, un an et demi, lorsque la coopérative s'est formée avec toutes les craintes, toutes les peurs, avec tout le manque d'expérience en tant qu'entrepreneur ou promoteur de tels services, de telles responsabilités, on pouvait noter que l'on discutait sur des problèmes mineurs, quasiment domestiques et parfois même personnels. (...) Un an et demi après avoir assumé les services, les problèmes sont toujours là, mais d'un autre niveau. Les discussions ont un autre niveau, les préoccupations ont un autre niveau (...) Apparaissent des problèmes plus importants comme des discussions de projets, discussions sur la problématique de l'assainissement, discussions sur la manière de monter les campagnes de sensibilisation et d'entrer en relation avec les gens."²

Ainsi, le fait de se sentir associés plus qu'employés incite certains coopérateurs à reconsidérer comme solidaires les différentes fonctions qui segmentent l'entreprise.

"Le [nouveau] fonctionnement implique un investissement personnel plus important, une solidarité entre les associés, c'est-à-dire quelque chose où la résolution adoptée par l'un doit l'être en fonction de l'obtention d'objectifs qui prennent en compte l'intégralité des associés. Alors que, en tant qu'employés publics, nous étions de simples exécutants d'ordonnances provenant de la municipalité."³

Ces changements sont indissociables d'une revalorisation symbolique des statuts sociaux, liée tant à la nette amélioration du niveau de vie qu'aux responsabilités dont chacun se sent investi.

"On a changé dans le bon sens avec le salaire. (...) Au niveau personnel, le style de vie... mais attention, pas dans la mentalité (...) je suis le même et les gens aussi. Ici, nous sommes humbles. Nous avons parlé avec des gens de classes sociales très basses, et, bon, maintenant, nous avons la chance de parler avec des gens de classes sociales plus élevées."⁴

¹Entretien avec un membre de la coopérative, coordinateur du secteur "Commercial" (23/09/94).

²Entretien avec le spécialiste en Communication (23/09/94).

³Entretien avec un membre de la coopérative, coordinateur du secteur "Comptabilité" (23/09/94).

⁴Entretien avec un membre de la coopérative, technicien de l'aire "Technique" (23/09/94).

Si cette mutation est perçue comme positive, elle apparaît également comme le résultat d'un processus difficile et loin d'être achevé pour certains, en raison des exigences véhiculées par la formule coopérative.

"Il s'agit d'un processus très long, il y a des gens qui s'adaptent progressivement, parce qu'il est très difficile de passer du protectionnisme étatique, de la tranquillité étatique et de la passivité étatique à un système entrepreneurial où tous les jours, il faut bouger, il faut changer. C'est difficile, beaucoup se sont adaptés rapidement, d'autres moyennement et certains encore sont en phase d'adaptation."¹

Les tensions statutaires n'ont pas pour autant disparu. Cependant, elles sont reformulées en termes d'inégale capacité d'adaptation des membres et ainsi "euphémisées" par le caractère transitoire que cette reformulation leur attribue.

"Il y a des gens, en particulier ceux qui ont assuré le service en tant qu'ouvriers, qui ont manifesté des difficultés d'adaptation à un système totalement différent du précédent. Mais je crois que les choses s'obtiennent peu à peu, nous n'avons que très peu d'ancienneté avec les nouvelles fonctions."²

Dans le même ordre d'idées, le spécialiste en Communication voit dans le "problème culturel" le défi majeur que doit maintenant affronter la coopérative.

"Il existe une variété de formations culturelles : les gens des travaux, les gens de l'administration, les gens de la comptabilité. Il s'agit de différentes formations culturelles qui, soudainement, se nivellent du point de vue économique. À partir de ce nivellement, il existe des confrontations culturelles. (...) Le problème est le suivant : ce sont différentes entités culturelles qui se joignent. J'insiste, depuis des alcooliques et des analphabètes, avec des universitaires, des [gens de la] classe moyenne avec des [gens de] basse classe. Selon moi, tel est implicitement le problème réel de la coopérative. J'insiste, selon moi, il doit y avoir un processus de maturation d'au moins 5 ans."³

Cette réinterprétation des tensions sociales internes est au cœur de l'aspiration de la coopérative à réaliser une "intégration sociale et culturelle" de ses membres au travers d'une action spécifique. En effet, la commission "Affaires Sociales", créée à l'intérieur de la coopérative, définit un programme d'intégration sociale et culturelle aux objectifs très ambitieux.

¹Entretien avec un membre de la coopérative, coordinateur du secteur "Commercial" (23/09/94).

²Entretien avec un membre de la coopérative, coordinateur du secteur "Comptabilité" (23/09/94). En tant qu'ancien cadre de l'ancienne Délégation, l'auteur de ces propos a tendance à stigmatiser les difficultés d'adaptation des ouvriers et, en revanche, à occulter largement les difficultés rencontrées par d'anciens "chefs" devenus "coordinateurs".

³Entretien avec le spécialiste en Communication (23/09/94). Pour ce dernier, le Conseil d'Administration lui-même n'échappe pas à ce processus de maturation. Selon lui, la coopérative est passée d'une direction "conservatrice" à une direction sinon "progressiste" tout au moins "vigoureuse", "quasi-impulsive" qui entreprend des projets "dans toutes les directions", de sorte qu'il faudra bien "trouver un point d'équilibre à terme".

"Nous sommes en train d'effectuer un travail spécifique pour le changement de mentalité des gens. (...) [Cela consiste] premièrement en des cours de formation. Certains de nos membres sont analphabètes, c'est-à-dire qu'ils ne savent ni lire, ni écrire. L'une de nos priorités est qu'ils sachent lire et écrire. Ensuite, il s'agit de travailler dans la partie sociale à proprement parler, jusqu'à parvenir à la famille, c'est-à-dire que la famille s'intègre à la coopérative. Ce seraient nos deux priorités : alphabétisation et que la famille intègre un peu la coopérative."¹

Les objectifs énoncés ci-dessus donnent lieu à plusieurs actions concrètes : cours d'alphabétisation bien sûr, création d'un secrétariat de la femme, activités pour les enfants (danse, informatique,...). Par l'intermédiaire du Conseiller en Coopératives Ouvrières, des contacts ont été pris afin de pouvoir faire profiter les associés et leurs familles d'une école d'été, dans laquelle ils pourraient pratiquer différentes activités sportives et culturelles. D'autre part, la coopérative organise chaque mois une réunion sociale pour ses membres.

"[Il s'agit d'une] réunion mensuelle informative, mais dans un contexte plus socialisé. C'est-à-dire un dîner ou autre chose pour lesquels les travailleurs se retrouvent en dehors de leur cadre de travail et de leurs préoccupations habituelles (...) pour que soient stimulées les relations humaines."²

Est ainsi élaborée une véritable utopie "sociale" selon laquelle les tensions antérieures pourraient à terme être résorbées entièrement, laissant place à un même sentiment d'appartenance de tous.

Enfin, la coopérative a implicitement articulé des fonctions de coopérative de consommateurs à la structure existante.

"Grâce à notre camion, nous pouvons acheter des marchandises et les donner aux membres à un coût très bas, presque au prix d'achat. Nous ne cherchons pas à gagner un peso, mais à fournir un avantage économique au membre."³

En offrant à ses membres ce service complémentaire, la coopérative se dote d'un outil supplémentaire pour mener son objectif intégrateur.

La motivation et les attentes des membres par rapport à leur coopérative ont fortement évolué depuis l'origine de celle-ci. Créée pour répondre à l'aspiration des travailleurs de maintenir leur emploi, la coopérative réalise aujourd'hui une fonction sociale qui déborde cette vocation initiale. Plus, elle s'est engagée dans une logique idéologique se manifestant

¹Entretien avec un membre de la commission "Affaires Sociales" de la coopérative (23/09/94).

²Entretien avec le spécialiste en Communication (23/09/94).

³Entretien avec un membre de la commission "Affaires Sociales" de la coopérative (23/09/94).

par une volonté d'intégration "totale", comme le résume clairement un membre de la commission "Affaires Sociales" :

"Il y a une vision générale selon laquelle, si tu t'intègres socialement, ça ne peut pas fonctionner mal."¹

Le rôle de l'acteur syndical aujourd'hui

Il faut maintenant aborder le rôle de l'acteur syndical au cours de deux années de concession.

La Délégation locale SPOS et la fédération nationale FENTOS ont joué un rôle moteur dans l'émergence du «dispositif institutionnel» de Villa María. Mais une fois la coopérative créée et le dispositif mis en place, l'intérêt de la présence de l'acteur syndical ne paraît plus justifié. Les employés de la "Délégation Villa María", une fois devenus coopérateurs se retrouvent en effet à la fois "employés" et "employeurs" de leur entreprise. Aussi le syndicat perd sa fonction de représentant des travailleurs face à l'employeur. Sa position apparaît même contradictoire aux yeux d'une minorité de coopérateurs qui, en décidant de se désaffilier du syndicat SPOS, génèrent un débat conflictuel à l'intérieur de la coopérative.

"Il y a 10 à 12% [des membres de la coopératives] (...) qui disent : «Pourquoi devons-nous être affiliés à un syndicat ?» et, de fait, il y a eu quelques désaffiliations. Mais le reste continue. Il s'agit là de l'un des conflits internes actuels de la coopérative."²

Toutefois, la majorité des membres de la coopérative reste affiliée. Au-delà de ce conflit, l'influence du syndicat est directement visible au travers des responsabilités exercées par les leaders syndicaux locaux dans la coopérative.

"Aujourd'hui, le secrétaire général du syndicat occupe la fonction de vice-président de la coopérative. Ils travaillent avec le modèle syndical mis en place à l'intérieur même de la coopérative. C'est-à-dire qu'ils ont des relations avec la Fédération des Travailleurs de *Obras Sanitarias* au niveau national, la FENTOS. Ils travaillent même en association, parce qu'ils reçoivent des conseils, voyagent souvent... Pour des problèmes de financement ou autre, la FENTOS conseille, aide [la coopérative]."³

Deux faits expliquent le maintien du syndicat dans l'expérience de Villa María.

Tout d'abord, la coopérative trouve au travers du syndicat un certain soutien logistique. Car le SPOS intégrant la fédération nationale FENTOS, la coopérative bénéficie à

¹Entretien avec un membre de la commission "Affaires Sociales" de la coopérative (23/09/94).

²Entretien avec le spécialiste en Communication (23/09/94).

³Entretien avec un économiste de la DIPAS, à Córdoba (21/09/94).

travers cette dernière d'un certain nombre d'avantages sociaux, en particulier dans le domaine médical. En effet, la FENTOS a créée une structure d'assurance sociale pour les travailleurs du secteur de l'eau et de l'assainissement intitulée FEMOS. Les travailleurs syndiqués ont ainsi accès à des soins de qualité dans tous les domaines de la médecine. De plus, ils bénéficient d'autres avantages au travers de cette structure : réductions dans certains commerces, possibilités de voyages touristiques à des prix intéressants, etc.

"Notre syndicat œuvre dans la partie sociale (...). Il offre des soins médicaux et un certain nombre d'autres prestations aux membres de la coopérative. En fait, c'est une partie de plus de la coopérative, une sorte de mutuelle."¹

Cette fonction de "mutuelle" justifie à elle seule l'intérêt ressenti par la majorité des coopérateurs de rester affiliés au syndicat.

Ensuite, et peut être surtout, l'acteur syndical offre un soutien politique à la coopérative. Rappelons-le, l'expérience de la coopérative 15 de Mayo est pionnière dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Elle a besoin d'un soutien politique qui puisse la défendre devant les instances supérieures à celles correspondant à son seul territoire d'action. Ce soutien, le mouvement coopératif ne peut pas lui offrir. En effet, compte tenu de son caractère de coopérative ouvrière, elle ne peut pas se rattacher à une tradition coopérative existante représentative dans le secteur de l'eau de l'assainissement². En effet, s'il existe en Argentine une tradition coopérative représentative dans le domaine des services publics, bien structurée par le truchement de fédérations, cette tradition est le fait de coopératives *d'usagers*³. À ce titre, elles privilégient l'intérêt des usagers. Selon les responsables de la fédération des coopératives de services publics de la province de Córdoba, la FECESCOR⁴, la coopérative de Villa María n'a sur ce point rien de commun avec les coopératives *d'usagers*.

"Pour le dire simplement, du point de vue des usagers, cela ne change rien qu'il s'agisse d'une coopérative de travailleurs ou d'une entreprise privée qui fasse des bénéfices sur eux. (...) Quelle est la différence entre une coopérative de travailleurs et une société privée ? Il n'y en a pas. Dans une [coopérative de travailleurs], il y aura 90 personnes qui se distribueront les excédents, dans une autre 40, mais dans aucune on n'accomplit l'objectif coopératif consistant à

¹Entretien avec un membre de la commission "Affaires Sociales" de la coopérative (23/09/94).

²Ce qui conduit le secrétaire général de SPOS à indiquer : "Les coopératives ne comptent pas avec une force politique organisée qui a une représentation nationale et qui les défendent, mais sont comme des candidats sans parti politique." (Brochure *Agua es Vida*, p.17)

³En Argentine, il existe également des fédérations de coopératives ouvrières. Mais celles-ci regroupent des coopératives agissant dans les secteurs d'activités les plus variés. Elles ne sont en aucun cas représentatives dans le domaine des services publics.

⁴FECESCOR : *Federación de Cooperativas de Electricidad y otros Servicios de la provincia de Córdoba*. FECESCOR rassemble en son sein une majorité des coopératives *d'usagers* de services publics de la province de Córdoba.

distribuer entre tous les usagers du service les bénéfices du service."¹

Par conséquent, pour les responsables du mouvement coopératif dans le domaine des services publics, il n'existe aucune raison particulière de soutenir des expériences comme celle de Villa María.

"La coopérative de travailleurs ne rentre pas dans notre conception de la coopérative de services publics. Cela ne nous choque pas, bien sûr, mais promouvoir les coopératives de travailleurs n'entre pas dans nos objectifs. Si elles apparaissent, tant mieux, mais notre objectif n'est pas de les encourager."²

Le mouvement coopératif ne pouvant fournir une base pour sa défense politique, la coopérative 15 de Mayo se rattache à la force qui a fortement contribué à son émergence, à savoir l'acteur syndical.

Ainsi, si la confrontation aux réalités de la gestion quotidienne a provoqué une véritable mutation interne en son sein, la coopérative 15 de Mayo reste donc toujours marquée par un lien étroit avec l'acteur syndical. Et, par un effet de retour, l'acteur syndical a opéré, tout comme la coopérative 15 de Mayo et la municipalité de Villa María, un processus de mutation interne l'ayant amené à s'écarter du positionnement syndical traditionnel pour occuper un nouveau rôle dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

D- L'AVENIR DE LA «FORMULE DE VILLA MARÍA»³

Le «dispositif institutionnel» mis en place à Villa María constitue une expérience pionnière en matière de réorganisation des services d'eau et d'assainissement autour d'une coopérative ouvrière. Afin d'achever cette étude, il convient de s'interroger, au-delà de la singularité du cas de Villa María, sur l'avenir et le développement éventuel de «dispositifs institutionnels» comparables. Sans prétendre apporter une réponse complète ou définitive à cette question, dont le traitement rigoureux requiert un laps de temps de plusieurs années

¹Entretien mené le 24/09/93 auprès des responsables de FECESCOR.

²Entretien mené le 24/09/93 auprès des responsables de FECESCOR.

³Nous utilisons l'expression «formule Villa María» afin de ne pas recourir à la notion de «modèle» qui supposerait que l'expérience ait déjà atteint la stabilisation vers laquelle elle est encore qu'en train de tendre.

encore afin de disposer d'un minimum de recul, il est d'ores et déjà possible de formuler quelques commentaires à partir de réalités déjà observables sur le terrain.

La coopérative 15 de Mayo crée un précédent dans le secteur

Les analyses menées antérieurement nous conduisent tout d'abord à faire le constat suivant : *les conditions semblent aujourd'hui réunies pour que l'expérience de Villa María constitue un phénomène durable et dynamique*. L'aventure de la coopérative 15 de Mayo n'aurait pu être qu'un avatar, à l'instar des nombreuses expériences qui ont eu lieu au travers du démantèlement d'entreprises publiques par des coopératives intégrées par les anciens fonctionnaires. La courte mais néanmoins déjà riche histoire de la coopérative 15 de Mayo est jusqu'à présent celle d'un succès indéniable. Il est bien sûr possible que de nouveaux problèmes surgissent plus tard et viennent perturber le dynamisme actuel de la structure, mais l'apprentissage du système d'acteurs et le processus de mutation interne de la coopérative semblent tendre vers une stabilisation du «dispositif institutionnel» en place.

Il serait évidemment hâtif, à partir de ce qui précède, de conclure au probable développement de la «formule de Villa María» dans le secteur de l'eau en Argentine. En revanche, le succès de la coopérative 15 de Mayo crée d'ores et déjà un précédent dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine. Il est dorénavant possible que d'autres expériences de décentralisation des services d'eau et d'assainissement en Argentine se réfèrent à ce qui s'est mis en place à Villa María, tant en ce qui concerne le dispositif adopté que la réponse pouvant être apportée à certains problèmes inhérents au choix de ce dispositif. Le secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine n'a plus à "inventer" la définition d'un tel dispositif. Autrement dit, l'expérience de Villa María constitue une *référence potentielle* en matière de décentralisation à une coopérative ouvrière de services d'eau et d'assainissement¹. Il reste à déterminer dans quelle mesure cette référence potentielle a des chances de se convertir en une référence effective.

¹L'existence d'une *référence* constitue un élément qui peut être déterminant pour le développement d'une formule coopérative donnée. Nous rappelons ainsi ici l'exemple fameux de la coopérative électrique de Punta Alta, pionnière en la matière et créée en 1926. C'est en référence à cette première expérience, située dans le sud de la province de Buenos Aires que, dans les quelques années qui suivirent, un grand nombre de coopératives du même type se constituèrent en différents endroits du pays. Ainsi, deux des coopératives étudiées dans cette thèse ont leur origine liée à l'expérience de Punta Alta : la coopérative de Pérez - province de Santa Fe - a d'abord été créée en tant que coopérative électrique en 1933 et celle de Comodoro Rivadavia - province de Chubut - également comme coopérative électrique en 1934. Par la suite, ces coopératives électriques se sont rassemblées au sein d'une fédération, donnant ainsi naissance au très important mouvement coopératif électrique argentin. Pour plus de détails sur ce mouvement, Cf. FACE (Federación Argentina de Cooperativas de Electricidad), 1972, *El Movimiento Cooperativo Eléctrico Argentino : una puesta al día*, Buenos Aires : FACE, 375 pages.

L'influence tangible de la coopérative 15 de Mayo

De fait, l'expérience de la coopérative 15 de Mayo ne reste pas dans l'anonymat. D'une part, la coopérative fait elle-même en sorte que cette expérience soit connue. En particulier, elle envoie certains de ses représentants dans les différentes rencontres relatives au secteur au niveau national¹. D'autre part, l'expérience est également connue au travers de la FENTOS, du fait que la coopérative 15 de Mayo incarne l'un des trois modes de re-positionnement du syndicalisme dans le secteur de l'eau et de l'assainissement². La publicité qui s'ensuit semble porter ses fruits car l'expérience de Villa María suscite la curiosité.

"Cette expérience de Villa María est en train d'avoir une influence dans de nombreux lieux du pays. Ici l'on vient fréquemment. Tous les quinze jours, tous les mois ou tous les deux mois, il arrive des gens d'un endroit différent du pays, qui viennent chercher des références et des informations sur la façon dont s'est formée la coopérative, etc., parce qu'ils ont le désir de tenter des expériences similaires dans leurs régions respectives."³

Cette demande d'informations constitue un premier niveau d'influence dont les effets à terme ne peuvent pas être évalués : cette expérience est encore récente en regard du temps nécessaire à l'émergence d'autres entités.

Cependant, l'influence de la coopérative 15 de Mayo peut déjà être appréhendée au travers de certaines expériences concrètes dans la province de Córdoba, et, en premier lieu, à Villa María même. En effet, au cours de l'année 1994, la municipalité de Villa María a délégué le service de collecte des déchets à une coopérative constituée par les employés municipaux en charge de ce service et il était également question qu'elle procède de même avec le service d'éclairage public. Ces deux projets, bien que se différenciant de la coopérative 15 de Mayo par la nature des services rendus et le personnel concerné⁴,

¹À l'occasion du 8^e Congrès argentin d'assainissement et d'environnement (*8° Congreso Argentino de Saneamiento y Medio Ambiente*) qui s'est tenu à Mar del Plata du 17 au 23 Octobre 1993, nous avons croisé deux membres de la coopérative 15 de Mayo. Ces derniers avaient été investis de deux missions : d'une part, prendre note de tout ce qui se disait, et, d'autre part, faire de la publicité sur l'expérience de la coopérative. À ce dernier titre, les coopérateurs avaient loué un panneau dans l'espace de l'exposition permanente qui se tenait sur les lieux mêmes du colloque. Interrogés à ce sujet, les deux coopérateurs me dirent qu'un certain nombre de personnes étaient venues les voir, étonnées de découvrir qu'il existait une telle entité (coopérative ouvrière) dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

²À ce sujet, nous renvoyons le lecteur à notre encadré présenté précédemment et intitulé : "FENTOS et le nouveau rôle du syndicalisme dans le secteur de l'eau".

³Entretien avec le spécialiste en Communication (23/09/94).

⁴Par rapport à la nature des services, l'on peut dire que, dans le cas de la collecte des déchets comme celui de l'éclairage public, le service rendu ne s'appuie pas sur une très lourde infrastructure, laquelle constitue en revanche un enjeu central dans le cas de l'eau et de l'assainissement. D'autre part, pour les déchets et l'éclairage, le mode de tarification adopté est, sauf rare exception, de type forfaitaire, ce qui conduit à poser différemment

témoignent de tout l'intérêt que trouve la municipalité de Villa María à la formule des coopératives ouvrières. Cet intérêt municipal pour ce mode de délégation de services publics semble avoir été clairement suscité par l'expérience de la coopérative 15 de Mayo, puisque les projets évoqués surgirent à peine une année après la mise en place du «dispositif institutionnel» autour des services d'eau et d'assainissement de la ville.

Dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement à proprement parler, une dizaine de coopératives intégrées par des fonctionnaires de différentes délégations de l'ex-EPOS se seraient formées au cours de l'année 1993¹. La création de la coopérative ouvrière n'implique pas pour autant l'octroi de la concession, elle n'en constitue qu'une étape préliminaire, à la destinée incertaine (comme le montre le cas de la ville de Córdoba évoqué ci-après). Toutefois, en septembre 1994, lors de notre dernier passage dans la province, un autre projet de concession était sur le point d'être signé à Bell Ville, une localité de 30.000 habitants située au sud-est de Villa María, à environ soixante kilomètres. La coopérative ouvrière de Bell Ville assurait alors déjà la prestation des services d'eau et d'assainissement de la localité depuis plusieurs mois. Il ne restait plus qu'à entériner officiellement cet état de fait par les signatures du gouverneur de la province et du maire de Bell Ville, formalité administrative qui devait avoir lieu avant la fin de l'année 1994.

La proximité géographique de Villa María a sans doute eu une influence dans le cas de Bell Ville. Il est en effet probable que les employés de la "Délégation Bell Ville" se soient rendus à Villa María pour y observer les débuts de la coopérative 15 de Mayo avant de se décider à tenter eux aussi l'aventure. Les quelques informations relatives à cette seconde concession² justifient de s'arrêter un instant sur le cas de Bell Ville qui offre deux différences importantes par rapport à celui de Villa María.

En premier lieu, la constitution de la coopérative de Bell Ville s'est effectuée en totale indépendance de la logique syndicale. Le poids du syndicalisme dans la "Délégation Bell Ville" de l'EPOS a toujours été faible³, de sorte qu'il ne s'est pas révélé comme un facteur-clé de la dynamique en cours.

le rapport à l'usager. En ce qui concerne le personnel, il s'agit dans le cas des deux projets indiqués de personnel appartenant autrefois à la municipalité, à la différence des membres de la coopérative 15 de Mayo, auparavant fonctionnaires de la province de Córdoba.

¹Nous en avons identifiées neuf. Soit, par ordre décroissant de la population des municipalités concernées : Córdoba, Villa María, Alta Gracia, Villa Dolores, Bell Ville, Cruz del Eje, Dean Funes, La Calera, Las Varillas. En revanche, nous n'avons guère eu d'écho de création de coopératives ouvrières de même type dans des localités situées hors de la province de Córdoba.

²Nous ne nous sommes pas rendus à Bell Ville au cours de nos séjours de recherche. Cependant, ce cas nous a été évoqué à plusieurs reprises au cours d'entretiens avec des employés de la DIPAS.

³Cela s'explique notamment par le fait que, contrairement au cas de Villa María, il n'y a pas de délégation syndicale à Bell Ville même. Les employés syndiqués dépendent d'une antenne située ailleurs.

En second lieu, la coopérative de Bell Ville n'a pas bénéficié d'une «concession partiellement subventionnée» comme ce fût le cas de Villa María, où la coopérative 15 de Mayo aurait obtenue cette prime spéciale en raison de son caractère pionnier.

"Cette coopérative [15 de Mayo], pour avoir été la première expérience dans la province de Córdoba, a obtenu des avantages économiques vraiment importants (...) des garanties économiques et autres types d'avantages (...) inclus dans le contrat. Toutes ces choses ne sont déjà plus incluses dans les autres expériences que l'on commence à voir dans la province."¹

Ce double constat amène à réfléchir sur le rôle de la *logique syndicale dans la diffusion de la «formule de Villa María»*. L'analyse du cas de Villa María a mis en évidence le rôle essentiel du syndicat local SPOS et de la fédération nationale FENTOS lors de la genèse de la coopérative 15 de Mayo. Elle manifeste également la place de l'acteur syndical dans le fonctionnement actuel de la coopérative. De telles considérations peuvent laisser penser que le destin de la «formule de Villa María» est en quelque sorte inhérent à la logique syndicale. De sorte que la pérennité et le développement de cette formule dépendent très largement de la persistance de l'appui aux coopératives ouvrières comme l'une des stratégies de re-positionnement de la FENTOS, avec toute l'incertitude que peut représenter une telle dépendance. En effet, il n'est pas certain que la FENTOS maintienne indéfiniment cette stratégie, dans laquelle son expérience concrète se limite au seul cas de Villa María. Le cas de Bell Ville, déconnecté de toute logique syndicale, incite à relativiser le poids du facteur "appui du milieu syndical" pour la diffusion de la «formule de Villa María». Il n'apparaît pas (ou plutôt désormais plus) comme un facteur indispensable pour l'émergence d'une coopérative ouvrière intégrée par des anciens fonctionnaires. En même temps, il est illusoire d'interpréter les avantages financiers obtenus par la coopérative 15 de Mayo uniquement comme une prime à la nouveauté. Cette prime n'est-elle pas surtout le fruit de l'appui apporté par l'acteur syndical au moment de négocier les conditions de la concession avec les autorités provinciales ? Sans ce soutien, les employés de la "Délégation Villa María" ne seraient probablement pas parvenus à obtenir des conditions aussi intéressantes. Si la coopérative ouvrière de Bell Ville n'a pas pu négocier ces avantages, n'est-ce pas aussi parce qu'elle n'était pas épaulée par une structure supra-locale susceptible de défendre au mieux les intérêts de la population de ses travailleurs ? Or, l'octroi de bonnes conditions financières à la coopérative 15 de Mayo a constitué un facteur décisif pour l'instauration d'une dynamique rompant avec le fonctionnement de la "Délégation Villa María". L'émergence de la coopérative de Bell Ville, indépendante de la logique syndicale, peut apparaître comme la possibilité pour la «formule de Villa María» de s'autonomiser de cette logique. Cependant, cette nouvelle expérience montre une réelle fragilité, en raison de l'absence de soutien supra-local et de

¹Entretien avec le spécialiste en Communication (23/09/94).

moyens financiers qui permettraient d'instaurer une dynamique effective. Sa pérennité n'est donc pas assurée. L'appui du milieu syndical constitue un facteur, sinon essentiel, tout au moins important pour le devenir de la «formule de Villa María».

La fragilité du devenir de la «formule de Villa María» reçoit une illustration encore plus éclatante dans le cas de la capitale de la province. De la même façon qu'à Villa María, les fonctionnaires de l'ex-EPOS de Córdoba chargés d'exploiter le service d'eau potable de la ville ont créé, sous l'impulsion des autorités provinciales, la coopérative ouvrière *Aguas del Suquia* dans le but d'obtenir la concession de ce service¹. Cependant, ce projet ne s'est finalement pas concrétisé du fait d'un changement de logique de la part de l'acteur provincial.

¹Dans le cas de la ville de Córdoba, seul le service d'eau potable est concerné, compte tenu de la séparation institutionnelle de l'eau potable et de l'assainissement entre la province et la municipalité (Voir encadré).

EAU ET ASSAINISSEMENT DANS LA VILLE DE CÓRDOBA : BREF HISTORIQUE

Les premiers services d'eau potable, d'égouts et d'assainissement pluvial de la ville de Córdoba sont mis en place à l'initiative de la municipalité. Dès l'origine, on a affaire à un système séparatif.

Au début des années 1940, le réseau d'égouts ne se compose que d'un seul collecteur et d'une usine de traitement située à 2 km du centre de la ville, lequel constitue la seule zone desservie. Or, à cette époque, la ville amorce un très fort développement industriel, et devient en quelques années le plus important centre de production d'automobiles du pays. De gros travaux d'infrastructures sont nécessaires. C'est le moment que choisit la municipalité pour "adhérer au système fédéral". Ainsi, la responsabilité des services incombe désormais à l'entreprise fédérale OSN et les investissements suivront à peu près les besoins durant 20 ans.

Au début des années 1960, le réseau d'assainissement pluvial passe sous la responsabilité de la municipalité. Il s'opère aussi un certain décrochage des égouts par rapport aux besoins.

En 1980, avec le démantèlement de OSN, les services d'eau potable et d'égouts de la ville de Córdoba sont placés sous la responsabilité de l'administration provinciale. Le taux de couverture des services atteint alors 85% pour le service d'eau potable, mais seulement 19% pour les égouts. La création de l'EPOS en 1984, qui dispose d'un budget propre, permet une amélioration de la situation jusqu'en 1988, où ces taux atteignent respectivement 95% et 25%.

Avec la loi provinciale N°7850/89 de réforme administrative, l'idée de décentralisation s'impose. Ainsi, en 1990, la municipalité hérite de la responsabilité des égouts, pour lesquels elle élabore un plan de développement prévoyant une desserte de 75% de la population de la ville pour l'an 2000, le service d'eau potable devant être transféré quelques mois plus tard.

Cependant, le service d'eau potable reste finalement sous la responsabilité provinciale (EPOS jusqu'en 1992, DIPAS ensuite). Car l'idée de mettre ce service en concession a gagné du terrain. Or, dans une telle hypothèse, la municipalité n'est pas habilitée à effectuer des concessions d'une durée excédant 15 ans (en fait de 12, prolongeable de 3), tandis que la province peut proposer des concessions allant jusqu'à 30 ans. Et, pour pouvoir inclure dans le contrat de concession des clauses portant sur la construction et le renouvellement d'infrastructures, il faut que celle-ci soit suffisamment longue. C'est ce que montre également les différentes offres spontanées de reprise du service formulées par un puissant groupe local spécialisé dans la construction (le groupe ROGGIO)

C'est dans ce contexte que l'autorité provinciale, soucieuse d'alléger son contingent de fonctionnaires, suggère aux employés de l'ex-EPOS chargés du service d'eau potable de la ville de Córdoba de former une coopérative ouvrière et de formuler un projet de reprise directe du service. La "*Cooperativa de trabajo Aguas del Suquia Ltda.*" voit ainsi le jour en juin 1993 et dépose son projet peu après.

Il s'effectue alors un brutal revirement. Au cours de l'année 1994, alors que la coopérative attend toujours une réponse concernant son projet, l'autorité provinciale décide de recourir à une procédure d'appel d'offre international pour la mise en concession pour une durée de 30 ans du service d'eau potable de la ville de Córdoba. La coopérative ouvrière se trouve de fait écartée de ce processus sur le point d'aboutir aujourd'hui (1995). Après une phase de qualification technique, trois consortiums restent en lice. Ils sont respectivement menés par la *Lyonnaise*, *Northumbrian Water* et l'association *Générale des Eaux - Thames Overseas*.

Au départ, la *logique de décentralisation* prime et il s'agit, pour la province, de se débarrasser du plus grand nombre d'employés publics au moindre coût. Dans cette optique, le recours à la concession à une coopérative ouvrière paraît pertinente, puisqu'elle est synonyme d'économie. D'où la promotion de la création de la coopérative *Aguas del Suquia* en vue de lui confier le service en concession avant de transférer la propriété des services à la municipalité.

Ensuite, les autorités provinciales opèrent subitement un important revirement, où la *logique de "privatisation"* (au sens de concession à un acteur privé investissant d'importants capitaux dans le service) se substitue à celle de décentralisation. Il est fort probable que le

succès de la mise en concession des services de la zone métropolitaine de Buenos Aires a eu une influence sur le changement de position de l'acteur provincial. La décision de ce dernier de recourir à une procédure d'appel d'offres international signe en tout cas l'arrêt de mort de toute prétention de la coopérative *Aguas del Suquia* d'obtenir la concession du service d'eau potable de Córdoba. Et, finalement, l'histoire de cette coopérative ouvrière n'aura constitué qu'un épisode secondaire de l'histoire assez chaotique des services d'eau et d'assainissement de la capitale provinciale (Voir encadré).

Ces quelques éléments montrent que l'expérience de Villa María a, en dépit de sa courte histoire, d'ores et déjà exercé une influence dans le secteur de l'eau et de l'assainissement de la province de Córdoba et également dans l'organisation d'autres services urbains. Néanmoins, si la viabilité et la pérennité de la coopérative 15 de Mayo paraissent acquises, il convient d'être beaucoup plus prudent en ce qui concerne les possibilités pour la «formule de Villa María» de faire école dans la province de Córdoba et, *a fortiori*, dans l'ensemble du territoire argentin.

TROISIÈME PARTIE :
LES CARACTERISTIQUES DE LA RECOMPOSITION CONCRETE DU
SECTEUR AU NIVEAU LOCAL :
DIVERSITE DES SOLUTIONS ET APPRENTISSAGES

À la lumière des études de cas précédents, il est à présent possible de mener un certain nombre de réflexions transversales concernant la problématique générale de ce travail, à savoir : la manière dont se réorganise concrètement la gestion d'un service d'eau et d'assainissement en Argentine (en tant que service public urbain) dans le contexte actuel néo-libéral, lequel remet à plat l'organisation du secteur de l'eau et de l'assainissement dans son ensemble. Ces réflexions vont s'organiser autour de deux idées principales, correspondant aux deux chapitres de la partie.

En premier lieu, la période actuelle se caractérise, en Argentine, par une influence tangible du discours néo-libéral dans la sphère des services publics, dont les modes d'organisation - jusque là basés pour la plupart sur un fort degré d'implication de l'État - sont fortement ébranlés. Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, ce moment historique de redéfinition voit cependant l'invention et la production d'une très grande diversité d'architectures institutionnelles et de modalités organisationnelles. De sorte que, bien que motivée par une remise en question commune, la redéfinition du secteur ne conduit pas à l'adoption d'un modèle unique d'organisation.

En second lieu, les recompositions en cours sont à comprendre dans une perspective dynamique. En effet, le choix et l'évolution des solutions adoptées résultent de processus d'apprentissage progressifs par lesquels se façonnent non seulement les systèmes d'organisation et leurs règles, mais également les acteurs impliqués eux-mêmes. Aussi, l'analyse de ces processus est toute aussi importante que celles des formes concrètes - parfois transitoires et éphémères - sous lesquelles ils se cristallisent. La pérennisation des différents «dispositifs institutionnels» émergents en de véritables «modèles» stabilisés est incertaine. La mise en place d'une régulation sectorielle, reposant sur des instruments juridiques, ne saurait la garantir à elle seule. Car cette pérennisation passe par la construction de la légitimité des solutions retenues, laquelle met en œuvre tout un ensemble de mécanismes de régulation sociale et politique qui débordent le seul secteur concerné.

CHAPITRE 1 :

LA DIVERSITE DES FORMES CONCRETES DE LA RECOMPOSITION : MONDIALISATION DES MODELES VS IRREDUCTIBILITE DU LOCAL

Suite à la faillite du «modèle OSN», le secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine se trouve actuellement dans une phase de redéfinition et de recherche de nouveaux modèles. Celle-ci s'effectue dans un contexte économique et politique qui a été qualifié de "moment néo-libéral" et dont les caractéristiques débordent du seul secteur de l'eau et de l'assainissement et de l'Argentine.

L'objet de ce chapitre est de confronter les modèles prônés par les théories inhérentes à la tendance néo-libérale largement mondiale avec les formes concrètes prises par la recomposition du secteur au niveau local au travers des «dispositifs institutionnels» qui ont été observés sur le terrain dans le cadre des études de cas effectuées en seconde partie de ce travail. L'existence d'un indéniable décalage entre les deux conduira à réfléchir sur les causes le motivant.

I- LA DIVERSITE DES FORMES CONCRETES DE LA RECOMPOSITION

A- LE CONTEXTE DE LA REDEFINITION : LE TOURNANT NEO-LIBERAL

La recomposition actuelle du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine ne constitue qu'un volet d'une recomposition plus large des activités de service public dans ce pays. Comme cela a déjà été indiqué, les secteurs de l'électricité, des télécommunications, du gaz (pour n'en citer que quelques uns) ont connu dans ce pays de profonds bouleversements, voyant le retrait de l'État en tant que prestataire de ces services au bénéfice de consortiums privés internationaux. Toutefois, ce phénomène, caractéristique de l'Argentine des années 1990, n'est pas proprement argentin. Il est le reflet d'une tendance largement supranationale, puisque d'ampleur mondiale, et qu'il est possible de qualifier de "tournant néo-libéral"¹.

¹L'expression "tournant néo-libéral" est empruntée à l'ouvrage dirigé par Bruno JOBERT, 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris : L'Harmattan, 328 p. (coll. Logiques Politiques"). Elle nous semble valable également pour désigner les évolutions en cours dans une sphère géographique plus large.

Les services publics : des marchés nouveaux et internationaux

Ce tournant néo-libéral se caractérise par l'ouverture au capitalisme international d'un grand nombre d'activités auparavant cantonnées à l'intérieur des sphères nationales et relevant d'acteurs essentiellement publics.

Selon la théorie néo-libérale, une redéfinition du rôle de l'État est indispensable. Afin de procéder à la nécessaire réduction des déficits publics, l'État doit se dégager des activités de production pour se cantonner aux seules fonctions de régulation du marché. Cela a pour corollaire la réorientation vers une logique de marché d'un certain nombre d'activités y échappant jusqu'alors, parmi lesquelles les services publics marchands. En ce qui concerne ces derniers, le caractère marchand l'emporte alors sur le caractère service public. L'utilisation dans ses propres rapports de l'expression "*market oriented*" par un organisme comme la Banque Mondiale reflète bien cette tendance¹.

De plus, cette réorientation s'inscrit dans le contexte de la mondialisation. C'est pourquoi, ces marchés doivent être considérés comme dépassant largement le seul cadre national et permettre l'implication d'entreprises étrangères ainsi que de groupes internationaux. La généralisation de l'appel d'offres international comme procédure de référence pour l'organisation de ces nouveaux marchés témoigne de cette tendance.

Eau : la référence aux modèles français et anglais

Le secteur de l'eau et de l'assainissement se prête mal aux grands programmes de libéralisation et d'ouverture à la concurrence que connaissent les télécommunications, l'énergie,... Dans ce secteur, les réformes qui se produisent dans la perspective néo-libérale utilisent principalement comme références le modèle anglais de privatisation et régulation, et le modèle français de concession ou, plus généralement, de gestion déléguée².

L'influence de ces deux modèles dans la recomposition actuelle du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine est patente. Elle apparaît notamment au travers d'outils institutionnels et d'un vocabulaire juridique importés de France et d'Angleterre. La création d'organismes de régulation ainsi que les noms qui leur sont donnés (*Entes Reguladores*, *Ente de Regulación*) renvoient clairement au modèle et à la terminologie anglaise, tandis que les termes de *autoridad concedente*, *concesión* et *concesionario* renvoient au vocabulaire

¹Rapport sur le développement dans le monde 1994. Une infrastructure pour le développement.- Washington D.C. : The World Bank, 1994.

²Cf. KESSIDES (Ch.), 1993, *Institutional options for the provision of infrastructure*, Washington D.C. : The World Bank, 56p., discussion paper et TRICHE (Th.), 1994, *Designing water supply & sewerage, oversight institutions to fit the local context*, Washington D.C. : The World Bank, Lansdowne conference paper.

français. Ces outils et ce vocabulaire, et plus encore, les logiques qu'elles sous-tendent, n'existaient pas auparavant. Parler de concession dans le cas de COMACO ou de COOPESER n'a pas de sens, car ces coopératives gèrent en toute autonomie leurs services sans que les municipalités n'exercent de contrôle véritable¹. Quant au mot régulation, aujourd'hui omniprésent, il n'existait simplement pas. Avec l'émergence du vocabulaire anglais et français, la séparation entre une entité chargée de l'opération des services et une entité en charge de la régulation est entérinée. Il y a là une influence manifeste et durable du tournant néo-libéral dans le secteur.

Tout semble indiquer que la recomposition du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine doit conduire à une convergence des solutions institutionnelles sur la base des seuls modèles français et anglais. Néanmoins, en dépit d'une logique mondiale et convergente dans ses principes, on constate la cristallisation de solutions très diverses, aussi bien en termes de contenus concrets des concepts nouveaux utilisés que de «dispositifs institutionnels» adoptés.

B- LA POLYSEMIE DU VOCABULAIRE

Les différents discours et textes juridiques s'attachant à la redéfinition du secteur de l'eau et de l'assainissement aussi bien au niveau des provinces qu'au niveau local utilisent une terminologie commune, inspirée - comme nous l'avons souligné -, des modèles français et anglais. Mais il serait illusoire de déduire de l'utilisation de ce vocabulaire commun une convergence vers un type unique de solutions institutionnelles. Car les termes employés désignent en fait des réalités concrètes notablement différentes d'une province à l'autre, voire à l'intérieur d'une même province. Il est ainsi impossible, en Argentine, de fournir une définition univoque et valable pour tout le pays de termes aussi essentiels que ceux de privatisation, concession ou régulation.

Privatisation

Le sens attribué au mot "privatisation" est en fait assez confus en raison de la double influence française et anglaise. Ainsi, dans le cas de l'aire métropolitaine de Buenos Aires et de la province de Santa Fe, la "privatisation" des services signifie en fait leur mise en concession à un consortium privé pour une longue durée (30 années). L'usage du terme

¹Même si le terme de concession apparaît dans les documents juridiques permettant à ces coopératives d'exercer leur activité, l'idée de concession - au sens français - est absente. En effet, dans l'acception française du terme, la concession suppose une implication effective de la municipalité.

"privatisation" renvoie alors au modèle français. Il est d'ailleurs inexact, car il ne s'agit pas à proprement parler d'une privatisation, étant donné qu'il n'y a pas vente d'actifs. En revanche, l'influence du modèle anglais se manifeste dans la province de Mendoza, où la transformation de l'ancienne entreprise en société anonyme et l'ouverture d'une partie de son capital à des investisseurs étrangers constitue bien une privatisation au sens strict du mot (bien que partielle, l'État restant l'actionnaire majoritaire). Ces exemples montrent que le terme ne saurait recevoir une définition qui soit à la fois précise et recouvrant toutes les réalités. Parler de "privatisation" dans le secteur de l'eau en Argentine, c'est en fait évoquer l'implication d'acteurs privés dans ce secteur, sans qu'il soit possible de préciser une modalité spécifique par laquelle cette implication est susceptible de se concrétiser.

Concession

Le terme "concession" est évoqué à diverses reprises et dans nombreux cas de figure. S'il désigne toujours une situation dans laquelle le responsable "naturel" d'un service en confie l'opération à un tiers, le contenu concret des modalités de cette opération est à nouveau très variable d'un endroit à l'autre. Ainsi, le contrat de concession, qui constitue l'un des textes juridiques précisant lesdites modalités, fait l'objet d'un document de plusieurs centaines de pages dans le cas de Buenos Aires, tandis que, dans le cas de Villa María, il ne comprend que quelques feuillets, stipulant un simple accord très vague et laissant de nombreux points en suspens. Il en va de même en ce qui concerne les conditions d'octroi d'une concession. Si l'appel d'offres apparaît comme une référence en la matière, elle ne constitue pas la seule modalité utilisée *de facto*, comme en témoigne à nouveau le cas de Villa María où la concession s'est faite de gré à gré.

Régulation

Le vocable "régulation" - même en se limitant à son acception la plus restreinte, à savoir l'ensemble des instruments juridiques définis pour contrôler le(s) prestataire(s) - recouvre également des contenus concrets différents. Si, dans un grand nombre de provinces, on assiste à la création d'organismes de régulation et/ou de cadres du même nom, le niveau territorial et la compétence de ces organismes et cadres varient notablement. Alors que, dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires, l'ETOSS (*Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios*) dispose d'instruments très détaillés de régulation mais limités à la seule zone concédée à Aguas Argentinas, la province de Córdoba a défini un cadre de régulation valable sur tout le territoire provincial, mais beaucoup moins précis et surtout moins contraignant, les véritables "enjeux" (régulation tarifaire, planification des investissements,...) se jouant au niveau local entre la municipalité et son concessionnaire, comme en témoigne l'exemple de

Villa María. De plus, à l'intérieur d'un espace régulé par une même entité, le contenu concret du terme de régulation est susceptible de varier. Ainsi, le cadre de régulation mis en place dans la province de Santa Fe énonce un certain nombre de principes valables sur tout le territoire provincial. Cependant, les modalités effectivement applicables varient selon le type d'opérateur concerné. Leur définition est beaucoup plus précise dans le cas du consortium *Aguas Provinciales de Santa Fe* que pour les coopératives.

L'utilisation d'un vocabulaire commun, nous le voyons, ne signifie pas l'unité des réalités. La véritable polysémie du vocabulaire est plutôt de nature à générer des ambiguïtés.

C- DES «DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS» DE TOUT TYPE

Nos quatre études de cas mettent en évidence quatre «dispositifs institutionnels» différents. Mais ces études de cas n'épuisent en rien la diversité des «dispositifs institutionnels» existants aujourd'hui en Argentine. Les informations que nous avons pu collecter quant à la situation de provinces et localités argentines n'ayant pas fait l'objet d'une présentation dans le cadre de ce travail sont de nature à confirmer l'incroyable diversité des situations existantes. Afin de prendre la mesure de cette diversité sans entrer dans une présentation détaillée d'autres «dispositifs institutionnels», arrêtons-nous sur deux aspects qui en sont plus particulièrement révélateurs : l'opérateur et le degré de complexité.

Une variété d'opérateurs

La réalité concrète d'opérateur varie sensiblement d'un service à l'autre. Trois caractéristiques participent de cette diversité : sa nature juridique, l'échelle d'intervention et la portée de ses compétences.

La nature juridique, tout d'abord. Grâce à nos différentes sources d'informations, nous avons pu identifier une myriade de statuts juridiques différents :

- Administration provinciale centralisée : l'entité compétente en matière de prestation des services est alors une subdivision d'un ministère de la province considérée (en général, du Ministère d'Économie et des Travaux et Services Publics), laquelle ne dispose pas de personnalité juridique. Dans la province de Chubut, la DOSyG (*Dirección de Obras Sanitarias y de Gas*) est une administration centralisée¹.

¹La DOSyG est en effet une sous-division de la DSP (*Dirección de los Servicios Públicos*), laquelle dépend du Ministère de l'Économie et des Travaux et Services Publics de la province. Il faut toutefois relever que, compte tenu de l'ampleur du mouvement coopératif dans cette province (Cf. étude de cas correspondante), l'activité de la

- Organisme provincial "autarcique" (*Ente Autárquico*) : rattaché à un ministère (comme le cas précédent) et toujours assujettie aux normes du seul droit administratif, l'organisme dispose toutefois d'une personnalité juridique et d'une autonomie limitée. L'EPAS (*Ente Provincial de Agua y Saneamiento*) dans la province de Neuquén constitue un exemple d'organisme "autarcique" dans le secteur de l'eau.

- Entreprise publique provinciale (*Sociedad del Estado*): l'autonomie de l'entité est plus affirmée, en particulier au travers de l'allocation d'un budget propre. Tel est le cas de *Obras Sanitarias Sociedad del Estado* de la province de San Juan.

- Entreprise privée à capitaux entièrement étatiques : bien qu'appartenant à un État provincial, l'entreprise est entièrement régie par le droit privé. La province de Jujuy a opté pour cette formule avec la création de *Aguas de los Andes S.A.* au cours de l'année 1995¹.

- Entreprise privée à capitaux mixtes : l'entreprise est régie par le droit privé et son capital réparti entre l'acteur public et des actionnaires privés. Tel est le cas de l'entreprise *Obras Sanitarias de Mendoza Sociedad Anónima*, dont le capital, ouvert au secteur privé, appartient majoritairement à la province de Mendoza.

- Entreprise privée à capitaux privés (Société Anonyme privée). Ce cas de figure correspond aux consortiums *Aguas Argentinas S.A.* pour l'aire métropolitaine de Buenos Aires, *Aguas provinciales de Santa Fe S.A.* et *Aguas de Corrientes S.A.* dans les provinces correspondantes, *Aguas de Córdoba S.A.* pour le service d'eau de la ville de même nom².

- Service municipal ou entreprise municipale. Des villes importantes comme Mar del Plata (province de Buenos Aires), Río Cuarto (province de Córdoba), et même de la ville de Córdoba (égouts seulement) ont leurs services gérés sous cette forme. Mais c'est également le cas d'un très grand nombre de villes de taille moindre disséminées sur tout le territoire national. Signalons que plusieurs statuts sont possibles à l'intérieur de cette même rubrique, en fonction de l'autonomie dont dispose le service par rapport à la municipalité de tutelle (service centralisé ou décentralisé,...).

DOSyG en tant que "opérateur" de services est très limitée, puisque réduite aux localités rurales les plus petites de la province (celles qui ne sont pas en mesure de se doter d'une coopérative).

¹*Aguas de los Andes S.A.* remplace l'ancienne DAPS (*Dirección Provincial de Agua Potable y Saneamiento de Jujuy*). C'est une société anonyme dont les associés sont aujourd'hui la province de Jujuy et les employés de l'ex-DAPS eux-mêmes (dont 97% d'entre eux ont accepté de renoncer à leur statut de fonctionnaires pour intégrer la nouvelle structure). En effet, en conformité à la loi de propriété participative (*Ley de propiedad participativa*) applicable aux entreprises de droit privé dans le domaine des services publics, 10% des actions ont été transférés à ce personnel.

²Signalons toutefois que, conformément à la loi de propriété participative déjà évoquée, 10% du capital de chacune de ces différentes entreprises a été transféré à leurs employés respectifs.

- Coopérative ouvrière. Rappelons cependant que le cas étudié dans notre travail (coopérative 15 de Mayo à Villa María) constitue le seul exemple de ce type dans le secteur de l'eau.

- Coopérative d'usagers, qui, à l'instar des exemples étudiés (SCPL, COOPESER et COMACO), peut revêtir des caractéristiques elles-mêmes diverses. Cette forme, nous l'avons vu, concerne les localités rurales, ainsi qu'un certain nombre de petites et moyennes villes.

- D'autres structures communautaires : *sociedades de fomento*, *juntas vecinales*,... La province de Mendoza compte ainsi un certain nombre de *Uniones Vecinales* qui assurent la distribution d'eau potable dans des localités rurales.

Ensuite, si le démantèlement de OSN marque également la fin d'un opérateur au rayonnement national, les échelles auxquelles les opérateurs exercent leur activité ne sont pas toutes comparables. La diversité des échelles d'intervention est en partie corrélée à celle des statuts décrits ci-dessus. Néanmoins, il s'agit d'une diversité d'une autre nature et, à ce titre, il est intéressant de l'exposer. En les classant de la plus globale à la plus locale, il est possible de recenser les catégories suivantes :

- L'échelle régionale : l'opérateur dessert l'intégralité ou de larges portions d'une province donnée, incluant aussi bien des centres urbains importants que des localités modestes, voire rurales. Les entreprises *Obras Sanitarias de Mendoza S.A.*, qui opère dans la province de Mendoza, et *Aguas de los Andes S.A.*, dans la province de Jujuy, relèvent de cette catégorie.

- L'échelle "pluri-urbaine" : par cette expression, il faut entendre la desserte par un opérateur donné de plusieurs villes situées en différents points du territoire, les services des localités rurales et semi-rurales situées entre ces villes n'étant pas pris en compte. Tel est le cas de l'entreprise *Aguas provinciales de Santa Fe S.A.* qui assure l'opération des services des 14 centres urbains principaux de la province de Santa Fe, les autres villes et localités étant pour la plupart desservies par des coopératives. Tel est également le cas de l'entreprise *Aguas de Corrientes S.A.*, concessionnaire pour une durée de 30 ans des services de la ville de Corrientes et de 9 autres villes de la province du même nom.

- L'échelle métropolitaine : l'opérateur délivre ses services sur toute une conurbation. L'exemple le plus évident est celui de *Aguas Argentinas S.A.* qui opère sur l'aire métropolitaine de Buenos Aires. Il convient néanmoins de remarquer que, dans le cas de *Aguas Argentinas*, l'aire sujette à concession ne constitue qu'un sous-ensemble de l'aire métropolitaine de Buenos Aires, certaines municipalités connexes à la zone concédée

restant sous la responsabilité de l'entreprise *Obras Sanitarias de Buenos Aires*, laquelle dépend de la province de Buenos Aires.

- L'échelle urbaine : l'opérateur assure la desserte d'une ville ou d'une localité donnée. Ce cas est assez fréquent, la coopérative 15 de Mayo à Villa María ou les coopératives de la province de Chubut dans les différentes localités de la province constituant des exemples parmi d'autres. Notamment, toutes les villes assurant directement la gestion de leurs service d'eau et d'assainissement se trouve dans ce cas de figure.

- L'échelle locale, infra-urbaine : l'opérateur limite son activité à un quartier ou à une portion de zone urbaine. Citons ici COMACO dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires ou encore la coopérative COOAGUA opérant en bordure de Comodoro Rivadavia à partir d'eau achetée en "bloc" à la SCPL.

Enfin, la définition des attributions et compétences de l'opérateur est également très variable. Cela est notable lorsque l'on considère la question des travaux d'extension et de rénovation des infrastructures. Nous avons vu que le rôle précis de l'opérateur en ce domaine, d'une part variait d'un cas de figure à l'autre, et, d'autre part, n'était pas toujours aisé à établir. Une panoplie de possibilités existe entre la responsabilité et la réalisation de l'intégralité des travaux et le désengagement total de cette question. Il en va de même en ce qui concerne la tarification. Celle-ci est parfois définie par le prestataire, parfois imposée par un tiers au prestataire, d'autres fois encore est le résultat d'une négociation dans laquelle le prestataire prend part. Cette définition fluctuante des attributions et compétences de l'opérateur renvoie au thème évoqué auparavant de la polysémie du vocabulaire.

Des degrés de complexité différents

La complexification des solutions institutionnelles mises en place au cours de ce moment de recomposition du secteur constitue une tendance générale, en raison de l'éclatement du modèle monolithique de OSN et de l'avènement d'une séparation fonctionnelle entre opération et régulation. Néanmoins, au-delà de cette caractéristique relativement généralisée¹, force est de constater une gradation dans la complexité des «dispositifs institutionnels» adoptés.

Le niveau de complexité d'un «dispositif institutionnel» donné se manifeste tout d'abord dans le nombre d'acteurs qu'il implique. Rappelons que, conformément à la définition

¹Si cette caractéristique est souvent présente, elle n'est toutefois pas systématique. Ainsi, dans le cas de Comodoro Rivadavia, on ne peut pas véritablement parler de séparation fonctionnelle entre opération et régulation pour décrire les relations entre la municipalité et la SCPL.

que nous avons donné à l'expression «dispositif institutionnel», nous ne considérons que les acteurs formellement intégrés à ces dispositifs. Le nombre d'acteurs participant d'un dispositif institutionnel est variable. Ainsi, tandis que, à Buenos Aires, le «dispositif institutionnel» se compose de deux acteurs (ETOSS et Aguas Argentinas¹), celui de Villa María en implique trois (la coopérative 15 de Mayo, la municipalité de Villa María et l'entité provinciale, la DIPAS - *Dirección Provincial de Agua y Saneamiento*). Dans le cas de Comodoro Rivadavia, au moins quatre acteurs doivent être considérés : la coopérative SCPL, la municipalité de Comodoro Rivadavia, l'organisme provincial DGSP - *Dirección General de Servicios Públicos* -, et la coopérative COOAGUA qui achète de l'eau en bloc à la SCPL².

Mais la plus ou moins grande complexité des «dispositifs institutionnels» se révèle également dans la multiplicité des échelles territoriales qui s'y trouvent articulées. En particulier, nous pouvons noter que le rapport entre échelle d'opération et échelle de régulation est variable selon le cas de figure considéré. Ainsi, dans le cas de l'aire métropolitaine de Buenos Aires, les deux acteurs *Aguas Argentinas* et ETOSS ont le même territoire de compétence : réalité technique, opération et régulation participent du même niveau territorial. Il en va différemment dans le cas de la province de Santa Fe où, d'une part, il existe une pluralité d'opérateurs (reflétant une réalité technique : un ensemble de réseaux éparpillés sur l'ensemble du territoire de la province), et, d'autre part, un seul et même organisme assure la régulation au niveau de la province entière. De même, dans la province de Córdoba, si la décentralisation des services met l'accent sur l'échelle locale (municipalité seule dans le cas d'une gestion directe, municipalité et "concessionnaire"³ dans les autres cas), elle s'accompagne du maintien de missions de planification et de certaines procédures de contrôle au sein d'un organisme provincial, la DIPAS (*Dirección Provincial de Agua y Saneamiento*) : un «dispositif institutionnel», défini au niveau local, implique donc également un acteur agissant à l'échelle provinciale.

Des modalités de gestion hétérogènes

Enfin, les différences que l'on peut recenser à partir des études de cas sur des aspects techniques et stratégiques de gestion tels que les modalités de tarification, le mode de

¹Il faut toutefois préciser que l'ETOSS (*Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios*), est un acteur formé lui-même par trois acteurs distincts : la Nation, la province de Buenos Aires et la municipalité de Buenos Aires.

²Il s'agit du nombre "minimum" d'acteurs devant être pris en compte, car, *stricto sensu*, ce nombre est plus important, compte tenu de l'existence d'une autre entité achetant également l'eau en bloc, la coopérative *Diadema Argentina* (bien que celle-ci soit de dimension très réduite). D'autre part, et surtout, une fois le nouvel aqueduc construit, la municipalité de Caleta Olivia et la province de Santa Cruz viendront s'ajouter au dispositif existant.

³Nous mettons le mot "concessionnaire" entre guillemets pour souligner le caractère flou du lien contractuel pouvant exister entre les deux parties, comme c'est le cas à Villa María.

financement des travaux ou la gestion des impayés nous confirment dans cette idée de diversité.

Ainsi, la définition et l'actualisation des tarifs font l'objet de clauses contractuelles préalablement définies dans le cas de Buenos Aires, tandis qu'à Comodoro Rivadavia (et, respectivement, Martín Coronado et Pérez), elles sont définies unilatéralement par la SCPL (respectivement COMACO et COOPESER). De même, alors que, à Comodoro Rivadavia, la SCPL coupe le service aux usagers n'ayant pas acquitté leur facture, la coopérative 15 de Mayo à Villa María développe toute une série de possibilités d'échelonnement des dettes afin d'éviter la coupure de service. Ou encore, tandis que le financement des travaux se réalise au moyen d'emprunts massifs réalisés par le concessionnaire dans le cas de Buenos Aires, la construction du nouvel aqueduc desservant Comodoro Rivadavia engage principalement des fonds fédéraux et des provinces de Chubut et Santa Cruz.

Ces quelques exemples, choisis parmi d'autres, suffisent pour illustrer l'idée que les options de gestion mises en place ne répondent pas à une logique technique, économique et comptable s'imposant de manière uniforme.

II- METISSAGE DES MODELES ET "IDIOSINCRASIA"

Au-delà du constat de leur grande diversité, il est possible de décerner dans les «dispositifs institutionnels» les influences relatives des modèles anglais et français ainsi que de spécificités locales.

A- DES EMPRUNTS SIMULTANES AUX MODELES DE REFERENCE

Lorsque nous observons de plus près les «dispositifs institutionnels» étudiés, nous pouvons constater qu'ils ont été constitués sous une influence simultanée du modèle anglais de régulation et du modèle français de délégation. Dans le cas de l'aire métropolitaine de Buenos Aires, nous trouvons un concessionnaire (*Aguas Argentinas*) et un concédant (l'État national argentin) - ce qui correspond au modèle français¹, mais, simultanément, une entité régulatrice (l'ETOSS) est mise en place, ce qui dénote une claire influence anglaise. De même, le cadre de régulation adopté dans la province de Santa Fe fait coexister des notions telles Autorité compétente (*Autoridad Competente*), Concessionnaire (*Concesionario*) et Entité Régulatrice (*Ente Regulador*), ce qui témoigne clairement de cette influence

¹Selon les termes mêmes du contrat de concession.

simultanée des modèles¹. En conséquence, l'Argentine n'apparaît pas comme un ensemble de lieux de concurrence entre les deux modèles de référence sur la scène internationale. Il y a des emprunts simultanés aux deux modèles. Le pays n'est donc pas le théâtre d'un simple phénomène de "mimétisme institutionnel", mais apparaît plutôt comme un creuset dans lequel s'opère un "métissage" entre ces modèles. Cette situation prévaut également dans d'autres pays d'Amérique Latine, comme l'a montré Henri COING².

B- L'EXPRESSION D'UNE *IDIOSINCRASIA* OU L'IRREDUCTIBILITE DU LOCAL

Un facteur d'explication de la diversité des situations réside dans les multiples combinaisons qu'il est possible d'opérer entre modalités des deux modèles. En empruntant à l'un et l'autre des modèles, chaque «dispositif institutionnel» se constitue sa propre particularité. Cependant la réalité et la diversité des «dispositifs institutionnels» ne s'explique pas seulement par une hybridation différentielle des modèles français et anglais. Elle ne peut se comprendre qu'en référence aux réalités locales spécifiques, réalités tant sectorielles que plus globales.

Il faut tout d'abord évoquer la prégnance d'éléments hérités du «modèle OSN» (conception du service, procédures, normes,...). Or, cet héritage est variable selon les endroits. Nous avons vu que, à Chubut, la décentralisation se traduit par un transfert très faible de personnel à la province et par très peu de savoir-faire³, compte tenu de l'organisation antérieure de OSN en Patagonie. Le recours à des coopératives s'inscrit en forte opposition avec la mentalité de l'ingénieur OSN pour lequel ces structures ne sauraient constituer autre chose que du "bricolage" (cf. l'expression utilisée de *violonista de cuarta*). À l'autre extrémité, dans le cas de l'aire métropolitaine de Buenos Aires, où la prégnance du «modèle OSN» a été la plus forte⁴, le «dispositif institutionnel» mis en place se révèle, dans sa conception même, rétif à une inclusion formelle de structures coopératives, témoignant d'une permanence des mentalités sur ce thème en dépit des changements institutionnels.

Mais les spécificités locales des dispositifs adoptés reflètent également l'expression de caractéristiques locales irréductibles au seul secteur de l'eau, lesquelles engagent la mentalité

¹En effet, la notion de *Autoridad Competente* renvoie au modèle français de la concession (et, plus généralement, de la délégation), tandis que celle de *Ente Regulador* renvoie au modèle anglais.

²COING (H.), 1996, "Mimétisme ou métissage ?" in *Annales des Ponts et Chaussées*, n°80, pp. 58-63.

³L'organisation de l'entreprise par région fait que, dans la zone patagonienne, le transfert de compétences a bénéficié à la province de Neuquén (où se situait auparavant la "Centrale Régionale" de OSN), ceci au "détriment" des autres provinces incluses dans ladite zone (Rio Negro, Santa Cruz, Chubut et du territoire national de Tierra del Fuego).

⁴C'est en effet la seule zone où l'entreprise continue à exercer son activité après la décentralisation des services au début des années 1980.

et la culture. C'est ce que révèle, à notre sens, l'utilisation récurrente du terme *idiosincrasia* par plusieurs de nos interlocuteurs, et ce, dans différentes provinces¹. Lorsque nous interrogeons les responsables de coopératives de Chubut sur les raisons pour lesquelles, selon eux, le succès rencontré par la "solution coopérative" en matière d'organisation ne se retrouve pas dans les autres provinces de Patagonie, ceux-ci évoquent l'*idiosincrasia* pour insister sur les spécificités de la province de Chubut, n'hésitant pas à suggérer une prédisposition à la mentalité coopérative héritée des premiers immigrants qui ont "fait" la province : les Gallois au Nord et les Boers au Sud. C'est encore le terme de *idiosincrasia* qui est évoqué à Villa María, lorsque nous interrogeons certains coopérateurs sur ce qui explique la réussite de la mobilisation pour former une coopérative ouvrière et obtenir l'octroi de la concession des services, mobilisation qui, selon les mêmes coopérateurs, ne saurait, pour cette raison, se reproduire automatiquement ailleurs. Ainsi, le caractère propre du lieu constituerait l'un des déterminants du «dispositif institutionnel» choisi comme de l'évolution des relations entre les acteurs.

S'il serait réducteur d'expliquer la diversité des solutions adoptées au niveau local par la seule contingence attachée à ce niveau, l'utilisation répétée du vocable *idiosincrasia* par les personnes interrogées semble révéler l'irréductibilité du local dans la définition des solutions. Aussi, ces spécificités locales doivent être prises en compte pour assurer une définition et une évolution viables du mode de gestion des services.

S'il existe bien une tendance générale à la redéfinition du rôle de l'État sous l'impulsion du paradigme néo-libéral, les solutions concrètes adoptées montrent leur grande diversité. Ainsi, bien que motivée par une remise en question commune, la redéfinition du secteur ne conduit pas à l'adoption d'une solution unique. Ce constat participe d'une problématique bien plus large que la réorganisation du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine. La prégnance de caractéristiques locales irréductibles face à des tendances globales a été mise en évidence dans l'organisation d'autres secteurs, comme l'électricité ou les télécommunications². Ainsi, Olivier COUTARD a montré que l'organisation des systèmes électriques sur la longue durée témoigne d'un apparent paradoxe : d'une part, un certain nombre de principes d'organisation technico-économiques se sont progressivement diffusés en tout point de la planète permettant l'émergence et la stabilisation d'un système universel

¹Le mot *idiosincrasia*, difficilement traduisible, revêt la signification suivante : manière d'être, de se comporter, de penser et d'agir d'un peuple au niveau régional, voire local.

²COUTARD (O.), 1997, "L'organisation industrielle des systèmes électriques sur la longue durée : régularités et variations" in MARIÉ (M.), GARIÉPY (M.) (sous la dir. de), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris : L'Harmattan (467 p.), pp. 87-105.

basé sur l'idée d'interconnexion ; d'autre part, ces principes se sont déclinés dans des modalités concrètes différenciées selon les pays, sous l'influence de facteurs pour la plupart exogènes au secteur électrique et propres à chaque pays. De même, après avoir constaté que dans tous les pays européens le secteur des télécommunications connaît une mutation qui se caractérise par un changement du rôle de l'État (de producteur à régulateur), Édith BRENAC note que les modalités et rythmes d'évolution de cette mutation varient nettement d'un pays à un autre¹.

Le constat précédent met à mal l'idée promue par les institutions internationales selon laquelle la résolution des problèmes rencontrés par les services en crise peut être trouvée par l'importation de "kits institutionnels". Car une telle vision technique et instrumentale des changements institutionnels suppose une homogénéité des situations laquelle est clairement démentie par les faits. Ceux-ci montrent que nous n'assistons pas à de simples transferts de solutions toutes prêtes, mais à la création de solutions nouvelles, diverses et hybrides, résultant d'emprunts variés aux modèles de référence, mais également de l'irréductible expression de spécificités locales.

Il convient toutefois de souligner que la diversité observée correspond à un moment particulier de l'histoire du secteur étudié. Celui-ci est en pleine redéfinition. La multiplicité des solutions qui surgissent ne serait-elle pas inhérente à la spécificité de ce moment ? Autrement dit, après une phase transitoire d'inventions de solutions les plus variées, ne va-t-on pas assister à un mouvement de convergence vers un nombre beaucoup plus restreint de schémas stables, proches des solutions standards prônées ? Pour répondre à ces questions, le constat et la description de la diversité ne suffisent pas. Ils doivent être dépassés pour mener une analyse en termes de processus sur la durée. Tel est l'objet du chapitre suivant.

¹BRENAC (E.), 1994, "De l'État producteur à l'État régulateur, des cheminements nationaux différenciés. L'exemple des télécommunications" in JOBERT (B.) (sous la dir. de), *Le tournant néo-libéral en Europe*.- Paris : L'Harmattan (328 p.), pp. 273-323.

CHAPITRE 2 :

LA PERENNISATION DES «DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS» : PROCESSUS D'«APPRENTISSAGE PRODUCTIF» VS PROCEDURES DE REGULATION

La notion de processus est centrale pour comprendre la recomposition actuelle du secteur de l'eau et de l'assainissement, tant nous la retrouvons aux différents échelons où cette recomposition s'élabore. La partie historique a été l'occasion de montrer que l'évolution institutionnelle actuelle des organismes provinciaux en charge du secteur ne peut se comprendre qu'en se référant à l'histoire de ces organismes sur la longue durée. Si le "tournant néo-libéral" agit sur les formes institutionnelles de ces organismes, les effets de cette action sont variables d'un cas à l'autre. Ils sont fonction de la structuration et des caractéristiques antérieures du secteur de l'eau et de l'assainissement dans la province considérée.

Qu'en est-il au niveau des «dispositifs institutionnels» eux-mêmes ? Le travail réalisé sur les études de cas nous permet d'apporter des éléments de réponse à cette question. S'ils constituent souvent une rupture apparente avec l'organisation antérieure des services (passage d'une logique mono-acteur à des systèmes complexes), les «dispositifs institutionnels» et les solutions organisationnelles mises en œuvre au niveau local évoluent et se modifient en permanence. Ceux-ci apparaissent comme les cristallisations de processus spécifiques et concomitants - parfois convergents, parfois contradictoires - inscrits dans la durée et qu'il convient de décrire à présent.

I- ADOPTION ET ADAPTATION DES «DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS»

À l'instar de l'évolution des organismes provinciaux, l'adoption d'un «dispositif institutionnel» en un endroit donné ainsi que son évolution ne peuvent s'expliquer de manière statique. Ici encore, les solutions se construisent sur la durée.

A- L'ADOPTION D'UN DISPOSITIF COMME PROCESSUS DE CRISTALLISATION

Nous avons souligné la grande diversité des «dispositifs institutionnels» qui se mettent en place au cours de la phase actuelle de recomposition du secteur, et dont nos études de cas

ne constituent qu'un échantillon. Cette diversité est à relier, entre autres choses, à la grande variété des facteurs qui entrent en jeu dans l'adoption d'un «dispositif institutionnel».

Une multiplicité de facteurs

Car le choix d'un dispositif ne résulte pas d'une logique unidimensionnelle, proprement sectorielle. Certes, des éléments - parfois essentiels -, relevant d'une rationalité technique et économique sont pris en compte dans les définitions des dispositifs. Tel est, par exemple, le cas du mécanisme financier mis en place à Pérez dans le cadre du *Plan Nacional de Agua Potable* et qui permet le financement des infrastructures du service. Il en va de même de la définition des obligations et compétences respectives de la province de Chubut et de la coopérative SCPL lors de la mise en place de la "gestion partagée" de l'aqueduc Lago Musters - Comodoro Rivadavia. Cependant, ces différents éléments ne peuvent à eux seuls expliquer la diversité observée. Dans les cas étudiés, il apparaît que l'adoption d'un dispositif résulte d'une combinaison dynamique de facteurs de natures diverses et qui débordent largement des champs technique et économique.

Parmi ces facteurs, la dimension politique occupe une place fondamentale. L'adoption d'un «dispositif institutionnel» reflète en effet toujours un choix politique. Même argumentée par un diagnostic technique et économique sans appel pour la gestion publique précédente, la décision de procéder à un appel d'offres international ayant pour objet la concession des services de l'aire métropolitaine de la capitale argentine constitue un acte éminemment politique. Cet acte s'insère dans un projet du gouvernement fédéral qui contient une redéfinition complète du rôle de l'État. La dimension politique a été également soulignée à plusieurs reprises dans notre travail par le truchement de la notion d'«environnement pertinent». Partout des rapports de pouvoirs entre instances politiques locale, provinciale, voire fédérale et d'autres acteurs significatifs sur le plan politique conduisent à l'adoption d'une solution plutôt qu'une autre¹. Le cas de Villa María le montre bien : la rencontre entre une logique syndicale forte localement et une volonté du pouvoir provincial d'affirmer un projet alternatif à celui de Buenos Aires dans le secteur de l'eau est une condition préalable à la délégation de services à la coopérative constituée par les anciens fonctionnaires de l'entreprise provinciale. De même, le poids du mouvement coopératif en matière de services publics acquis dans le domaine électrique et la faiblesse des moyens tant provinciaux que municipaux va être déterminante pour la généralisation de dispositifs faisant la part belle aux structures coopératives. Dans les deux cas, l'adoption des «dispositifs institutionnels» va donc

¹L'«environnement pertinent» n'influe pas seulement sur l'adoption d'un dispositif donné, mais également souvent sur son évolution.

largement au-delà d'un diagnostic technique, économique ou institutionnel des services concernés.

Cristallisation des logiques locales

Ces logiques politiques ne sont elles-mêmes pas figées. En effet, l'appréhension du secteur et de ses enjeux par les différents acteurs de la scène politique évoluent constamment. Néanmoins, les «dispositifs institutionnels», adoptés à un moment donné - et souvent clé - les figent. En ce sens, un «dispositif institutionnel» donné apparaît comme le résultat d'un processus de cristallisation de logiques dans le creuset local.

Deux exemples permettent d'illustrer cette dernière idée. À Villa María, l'appui d'un mouvement syndical constitue l'un des facteurs essentiels de l'adoption du «dispositif institutionnel». Mais cet appui s'inscrit lui-même dans un processus global de re-positionnement au niveau national d'une fraction du syndicalisme argentin. Il y a quelques années encore, l'action syndicale se serait manifestée par une opposition au projet de réforme de l'État remettant en question le statut des fonctionnaires du secteur. Or, ce n'est pas ce qui se passe. Une partie du syndicalisme prend acte du caractère inéluctable de la Réforme de l'État et se cherche un rôle d'acteur pour accompagner cette réforme. Le re-positionnement d'une partie du mouvement syndical dans le secteur de l'eau et de l'assainissement trouve à Villa María un espace pour se concrétiser. Autrement dit, le «dispositif institutionnel» mis en place à Villa María apparaît comme la cristallisation au niveau local du re-positionnement du moment d'une fraction du syndicalisme argentin. À Pérez, l'adoption du «dispositif institutionnel» relève du *Plan Nacional de Agua Potable*. Cependant, la logique de ce Plan a fortement évolué au cours des années. Auparavant prévu pour les seules localités rurales de population très réduite, il y a été fait recours pour des localités de plus en plus importantes et parfois même dans le cas de périphérie de grande agglomération (cas de Pérez, situé près de Rosario), ceci lorsque l'organisme en charge du développement des réseaux se révélait incapable de suivre la croissance urbaine. En ce sens, la solution qui se met en place à Pérez apparaît comme la cristallisation de la logique - prévalant alors - de substitution du *Plan Nacional de Agua Potable* au «modèle OSN» en crise (dont la DIPOS est la reproduction au niveau provincial). Photographie à un moment déterminé de logiques pourtant évolutives, un «dispositif institutionnel» apparaît ainsi aussi comme le produit d'une contingence historique.

B- L'ADAPTATION PROGRESSIVE DES DISPOSITIFS : LA NOTION

D'«APPRENTISSAGE PRODUCTIF»

Si l'adoption d'un «dispositif institutionnel» signifie la cristallisation, à un moment donné de logiques, elle n'implique pas pour autant, la suspension de toute dynamique. Car il y a loin du «dispositif institutionnel» prévu à son fonctionnement concret en tant que système d'acteurs. Ce passage implique un processus d'apprentissage, au cours duquel s'élaborent les règles - explicites et implicites - guidant les relations concrètes entre les acteurs impliqués. Notre travail permet de formuler plusieurs commentaires quant à la façon dont s'élaborent ces règles.

L'élaboration des règles : pragmatisme, consensus et rapports de pouvoir

Tout d'abord, les règles se définissent au fur et à mesure que se présentent des problèmes. Face à ceux-ci une solution pragmatique est inventée. Cela apparaît clairement lorsque l'on se penche sur le thème stratégique du recouvrement des factures, qui met en œuvre la relation entre le prestataire et l'utilisateur. Ainsi, pour procéder à la récupération des impayés, la coopérative de Villa María ne fait pas preuve d'une attitude stricte et rigide pouvant conduire à un conflit ouvert avec les usagers. Une campagne de sensibilisation à la nécessité de payer l'eau bien orchestrée et la mise en place de possibilités d'échelonnement des dettes permet de venir à bout du problème. En émettant une facture combinant les deux services, la SCPL de Comodoro Rivadavia tire parti de sa condition de distributeur d'électricité pour vaincre la tendance "culturelle" des usagers à ne pas payer l'eau.

Ensuite, les règles qui s'inventent reposent sur un consensus obtenu entre les acteurs qu'ils impliquent. Certes des conflits surgissent, inévitables, mais dans ces configurations pluri-acteurs l'adhésion des différentes parties prenantes apparaît comme nécessaire pour éviter un blocage du système. Les consensus, nécessaires, constituent eux-mêmes des constructions. Le problème de la définition de la tarification des services après la pose généralisée de compteurs d'eau à Villa María l'a bien montré. Oubliée dans le contrat de concession liant la municipalité à la coopérative, elle est confiée à un tiers choisi de manière consensuelle par les deux acteurs. Une telle solution permet de pallier un défaut structurel du contrat initial. En même temps, il conduit les deux parties à se comporter en partenaires, basant leur relation sur la confiance.

Enfin, les règles et consensus qui s'inventent sont également le reflet de rapports de pouvoir qui évoluent. Cristallisées au moment précis de la définition du «dispositif institutionnel», les différentes logiques ayant sous-tendu cette définition - qui n'ont cessé d'évoluer - ainsi que d'autres logiques émergentes influent sur le «fonctionnement concret» de

ce dispositif. Telle est la lecture que nous pouvons faire de l'évolution de la "gestion partagée" entre la province de Chubut et la SCPL de l'aqueduc Comodoro Rivadavia - Lago Musters. Comme nous l'avons vu, la participation financière de la province à la "gestion partagée" évolue en fonction du rapport de pouvoir entre celle-ci et la coopérative. Le contexte de restrictions budgétaires et la menace potentielle de recourir à un autre prestataire que la SCPL permet à la province de se désengager progressivement de ses obligations financières initiales. La définition originelle de la "gestion partagée", cristallisation du rapport de pouvoir d'alors, se trouve ainsi infléchie en raison de l'évolution de ce rapport.

La notion d'«apprentissage productif»

Dans tous les cas étudiés, les acteurs impliqués se livrent à un travail échelonné et concret d'élaboration, d'interprétation, d'adaptation et de révision des règles explicites et implicites du dispositif institutionnel initial. Ce travail, concomitant à l'évolution des relations qu'ils entretiennent entre eux, peut être qualifié d'«apprentissage productif». Cette expression laisse entendre une double dynamique. La première dynamique est inhérente à l'idée d'apprentissage elle-même, c'est-à-dire à l'initiation par l'expérience, à l'acquisition pratique d'un savoir-faire. Les acteurs ne s'habituent que progressivement à l'exercice des fonctions qui leur incombent et la maîtrise des règles et procédures liées au «dispositif institutionnel» qu'ils intègrent nécessite un certain temps. Mais si nous avons exprimé le besoin de qualifier cet apprentissage de "productif", c'est pour mettre en exergue une seconde dynamique engendrée par l'apprentissage lui-même. Les acteurs évoluent progressivement, mais le but final n'est pas connu d'avance. Au cours de leur apprentissage, la perception de l'objectif à atteindre, du rôle qui incombe à chacun d'entre eux, évolue également. Cette idée d'«apprentissage productif» est indissociable du fait que, au fur et à mesure que les parties prenantes des «dispositifs institutionnels» réalisent l'apprentissage des relations qui les lient, elles se forment elles-mêmes leur propre condition d'acteurs. En effet, l'apprentissage ne concerne pas seulement les relations entre les acteurs, mais également les acteurs eux-mêmes. Apprentissage "externe" et apprentissage "interne" vont de pair, l'identité des acteurs se construisant (ou se reconstruisant) au fur et à mesure que se développent les relations entre eux.

L'évolution de la dynamique communautaire dans les cas de COOPESER (Santa Fe) et COMACO (Buenos Aires) illustre bien cette idée de construction progressive des acteurs et de leur épaisseur. Dans les deux cas, l'objectif de gérer le service et de développer d'autres activités au service de la société locale ne sont pas déterminés d'avance, mais bien construits progressivement. En effet, COMACO n'a pas, au départ, la prétention de gérer quelque service que ce soit. Les habitants de Martín Coronado sont plutôt animés par une dynamique de revendication. Confrontés à l'insuffisance de cette stratégie, ces habitants vont faire

évoluer leur dynamique, créer la coopérative, laquelle, confrontée au manque d'appui des autres acteurs institutionnels, se résoudra à gérer réseaux et chantiers pour, ensuite, envisager d'autres projets. Dans le cas de COOPESER, il y a bien, dès le départ, une dynamique communautaire préexistante, héritée de l'expérience de la coopérative dans le secteur électrique. Cependant cette dynamique ne trouve son expression dans le secteur de l'eau que sous une impulsion extérieure et par le truchement du *Plan Nacional de Agua Potable*. L'ambition de la coopérative de s'exprimer dans la fourniture d'autres services s'élabore en même temps que son apprentissage à la gestion du service d'eau dont elle se voit confier la charge.

Dans le cas de Villa María, la transformation de l'ancienne délégation locale de la DIPOS en une coopérative intégrée par les anciens fonctionnaires constitue un changement essentiellement formel. Le personnel demeure le même et la composition du premier conseil d'administration de la coopérative reproduit la hiérarchie de la structure antérieure. Cette dernière ne sera remise en question que plus tard. La création de la coopérative ne crée pas un changement automatique de la mentalité des anciens fonctionnaires. Elle n'est que l'élément à partir duquel le changement de mentalité devient possible, puis nécessaire. Cette permanence - au moins transitoire - de la mentalité antérieure n'est pas l'apanage de la coopérative 15 de Mayo. Car, comme nous l'avons déjà souligné pour les organismes provinciaux, toute recomposition ne se fait pas *ex nihilo*, mais bien sur la base de ce qui existait auparavant. Quel que soit le changement institutionnel adopté, une grande partie du personnel opérationnel reste le même avant et après. C'est donc tout un ensemble de savoir-faire et de pratiques, voire une certaine vision du secteur, qui est automatiquement transmise d'une structure à l'autre avec ce personnel et ne peut être changée que progressivement. La vision initiale de Aguas Argentinas sur la situation des services et l'inopportunité de développer un dialogue avec les structures communautaires témoignent, entre autres, d'un héritage de OSN.

Le processus de définition (ou de redéfinition) des acteurs ne concerne pas les seules structures impliquées dans la gestion quotidienne des services. La recomposition du secteur génère en fait une véritable mutation de tous les acteurs concernés. Le cas de Villa María est éloquent à ce titre. Si, au-delà de la transformation formelle de l'entreprise en coopérative, nous assistons à une mutation en profondeur des anciens fonctionnaires (tant dans leur mentalité que dans leurs représentations et aspirations), ce changement concerne aussi l'acteur syndical. Car l'expérience de Villa María est tout à la fois le témoignage de la mutation d'une fraction du syndicalisme, et une contribution concrète à la mutation amorcée par cette fraction. Dans le cas de l'aire métropolitaine de Buenos Aires, ce n'est qu'au travers de sa relation avec Aguas Argentinas que l'ETOSS identifie progressivement le contenu concret de sa mission de régulateur et se structure en conséquence. Une logique comparable pourrait probablement être observée dans les entités de régulation mises en place dans les différentes

provinces. Le thème de la régulation mérite d'ailleurs un développement spécifique en raison de sa place centrale dans la redéfinition des services d'eau et d'assainissement.

II- LA PERENNISATION DES «DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS»

La recomposition actuelle du secteur a conduit à l'invention de solutions nouvelles et diversifiées. En tant que cristallisations de processus en cours, les «dispositifs institutionnels» émergents constituent des arrangements instables soumis à l'épreuve du temps. Leur pérennisation n'est pas assurée *a priori*. Elle passe par une "régulation" efficace, au sens fourni par le dictionnaire, à savoir : "le fait de maintenir en équilibre, d'assurer le fonctionnement correct d'un système complexe"¹. Une telle définition met en évidence le lien existant entre régulation et pérennité.

Comme nous l'avons vu dans la première partie de ce travail, il existe de nombreuses acceptions du terme de régulation en matière d'organisation de services publics. Nous avons alors défini l'expression "régulation juridique" en la distinguant du concept d'analyse «régulation», utilisé pour les études de cas. La grande majorité des «dispositifs institutionnels» émergents sont dotés d'instruments et de procédures de régulation, au sens de la "régulation juridique", c'est-à-dire applicables aux prestataires des services et définis par un texte juridique (cadre de régulation, contrat...). Notre propos est d'analyser, à la lumière de ce qui a été développé précédemment autour des idées de processus et d'«apprentissage productif», la manière dont les outils de "régulation juridique" mis en place dans les «dispositifs institutionnels» adoptés contribuent à leur pérennisation. Ensuite, nous rechercherons plus globalement l'ensemble des facteurs sous-tendant la pérennisation d'un «dispositif institutionnel» donné.

A- LES OUTILS DE REGULATION ET LEURS LIMITES

La "régulation juridique" se traduit aujourd'hui en Argentine par des cadres de régulation et/ou des contrats de concession. Celle-ci définit les conditions dans lesquelles le service doit être assuré par le (ou les) prestataire(s) et la nature et le type de contrôle auquel celui-ci va être soumis, de la part d'un autre acteur (municipalité, organisme régulateur, voire les deux en même temps). Ces conditions et contrôles portent sur un éventail très large des

¹Nouveau Petit Robert, page 1911. Cette définition concise, est proche de celle donnée au terme "régulation" en tant que concept d'analyse. Cependant, sa finalité est différente puisqu'elle ne s'attache pas à la détermination des facteurs d'équilibre.

aspects du service (tarification, qualité de l'eau, calendrier de travaux, rapport avec l'usager...) plus ou moins détaillés selon les cas.

Une conception *ex ante*...

Les notions de cadre de régulation et de contrat de concession sont profondément étrangères à la culture argentine ayant régné dans le secteur de l'eau et de l'assainissement avant la période de recomposition actuelle. Ni le «modèle OSN» - de par sa conception monolithique du secteur -, ni le *Plan Nacional de Agua Potable* - dont la finalité à terme est la gestion autonome des services par la communauté locale -, n'intégraient une logique basée sur une séparation claire entre le responsable des services et le prestataire. Certes, pour pouvoir assurer le rôle de prestataire, une coopérative se devait d'obtenir une "concession" de la part de la municipalité concernée. Mais, comme le montre le cas de COOPESER, il s'agissait d'un document purement formel par lequel la municipalité se désengageait de toute responsabilité dans le domaine au profit de la coopérative. De même, lorsqu'une ville "adhérait au système fédéral", ses services passaient sous la responsabilité de OSN et la municipalité concernée perdait toute prérogative en la matière. L'émergence d'un partage des rôles entre acteurs que suppose la "régulation juridique" est donc récente en Argentine. Elle fait suite au démantèlement du «modèle OSN» et est concomitante à la recomposition actuelle du secteur.

Cette absence d'expérience antérieure en matière d'élaboration de cadres de régulation et de contrats a pour conséquence une définition de nature *ex ante* des outils de "régulation juridique" émergents sur le territoire national. En d'autres termes, ces outils sont définis une fois pour toutes, *a priori* et, partant, largement indépendants des spécificités du contexte dans lequel ils vont être utilisés. Dans certains cas, les outils de "régulation juridique" mis en place ont même la prétention peu réaliste de répondre à tous les cas de figure pouvant se présenter. Le contrat concernant l'aire métropolitaine de Buenos Aires - qui se présente comme un document de plusieurs centaines de pages (sans les annexes) - illustre cette conception de façon frappante. À titre d'exemple, ce contrat prévoit un programme de développement des services s'échelonnant sur les trente années de la concession. Selon ce programme, il est "prévu" que certaines zones géographiques ne seront pas dotées de services avant plus de vingt ans !

...face à des événements imprévus

Néanmoins, les différentes études de cas montrent la part importante de procédures non écrites dans la construction des processus de régulation. Les outils de "régulation

juridique" ne constituent qu'une base, laquelle se révèle insuffisante pour répondre à toutes les situations qui surgissent dans la pratique. Quel que soit le «dispositif institutionnel» adopté et le type de contrat passé, des événements non prévus par les textes adviennent. Ainsi, à Buenos Aires, il n'était pas prévu que la population de certains quartiers refuse massivement de payer les taxes que le concessionnaire est en droit de réclamer pour procéder aux travaux d'extension. De même, les populations de zones ne devant pas être desservies avant une vingtaine d'années revendiquent de l'être avant cette échéance. Pourtant de tels événements arrivent et leur conséquence n'est ni plus ni plus moins que la remise en question du calendrier même des travaux auquel le concessionnaire est tenu, lequel constitue l'un des points majeurs du contrat. Cette incomplétude *de facto* des contrats ne constitue d'ailleurs pas une spécificité argentine ou du seul secteur de l'eau et de l'assainissement. Il s'agit d'un constat effectué de manière générale pour les services publics et même incluse dans l'application de la théorie "principal-agent" à l'étude de la délégation de services publics. "Les contrats sont forcément incomplets, soit parce que l'avenir est imprévisible, soit parce qu'il serait trop coûteux de spécifier tous les futurs possibles."¹

Le contexte de redéfinition fondamentale du secteur et donc l'adoption de schémas et de modalités d'organisation entièrement nouveaux et non rodés par la pratique rend encore plus évidente l'imprévisibilité de tout de ce qui peut arriver. Car les indéterminations sont plus nombreuses. Une conception purement instrumentale et formelle de la régulation ne saurait convenir dans une phase de recomposition fondamentale du secteur, où règles du système et identité des acteurs sont à constituer. En Argentine, nous nous trouvons aujourd'hui dans une phase où "l'enjeu n'est pas le maintien de l'équilibre d'un système, mais sa création. C'est le développement et l'invention collective, progressive, d'un cadre et d'un outil de gestion des services urbains, et de règles du jeu reconnues par tous. C'est en même temps la création d'acteurs sociaux capables de jouer leur rôle. (...) Tant la régulation anglo-saxonne, que le contrat privé supposent (...) établis et consolidés tant les règles que les acteurs"²

Face à ces événements imprévus et pour éviter les blocages, les différents acteurs doivent se mettre d'accord sur des règles de résolution de conflit, etc. Aux outils formels de la "régulation juridique" vient s'ajouter une panoplie de mécanismes informels palliant les impensés. Il s'agit de mécanismes de régulation, mais non formelle. Ceux-ci sont

¹CURIEN (N.), VALLÉE (A.), 1993, "La régulation des télécommunications" in *Réalités Industrielles*, Avril 1993. Pour une présentation synthétique de l'application de la théorie "principal-agent" au secteur des services publics, cf. ROUSSEAU (Marie-Paule) in MARTINAND (Claude) (sous la dir. de), 1993, *L'expérience française du financement privé des infrastructures publiques*, Paris : Économica, pp. 56-58.

²COING (Henri), 1997, *Synthèse thématique : contrat et régulation*, Paris : Groupe de travail "Analyse comparative des performances de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs", page 8, *mimeo*. Les outils de la «régulation juridique» telle qu'elle se manifeste en Argentine se composent d'éléments puisant dans la régulation anglo-saxonne et dans la logique des contrats.

indispensables pour que le système fonctionne sans se bloquer. Aussi, la conception même de la régulation ne se peut se décréter : elle est en grande partie à inventer. Et nous voyons bien que le thème de l'apprentissage est essentiel pour comprendre ce processus d'invention.

Rigidité des procédures vs processus d'«apprentissage productif»

Les procédures de régulation ne peuvent être totalement prévues et définies à l'avance. Elles doivent tenir compte des apprentissages effectués par le (ou les) «dispositif(s) institutionnel(s)» sur lequel (ou lesquels) elles s'appliquent. Cela est évident lorsque les éléments de régulation définis initialement ne font l'objet que d'un texte de contrat succinct et/ou défini indépendamment des acteurs concernés. Tel est le cas à Villa María, où le «fonctionnement concret» du «dispositif institutionnel» fait rapidement apparaître des interprétations différentes des règles prévues par le contrat censé régir les relations entre la municipalité et la coopérative (notamment sur la jouissance du patrimoine immobilier), ces règles ayant été définies sans que la municipalité n'ait participé à leur élaboration. Mais la nécessité de tenir compte de l'apprentissage réalisé par le «dispositif institutionnel» vaut tout autant dans un cas comme celui de l'aire métropolitaine de Buenos Aires, en dépit de la précision des textes constituant la "régulation juridique". Car l'apprentissage ne consiste pas seulement à compléter des modalités manquantes mais participant d'une logique connue d'avance. Les modalités définies au fur et à mesure, si elles comblent des impensés du mode de "régulation juridique" (cadre de régulation et/ou contrat de délégation), contribuent en même temps à la conception de ce mode lui-même. Cela est dû à la nature de l'apprentissage réalisé par les «dispositifs institutionnels» émergents. Cet apprentissage a été qualifié de «productif» afin de mettre l'accent sur l'idée que l'objectif de l'apprentissage se définit de façon concomitante à l'apprentissage lui-même. L'apprentissage du système d'acteurs est essentiel dans la définition du mode de régulation.

Or, plus le cadre de régulation est défini en détail à l'avance, plus les possibilités d'adaptation à des spécificités - non pensées par les modalités de "régulation juridique" mais qui émergent au fur et à mesure - se trouvent réduites. En effet, si le «fonctionnement concret» est trop contraint par des modalités définies à l'avance, l'apprentissage n'a pas les possibilités d'être «productif». Une trop lourde définition de tous les cas de figure peut se révéler contraignante pour coller à la réalité concrète du terrain. Car l'élaboration des outils de "régulation juridique" s'effectue sur la base d'une certaine représentation de la réalité, laquelle peut se révéler erronée ou simplificatrice et mise à défaut par la suite. "L'impensé des taxes impayées" dans le cas de l'agglomération de Buenos Aires illustre ce propos. En effet, l'hypothèse d'un territoire homogène vis-à-vis de cette question du paiement des taxes de raccordement se trouve en butte à la réalité. Face à ce problème de non paiement, Aguas

Argentin est donc amenée à développer plusieurs stratégies compensatrices, mais surtout cherche à renégocier les clauses du contrat initial lui-même. Pour l'entreprise, il s'agit d'obtenir un rééchelonnement de certaines échéances d'investissement, qui paraissent intenables en raison de l'ampleur du problème évoqué. La remise en question de clauses décidées dans un cadre contractuel strict constitue un processus forcément plus coûteux et difficile que ne le serait la définition progressive et concertée des objectifs à atteindre. Le consortium est en effet suspecté de chercher à tirer profit du contexte pour revoir à la baisse les obligations contractées. Car la relation entre le consortium et le régulateur, à l'instar de ce qui peut être observé dans le cas anglais "procède d'une culture de défiance, d'un rapport négatif entre deux acteurs. Celui qui fait faire craint sans cesse qu'un manque de vigilance de sa part conduise celui qu'il a choisi à abuser de la situation"¹.

Il convient d'insister ici sur la conception même de la "régulation juridique" telle qu'elle se manifeste dans les expériences de "privatisation" en Argentine. En effet, la définition des outils de "régulation juridique" et la mise en place d'organismes de régulation y sont effectuées dans l'optique de réaliser le contrôle d'un consortium privé international, dont le choix par l'appel d'offres est le garant de sa grande compétence dans le secteur. La conception de la régulation dépasse celle de la régulation du monopole. Bien plus que séparer les fonctions d'opération de celles de contrôle, cette conception légitime l'option d'un grand groupe international comme étant le seul type viable de prestataire. La notion de régulation se trouve ainsi totalement assujettie à la nature du prestataire présumé². Dans le cas argentin, il est possible de parler d'une instrumentalisation de la régulation en fonction de la réalité des grands groupes internationaux. Ainsi, les normes définies en matière de contrôle financier (audits comptables, présentation des exercices,...) reposent sur les systèmes utilisés dans ces groupes et les autres prestataires devant présenter tous leurs documents selon des normes qui ne sont pas adaptées à leur spécificité. Cela n'est pas sans conséquences pratiques. À Buenos Aires, les possibilités effectives de recourir à une "sous-concession", déjà très réduites, le sont

¹LORRAIN (Dominique), 1993, "Les services urbains, le marché et le politique" in MARTINAND (Claude) (sous la dir. de), *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Paris : Économica, page 34.

²Étudiant la loi colombienne de régulation des services domiciliaires (N°142/94), Henri COING a souligné le lien entre la conception de la régulation et la promotion d'un certain type de prestataire. Néanmoins, à la différence du cas argentin, cette conception ne vise pas à prendre le consortium international comme modèle particulier : la loi en question prône l'initiative privée en général en opposition aux entreprises municipales. "Tout part de la conviction que les municipalités sont incapables de gérer correctement ces services, qu'il faut faire émerger un ensemble d'entreprises indépendantes, capables d'intervenir en n'importe quel point du territoire, techniquement et économiquement performantes, gérées selon les critères de l'entreprise privée. Dans cette perspective, la régulation qui se met en place n'est pas d'abord une régulation du monopole naturel mais avant un instrument stratégique pour contrôler les entreprises municipales et les obliger à muter." [COING (Henri), 1997, "Nouveaux acteurs, ou monopole de service public ? L'eau en Amérique latine" in BLARY (Réjane), BOISVERT (Michel) & FISETTE (Jacques), *Services Urbains dans les Pays en Développement : modèles de gestion*, Paris : Économica, page 245.]

encore plus en raison des normes comptables que doivent respecter les prétendants à la "sous-concession". L'organisation de la gestion d'une coopérative comme COMACO, qui reposent sur des normes différentes de celles en usage dans ces grands groupes, contribue à jeter un discrédit *a priori* sur le sérieux de sa candidature. Les effets de cette conception de la régulation sont aussi observables dans la province de Santa Fe, où le cadre de régulation manifeste l'incapacité (ou l'absence de volonté) de prendre en compte la diversité des prestataires caractérisant le secteur et, en particulier, les coopératives. Totalement écartées lors de la définition de ce cadre de régulation pensé dans la seule optique de la concession des services auparavant gérés par l'entité provinciale, celles-ci voient leur contribution historique au secteur et leurs spécificités niées¹. Il serait possible de contrôler efficacement les coopératives de Santa Fe ou COMACO sans les astreindre à adopter des pratiques comptables ou techniques pensées pour des grandes entreprises et auxquelles ces coopératives sont culturellement et historiquement étrangères. Les astreindre à de telles choses, c'est les pénaliser au nom d'une conception de la régulation privilégiant un certain type d'opérateur. Au-delà du sort particulier des coopératives, d'autres conceptions de la "régulation juridique", ne basant pas leurs critères sur les caractéristiques de la grande entreprise internationale, pourraient être instituées sans que soit remis en question le principe fondamental d'une séparation claire des fonctions d'opération et de contrôle. Nous le voyons donc, une conception *a priori* et trop précise des outils de "régulation juridique" a pour effet de compliquer les nécessaires adaptations aux réalités locales concrètes.

Dans certains cas, des oublis ou l'ambiguïté des textes (contrats ou cadres de régulation) se révèlent même propices à la réalisation de telles adaptations. À ce sujet, les conditions dans lesquelles est défini le cadre tarifaire des services d'eau et d'assainissement à Villa María - si elles correspondent à un cas extrême -, sont riches d'enseignements. Rappelons le problème : le contrat de concession précise que l'installation généralisée de compteurs doit être réalisée avant la fin de la sixième année de concession et le régime de tarification modifié en conséquence, mais oublie totalement d'indiquer le régime tarifaire prévalant une fois cette installation réalisée ! Si la question du régime tarifaire s'était posée immédiatement ou juste après la signature du contrat, il y aurait peut-être eu un blocage, car

¹Néanmoins, le cadre de régulation, au-delà de l'énoncé de principes généraux valables partout est contraint d'intégrer toute une série de clauses d'exception présentées comme transitoires pour les services assurés par les coopératives. Cela témoigne ainsi d'une contradiction entre la conception de ce cadre de régulation au regard des réalités à prendre en compte effectivement. D'autre part, un principe présenté comme général peut induire des contraintes très différentes suivant le prestataire considéré, ce qui affecte *de facto* son caractère général. Ainsi en va-t-il du principe de "vérité des coûts" lequel entraîne des contraintes sur le recours à des pratiques de péréquation tarifaire qui sont très différentes selon que l'on s'intéresse au groupe assurant la prestation des services dans l'ensemble des quatorze villes les plus importantes ou à une coopérative. Le territoire d'action de cette dernière étant plus petit, les possibilités de péréquation territoriale se trouvent beaucoup plus limitées. Ainsi, derrière l'énoncé d'un principe général, la contrainte induite sur la coopérative est plus forte.

les relations entre la coopérative et la municipalité étaient alors tendues. Lorsque, en raison de l'avancement du programme de remplacement des compteurs, cette question doit être nécessairement affrontée par les acteurs, le climat entre la municipalité et la coopérative a changé. La coopérative a opéré une mutation profonde en son sein et la tension initiale avec la municipalité a disparu. Par la désignation consensuelle d'un expert indépendant, il leur est alors possible de pallier un oubli fondamental du contrat de concession. Sans la mutation interne opérée par la coopérative suite aux problèmes initiaux rencontrés avec la municipalité, la situation aurait probablement été bloquée sur cette question stratégique de la définition tarifaire, mettant en péril la viabilité même du «dispositif institutionnel» adopté. Les premiers apprentissages ont été nécessaires pour que les acteurs passent d'un rapport conflictuel à une relation plus basée sur le partenariat. Ainsi, "la construction d'un cadre d'action passe par des phases préliminaires, par des stabilisations limitées, avec des expériences qui marchent plus ou moins bien, des accords partiels, des tentatives qui sont parfois des anticipations. L'action peut se faire dans la précipitation, sans mise à plat rationnelle et elle peut être critiquée, mais c'est le détour nécessaire pour que les acteurs fassent les premiers apprentissages."¹

Il n'est pas question ici de remettre en question l'utilité des outils de "régulation juridique". Ce qui précède a pour objet de souligner la nécessité de disposer de marges de manœuvre suffisamment importantes pour tenir compte de cette élaboration progressive des caractéristiques du «dispositif institutionnel» lui-même. En ce sens, une conception évolutive de la régulation est préférable, car elle permet d'accroître l'adaptabilité aux réalités concrètes. La définition et la mise en place d'outils de "régulation juridique", si elles constituent une condition préalable nécessaire à la réalisation du processus de pérennisation d'un «dispositif institutionnel» donné, ne sauraient se substituer au processus lui-même. Une régulation efficace doit reposer aussi sur des outils qui accompagnent ce processus. Un certain équilibre est donc à rechercher entre clauses prédéfinies et clauses à définir. "Il faut tenir un équilibre entre la qualité des procédures de préparation et les mécanismes d'autocorrection. Le bon équilibre dans la réforme doit accorder autant d'importance à la préparation qu'au suivi en temps réel."² Cela conduit à opérer un déplacement dans la conception même des outils de régulation. Celle-ci doit dépasser la seule définition *ex ante* de règles strictes et définitives pour y intégrer l'idée de guides évolutifs, accompagnant des évolutions non déterminées à l'avance.

¹LORRAIN (Dominique), 1995, "Les leçons de l'expérience" in LORRAIN (D.) (sous la dir. de), *Gestions urbaines de l'eau*, Paris : Économica, page 243.

²LORRAIN (Dominique), 1995, "Les leçons de l'expérience" in LORRAIN (D.) (sous la dir. de), *Gestions urbaines de l'eau*, Paris : Économica, page 249.

B- LA PERENNISATION COMME PROCESSUS SOCIAL ET POLITIQUE

Cependant, la question de la pérennisation des «dispositifs institutionnels» n'est pas réductible à la seule production de modalités juridiques nouvelles et complémentaires. Ce n'est pas seulement la question de la définition d'un niveau de précision et d'un bon équilibre entre des outils de "régulation juridique" prédéfinis et à définir qui est en jeu. Le processus de pérennisation revêt également une double dimension sociale et politique. L'adoption d'un «dispositif institutionnel» résulte d'un processus de cristallisation de différentes logiques à un moment donné et à un niveau local. Apparaissant comme figées dans la définition du dispositif, ces logiques sont néanmoins évolutives. La pérennisation d'un «dispositif institutionnel» donné passe par sa capacité à prendre suffisamment en compte l'évolution de ces logiques sans que cela ne conduise à une remise en question du dispositif lui-même. Cette prise en compte se réalise au travers de mécanismes de régulation sociale et politique lesquels viennent en renfort, voire se substituent, aux procédures de la "régulation juridique" inhérente au «dispositif institutionnel» considéré.

Des mécanismes de régulation sociale et politique suppléant les procédures économiques et juridiques

L'idée selon laquelle l'efficacité des services peut se réduire à des techniques managériales éprouvées et, partant, la régulation se décliner en un ensemble de procédures économiques et juridiques est erronée. Nos différentes études de cas ont montré que, partout, les acteurs impliqués recourent largement à des pratiques qui ne reposent pas sur l'application de textes écrits - voire entrent en contradiction avec ceux-ci -, et qui, pourtant sont essentielles pour stabiliser les «dispositifs institutionnels».

L'impossibilité de réduire le phénomène de régulation (au sens systémique) à la réalisation de critères techniques, économiques ou comptables est mise en évidence par le maintien *de facto* de dispositifs qui ne respectent pas de tels critères durant un temps plus ou moins long. La traversée par COOPESER de la période d'hyper-inflation au cours de l'année 1989 fournit une claire illustration de ce phénomène. Plongée en pleine hyper-inflation, l'expérience à peine naissante de la coopérative dans le secteur de l'eau paraît compromise. Une logique strictement comptable et juridique aurait dû entraîner la faillite de la coopérative. En effet, la coopérative n'est plus en mesure de payer les échéances prévues dans le cadre du *Plan Nacional de Agua Potable*. Mais la légitimité de la coopérative à assurer la prestation du service d'eau ne peut être véritablement remise en question. En effet, la faillite de la coopérative signifierait la disparition d'un service essentiel qu'aucun autre acteur ne serait en mesure d'assurer. La survie de la coopérative apparaît comme une solution légitime pour tous les acteurs impliqués (coopérative, municipalité, SPAR, habitants de Pérez). Et, grâce à

l'appui de la fédération, une solution consistant en un remboursement partiel et différé des dettes contractées est tolérée. Il serait également possible de réaliser une lecture abondant dans ce sens de la longue crise traversée par le «modèle OSN» avant sa disparition. En effet, la crise économique affectant OSN et qui la rend inapte à remplir sa mission (et, en particulier, à assurer un développement des services en accord avec le développement urbain) n'entraîne pas sa disparition immédiate. Le prestige et la légitimité acquis par l'institution grâce à ses réalisations dans les périodes antérieures rend impossible du point de vue politique son démantèlement brutal avant de longues années. Il y a une inertie nécessaire à la déconstruction de la légitimité du modèle. La légitimité - réelle ou héritée - de l'acteur ou du «dispositif institutionnel» en charge des services d'eau et d'assainissement constitue un élément déterminant de sa stabilité.

Les facteurs de nature politique jouent un rôle essentiel dans la définition de cette légitimité. Ainsi, l'exemple de Villa María montre que l'avenir de la coopérative 15 de Mayo dépend pour une part du soutien syndical (au moins pour une première phase), pour une autre part de la qualité des relations entre la coopérative et la municipalité (compte tenu des nombreuses dossiers stratégiques devant être en quelque sorte "cogérés" par les deux acteurs), et, enfin, de la poursuite du processus de recomposition de l'entreprise sur elle-même. Le bon contexte financier dans lequel débute l'expérience ne constitue pas à lui seul la garantie de la pérennité de l'expérience. Tout au plus apparaît-il comme une condition favorable pour que puissent être tentées les nécessaires mutations évoquées, les seules susceptibles de garantir un avenir à l'entreprise. Nous le voyons bien dans l'épisode déjà rappelé de la définition des tarifs. Dans le cas d'une concession passée avec une entreprise privée, un oubli aussi important aurait dû rendre caduc le contrat, l'invalider. Or, ce n'est pas ce qui se passe ici. La délégation des services n'est pas faite auprès de n'importe quelle entreprise mais bien à cette entreprise en redéfinition sur elle-même qu'est la coopérative intégrée par les anciens fonctionnaires de l'entreprise étatique. La volonté politique de réussir l'expérience conduit les acteurs à mettre en place la collaboration nécessaire pour pallier la déficience du contrat. La pérennité d'un «dispositif institutionnel» donné passe ainsi par un processus de légitimation politique de ce dispositif recouvrant les différents moments-clés de son existence, et non pas seulement sa définition initiale.

La construction de la légitimité sociale et politique des solutions

Si la pérennité d'un «dispositif institutionnel» donné dépend en grande partie de sa légitimité au regard du milieu social et politique concerné par son action, cette légitimité n'est pas innée. Analysant les problèmes rencontrés lors de la mise en place de Comités de Points d'Eau en Afrique de l'ouest, Henri Coing souligne "[qu'] il s'agit de créer des règles

socialement acceptées. La question de la légitimité devient alors essentielle ; et elle n'est pas un donné, elle se construit"¹. Ce commentaire vaut tout autant pour ce qui se passe en Argentine : la pérennisation d'une solution organisationnelle passe par la construction de sa légitimité. Ainsi, les études de cas portant sur les provinces de Chubut et Santa Fe et sur l'aire métropolitaine de Buenos Aires ont mis en évidence la légitimité dont disposent les coopératives d'usagers analysées pour assurer le (ou les) service(s) dont elles ont la charge. En particulier, il a été montré que cette légitimité n'est pas réductible au seul statut juridique de coopérative de ces entités, mais repose en fait sur leur profonde immersion dans leur milieu social local². Car cette légitimité résulte toujours d'une construction progressive et sur la durée qui implique les caractéristiques du milieu local. Par conséquent les modalités de cette construction sont propres à chaque cas. La province de Chubut se caractérise par un transfert au secteur de l'eau potable d'une légitimité acquise tout d'abord dans le secteur électrique. Dans les cas de COOPESER et COMACO, la construction de la légitimité est allée, selon des processus différents, de pair avec la création et le développement des réseaux et services. D'autre part, dans les trois cas, cette légitimité est indépendante de celle des municipalités sur le territoire desquelles elles se trouvent. En effet, leur progressive et profonde immersion dans le milieu social local s'accompagne de l'affirmation de leur stature d'acteur politique, dans une logique de complémentarité - voire de substitution ou de concurrence - vis-à-vis de la municipalité locale. Ainsi, en développant leur action sur des valeurs reconnues par les membres de la communauté concernée par les services, les différentes coopératives construisent leur légitimité et la stabilité des solutions organisationnelles constituées autour d'elles. La dimension culturelle se trouve ainsi au cœur de l'explication de la pérennisation de l'organisation des services.

Ce qui précède fait référence à des solutions construites autour d'un acteur unique, en l'occurrence des coopératives, dans un contexte antérieur à la recomposition actuelle du secteur. L'importance de la dimension culturelle dans les «dispositifs institutionnels» émergents, lesquels - cela a été montré - impliquent désormais plusieurs acteurs se trouve renforcée. La construction de la légitimité d'un nouveau «dispositif institutionnel» pose en effet un double défi en termes culturels : d'une part, son acceptation de la part des usagers ; et, d'autre part - et peut-être surtout dans un premier temps -, la réussite de l'intégration culturelle des différents acteurs participant du «dispositif institutionnel». La réalisation du second défi constitue un requis indispensable à celle du premier. En effet, la pérennité d'un dispositif passe par la production de règles non connues d'avance («apprentissage productif»), selon des

¹COING (Henri), 1997, *Synthèse thématique : contrat et régulation*, Paris : Groupe de travail "Analyse comparative des performances de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs", *mimeo*, page 8.

²Rappelons qu'un grand nombre d'expériences coopératives en matière de gestion de services publics échouent, l'immersion effective de l'entité dans le milieu social local ne se réalisant pas.

mécanismes qui mettent en jeu les caractéristiques culturelles et les savoir-faire relationnels des acteurs, c'est-à-dire des caractéristiques qui débordent de leur seule appartenance à un secteur d'activité spécifique. Ainsi, la construction progressive des règles du système et de l'identité des acteurs ne peuvent se réaliser que si ces acteurs partagent des valeurs communes. Comme nous l'indique Dominique LORRAIN, "il ne peut y avoir action commune que si les acteurs partagent des valeurs"¹. L'existence de valeurs partagées apparaît comme la clause de la production de la légitimité des solutions.

Un tel partage de valeurs ne va pas de soi dans des dispositifs qui impliquent des consortiums internationaux dominés par des groupes étrangers, lesquels relèvent de sphères géographiques et culturelles distinctes de celle du territoire des services opérés. Et l'intégration de valeurs locales inhérentes au territoire dont ils ont en charge la gestion des services peut se révéler, pour ces groupes internationaux, une obligation pour assurer leur pérennité. Il est en effet légitime de penser que la réussite d'une entreprise comme Aguas Argentinas dépendra plus de sa capacité à inventer des pratiques compatibles avec des spécificités sociales et politiques locales qu'à transformer l'entreprise sur le modèle d'une succursale de la Lyonnaise des Eaux en France. Néanmoins, cette dernière assertion mériterait d'être confirmée par une étude fine des pratiques qui se développent au sein de l'entreprise et des rapports de l'entreprise avec l'entité de régulation.

¹LORRAIN (Dominique), 1997, "Le politique à tous les étages (la construction des modèles de services urbains" in BAGNASCO (A.), LE GALÉS (P.) (sous la dir. de), *Villes en Europe*, Paris : La découverte, page 222.

CONCLUSION :
**LE PHENOMENE COOPERATIF COMME REVELATEUR D'ENJEUX
DE LA RECOMPOSITION DU SECTEUR**

En introduction de leur ouvrage magistral sur les coopératives, Bernardo DRIMER et Alicia KAPLAN DE DRIMER¹ invitent le lecteur qui douterait de l'utilité de l'existence d'un type donné de coopératives à se poser la question suivante : "Que se passerait-il dans les circonstances présentes, s'il n'existait pas tel type de coopératives ?" Et les auteurs de répondre : "Dans presque tous les cas, il ne serait pas répondu aux besoins de nombreuses personnes, et de façon fréquente les abus commis par les autres entreprises seraient accrus. La réponse mettrait en évidence, si cela était encore nécessaire, que les coopératives protègent de vastes secteurs de la population dont les besoins ne seraient alors satisfaits que de manière inadéquate."²

À partir d'un questionnement analogue, cette conclusion propose d'aborder le phénomène coopératif dans le secteur sous un angle différent de celui sous lequel il a été étudié jusqu'à présent. Toute l'analyse qui précède porte sur les *mécanismes* de la recomposition du secteur, c'est-à-dire vise à répondre à la question : comment la recomposition du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine s'effectue concrètement ? Les «dispositifs institutionnels» locaux intégrant des coopératifs y sont étudiés comme des lieux particulièrement pertinents d'observation de ces mécanismes. Dans cette conclusion, il s'agit de réfléchir sur les *enjeux et défis* de la recomposition actuelle du secteur que la présence de coopératives révèle plus particulièrement.

I- SITUATIONS MARGINALES ET GENERALISATION DES SERVICES

Les «dispositifs institutionnels» étudiés mettent tout d'abord en évidence l'existence de situations marginales ou problématiques, c'est-à-dire en décalage vis-à-vis de la conception dominante d'organisation des services.

¹DRIMER (Bernardo), KAPLAN de DRIMER (Alicia), 1981, *Las cooperativas. Fundamentos, Historia, Doctrina*, Buenos Aires : INTERCOOP (3ème édition augmentée et actualisée), 628 p.

²DRIMER (Bernardo), KAPLAN de DRIMER (Alicia), 1981, Op. Cit., page 8.

Les coopératives : situations singulières et adaptation

Revenons brièvement sur nos quatre études de cas en cherchant, pour chacune d'entre elles, à qualifier la situation dans laquelle est apparue la ou les coopératives étudiées.

COMACO est née dans une zone urbaine de niveau socio-économique moyen, mais située dans les interstices des réseaux de OSN. La prise en main des services par la coopérative de manière totalement autonome n'est donc pas à rechercher dans le statut de la structure, elle a pour origine fondamentale l'incapacité de l'entreprise fédérale OSN en crise de répondre à une demande de développement de ses réseaux dans cette zone. En particulier, elle se montre inapte à inventer des solutions dans laquelle elle ne s'érige pas comme l'acteur unique. En ce sens, l'émergence de COMACO (ainsi que d'autres structures communautaires du Grand Buenos Aires) met clairement en évidence les limites du développement des services dans la logique du «modèle OSN». La localité de Martin Coronado se trouve marginalisée par la crise du modèle de référence, le «modèle OSN», et contrainte de trouver au sein de sa propre communauté les moyens de la prise en charge des services.

Pérez n'est pas, à proprement parler, une localité rurale. Il s'agit d'un petit centre urbain situé dans une zone en train de devenir connexe à l'agglomération de Rosario mais où le réseau de celle-ci n'arrive pas. La mise en place d'une gestion coopérative, si elle s'appuie sur une dynamique communautaire en partie préexistante, prend son origine dans la volonté municipale de voir développer les services sans avoir à en supporter les coûts. Face à l'incapacité de l'administration provinciale en charge des services - la DIPOS - de répondre à cette demande qui pourtant lui incombait¹, le *Plan Nacional de Agua Potable* (particulièrement dynamique dans la province de Santa Fe) apparaît comme une opportunité pour concrétiser le projet municipal. Pour ce faire, le cas de Pérez se trouve en quelque sorte assimilé à celui des localités rurales pour lesquelles le *Plan Nacional de Agua Potable* avait été conçu initialement. Autrement dit, à Pérez (à l'instar d'un certain nombre d'autres localités) le *Plan Nacional de Agua Potable* se substitue complètement à la logique défaillante d'extension des réseaux de la DIPOS. Ainsi, bien qu'inscrite dans un cadre plus structurel - à savoir l'extension de l'application du *Plan Nacional de Agua Potable* à des localités non rurales -, l'émergence de COOPESER en tant que prestataire d'eau, tout comme celle de COMACO sur le territoire de OSN, apparaît comme l'invention d'une réponse face aux limites rencontrées par l'acteur dominant du secteur au niveau de la province, la DIPOS, laquelle peut être interprétée comme la reproduction au niveau provincial du «modèle OSN».

¹Comme nous l'avons détaillé dans l'étude de cas correspondante, cette prise en charge par la DIPOS a été un moment envisagée. Cependant, une telle décision n'a pas été prise, car il y avait d'autres localités dans une situation comparable et la DIPOS ne pouvait pas "tout faire".

Dans la province de Chubut, la généralisation de solutions coopératives dans le secteur de l'eau a lieu au cours de la décennie 1980. OSN s'est retiré de la province en n'y laissant que très peu de compétences. Ni la province, ni les municipalités ne disposent de savoir-faire et de moyens suffisants pour reprendre en charge les services. En revanche, les coopératives électriques présentes sur le territoire provincial depuis près d'un demi-siècle ont acquis une légitimité dans la prestation de leur service, légitimité qui apparaît alors transférable à d'autres services urbains. Tandis que d'autres provinces argentines semblent définir les prémisses d'un nouveau modèle basé sur des organismes provinciaux modernisés et plus autonomes, la province de Chubut ne s'engage pas dans cette voie. La reprise généralisée des services d'eau et d'assainissement par les coopératives électriques, promues tant par la province que par les municipalités concernées, apparaît comme une alternative assez radicale à la tendance nationale. Dans les années 1990, lorsque la tendance nationale effectue un tournant néo-libéral, l'affirmation de l'alternative de la province de Chubut n'est pas fondamentalement remise en question.

Le cas de Villa María relève d'une logique spécifique et totalement nouvelle en matière d'expression du phénomène coopératif dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine. C'est en effet la première expérience de gestion d'un service par une coopérative ouvrière. Son émergence en tant que prestataire des services d'eau et d'assainissement de Villa María en 1992, correspond à une forme de réaction générée par une crainte des effets d'une éventuelle "privatisation" du service sur l'emploi. Rendue possible par une conjonction de facteurs, cette nouvelle expérience coopérative a eu pour conditions préalables, d'une part, la décentralisation des services aux municipalités, et, d'autre part, le renoncement de la municipalité de Villa María à en assurer elle-même en charge. Dans ce contexte, le recours à la coopérative ouvrière apparaît comme une alternative, non seulement à la gestion municipale, mais également à une délégation des services à une entreprise privée "classique", qui aurait entraîné une compression de personnel.

Ce rapide tour d'horizon nous montre que, dans chaque cas, l'adoption d'un «dispositif institutionnel» centré sur une coopérative apparaît comme une solution de recours - voire salutaire - face à un problème particulier qui ne pourrait être résolu sinon (la construction de réseaux d'eau à Pérez et Martín Coronado, la capacité de gérer dans le cas de la province de Chubut, le maintien de l'emploi à Villa María). La présence d'une coopérative revêt ainsi une double signification. Tout d'abord, elle est révélatrice d'une situation problématique, inhabituelle : les coopératives surgissent là où les acteurs institutionnels "habituels" - à savoir ceux que l'on penserait trouver (entreprise publique, entité provinciale, municipalité, voire entreprise privée selon les cas) - font défaut, ou en tout cas, ne peuvent ou ne veulent assumer seuls la gestion des services. D'autre part, la présence d'une coopérative exprime une solution

alternative : la singularité de la situation, l'impossibilité de compter avec les acteurs "habituels" exige en effet de recourir à une solution sortant des "standards habituels" et la constitution de cet acteur spécifique.

Mais la particularité du problème (autrement dit le caractère "inhabituel" de la situation) et la nature alternative de la solution se définissent par rapport à une situation de référence, "normalité" implicite qui n'est ni absolue, ni figée dans le temps. Car cette normalité renvoie à la conception dominante de l'organisation des services d'eau et d'assainissement en Argentine, laquelle - nous l'avons vu - évolue suivant l'époque considérée. À ce stade, il convient de distinguer les cas de COMACO et de COOPESER d'une part, de ceux des coopératives de la province de Chubut et de la coopérative de Villa María d'autre part.

À Martín Coronado, ce qui aurait été "normal" à la fin des années 1960, c'est que OSN s'occupe de tout, à savoir construisse puis gère les réseaux. En effet, telle était la logique du «modèle OSN». Dans une logique comparable, à Pérez à la fin des années 1980, la DIPOS aurait "normalement" dû se charger des travaux puis de la gestion des services. Au lieu de cela, nous voyons surgir COMACO et COOPESER. Les coopératives indiquent clairement l'incapacité du modèle en crise à assurer la totalité des missions qui lui incombe. Mais la portée "alternative" de la solution mise en place dans les deux cas est réduite à la seule sphère locale. Les coopératives n'ont alors pas l'ambition de remettre en question le modèle dominant. N'interrogeant pas la "normalité" du «modèle OSN», elles n'apparaissent que comme des solutions palliatives aux limites de ce modèle, cantonnées en marge de celui-ci.

Il en va différemment dans le cas des coopératives de Chubut et de celle de Villa María, dont les logiques d'implication dans le secteur sont plus étroitement liées à la recomposition même du secteur. Elles ne s'érigent pas simplement comme des solutions palliatives, l'affirmation de leur caractère alternatif interroge la "normalité" même de la tendance dominante de recomposition du secteur. Ainsi, à Chubut, l'implication de coopératives dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, si elle s'inscrit en marge de la tendance des années 1980 (de réorganisation et modernisation de l'action de l'État provincial dans le secteur), son caractère systématique l'institue comme une alternative structurelle d'une force telle que le tournant néo-libéral n'aura aucune prise directe sur la réorganisation du secteur dans cette province aux cours des années 1990. L'expérience de Villa María, quant à elle, s'inscrit encore plus directement dans la période actuelle. En pointant les effets en termes d'emploi d'un recours systématique au privé pour la prestation de services publics dans un pays où, traditionnellement l'État était très impliqué dans leur production, la remise en question dépasse largement le cadre du secteur de l'eau et de l'assainissement pour embrasser

le projet de Réforme de l'État dans une perspective néo-libérale (que vont devenir tous les anciens fonctionnaires ?).

En ne s'inscrivant plus comme de simples solutions palliatives et marginalisées, mais en étant intégrées dans des dispositifs qui les articulent avec les acteurs institutionnels "habituels", les coopératives voient leur légitimité dans le secteur reconnue officiellement. Cette reconnaissance signifie la possibilité d'une prise en compte plus flexible qu'auparavant de la spécificité des situations pour développer les services. Les expériences coopératives étudiées témoignent toutes de l'invention progressive de modalités de gestion originales, en fonction du contexte local, et, à ce titre, variables d'un cas à l'autre. L'élaboration de ces modalités ne correspond pas à la recherche d'un quelconque optimum économique¹. Par leur invention, ces coopératives ont cherché et - le plus souvent - sont parvenues à obtenir l'adhésion de la population des usagers à leurs projets, et ceci, quelle que soit leur forme concrète (grande ou petite, coopératives d'usagers ou coopérative ouvrière). Ainsi, leur réussite tient moins à leurs caractéristiques réglementaires qu'à leur capacité respective à avoir su répondre de manière satisfaisante aux problèmes cruciaux rencontrés dans les services dont elles avaient la charge en accord avec les réalités locales.

La généralisation des services : nouvelle approche ou question sans réponse ?

Le début de reconnaissance institutionnelle dont jouissent aujourd'hui les coopératives constitue un fait dont les implications dépassent le seul phénomène coopératif. Les «dispositifs institutionnels» étudiés qui s'appuient sur des coopératives constituent des exemples parmi d'autres possibles. Ainsi, au-delà de ces expériences coopératives, se trouve légitimée la possibilité d'avoir recours à des dispositifs construits autour d'acteurs participant de logiques exorbitantes de celle du mode d'organisation érigé comme nouvelle référence, à savoir la délégation de services à des consortiums privés. Par rapport à l'époque du «modèle OSN», monolithique et excluant les autres acteurs, il s'agit d'un changement majeur. Ce dernier ouvre la voie à deux interprétations en apparence contradictoires, mais en réalité complémentaires quant à la question de la généralisation des services.

D'une part, n'y a-t-il pas lieu de voir dans un tel changement l'éviction pure et simple de l'objectif de la généralisation des services ? Le «modèle OSN», fédéral, s'était forgé autour de l'ambition de répondre à la question de la généralisation des services dans les centres urbains du pays. Cette prétention allait de pair avec le caractère monolithique du modèle.

¹Rappelons - à titre d'exemples - la mise en place à Comodoro Rivadavia du système de facturation combinant eau et électricité ou encore, à Villa María, l'éventail des modalités possibles de remboursement des dettes contractées par les usagers proposées par la coopérative 15 de Mayo pour répondre à la diversité des situations.

Dans la phase actuelle de recomposition, la logique néo-libérale, en dépit de la force avec laquelle elle est affirmée, ne prétend pas jouer ce rôle universel. La substitution de la logique néo-libérale à l'interventionnisme étatique semble s'accompagner de l'abandon de l'objectif fondamental de la généralisation des services. Grâce à la possibilité d'articuler "en marge" des acteurs "alternatifs", les acteurs privés, fortement sollicités pour prendre une part croissante dans ce domaine d'activité, se voient en quelque sorte dégagés de la responsabilité de la généralisation des services, dont l'acteur étatique, pour sa part, s'est défait en se repliant sur des fonctions régulatrices. L'objectif de généralisation se convertit ainsi en un non-dit.

D'autre part, la reconnaissance des acteurs "alternatifs" ne constitue-t-elle pas en même temps une manière d'entériner le fait que la généralisation des services passe par l'invention de solutions complémentaires, exorbitantes du paradigme dominant ? Lorsque le «modèle OSN» est entré en crise et s'est révélé clairement incapable de répondre au problème de la généralisation des services dans un contexte d'accroissement des zones périurbaines, la prétention universelle du modèle n'a cependant pas été remise en question : seul l'État fédéral argentin, au travers de OSN, restait habilité à assurer la généralisation des services. Une telle rigidité a constitué un facteur supplémentaire obérant la concrétisation de cette généralisation. Dans le contexte actuel, la reconnaissance d'acteurs "alternatifs" signifierait ainsi que la généralisation des services ne saurait être assurée dans un délai court et par le seul recours à une logique unique. Un tel constat est confirmé par l'expérience des pays où la généralisation des services a été effective. Ainsi Henri COING a montré que, dans le cas français, la généralisation des services d'eau et d'assainissement non seulement s'est faite sur plus de 150 ans, mais est le fruit d'une succession de politiques publiques successives et exorbitantes à la fois du droit commun et de la logique de marché¹. En raison de la multiplicité des logiques et des acteurs qu'elle implique, la question de la généralisation des services devient alors celle de la mise en cohérence de ces multiples logiques et acteurs, ce qui renvoie alors au thème de la gestion de la pluralité.

II- LE DEFI DE LA PLURALITE

Les études de cas ont montré que la pérennité des coopératives existantes dans le nouveau contexte ou l'apparition de nouvelles coopératives dans le secteur de l'eau et de l'assainissement allait de pair avec leur intégration dans des «dispositifs institutionnels» complexes. Ce phénomène fait ressortir avec une acuité accrue la gestion de la pluralité comme l'un des enjeux majeurs de la recomposition actuelle du secteur.

¹COING (Henri), "L'eau pour tous : une conquête laborieuse et menacée". Colloque du GDR "Réseaux" Demain les services urbains : efficacité, justice, régulation - Paris - 19 et 20 mars 1998.

La double complexification du secteur

La recomposition du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine se concrétise aujourd'hui par une très grande diversité des solutions organisationnelles. La complexification institutionnelle du secteur s'est considérablement accrue. Cette complexification revêt elle-même deux dimensions : d'une part, l'émergence d'un grand nombre d'acteurs nouveaux, et, d'autre part, la coexistence d'une multiplicité d'échelles territoriales. Ces deux dimensions, imbriquées l'une à l'autre, résultent du processus de recomposition du secteur entamé depuis le début des années 1980, caractérisé par la décentralisation des services et l'ouverture du secteur à de nouveaux acteurs, en particulier l'entreprise privée. Ainsi, le «modèle OSN» monolithique et celui de la coopérative autonome (issue du *Plan Nacional de Agua Potable* ou située dans les interstices du propre «modèle OSN») ont laissé la place à des «dispositifs institutionnels» complexes où coexistent des acteurs de nature différente (administration, pouvoir politique, entreprise, coopérative) et agissant à des échelles multiples (du quartier local à la province, voire l'État fédéral¹).

Cependant, aujourd'hui, le secteur apparaît plus comme la juxtaposition d'une double pluralité d'acteurs et d'échelles que comme un ensemble cohérent. Tous les niveaux territoriaux et types d'acteurs sont représentés, mais les fonctions qui leur sont attachées sont souvent floues ou apparemment concurrentielles. Ainsi, la province de Córdoba, tout en optant pour la décentralisation des services aux municipalités, conserve une place dans tout «dispositif institutionnel» local par le truchement de l'entité de régulation, la DIPAS (*Dirección Provincial de Agua y Saneamiento*). Cependant, l'exemple de Villa María montre que l'influence de la DIPAS sur le fonctionnement réel du «dispositif institutionnel» est tout à fait négligeable, ce qui interroge la définition même de la régulation dans cette province. De même, la permanence d'acteurs fédéraux apparaît plus comme un résidu que comme l'affirmation d'une action fédérale cohérente dans le secteur². Ainsi, le constat d'une pluralité de fait d'acteurs et d'échelles ne signifie pas pour autant que la gestion de cette pluralité soit véritablement pensée. Gérer la pluralité suppose de dépasser le stade de la juxtaposition d'acteurs et d'échelles pour y substituer une logique d'articulation.

¹Cf. le cas du nouvel aqueduc desservant la région de Comodoro Rivadavia, dont la réalisation ne peut se faire sans une participation de l'État argentin.

²En effet, si le démantèlement du «modèle "OSN"» et le transfert des services aux provinces a réduit l'action de l'État fédéral de manière considérable, celui-ci est toujours présent dans le secteur au travers notamment de deux organismes : la SRH (*Secretaría de Recursos Hídricos*), qui a en charge la question des ressources naturelles en eau ; et le COFAPyS (*Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento*), censé assurer un relais avec des institutions financières internationales pour les projets à l'intérieur du pays. Néanmoins, force est de constater que les capacités de ces organismes à "restructurer" véritablement le secteur de l'eau et l'assainissement en Argentine sont faibles.

De la juxtaposition à l'articulation

La question de l'organisation des systèmes de plus en plus complexes impliquant une multiplicité d'acteurs et d'échelles dépasse largement celle de l'avenir du secteur argentin de l'eau et de l'assainissement. Elle embrasse un grand nombre de problématiques contemporaines. En effet, "les défis du monde actuel ne peuvent être surmontés à une seule échelle géographique. Ils supposent la coopération, le partenariat entre les différents niveaux de gouvernance, depuis celui du voisinage immédiat, du quartier, du terroir à celui de la planète tout entière. Dès lors, (...) de nouveaux principes universels sont à chercher précisément dans l'articulation, l'emboîtement de ces différents niveaux"¹.

En ce qui concerne le secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine, l'idée d'articuler une pluralité d'acteurs et d'échelles se révèle particulièrement difficile à instaurer, tant elle est étrangère à la culture sectorielle héritée.

En effet, l'articulation de plusieurs acteurs était tout à fait incompatible avec les caractéristiques mêmes du «modèle OSN» - monolithisme et centralisation -, fortement excluant. Lorsque l'entreprise étatique prenait en charge des services d'eau et d'assainissement, elle dépossédait littéralement les autres acteurs de toute prérogative ou de toute possibilité d'action en ce domaine. Pour une municipalité, le fait "d'adhérer au système fédéral" (*acoger al régimen federal*) signifiait ni plus ni moins son désengagement total en la matière. Quant aux structures communautaires de type coopératives, elles n'ont, à l'instar de COMACO, jamais été reconnues par OSN.

En marge de ce modèle cependant, le *Plan Nacional de Agua Potable* reposait sur une logique assez élaborée articulant acteurs et échelles de nature différente. En effet, étaient associées : un organisme international (la Banque Interaméricaine de Développement, principal bailleur de fonds de ce plan), le niveau fédéral (assurant une subvention partielle et l'organisation générale du plan au travers du *SNAP - Servicio Nacional de Agua Potable*), le niveau provincial (complétant la subvention fédérale et assurant la mise en place et le suivi des expériences communautaires au travers du *SPAR - Servicio Provincial de Agua potable Rural*) et la propre communauté locale (par sa participation financière aux travaux d'infrastructures et, surtout, la prise en charge des services au travers d'une structure *ad hoc* - le plus souvent une coopérative d'usagers). Toutefois, il convient de formuler plusieurs remarques quant à la nature même des articulations sous-tendant le *Plan Nacional de Agua*

¹CALAME (Pierre), TALMANT (André), 1997, *L'État au cœur : le Meccano de la gouvernance*, Paris : Desclée de Brouwer, page 17.

Potable. Tout d'abord, quelle que soit la cohérence de ce plan, celui-ci n'a jamais entretenu de lien avec OSN. Ensuite, l'articulation en œuvre dans le plan était pensée comme un élément transitoire, la finalité du dispositif étant le fonctionnement autonome de la structure locale. Enfin, la logique d'articulation en œuvre dans ce plan est indissociable de la création des acteurs participant du dispositif lui-même. Ainsi, le SNAP et le SPAR sont, dès leur origine, pensés en tant que deux maillons intermédiaires d'une chaîne qui relie le bailleur de fonds international à la communauté locale bénéficiaire.

Le défi qui se pose aujourd'hui est d'une nature différente. La question n'est pas de penser l'articulation d'échelles et d'acteurs créés à l'intérieur d'un système cohérent, mais plutôt de composer avec une multiplicité d'acteurs d'origine hétéroclite, fruits de l'histoire différentielle du secteur. La mise en œuvre, la pratique d'une telle articulation se révèle problématique et ne se décrète pas. Elle renvoie à la question des apprentissages, du développement de compétences spécifiques et du partage des valeurs des acteurs, et, pour commencer, à la nécessaire reconnaissance mutuelle des différents partis en présence.

Les systèmes d'acteurs étudiés dans ce travail sont particulièrement révélateurs des difficultés rencontrées en la matière. Impliquant des coopératives relevant de logiques d'émergence différentes, les systèmes d'acteurs étudiés témoignent d'une capacité différentielle à intégrer une logique d'articulation.

Les coopératives issues du processus de recomposition lui-même, qui ont été directement intégrées à des «dispositifs institutionnels» formalisant l'articulation de plusieurs acteurs, se trouvent favorisées. La stabilité de ces «dispositifs institutionnels» n'est pas assurée pour autant. Elle dépendra de l'interprétation et la ré-appropriation par les acteurs des systèmes selon un processus d'«apprentissage productif». À Comodoro Rivadavia, la «*gestión compartida*» (gestion partagée) de l'aqueduc montre que l'articulation de l'acteur coopératif avec l'instance politique provinciale a été pensée et élaborée. Cependant, l'évolution de la «*gestión compartida*» témoigne plutôt de son affaiblissement progressif, l'acteur provincial cherchant à se désengager. À Villa María, la coopération entre municipalité et coopérative a commencé à se structurer. Celle-ci résulte d'une construction progressive concomitante à la redéfinition des acteurs impliqués sur eux-mêmes. Ces processus sont loin d'être achevés, tout comme la stabilisation de l'articulation.

Les coopératives COOPESER et COMACO sont apparues et se sont développées suivant une logique de forte autonomie caractéristique de l'organisation antérieure du secteur de l'eau. L'une comme l'autre rencontrent des problèmes d'adaptation au nouveau contexte. Bien que formellement reconnue - au même titre que toutes les coopératives d'eau potable de la province de Santa Fe - par le nouveau cadre de régulation du secteur de l'eau et de

l'assainissement en vigueur dans la province, COOPESER se trouve soumise par ce même cadre de régulation à tout un ensemble de contraintes techniques auxquelles elle ne peut pas s'adapter. Quant à l'avenir de COMACO, il paraît encore plus incertain...

La «gestion pluraliste» des services : un principe adoptable ?

Les systèmes d'acteurs étudiés mettent plus particulièrement en évidence la difficulté d'asseoir le principe d'une "gestion pluraliste" des services dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement en Argentine. Précisons ici ce que nous entendons par l'expression "gestion pluraliste". Selon nous, il s'agit d'un mode d'organisation des services relatif à une zone donnée constituant un "tout cohérent" au regard de la problématique des services de distribution d'eau potable et d'assainissement¹, tel que la prestation des services y implique plusieurs acteurs, chacun d'entre eux opérant sur une fraction de la zone considérée. Un tel mode d'organisation cristallise la coexistence de deux niveaux caractérisant l'identité du service : un niveau général valable globalement pour toute la zone donnée et un niveau local variable selon la fraction concernée². Force est de constater que l'instauration d'un tel principe se heurte à plusieurs obstacles.

Tout d'abord, sur le plan technique, l'interconnexion de réseaux d'origine différente est perçue comme problématique ou, plus simplement, demeure encore impensée. Ainsi, toute l'histoire du réseau de COMACO a répondu à une philosophie propre à la coopérative (en termes de normes, projets de développement,...) indépendante de celle de OSN. L'étanchéité des logiques dans lesquelles sont enfermés les acteurs a obéré toute réflexion quant aux conditions techniques nécessaires pour assurer une articulation future entre les deux installations. Avec l'arrivée de Aguas Argentinas, si l'idée de l'interconnexion retrouve une certaine actualité, elle demeure problématique. Celle-ci suppose en effet non seulement un changement de mentalités qui n'est pas évident à opérer, mais surtout il est nécessaire d'affronter les conséquences de l'impensé technique antérieur. Le même phénomène est observable dans le cas de COOPESER. Lorsque la DIPOS décide de ne pas prendre en charge la construction des installations du centre de Pérez, elle se décharge entièrement sur l'organisme en charge du *Plan Nacional de Agua Potable*. Par la suite, les relations entre la DIPOS et la coopérative sont limitées au strict minimum (contrôle des échantillons d'eau). Pourtant, compte tenu de la proximité de Pérez à l'agglomération de Rosario, la question du

¹Ce "tout cohérent" peut revêtir plusieurs formes différents : une agglomération, laquelle déborde fréquemment des limites du territoire d'une municipalité donnée, mais aussi une région ou une sous-région regroupant plusieurs localités (éventuellement de taille différente) si une logique fonctionnelle les lie (par exemple, une même source d'approvisionnement comme dans le cas de la région de Comodoro Rivadavia).

²Les fractions peuvent elles-mêmes avoir des tailles différentes.

raccordement du réseau de COOPESER va se poser à moyen terme... Parmi les cas étudiés, seul celui de Comodoro Rivadavia offre un exemple d'interconnexion établi. L'aqueduc géré par la SCPL (dans le cadre de la «*gestión compartida*» avec la province de Chubut) alimente non seulement le réseau de Comodoro Rivadavia géré par la même SCPL, mais également d'autres réseaux locaux aux prestataires les plus divers (municipalité de Sarmiento, entreprise privée AMOCO, coopérative d'usagers de la localité voisine de Rada Tilly,...). Mais il convient de rappeler ici le contexte particulier de ce cas : les différents prestataires locaux cités ne disposent pas de ressources locales en eau suffisantes (en quantité et qualité) pour assurer un approvisionnement autonome. Face à l'absence d'alternative locale, l'interconnexion n'apparaît donc pas comme un choix, elle s'impose comme une nécessité technique. Ailleurs, en l'absence d'une telle nécessité, l'interconnexion ne fait pas partie des options envisagées.

En second lieu, l'idée de «gestion pluraliste» se heurte à la difficulté d'intégrer dans les textes juridiques la variété de types d'opérateurs possibles pourtant observables sur le terrain. Si la disparition du «modèle OSN» s'est accompagnée de possibilités d'opérer une rupture par rapport à l'idée de monopole qui prévalait jusqu'alors (cf. la notion de "sous-concession" dans le cas de Buenos Aires), l'étude des coopératives fait particulièrement ressortir la permanence d'une sorte de "monopole quant à la nature des opérateurs possibles". La conception et la mise en place du cadre de régulation dans la province de Santa Fe montrent qu'est appliquée une même logique à tous les acteurs alors qu'elle a été pensée pour un acteur particulier (le consortium privé reprenant les services gérés par l'ex-DIPOS). L'idée d'un régime spécifique pour les coopératives en raison de leur nature et de leurs spécificités est quelque chose à construire, quelque chose qui n'est pas acquis. La spécificité des coopératives est reconnue *de facto*, parce qu'il n'est pas possible de faire autrement, au travers de mesures dérogatoires au régime "normal" et présentées comme transitoires. Ainsi, la diversité des prestataires n'est pas acceptée de façon structurelle. La pluralité des acteurs n'est pas acceptée dans les conséquences qu'elle suppose en matière de règles juridiques. De même, dans le cas de l'aire métropolitaine de Buenos Aires, la régulation est pensée dans la logique d'une prise en charge par un consortium privé international. Aussi, poser comme condition préalable à la candidature d'une "sous-concession" d'une coopérative son adéquation à des normes d'audits comptables élaborées pour une entreprise privée internationale, la pénalise de façon arbitraire, c'est-à-dire indépendamment de ce qui constitue son efficacité réelle. La diversité potentielle des candidats se trouve filtrée. Plus généralement, si l'efficacité d'une gestion des services se mesure à l'aune du respect de normes comptables applicables aux grands groupes privés, tout autre acteur se trouve *a priori* jugé inefficace (municipalité, administration provinciale, coopérative,...).

III- VERS L'EMERGENCE D'UNE LOGIQUE DE SUBSIDIARITE ?

Enfin, l'expérience des coopératives pose également la question du rôle que peuvent jouer des structures définies à un niveau local, dans la structuration du secteur à une échelle plus vaste, et, plus particulièrement, au niveau national. Nous sommes alors renvoyé au débat sur la subsidiarité.

Le principe de subsidiarité "précise qu'une tâche ne peut être confiée à un niveau supérieur que si l'échelon inférieur n'est pas en mesure de l'assurer"¹. Quelle que soit l'époque considérée, le développement du phénomène coopératif dans le secteur s'est effectué en accord avec ce principe. Autrefois marginalisé, la reconnaissance institutionnelle dont il bénéficie désormais dans le secteur témoigne, de façon plus générale, de la reconnaissance et de la valorisation de l'échelon local en matière d'eau et d'assainissement, auparavant nié par le «modèle OSN».

Cette reconnaissance signifie-t-elle pour autant que la recomposition en cours du secteur emprunte une logique de subsidiarité ? Rien n'est moins sûr. Car le principe de subsidiarité ne signifie pas le désengagement pur et simple de l'acteur central. En effet, "le principe de subsidiarité suppose, d'une part, que la société civile se charge d'un certain nombre de tâches d'intérêt général ; d'autre part, que l'instance publique comble les manques de façon à ce que l'intérêt général ne soit nulle part lésé"².

Dans une logique "subsidaire", il n'est pas possible de faire l'économie de la construction d'une cohérence générale, au niveau de l'ensemble du pays. Une telle cohérence ne saurait émerger automatiquement, comme le résultat d'un jeu de "légo". Elle passe par l'affirmation de la part de l'acteur central de missions spécifiques sans quoi les principes d'égalité des citoyens risquent d'être relégués en arrière plan. Force est de constater qu'une telle affirmation fait défaut en Argentine. La décentralisation des services a plus consisté en un mécanisme permettant le transfert des déficits accumulés de OSN aux provinces respectives qu'en une politique sectorielle cohérente. La recomposition engagée à partir des années 1980, et, plus fortement à partir des années 1990, s'est faite au niveau local, parfois provincial, mais pas national. Aussi, aujourd'hui, il n'existe pas de véritable outil pour mener une véritable politique en matière d'eau et d'assainissement au niveau national. La recomposition du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine ne peut être aboutie sans que ne soit redéfini plus clairement le rôle de l'État fédéral.

¹BORRAZ (Alain), 1997, "Des pratiques subsidiaires vers un régime de subsidiarité" in FAURE (Alain) (sous la dir. de), *Territoires et subsidiarité : l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris : L'Harmattan, page 25.

² MILLON-DELSOL (Chantal), 1993, *Le principe de subsidiarité*, Paris : PUF, page 59 (coll. Que sais-je ?).

BIBLIOGRAPHIE

Nous avons estimé qu'il était préférable de distinguer de la bibliographie générale, trois catégories de documents, en raison de leur nature particulière : d'une part, la littérature institutionnelle, d'autre part, les journaux et revues professionnelles et, enfin, les textes juridiques et réglementaires.

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

ABDALA (Manuel Angel), 1992, "Desregulación, privatización y regulación del sector argentino de las telecomunicaciones" in *Estudios*, año XV, n° 15, 13 p.

ABEIJON (Asencio), 1994, *Memorias de un carrero patagónico*, Buenos Aires : Secretaria de Cultura de la Nación/Galerna, 142 p. (coll. Identidad nacional)

ACEVEDO (Manuel), BASUALDO (Eduardo), KHAVISSE (Miguel), 1990, *¿Quién es quién? Los dueños del poder económico (Argentina 1973-1987)*, Buenos Aires : Editora/12, 185 p.

ACOSTA (Rodrigo), NUÑEZ (Teresa), 1989, *Le problème de l'eau à Buenos Aires ou comment se sortir des anciens mythes*. Rapport pour le séminaire "Services urbains en PVD", Créteil : IUP, 24 p., mimeo.

ALBINI (Lic. Dardo), 1986, *La gestión del saneamiento en la Argentine y en el área metropolitana de Buenos*. Primer seminario Franco-Argentino de Saneamiento Urbano, Buenos Aires : IARSAMA, 6 p.

ANSART (Pierre), 1990, *Les sociologies contemporaines*, Paris : Seuil, 342 p. (coll. Points n° 211)

AUBY (Jean-François), 1982, *Les services publics locaux*, Paris : PUF, 126 p. (coll. Que sais-je ? n° 2023)

AUGE (Miguel P.), HERNANDEZ (Mario A.), 1983, *Características geohidrológicas de un acuífero semiconfinado (Puelche)* Coloquio internacional sobre hidrología de grandes llanuras, Olavarría - Argentina - 20 p.

BALBI DE GONZALO (Nidia), CRACOGNA (Dante), 1985, *Introducción al cooperativismo*, Buenos Aires : Intercoop, 75 p. (Série Manuales n° 15)

BALESTRA (René H.) et alii, 1987, *Cooperativas de servicios públicos*, Buenos Aires : Intercoop, 155 p.

BANDIERI (S.), FAVARO (O.), MORINELLI (M.), 1993, *Historia de Neuquén*, Buenos Aires : Plus Ultra, 426 p. (coll. Historia de nuestras provincias)

BARRAQUE (Bernard), 1992, *La gestion de l'eau*, Paris : La Documentation Française, 59 p. (coll. Problèmes politiques et sociaux n° 68)

BARRAQUÉ (Bernard) (sous la dir. de), 1995, *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris : La Découverte, 303 p.

BATLEY (Richard), 1992, *Cooperation with private and community organisation. Working paper*, Birmingham : Development Administration Group, 65 p.

BENITES AGÜERO (Jorge), de GOUVELLO (Bernard), 1997, "Los servicios urbanos en transición. Elementos para un debate acerca de las ciudades intermedias en América Latina" in *Ateliers de Caravelle*, n° 9, pp. 117-126.

- BERNOUX (Philippe), 1985, *La sociologie des organisations : initiation*, Paris : Seuil, 378 p. (coll. Points n° 180)
- BEZANÇON (Xavier), 1997, *Les services publics en France : de la révolution à la première guerre mondiale*, Paris : Presses des Ponts et Chaussées, 368 p.
- BEZANÇON (Xavier), 1995, *Les services publics en France : du moyen-âge à la révolution*, Paris : Presses des Ponts et Chaussées, 439 p.
- BIDET (Éric), 1997, *L'économie sociale*, Paris : Le Monde Éditions/Marabout, 212 p. (coll. Le Monde Poche)
- BISCHOFF (Efrain U.), 1979, *Historia de Córdoba*, Buenos Aires : Plus Ultra, 719 p. (coll. Historia de nuestras provincias)
- BIURCI (Miriam Adriana), MARIANI (María), 1983, "El surgimiento de Calf en el marco del desarrollo neuquino" in *Neuquén : cien años de Historia*, Neuquén : Universidad nacional del COMAHUE, 10 p.
- BLARY (Réjane), BOISVERT (Michel), FISETTE (Jacques), 1997, *Services Urbains dans les Pays en Développement : modèles de gestion*, Paris : Économica, 275 p.
- BLEGER (Leonardo), 1988, *El Estado y las empresas públicas en la economía argentina*, Rosario : Instituto de la cooperación, Federación Educacional, 77 p.
- BOCCO (Arnaldo), MINSBURG (Naúm) (eds), 1991, *Privatizaciones : Reestructuración del Estado y la Sociedad*, Buenos Aires : Letra Buena, 303 p.
- BODARD (Thierry), 1987, "Du réseau au bombeador : l'alternative critique pour l'eau potable" in DUPUY (G.) et al., *La crise des réseaux d'infrastructure : le cas de Buenos Aires*, Noisy-le-Grand : ENPC-LATTS, pp. 25-93.
- BONNIN (Jacques), 1982, *Aide-mémoire d'Hydraulique Urbaine*, Paris : Eyrolles, 128 p. (coll. de la Direction des Etudes et Recherches d'EDF n° 42)
- BORRERO (José María), 1989, *La Patagonia trágica : asesinatos, piratería y esclavitud*, Ushuaía : Zagier y Urruty Publicaciones, 126 p.
- BOUDON (Raymond), 1988, *Les méthodes en Sociologie*, Paris : PUF, 125 p. (coll. Que sais-je? n° 1334)
- BOURDÉ (Guy), 1974, *Urbanisation et immigration en Amérique Latine : Buenos Aires*, Paris : Aubier-Montaigne, 300 p.
- BOZEC (Jacques), 1990, "Le service public à caractère industriel et commercial : état des lieux juridique" in *Économie & Humanismee*, mars-avril, n° 312, 7 p.
- BRENAC (Édith), 1994, "De l'État producteur à l'État régulateur, des cheminements nationaux différenciés. L'exemple des télécommunications" in JOBERT (B.) (sous la dir. de), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris : L'Harmattan, pp. 273-323.

BRETAUDEAU (Henri), 1986, *La Banque Mondiale*, Paris : PUF, 125 p. (coll. Que sais-je? n° 2330)

BROUDEUR (Carmen) et alii, 1993, *Regulación de los servicios de agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Córdoba*. 8° congreso argentino de saneamiento y medio ambiente, Mar del Plata - 1993/10 - 20 p.

BRUNIARD (Enrique D.), 1992, *Hidrografía: procesos y tipos de escurrimiento superficial*, San Isidro, Argentina : Ceyne, 124 p. (coll. Geográfica n° 4)

BRUNSTEIN (Fernando) (coord.), 1990, *Descentralización de servicios urbanos : experiencias de cooperativas de saneamiento en el Gran Buenos Aires*. Coloquio Cuidagua Andina, Quito - 1990/01/21-26 - 29 p.

BRUNSTEIN (Fernando), 1989, *Agua potable en el Gran Buenos Aires: un drama popular*, Buenos Aires : CEAL, 32 p. (coll. Conflictos y procesos de Historia Argentina contemporánea n° 36)

BRUNSTEIN (Fernando), 1991, *Agua y saneamiento en el Gran Buenos Aires y Gran La Plata : crisis, salud y pobreza*. Seminario "Crecimiento y crisis del Agua", Buenos Aires : CELADE-CEPAL, 49 p.

BRUNSTEIN (Fernando), MONTAÑO (Iraïda), 1990, *Les coopératives peuvent-elles se substituer à l'état ?*, Paris : LATTES-ENPC/PLAN URBAIN, 181 p.

BRUNSTEIN (Fernando), PERELMAN (Laura), SOULA (Rubén), 1989, *Pueden las cooperativas sustituir al Estado ?*, Buenos Aires : CEUR, 222 p.

BRUNSTEIN (Fernando, coord.), 1992, *Gestión de los servicios de agua potable por organizaciones comunitarios en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires : OPS/CEUR, 234 p.

CADIOU (Alain), 1993, *Mission en Argentine du 10 au 16 Octobre 1993*, Nanterre : Agence de l'eau Seine-Normandie, 21 p., mimeo.

CALAME (Pierre), TALMANT (André), 1997, *L'État au cœur : le Meccano de la gouvernance*, Paris : Desclée de Brouwer, 212 p. (coll. Convergences démocratiques)

CALETTI (Alberto Mario), 1983, *Iniciación, Desarrollo y Porvenir del Cooperativismo*, Buenos Aires : Intercoop, 87 p. (coll. Cuadernos de Cultura Cooperativa n° 69)

CAPITANELLI (Ricardo G.), 1994, "Patagonia, un medio duro, dominio de ovejas, con focos pioneros de ocupación e industrias promovidas" in ROCCATAGLIATA (Juan A., coord.), *La Argentina Geografía general y los marcos regionales*, Buenos Aires, PLANETA, pp. 699-746.

CAZENEUVE (Jean), 1976, *Dix grandes notions de la Sociologie*, Paris : Seuil, 245 p. (coll. Points n° 75)

CHEVALLIER (Jacques), 1997, *Le service public*, Paris : PUF, 125 p. (coll. Que sais-je ? n° 2359)

CLAVEROL (Ing. Ricardo R.), 1993, *Evaluación histórica de una empresa estatal sanitaria : caso de OSMSE*, Mendoza : OSMSE, mimeo.

COING (Henri), 1987, *Servicios urbanos : ¿ viejo o nuevo tema ?*. Colloque "La investigación urbana en America Latina : Caminos recorridos y por recorrer" - Quito - 25 p.

COING (Henri), 1992, *Les services urbains revisités*, Noisy-le-Grand : LATTES-ENPC, 28 p., mimeo.

COING (Henri), 1996, "Mimétisme ou métissage ?" in *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 80, pp. 58-63.

COING (Henri), 1996, *Gestion des services urbains et métissage des modèles nationaux: l'expérience Latino-américaine éclaire-t-elle le débat européen?* Colloque Services Publics Délégués et Marchés de l'Eau en Europe.- Toulouse, 1er et 2 février 1996.- 17 p.

COING (Henri), 1997, "Nouveaux acteurs, ou monopole de service public ? L'eau en Amérique latine" in BLARY (R.), BOISVERT (M.), FISETTE (J.), *Services Urbains dans les Pays en Développement : modèles de gestion*, Paris : Économica, pp. 229-256.

COING (Henri), 1998, *L'eau pour tous : une conquête laborieuse et menacée*. Colloque Demain les services urbains : efficacité, justice, régulation - Paris, 19 et 20 mars 1998.- 16 p.

COING (Henri), LARA (Philippe de), MONTAÑO (Iraïda), 1989, *Privatisation et régulation des services urbains : une étude comparative*, Noisy-le-Grand : LATTES-ENPC/MELTE-PLAN URBAIN, 274 p.

COLLIN-DELAVALD (Anne), NEFFA (Julio Cesar) (coords.), 1994, *L'Argentine à l'aube du troisième millénaire*, Paris : IHEAL-CREDAL, 240 p.

CORRALES (Maria Elena), 1997, *Modernización de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en América Latina. El caso de Venezuela : lecciones para una transición exitosa*, Caracas : Corporación Andina de Fomento - Hidrocapital, 97 p.

COUTARD (Olivier), 1997, "L'organisation industrielle des systèmes électriques sur la longue durée : régularités et variations" in MARIÉ (M.), GARIÉPY (M.) (sous la dir. de), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris : L'Harmattan, pp. 87-105.

CRACOGNA (Dante), 1985, *El cooperativismo en la Argentina*, Buenos Aires : Intercoop, 75 p. (Série Iniciación n° 4)

CRACOGNA (Dante), 1993, *Las cooperativas en el escenario de las privatizaciones de los servicios público*. Jornadas sobre privatizaciones de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, Rosario - 1993/8/1-2 - 9 p.

CROZIER (Michel), FRIEDBERG (Erhard), 1992 (édition originale 1977), *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*, Paris : Seuil, 493 p. (coll. Points n° 248)

CUENYA (Beatriz) et alii, 1990, "Land invasions and grassroots organisation : the Quilmes settlements in Great Buenos Aires, Argentina" in *Environment And Urbanization*, vol. 2, 13 p.

CURIEN (N.), VALLÉE (A.), 1993, "La régulation des télécommunications" in *Réalités Industrielles*, avril, n° 4, pp. 52-56.

CURRIEN (Nicolas), 1995, "L'économie des réseaux" in LORRAIN (D.), STOKER (G.) (sous la dir. de), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris : La Découverte, pp. 47-59.

CURRIEN (Nicolas), GENSOLLEN (Michel), 1986, "Economie des réseaux: la mutation des télécommunications" in *L'Écho des recherches*, n° 124, 15 p.

de GOUVELLO (Bernard), 1990, *Eau et assainissement à Buenos Aires : vers une régulation au niveau local des services urbains en crise ?* Mémoire de DEA en Urbanisme et Aménagement, Paris : ENPC - Paris I - Paris VIII - ENTPE, 81 p.

de GOUVELLO (Bernard), 1990, *Crise du téléphone et vie quotidienne : le cas de Buenos Aires*, Noisy-le-Grand : LATTTS, 65 p.

de GOUVELLO (Bernard), 1993, *La gestion de l'eau dans les provinces argentines : quelques données sur un secteur en pleine mutation*, Noisy-le-Grand : ENPC-LATTTS, 50 p., mimeo.

de GOUVELLO (Bernard), 1995, "Eau potable et assainissement dans la province de Neuquén : les acteurs d'un secteur en transformation" in KELLERMAN (L.), SOLINIS (G.) (coords), *Sujet-acteur et sociétés en transformations*. Actes du colloque de l'Archi, Perpignan - 1994/05/25-28 - Presses Universitaires de Perpignan, pp. 163-169, (coll. Études)

de GOUVELLO (Bernard), 1995, "Agua potable y saneamiento en la provincia del Neuquén : modalidades de articulación entre acción provincial y cooperativas" in MAURICE (Nicole), SOLINIS (Germán), COLLIN-DELAVALD (Anne) (coord.), *Estado, Espacio y Sociedad en el Neuquén*, Paris : CREDAL/ARCI, pp. 141-156.

de GOUVELLO (Christophe), 1992, *Desserte énergétique et développement rural : l'action publique entre projets techniques et régulation spatiale*. Thèse de doctorat en Socio-Économie du Développement, Paris : EHESS, 694 p.

de MONTGOLFIER (Jean), NATALI (Jean-Marc), 1987, *Le patrimoine du futur: approches pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles*, Paris : Economica, 248 p. (coll. Economie agricole & agro-alimentaire)

DESROCHE (Henri), 1976, *Le projet coopératif*, Paris : Editions Ouvrières, 457 p. (coll. Economie et Humanisme)

DRIMER (Bernardo), KAPLAN DE DRIMER (Alicia), 1981, *Las cooperativas : Fundamentos, Historia, Doctrina*, Buenos Aires : Intercoop, 628 p.

DRIMER (Bernardo), KAPLAN DE DRIMER (Alicia), 1993, *Cooperativas vecinales*, Buenos Aires : Intercoop, 99 p. (coll. Cuadernos de Cultura Cooperativa n° 80)

DROMI (Roberto), 1994, *Derecho administrativo*, Buenos Aires : Ciudad Argentina, 910 p.

DUHEM (Bernard), LATERASSE (Jean) (coord.), 1988, *Génie urbain: acteurs, territoires, technologies*, Paris : PLAN URBAIN - LATTES-ENPC, 354 p.

DUMRAUF (Clemente I.), 1992, *Historia de Chubut*, Buenos Aires : Plus Ultra, 573 p. (coll. Historia de nuestras provincias)

DUPUY (Gabriel) et alii, 1987, *La crise des réseaux d'infrastructure: le cas de Buenos Aires*, Noisy-le-Grand : LATTES - ENPC, 297 p.

DUPUY (Gabriel) et alii, 1992, *Las redes de servicios urbanos de Buenos Aires: problemas y alternativas*, Caen : Paradigme, 257 p.

DUPUY (Gabriel), KNAEBEL (Georges), 1982, *Assainir la ville hier et aujourd'hui*, Paris : Dunod, 92 p. (coll. Les pratiques de l'espace)

ETCHEVERRY (Raúl Aníbal) et alii, 1990, *La empresa cooperativa en el mundo de hoy*, Buenos Aires : Intercoop, 93 p. (coll. Cuadernos de Cultura Cooperativa n° 79)

FAUDRY (Daniel), 1995, "La concession des services de l'eau potable et de l'assainissement de Buenos Aires" in LORRAIN (Dominique) (sous la dir. de), *Gestions urbaines de l'eau*, Paris : Économica, pp. 117-133.

FELIPPI (Rodolfo de) et alii, 1991, *Abastecimiento de agua en el Area Metropolitana de Buenos Aires y Gran La Plata*, Buenos Aires : CELADE-CEPAL, 56 p.

FOSTER (Anthony), DOBSON (Brian), 1993, *El impacto de la regulación sobre la privatización de servicios de agua (con referencia a la experiencia en Inglaterra y Gales)* 8° congreso argentino de saneamiento y medio ambiente, Mar del Plata - 1993/10 - 12 p.

FREDIANI (Ramón) et alii, 1985, *Transferencia de servicios públicos a empresas cooperativas*, Buenos Aires : Intercoop, 146 p.

GAGGERO (Jorge) et alii, 1992, "Algunas consideraciones sobre la privatización de OSN" in *Estudios*, año XV, n° 65, 10 p.

GIACOBBI (Michèle), ROUX (Jean-Pierre), 1990, *Initiation à la sociologie*, Paris : Hatier, 307 p.

GIANELLO (Leoncio), 1986, *Historia de Santa Fé*, Buenos Aires : Plus Ultra, 476 p. (coll. Historia de nuestras provincias)

GUARCH (Ing. José Luis), 1993, *Regimen tarifario : un aporte para la discusión sectorial*, Buenos Aires : COFES, 63 p. (Série Cuadernos Técnicos n° 1)

GUIGO (Denis), 1989, *El servicio público frente a la crisis: el caso de SEGBA en el Gran Buenos Aires*, Paris : CRG-Ecole Polytechnique, 23 p.

GUILLERME (André), 1984, "Captar, clarifier, transporter l'eau" in *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 23/24, spécial "Les services techniques urbains", 15 p.

HERRERA (Alejandra), 1989, *La revolución tecnológica y la telefonía argentina*, Buenos Aires : LEGASA, 273 p.

HERZ (Enrique Germán), 1979, *Historia del agua en Buenos Aires*, Buenos Aires : Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, 65 p. (coll. Cuadernos de Buenos Aires n° 54)

HUSSI (Pekka) et alii, 1993, *The development of cooperatives and other rural organizations: the role of the World Bank*, Washington DC : The World Bank, 90 p.

JAGLIN (Sylvy), 1991, *Pouvoirs urbains et gestion partagée à Ouagadougou: Equipements et services de proximité dans les périphéries*. Thèse de doctorat , Paris : IUP, 1169 p.

JAGLIN (Sylvy), 1997, "La commercialisation du service d'eau potable à Windhoek (Namibie) : inégalités urbaines et logiques marchandes" in *FLUX* n° 30, octobre-décembre, pp. 16-29.

JAGLIN (Sylvy), 1998, *Mutations des services urbains et cohésion sociale en Afrique Australe (Namibie, Afrique du Sud, Zambie)* Colloque Demain les services urbains : efficacité, justice, régulation - Paris, 19 et 20 mars.- 15 p.

JOBERT (Bruno) (sous la dir. de), 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris : L'Harmattan, 328 p.

KESSIDES (Christine), 1993, *Institutional Options for the provision of infrastructure*, Washington DC : The World Bank, 76 p.

KEXEL (Osvaldo), 1991, *Las cooperativas de usuarios ante la alternativa de la privatización de los servicios*, Rawson : Federación Chubutense de Cooperativas de Servicios Públicos, 10 p.

KNAEBEL (Georges), 1990, 2.-*Dispositif*. Séminaire "Ville : Ordre, Désordre, Organisation" du DEA "Politiques Urbaines, Aménagement et Gestion de l'Espace", Créteil : IUP, 10 p.

LAURAS (Patrick), 1996, "La gestion déléguée : une activité sur mesure. Deux cas concrets : Kuala Lumpur en Malaisie et Pilsen en République Tchèque" in *PCM - Le Pont*, Novembre 1996, pp 19-23.

LAURELLI (Elsa), 1988, "Sistema real de decisiones en la productividad y accesibilidad de servicios de agua y saneamiento" in BRUNSTEIN (Fernando) (compilador), *Crisis y servicios públicos. Agua y saneamiento en la región metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires : CEUR, pp 43-83. (coll. Cuadernos del CEUR n° 23)

LAVILLE (Jean-Louis) et alii, 1992, *Les services de proximité en Europe*, Paris : Syros, 247 p. (coll. Alternatives)

LAVILLE (Jean-Louis) (sous la dir. de), 1994, *L'économie solidaire : une perspective internationale*, Paris : Desclées de Brouwer, 334 p. (coll. Sociologie économique)

LAVILLE (Jean-Louis), 1994, "Les coopératives de travail en Europe: un essai de synthèse" in *RECMA* N°253-254, 3° et 4° trimestres, pp. 76-85.

LEROY (Jean-Bernard), 1986, *La pollution des eaux*, Paris : PUF 125 p. (coll. Que sais-je? n° 98)

LEVY (M.-L.), EWENCZYK (S.), JAMMES (R.), 1989, *Comprendre l'information économique et sociale : guide méthodologique*, Paris : Hatier, 294 p.

LORRAIN (Dominique) (sous la dir. de), 1995, *Gestions urbaines de l'eau*, Paris : Économica, 263 p.

LORRAIN (Dominique), 1993, "Le service urbain, les marchés et les politiques" in MARTINAND (C.) (sous la dir. de), 1993, *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Paris : Économica, pp. 13-44.

LORRAIN (Dominique), 1997, "Le politique à tous les étages (la construction des modèles de services urbains)" in BAGNASCO (A.), LE GALÈS (P.) (sous la dir. de), *Villes en Europe*, Paris : La Découverte, pp. 201-229.

LORRAIN (Dominique), STOKER (Gerry) (sous la dir. de), 1995, *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris : La Découverte, 218 p.

LUGONES (David), 1993, *El remate : privatizaciones y empresas extranjeras*, Buenos Aires : Fundación Buenos Aires para Nuestra Cultura, 172 p.

LUNA (Felix), 1993, *Breve historia de los Argentinos*, Buenos Aires : Planeta/Espejo de la Argentina, 288 p.

MAJUL (Luis), 1993, *Los dueños de la Argentina : la cara oculta de los negocios*, Buenos Aires : Sudamerica, 332 p.

MAJUL (Luis), 1994, *Los dueños de la Argentina II : los secretos del verdadero poder*, Buenos Aires : Sudamerica, 396 p.

MARIÉ (Michel), 1989, *Les terres et les mots : une traversée des sciences sociales*, Paris : Méridiens Klincksieck, 214 p.

MARIÉ (Michel), 1996, "Aménager ou ménager le territoire ?" in *Annales des ponts et chaussées* n° 77, pp. 67-76.

MARIÉ (Michel), GARIÉPY (Michel) (sous la dir. de), 1997, *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris : L'Harmattan, 467 p.

MARTINAND (Claude) (sous la dir. de), 1993, *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Paris : Économica, 194 p.

Medio Ambiente y Urbanización, 1988, julio, n° 23 : "Agua y Saneamiento en América Latina", 116 p.

MENEM (Carlos), DROMI (Roberto), 1990, *Reforma del Estado y Transformación Nacional*, Buenos Aires : Ediciones Ciencias de la Administración, 246 p.

MENENDEZ (Aurelio), 1991, *Access to Basic Infrastructure by Urban Poor*, Washington : The World Bank, EDI Policy Seminar Report n° 28, 77 p.

MONNIER (Lionel), THIRY (Bernard) (eds), 1997, *Mutations structurelles et intérêt général : vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et*

coopérative ?, Bruxelles : De Boeck Université, 274 p. (coll. Ouvertures économiques - Jalons)

MONTAÑO (Iraïda), 1984, *Les services urbains au Vénézuéla, en Colombie et en Argentine*, Paris : CERTES-ENPC/MELTE-DAEI, 46 p.

MORARU de LOE (Liana), MITCHELL (Bruce), 1993, "Public-private partnerships: water and wastewater services in France" in *Water International*, vol.18, n° 3, 9 p.

MUCCHIELLI (Alex), 1991, *Les méthodes qualitatives*, Paris : PUF, 126 p. (coll. Que sais-je ? n° 2591)

NATALE (Alberto), 1993, *Privatizaciones en privado*, Buenos Aires : Planeta, 299 p.

NAVAJAS (Fernando), 1992, "Grupos de presión y estructuras tarifarias" in *Estudios*, año XV, n° 15, 11 p.

OFFNER (Jean-Marc), PUMAIN (Denise) (sous la dir. de), 1996, *Réseaux et territoires : significations croisées*, Paris : Éditions de l'Aube, 281 p.

PHILLIPS (Charles F., Jr.), 1988, *The Regulation of Public Utilities : Theory and Practice*, Arlington, Virginia : Public Utilities Reports, Inc., 911 p.

PLANE (Patrick), 1994, "La privatisation dans les pays en développement: qu'avons-nous appris ?" in *Revue française de l'économie*, vol.IX, n° 2, pp.147-185.

POLINO (Hector T.), 1989, *5 años de acción cooperativa*, Buenos Aires : Secretaría de Acción Cooperativa/Ministerio de Economía de la República Argentina, 145 p.

POLINO (Hector T.), 1989, *Cooperativismo, politica y democracia*, Buenos Aires : Ed. de la Economia Social, 29 p.

PREVOT-SCHAPIRA (Marie-France), 1992, "Argentine : fédéralisme et territoires" in *Cahiers d'Amérique Latine*, n° 14, 27 p.

PREVOT-SCHAPIRA (Marie-France), 1992, *L'affirmation municipale dans le Grand Buenos Aires : tensions et ambiguïtés*, Paris : CREDAL-CNRS, 24 p.

PREVOT-SCHAPIRA (Marie-France), 1993, *L'héritage du basisme dans les gestions municipales du Grand Buenos Aires*, Paris : CREDAL-CNRS, 11 p.

RABENKO (Fernando D.), 1985, *Las agrupaciones vecinales*, Buenos Aires, 153 p., mimeo.

RAMALLO (Jorge María), 1987, *Historia argentina fundamental*, Buenos Aires : Braga, 542 p.

REY (Ing. Osvaldo), 1984, *Los servicios de saneamiento en la región patagónica*. 1ra. jornada regional de agua, Trelew - 1984/04 - 34 p.

RIVIERA (Daniel), 1996, *The reality of public-private partnerships in water and waste water sector. Representative Experiences in Developing Countries (Draft)*, Washington D.C. : The World Bank, 58 p.

- ROCCATAGLIATA (Juan A.) (coord.), 1992, *La Argentina : Geografía general y los marcos regionales*, Buenos Aires : Planeta, 801 p.
- ROMERO (José Luis), 1990, *Breve historia de la Argentina*, Buenos Aires : Ed. Abril, 226 p.
- ROMERO (Luis Alberto), 1994, *Breve historia contemporánea de la Argentina*, Buenos Aires : Colección Popular Fondo de Cultura Económica, 414 p.
- ROSANVALLON (Pierre), 1992 (édition originale 1981), *La crise de l'État-providence*, Paris : Seuil, 184 p. (coll. Points n° 243)
- ROSNAY (Joël de), 1975, *Le macroscope*, Paris : Seuil, 305 p. (coll. Points n° 80)
- ROTH (Gabriel), 1987, *The private provision of public services in developing countries*, Washington DC : The World Bank - EDI (Economic Development Institute), 278 p.
- ROUQUIE (Alain), 1985, *L'Argentine*, Paris : PUF, 125 p. (coll. Que sais-je n° 366)
- SCHNEIER (Graciela), 1985, *Pain, Eau et... Pouvoir. Le cas de "Jardines de Moreno", un quartier comme les autres de la périphérie de Buenos Aires*, Paris : CREDAL, 19 p.
- SCHUMACHER (Ernst Friedrich), 1978, *Small is beautiful*, Paris : Seuil, 316 p. (coll. Points n° 105)
- SCHVARZER (Jorge), 1990, *Un modelo sin retorno : dificultades y perspectivas de la economía argentina*, Buenos Aires : Centro de Investigación Social sobre el Estado y la Administración, 114 p.
- SCHERRER (Franck), 1996, *Les rapports entre Acteurs Publics et Privés du Service Urbain d'Alimentation en Eau dans la Longue Durée : l'exemple de Lyon*. Colloque Services Publics Délégués et Marchés de l'Eau en Europe.- Toulouse, 1er et 2 février 1996.- 17 p.
- SEOANE (María), MARTINEZ (Oscar), 1993, "Argentina SA" in *Noticias de la semana*, 1993/03/01, n° 836, 11 p.
- STOFFAES (Christian) (rapport de la commission présidée par), 1995, *Services Publics : question d'avenir*. Rapport pour le Commissariat Général du Plan, Paris : Odile Jacob - La Documentation Française, 437 p.
- TOURAINÉ (Alain), 1988, *La parole et le sang*, Paris : Odile Jacob, 535 p.
- TRICHE (Thelma), 1994, *Designing water supply & sewerage, oversight institutions to fit the local context*, Washington D.C. : The World Bank, Lansdowne conference paper.
- VIENNEY (Claude), 1980, *Socio-Économie des organisations coopératives. Tome 1 : formation et transformations des institutions du secteur coopératif français*, Paris : C.I.E.M., 396 p.
- VIENNEY (Claude), 1982, *Socio-Économie des organisations coopératives. Tome 2 : analyse comparée des coopératives fonctionnant dans des systèmes socio-économiques différents*, Paris : C.I.E.M., 333 p.

VUOTTO (Mirta), 1994, "El caso de la cooperativa FERROGRAF" in GIARRACCA (Norma) (coord.), *Acciones colectivas y organización cooperativa. Reflexiones y estudios de caso*, Buenos Aires : Centro Editor de América Latina, pp. 155-173.

WEIL (Prosper), 1991 (1ère édition 1964), *Le droit administratif*, Paris : PUF, 125 p. (coll. Que sais-je? n° 1152)

LITTÉRATURE INSTITUTIONNELLE

Aguas Argentinas

.1993, *Presentación de Aguas Argentinas al congreso AIDIS de Mar del Plata*. 8° congreso argentino de saneamiento y medio ambiente, Mar del Plata - 1993/10 - 12 p.

.1994, *Servicio de agua potable y desagües cloacales Capital Federal y Gran Buenos Aires : Estado de situación al 1 de diciembre 1993*, Buenos Aires : Aguas Argentinas, 9 p.

Aguas de Corrientes S.A., 1993, *La primera empresa del país en el sector de saneamiento*, 13 p., brochure.

AIDIS (Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente)

.1989, *Ingeniería Sanitaria y Ambiental en Argentina 1988/89 : indice sectorial*, Buenos Aires : AIDIS, 176 p.

.1993, *Conclusiones y recomendaciones*. 8° congreso argentino de saneamiento y medio ambiente, Mar del Plata - 1993/10 - 12 p.

AOSC (Administración Obras Sanitarias Corrientes), 1993, *Gestión de servicios de saneamiento*. 8° congreso argentino de saneamiento y medio ambiente, Mar del Plata - 1993/10 - 11 p.

Casa de la provincia de Chubut, 1990, *Comodoro Rivadavia*, Buenos Aires : Casa de la provincia de Chubut en Buenos Aires, 14 p., dossier de présentation.

CEPAL (Comisión Económica para la América Latina), CFI (Consejo Federal de Inversiones), 1969, *Los recursos hidráulicos de Argentina. Tomo 6: análisis y programación : tentativa de su desarrollo*, Buenos Aires : CEPAL-CFI.

COFAPYS (Consejo Federal de Agua Potable)

.1993, *COFAPYS: Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento*, Buenos-Aires : COFAPyS, dépliant.

.1993, *Conozca los programas del COFAPyS*, Buenos-Aires : COFAPyS, brochure.

COFES (Consejo Federal de Entes de Saneamiento)

.1987, *Jornadas nacionales sobre funciones del Estado en la gestión de los servicios públicos*, Corrientes - 1987/08/3-5 -

.1993, *Normas de Calidad de Aguas de Bebidas*, Buenos Aires : COFES, 54 p., (Série Documentos Técnicos n° 1).

.1993, *Jornadas sobre micromedición de consumos de agua potable (Salta)*, Buenos Aires : COFES, 49 p. (Série Documentos Técnicos n° 2)

COMACO (Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, Vivienda y Servicios Asistenciales Limitada Martín Coronado), 1990, *COMACO Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, Vivienda y Servicios Asistenciales Limitada Martín Coronado*, Martín Coronado, provincia de Buenos Aires : COMACO, 44 p., brochure.

Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, 1988, *Notre avenir à tous*, Québec : Éditions du Fleuve/Les Publications du Québec, 454 p.

Cooperativa de trabajo 15 de Mayo, 1992, *Una alternativa clara como el agua*, Villa María, provincia de Córdoba : Cooperativa de trabajo 15 de Mayo, 24 p.

EPAS (Empresa Provincial de Agua y Saneamiento), 1992, *Informe evaluativo*, Neuquén : EPAS.

EPOS (Empresa provincial de Obras Sanitarias), 1992, *Base de datos : poblaciones de la Provincia de Córdoba. Relevamiento de datos sobre el estado de los Servicios extraídos de la Encuesta de Prevención del Cólera*, Córdoba : EPOS, 9 p.

FACE (Federación Argentina de Cooperativas de Electricidad y Otros Servicios Públicos)
.1972, *El movimiento Cooperativo Eléctrico Argentino : una puesta al día*, Buenos Aires : Intercoop, 375 p., (coll. Cuadernos de Cultura Cooperativa n° 43).
.1983, *Cooperativas de Electricidad y otros servicios públicos de la República Argentina : anuario estadístico*, Buenos Aires : FACE, 58 p.

FEDECOBA (Federación de Cooperativas de Electricidad y Otros servicios públicos de la Provincia de Buenos Aires), 1993, *Presentación y estatuto social reformado*, Azul, provincia de Buenos Aires : FEDECOBA.

FCCSP (Federación Chubutense de Cooperativas de Servicios Públicos), 1993, *Federación chubutense de cooperativas de servicios públicos Ltda.*, Rawson, provincia de Chubut : Federación Chubutense de Cooperativas de Servicios Públicos, 9 p., transparents de présentation.

FENCAP (Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable)
.1994, *Proyecto de ley sobre prestación del servicio de provisión de agua potable y saneamiento remitido por el poder ejecutivo a la legislatura de la provincia de Santa Fe*, Carcaraña, provincia de Santa Fe : FENCAP, 3 p.
.1994, *Consideraciones sobre la ley de privatizaciones de DIPOS desde un punto de vista técnico-operativo*, Carcaraña, provincia de Santa Fe : FENCAP, 1 p.

INAC (Instituto Nacional de Acción Cooperativa)
.1990, *Cooperativas del Gran Buenos Aires al 7/2/90*, Buenos Aires : INAC, 40 p.
.1993, *INAC: solidaridad + competencia*, Buenos Aires : INAC, 15 p., brochure.

INDEC (Instituto Nacional de Estadística), 1993, *Censo 91: Resultados Definitivos del total del país*, Buenos Aires : INDEC, 21 p.

OSN (Obras Sanitarias de la Nación),
.1965, *La descentralización de los servicios sanitarios de provisión de agua y de desag.* Congreso Argentino de Saneamiento, Buenos Aires - 1965/10 - 65 p.
.1966, *Panorama del saneamiento urbano de la Republica Argentina*, 237 p.
.1966, *Provisión de Agua a Comodoro Rivadavia*, 15 p.

Provincia de Santa Fe, 1994, *Informe de presentación de la DIPOS en previsión de su privatización*, 72 p.

SAC (Secretaría de Acción Cooperativa)
.1986, *Síntesis estadística 1985 y 1986*, Buenos Aires : SAC, 138 p.
.1989, Programa EDUCOOP : *Modulo introductorio*, 18 p. ; *Modulo 1: Historia del cooperativismo*, 34 p. ; *Modulo 2 : El cooperativismo*, 26 p. ; *Modulo 3 : La cooperativa*, 45 p. ; *Modulo 4 : Legislación cooperativa*, 45 p. ; *Modulo 5 : Educación y capacitación cooperativas*, 29 p., Buenos Aires : SAC

SCPL (Sociedad Cooperativa Popular Limitada)

.*Sistema acueducto Lago Musters Comodoro Rivadavia*, Comodoro Rivadavia : SCPL, 8 p.

.1988, *Agua elemento motor del desarrollo y fuente de vida*, Comodoro Rivadavia : SCPL, 40 p.

.1988, *Las funciones del Estado y la acción cooperativa : modelo de gestión compartida, movilización de recursos financieros*, Comodoro Rivadavia : SCPL, 17 p.

SeCOPLADE (Dirección de Estadísticas y Censos), 1991, *S.E.P.A. Chubut 1991*, provincia de Chubut : SeCOPLADE

SNAP (Servicio Nacional de Agua Potable)

.1972, *Plan Nacional de Agua Potable : Cartilla de promoción social n° 1*, Buenos Aires : SNAP-SRH (Secretaría de Recursos Hídricos), 16 p.

.1972, *Plan Nacional de Agua Potable : Cartilla de promoción social n° 2*, Buenos Aires : SNAP-SRH, 16 p.

.1972, *Plan Nacional de Agua Potable*, Buenos Aires : SNAP-SRH, 68 p.

.1972, *Plan Nacional de Agua Potable: evaluación de la 1era etapa*, Buenos Aires : SNAP-SRH, 60 p.

SNAPyS (Servicio Nacional de Agua Potable y de Saneamiento), Buenos Aires C.F.

.1987, *Plan Nacional de Agua Potable*, Buenos Aires : SNAPyS, plaquette

.1989, *Plan Nacional de Agua Potable : con participación comunitaria*, Buenos-Aires : SNAPyS-SRH, 29 p.

SRH (Secretaría de Recursos Hídricos), 1988, *Plan Nacional de Saneamiento 1988-2003 : documento base*, Buenos-Aires : SRH, 177 p.

Subsecretaría de Medio Ambiente, 1981, *Evaluación ambiental de los recursos hídricos del Sistema Metropolitano Bonaerense*, Buenos Aires : Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente, 215 p.

The World Bank

.1987, *Argentina : estudio del sector de abastecimiento de agua y alcantarillado*, Washington D.C. : The World Bank, Departamento de Proyectos, 37 p.

.1990, *Water & sanitation publications*, Washington D.C. : The World Bank, Water & Sanitation Division and Urban Development Department, 7 p.

.1993, *Water resources management*, Washington D.C. : The World Bank, 137 p.

.1994, *Rapport sur le développement dans le monde 1994. Une infrastructure pour le développement*, Washington D.C. : The World Bank.

JOURNAUX ET REVUES PROFESSIONNELLES

Boletín Informativo [revue de la FENCAP - Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable, ex-FESCAP - Federación Santafesina de Cooperativas de Agua Potable], 1991-1994, n° 1-7.

Cooperación Eléctrica [revue mensuelle de la FACE - Federación Argentina de Cooperativas Eléctricas y de otros servicios públicos], 1988-1994, n° 17-41.

El Patagónico [quotidien de Comodoro Rivadavia]. Consultation systématique sur la période 1993-1995.

Ingeniería Sanitaria y Ambiental [revue de la section argentine de l'AIDIS - Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente], 1989-1997, n° 1-31.

Revue de *Obras Sanitarias de la Nación*. [Le titre de cette revue a été succesivement : *Boletín de Obras Sanitarias de la Nación* (de sa création en juillet 1937 à juillet 1945) ; *Revista de Obras Sanitarias de la Nación* (d'août 1945 à décembre 1962) ; *Saneamiento* (à partir de janvier 1963)]. Sélection d'une série d'articles :

"Los servicios públicos esenciales", julio 1940, n°37, 1 p.

"Agua potable para todas las poblaciones", agosto 1942, n°62, 1 p.

"El proyecto de modificación de las leyes básicas que rigen a Obras Sanitarias de la Nación", agosto 1942, n°62, 2 p.

"Estudios y obras de provisión de agua en el interior del país", febrero 1944, n°80, 4 p.

"Finalidad de los servicios gratuitos de agua potable", octubre 1944, n°88, 1p.

"Nacionalización de los servicios sanitarios", octubre-diciembre 1950, n°137, 1 p.

"Comodoro Rivadavia: provisión de agua", abril-junio 1951, n°141, 1 p.

"La legislación a lo largo de la historia de OSN", noviembre 1952, n°148, 20 p.

"Saneamiento urbano y organismos estatales", octubre-diciembre 1957, n°173, 2 p.

"Apuntes para una polémica : ¿ Nuevos rumbos en la Política Nacional de Prestación de los servicios sanitarios ?", 1958, n°174, 12 p.

"En Comodoro Rivadavia", octubre-diciembre 1959, n°159, 2 p.

"Los servicios de saneamiento en el Gran Buenos Aires", 1960, n°182, 9 p.

"La provisión de agua y su aspecto jurídico", julio-septiembre 1960, n°184, 1 p.

"Obras Sanitarias en las provincias", marzo 1961, n°186, 3 p.

"A los 50 años de una ley", julio-diciembre 1962, n°191, 4 p.

"El abastecimiento de Agua a Buenos Aires y sus problemas", enero-marzo 1963, n°192, 7 p.

"¿ Debemos ir a la tarifa por medidor ?", enero-marzo 1963, n°192, 10 p.

"Obras Sanitarias: un organismo nacional autárquico", enero-marzo 1965, n°200, 3 p.

"Cosas y hechos para recordar", enero-junio 1967, n°207, 3 p.

TEXTES JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES

A. Lois et réglementations fédérales

FACE (Federación Argentina de Cooperativas de Electricidad y de otros servicios públicos), *Estatuto social reformado de la FACE*, 20 p.

Nación Argentina

- .1926, *Ley de cooperativas (Ley nacional n° 11.388)* [ancienne loi]
- .1973, *Ley de cooperativas (Ley nacional n° 20.337)* [loi en vigueur], 32 p.
- .1974, *Ley orgánica de la empresa Obras Sanitarias de la Nación* [Textes des lois n° 13.577, 14.160, 18.593, 20.324, 20.686 et 21.066], 28 p.
- .1979, *Ley nacional n° 18.586* [transfert de OSN aux provinces avec résolution conjointe des ministères de l'intérieur et de l'Économie n° MI.9/79-ME.1332/79]
- .1988, *Ley orgánica del COFAPyS (Ley nacional n° 23.615)*, 8 p.
- .1994, *Ley de regulación del sector gas (Ley nacional n° 24.348)*.

SAC (Secretaría de Acción Cooperativa), 1988, Resoluciones y convenios de la SAC 1984-1987, 155 p.

B. Aire métropolitain de Buenos Aires (et COMACO, Tres de febrero)

Aguas Argentinas, 1993, *Reglamento del Cliente*, 29 p.

COMACO (Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, Vivienda y Servicios Asistenciales Limitada Martín Coronado), Tres de Febrero, provincia de Buenos Aires

- .1993, *Balance General correspondiente al vigesimo segundo ejercicio cerrado el 30/06/93*.
- .1993, *Memoria correspondiente al vigesimo segundo ejercicio cerrado el 30/06/93*, 30 p.

Comisión Técnica de Privatización de Obras Sanitarias de la Nación, 1992, *Proyecto de contrato de concesión de los servicios de OSN*, 29 p.

ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios), 1994, *Reglamento del Usuario*, Buenos Aires : ETOSS.

Nación Argentina

- .1992, *Marco regulatorio para la concesión de los servicios de agua potable y desagües cloacales del area metropolitana de Buenos Aires (Decreto del Poder Ejecutivo Nacional n° 999)*, 75 p.
- .1993, *Contrato de concesión de los servicios de OSN*, 129 p. + annexes

Provincia de Buenos Aires (Ministerio de Gobierno, Subsecretaría de Asuntos Municipales), 1971, *Ordenanza para el partido de 3 de Febrero (21 de enero de 1971), registrada bajo el N°666*. [autorisation accordée à COMACO d'effectuer les travaux de réseau d'eau potable et d'assainissement].

C. Province de Chubut (et SCPL, Comodoro Rivadavia)

COOAGUA (Cooperativa de Agua Potable y Otros servicios públicos de Rada Tilly)

- .1993, *Ejercicio económico n° 21*.

.1993, *Estatuto*, 14 p.

FCCSP (Federación Chubutense de Cooperativas de Servicios Públicos), 1993, *Estatuto social*, 18 p.

SCPL (Sociedad Cooperativa Popular Limitada, Comodoro Rivadavia)

.*Estatuto social*, 23 p.

.1992, *Memoria y balance: ejercicio económico n° 52*, 61 p.

.1993, *Memoria y balance: ejercicio económico n° 53*, 57 p.

D. Province de Córdoba (et Coopérative 15 de Mayo, Villa María)

Cooperativa de Trabajo 15 de Mayo Limitada (Villa María)

.1994, *Estatuto*, 17 p.

.1994, *Memoria y balance 1993*, 54 p.

.1994, *Reglamento Interno*, 14 p.

Cooperativa de Trabajo Aguas del Suquia (Córdoba-capital), 1993, *Acta constitutiva de la cooperativa "Aguas del Suquia"*, 20 p.

DIPAS (Dirección Provincial de Agua y Saneamiento), 1993, *Servicios públicos de agua potable y desagües cloacales en la provincia de Córdoba : marco regulador (versión sujeta a aprobación)*, Córdoba : DIPAS, 51 p.

Provincia de Córdoba

.1985, *Estatuto orgánico de la EPOS (Ley provincial n° 7253)*, 38 p.

.1989, *Ley de reforma administrativa (Ley provincial n° 7850)*, 37 p.

.1992, *Contrato de concesión de los servicios de agua potable y saneamiento de Villa María (Decreto provincial n° 2547)*, 10 p.

.1992, *Estatuto orgánico de la DIPAS (Ley provincial n° 8218)*, 15 p.

E. Province de Santa Fe (et COOPESER, Pérez)

COOPESER (Cooperativa Limitada de Servicios Públicos y Sociales de Pérez)

.1985, *Memoria y balance: ejercicio económico n° 50*.

.1988, *Estatuto reformado*, 17 p.

.1988, *Memoria y balance: ejercicio económico n° 53*.

.1989, *Memoria y balance: ejercicio económico n° 54*, 19 p.

.1990, *Memoria y balance: ejercicio económico n° 55*, 28 p.

.1992, *Memoria y balance: ejercicio económico n° 57*.

.1993, *Memoria y balance: ejercicio económico n° 58*.

.1993, *Cooperativa Ltda. de servicios públicos y sociales de Pérez : 60° aniversario*.

Municipalidad de Pérez, 1980, *ordenanza municipal N° 1389*

Provincia de Santa Fe

Ley provincial N°6257 [Modalités de mise en œuvre du Plan Nacional de Agua Potable Rural dans la province de Santa Fe].

.1994, *Borrador del proyecto de ley especial [Régulation du secteur de l'eau potable et de l'assainissement dans la province de Santa Fe]*.

F. Autres

Provincia de Buenos Aires, 1990, *Proyecto de ley de creación de la empresa Obras Sanitarias de Buenos Aires SA - OSBASA*, 7 p.

Provincia de Mendoza

.1988, *Ley orgánica de OSMSE*, 14 p.

.1993, *Ley de creación de OSMSA(s) (Ley provincial n° 6044)*, 29 p.

ANNEXES

Les annexes comportent une liste des sigles et abréviations utilisées dans la thèse, les comptes-rendus des deux missions de terrain, et les listes des personnes interrogées au cours de ces missions.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

Monnaies:

U\$: dollars américains, valeur courante.

\$: pesos, monnaie argentine depuis janvier 1992 (actuellement 1\$ = 1 U\$)

A: Australes, monnaie argentine entre juin 1985 et décembre 1991.

\$a: pesos argentinos, monnaie argentine entre juin 1983 et mai 1985.

\$L: pesos Ley 18.188, monnaie argentine jusqu'en mai 1983.

\$m/n: pesos moneda nacional, monnaie argentine antérieure au \$L.

Équivalence: 1\$ = 10.000A; 1A = 1.000\$a; 1\$a = 10.000\$L; 1\$L = 100\$m/n.

Organismes et Institutions:

BID: *Banco Interamericano de Desarrollo* (Banque Interaméricaine de Développement)

CALF: *Cooperativa Agua, Luz y Fuerza* (Coopérative Eau Lumière et Force, prestataire du service électrique de la ville de Neuquén)

CEUR: *Centro de Estudios Urbanos y Regionales* (Centre d'Études Urbaines et Régionales, centre de recherches)

COFAPyS: *Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento* (Conseil Fédéral d'Eau Potable et d'Assainissement, organisme fédéral ayant fait suite au SNAPyS)

COFES: *Consejo Federal de Entes de Saneamiento* (Conseil Fédéral des Entités d'Assainissement, association)

COMACO: *Cooperativa de Obras y Servicios Públicos de Martín Coronado Ltda.* (Coopérative de Travaux et Services Publics de Martín Coronado)

COOAGUA: *Cooperativa de Agua Potable y Otros Servicios Públicos Rada Tilly Ltda.* (Coopérative d'Eau Potable et autres services publics de Rada Tilly, province de Chubut)

COOPESER: *Cooperativa Limitada de Electricidad y Servicios Públicos y Sociales, Vivienda, Crédito y Consumo de Pérez* (Coopérative d'Électricité et de Services Publics et Sociaux, Logement, Crédit et Consommation de Pérez)

DGSP: *Dirección General de Servicios Públicos* (Direction Générale des Services Publics, province de Chubut)

DIPAS: *Dirección Provincial de Agua y Saneamiento* (Direction Provinciale d'Eau et d'Assainissement, province de Córdoba)

DIPOS: *Dirección Provincial de Obras Sanitarias* (Direction Provinciale de Travaux Sanitaires, province de Santa Fe)

DOSyG: *Dirección de Obras Sanitarias y de Gas* (Direction des Travaux Sanitaires et de Gas, province de Chubut)

DPC: *Dirección Provincial de Cooperativas* (Direction Provinciale des Coopératives, province de Santa Fe)

ENARGAS: *Ente Nacional de Regulación del Gas* (Entité Nationale de Régulation du Gaz, organisme fédéral chargé de la régulation du secteur du gaz sur l'ensemble du territoire national)

EPAS: *Ente Provincial de Agua y Saneamiento* (Entité Provinciale d'Eau et d'Assainissement, province de Neuquén)

ETOSS: *Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios* (Organisme tripartite de Travaux et Services Sanitaires chargé de la régulation des services d'eau et d'assainissement de l'Aire Métropolitaine de Buenos Aires)

FACE: *Federación Argentina de Cooperativas Eléctricas y de otros servicios públicos* (Fédération Argentine de Coopératives Électriques et d'autres services publics)

FCCSP: *Federación Chubutense de Cooperativas de Servicios Públicos* (Fédération de Chubut de Coopératives de Services Publics)

FECESCOR: *Federación de Cooperativas Eléctricas y de Obras y Servicios Públicos limitada de la provincia de Córdoba* (Fédération de Coopératives Électriques et de Travaux et Services Publics de la province de Córdoba)

FEDECOBA: *Federación de Cooperativas de Electricidad y servicios públicos de la provincia de Buenos Aires* (Fédération de Coopératives d'Électricité et services publics de la province de Buenos Aires)

FENCAP: *Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable* (Federation Nationale de Coopératives d'Eau Potable)

GE: *Gas del Estado* (Gaz de l'État, entreprise fédérale)

INAC: *Instituto Nacional de Acción Cooperativa* (Institut National d'Action Coopérative, organisme fédéral rattaché au ministère d'Économie, en charge des coopératives)

OSBA: *Obras Sanitarias de la provincia de Buenos Aires* (Travaux Sanitaires de la province de Buenos Aires, administration provinciale)

OSMSE: *Obras Sanitarias de Mendoza Sociedad del Estado* (Travaux Sanitaires de Mendoza, Société de l'État provincial de Mendoza)

OSN: *Obras Sanitarias de la Nación* (Travaux Sanitaires de la Nation, entreprise fédérale)

SAC: *Secretaría de Acción Cooperativa* (Secrétariat d'Action Coopérative, organisme fédéral chargé des coopératives sous l'administration ALFONSÍN, devenu ensuite INAC)

SCPL: *Sociedad Cooperativa Popular Limitada* (Société Coopérative Populaire Limitée, Comodoro Rivadavia, province de Chubut)

SGBATOS: *Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias* (Syndicat des Travailleurs des Travaux Sanitaires du Grand Buenos Aires)

SNAP: *Servicio Nacional de Agua Potable* (Service National d'Eau Potable)

SNAPyS: *Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento* (Service National d'Eau Potable et d'Assainissement, organisme ayant fait suite au SNAP)

SNRNAH: *Secretario Nacional de Recursos Naturales y Ambiente Humano* (Secrétariat National des Ressources Naturelles et du Milieu Humain)

SPAR ou SPAP: *Servicio Provincial de Agua Potable Rural* (Service Provincial d'Eau Potable Rural, SPAR ou SPAP selon la province considérée)

BILAN DE MON PREMIER SÉJOUR DE RECHERCHE EN ARGENTINE

Bernard de GOUVELLO

Doctorant, LATTS, École Nationale des Ponts & Chaussées, Paris.

Titulaire d'une bourse LAVOISIER.

Le propos du présent papier est d'effectuer un bilan succinct de mon premier séjour de recherche¹ en Argentine qui s'est déroulé entre le 29 juillet et le 8 décembre 1993 et au cours duquel je me suis rendu dans les provinces de Buenos Aires, Neuquén, Córdoba, Mendoza et Chubut. Après avoir rappelé, en guise d'introduction, le but de la recherche et -corrélativement- des différents voyages à l'intérieur du pays, je m'attacherai à dresser une esquisse de chacune des provinces visitées par rapport à mon sujet de recherche. Enfin, en guise de conclusion je formulerai quelques brèves et provisoires observations d'ensemble².

LA GESTION DE L'EAU EN ARGENTINE: une problématique qui se régionalise

Depuis une quinzaine d'années, le secteur de l'eau potable et de l'assainissement en Argentine connaît un processus de forte mutation. Auparavant, Obras Sanitarias de la Nación, l'entreprise nationale créée en 1912 qui avait assuré le développement des réseaux quasiment depuis leurs genèses et dont la juridiction s'étendait sur la majorité du territoire national³, était pratiquement l'unique acteur (opérateur et contrôleur) de ces services. En 1980, suite à un long processus de dégradation économique et organisationnelle, lequel a déjà fait l'objet de nombreux travaux⁴, son aire de service est réduite à une zone regroupant la seule capitale fédérale et quelques "Partidos" environnants. La responsabilité des services ainsi que le patrimoine existant dans le reste du territoire sont alors transférés aux provinces, peu préparées à la tâche qui les attend. Le processus de privatisation des services publics concomitant à l'arrivée au pouvoir du président Carlos MENEM renforce la dynamique de ce processus de recomposition du secteur à la gestation jusque lors lente.

Le but de ma recherche consiste à appréhender les nouvelles formes d'organisation du secteur de l'eau potable et de l'assainissement dans diverses provinces du pays. Il s'agit, d'une part, d'identifier les différents acteurs qui interviennent ainsi que les articulations que ceux-ci

¹Je rappelle ici qu'une seconde mission de terrain de 3 mois (du 1er juin au 31 Août 1994) est prévue dans le déroulement de cette recherche, l'ensemble des deux séjours se montant à 7 mois lesquels correspondent à la bourse qui m'est octroyé. En ce qui concerne les objectifs et le programme détaillé du second séjour, cela sera l'objet d'un papier ultérieur.

²Aboutir à des remarques et des conclusions "dignes de ce nom" suppose au préalable une étude approfondie du matériel rapporté de cette première mission. L'exploitation de celui-ci constitue le tâche qui va m'occuper durant ces prochains mois.

³Il existe néanmoins quelques exceptions notables à cette tendance. Ainsi la province de Buenos Aires, comme je le préciserai par la suite, n'a jamais dépendu de OSN. D'autre part, dans certaines des provinces, OSN ne s'occupait que des villes principales, les localités rurales dépendant déjà d'organismes provinciaux.

⁴Cf., entre autres, les travaux de F. BRUNSTEIN, réalisé dans le cadre du CEUR ("Centro de Estudios Urbanos y Regionales").

entretiennent entre eux. D'autre part, l'idée est fixer mon attention plus particulièrement sur les structures communautaires et leur capacité à s'intégrer dans cette redéfinition.

LES RECHERCHES DE TERRAIN

Le choix des provinces visitées s'est effectué en fonction de leur diversité géographique et humaine, de la dynamique coopératiste locale, mais également parfois en raison de l'existence de contacts préétablis. L'ordre dans lequel je les présente par la suite suit celui dans lequel je les ai étudié au cours de mon séjour.

Buenos Aires C.F. (Capitale Fédérale):

a) aspect logistique

Tout d'abord, c'est à Buenos Aires que se trouve le CEUR ("Centro de Estudios Urbanos y Regionales"). Ce centre a constitué, comme prévu, mon lieu d'accueil scientifique durant tout mon séjour. J'ai ainsi pu bénéficier d'un bureau ainsi que d'un appui logistique appréciable. Fernando BRUNSTEIN, alors directeur du CEUR et spécialiste de la problématique de l'eau dans la région, a suivi le déroulement de mon travail de terrain, en me faisant profiter de son expérience, m'a fourni de nombreuses références bibliographiques ainsi que les coordonnées de personnalités à rencontrer. C'est avec son soutien qu'au début du mois de Novembre, j'ai présenté un premier bilan partiel de mon travail devant une assemblée spécialement conviée à cette occasion.

Ma présence à Buenos Aires m'a aussi permis de nouer de nombreux contacts avec des organismes et institutions à compétence nationale, tant dans le domaine de l'eau (AIDIS, COFAPyS -"Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento"-, COFES -"Consejo Federal de Entidades de Saneamiento"-) que dans le secteur coopératif (FACE -"Federación Argentina de Cooperativas Eléctricas"-, INAC -"Instituto Nacional de Acción Cooperativa"-). J'ai pu effectuer deux entretiens auprès de professionnels de la toute récente entreprise "Aguas Argentinas", ce qui m'a permis d'avoir une idée sur ses six premiers mois de gestion en tant qu'opérateur des réseaux d'eau et assainissement de la ville, ainsi que des nombreux défis qu'elle devra relever.

Enfin, j'ai également profité de ma présence à Buenos Aires pour suivre quelques conférences qui m'ont aidées à mieux appréhender les réalités de l'Argentine d'aujourd'hui, et notamment les nombreuses mutations inhérentes aux processus de privatisation et de réforme de l'état⁵.

b) la gestion de l'eau dans la ville de Buenos Aires

Il y n'a encore qu'une quinzaine de mois, la gestion de l'eau dans la ville de Buenos Aires, ainsi que dans treize des "Partidos" (municipalités) limitrophes, était assurée par OSN

⁵C'est ainsi que j'ai assisté, entre autres choses, au séminaire intitulé "Argentina: El papel del Estado en una economía desregulada" [Argentine: Le rôle de l'État dans une économie dérégulée] organisé par l'INAP ("Instituto Nacional de la Administración Pública") les 25 et 26 Novembre 1993.

("Obras Sanitarias de la Nación"), qui, suite au processus de décentralisation de l'eau effectué en 1980, n'était alors déjà plus que la partie rémanente de l'OSN d'origine.

Le mouvement de privatisation des entreprises publiques mené par l'administration MENEM va aboutir en 1992 à la privatisation de cette entreprise, ou plus exactement, à la mise en concession de son territoire pour une durée de trente années⁶. L'appel d'offres, international, fut très disputé en raison de l'importance de cette concession. Dans le domaine de l'eau, le cas de Buenos Aires a suscité tous les intérêts car "c'est la première fois qu'une ville de cette taille privatise son eau et son assainissement à un opérateur unique pour une durée de 30 ans"⁷. C'est finalement le consortium *Aguas Argentinas* qui est devenu *le nouvel opérateur* des services d'eau potable et d'assainissement de la zone⁸. *Aguas Argentinas* est mené par la société Lyonnaise des Eaux-Dumez (qui joue le rôle d'opérateur) et comprend des partenaires argentins (Sociedad Comercial de la Plata, Meller S.A.), des entreprises espagnoles (*Aguas de Barcelona*, *Banco de Galicia*), un groupe anglais (*Anglian Water*) et... la Compagnie Générale des Eaux.

Au cours de ses premiers mois de gestion *Aguas Argentinas* a défini un ensemble de cinq priorités: améliorer le service existant, restructurer les ressources humaines héritées de OSN, mobiliser des ressources financières, développer les liens avec la communauté et l'usager et, enfin, structurer les relations institutionnelles. Ce dernier point est fondamental, car, si *Aguas Argentinas* est l'opérateur des services d'eau et d'assainissement du territoire auparavant placé sous la juridiction de OSN, le consortium ne dispose pas des mêmes prérogatives que son prédécesseur. En effet, en signant le contrat de concession, *Aguas Argentinas* s'est compromis à réaliser un certain nombre d'ouvrages et de tâches qui font l'objet d'un calendrier précis et dont la réalisation est sujette à un contrôle exercé par un organisme public spécifique: l'ETOSS ("Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios").

L'ETOSS, également appelé "*Ente Regulador*"⁹, réunit des responsables de la municipalité de Buenos Aires, de la province du même nom et du gouvernement national¹⁰. Sa mission de "régulation" est double: d'une part, veiller à la bonne réalisation des cahiers des charges et du calendrier de la concession; d'autre part, se faire l'écho des usagers dans les problèmes que celui-ci peut rencontrer dans ses rapports avec l'entreprise.

Enfin, il existe, à l'intérieur même du territoire géré par *Aguas Argentinas*, des expériences de gestion communautaires, héritées de la période précédente. Bien que l'avenir à long terme de ces structures, qui, généralement, étaient apparues dans des interstices d'inaction d'OSN, reste incertain, il est intéressant de souligner que le contrat de concession n'interdit pas *explicitement* la possibilité de sous-concessions.

⁶La privatisation d'OSN n'est pas la première privatisation argentine dans le domaine de l'eau, puisqu'elle a été précédée par celle réalisée dans la province de Corrientes. Depuis le 1er Septembre 1991, le consortium *Aguas de Corrientes S.A.*, qui réunit des entreprises argentines et anglaises, opère les services d'eau et d'assainissement des principales localités de la province.

⁷Propos tenus par Hugues Pierce du Sert (*Aguas Argentinas*) lors de l'entretien qu'il m'a accordé.

⁸Pour plus de détails concernant le processus de "privatisation", ainsi que la composition des différents consortiums candidats à la concession, Cf. le dossier réalisé par mes soins intitulé La privatisation d'OSN et l'arrivée de la Lyonnaise: Éléments de revue de presse (janvier 1993, 7 p. + articles de presse).

⁹Il convient de noter que la "privatisation" de l'eau à Buenos Aires fut la première des privatisations réalisées par l'État argentin qui prévoyait dès l'origine l'existence d'un organisme de régulation et de contrôle. Dans le cas de la privatisation des téléphones par exemple, l'organisme de régulation a été créé après le processus de privatisation, ce qui a été à l'origine d'un certain nombre de problèmes.

¹⁰Le territoire de concession de *Aguas Argentinas* a en effet la particularité de dépendre institutionnellement de trois autorités distinctes: la Nation pour le territoire de la capitale fédérale, mais aussi la mairie de la ville pour ce même territoire et la province de Buenos Aires pour les treize "Partidos" qui sont "rattachés" à ce territoire (ceci dans tenir compte des mairies de chacun des "Partidos" pris individuellement).

La province de Neuquén:

a) organisation du travail de terrain:

Comme il s'agissait de mon premier "terrain" hors Buenos Aires, j'ai décidé de passer plus de trois semaines (24 jours au total) dans la province de Neuquén. Bien que pouvant paraître long ce temps m'est apparu nécessaire pour pouvoir, d'une part assurer l'apprentissage de mes méthodes de travail, et, d'autre part, être en mesure de rassembler suffisamment d'informations pertinentes par rapport à mon sujet.

Mon activité a consisté à effectuer des entretiens (parfois enregistrés) auprès de professionnels de l'EPAS ("Ente Provincial de Agua y Saneamiento"), du MOSP ("Ministerio de Obras y Servicios Públicos"), de CALF ("Cooperativa de Agua , Luz y Fuerza" de Neuquén), des coopératives de service d'eau potable de Plottier (à 17 km de la ville de Neuquén) et de San Martín de los Andes (situé à l'ouest de la province, sur la cordillère des Andes) et de la DPCyM ("Dirección Provincial de Cooperativas y Mutualidades"). Enfin, j'ai complété les informations recueillies par un travail d'archives au journal Rio Negro, lequel dispose d'un système de classement des articles par thèmes qui facilite considérablement les travaux de recherches¹¹.

Mon travail a été grandement facilité par la présence sur place durant tout le mois d'Août de Nicole MAURICE, étudiante à l'IHEAL qui termine actuellement une thèse sur la gestion municipale à Neuquén et m'a mis directement en contact avec des interlocuteurs-clés, ainsi que par la grande disponibilité et attention des personnes interviewées.

b) les acteurs du secteur de l'eau dans la province de Neuquén:

L'organisme responsable des services d'eau dans la province de Neuquén est l'EPAS ("Ente Provincial de Agua y Saneamiento"), organisme "autarcique"¹² de l'administration provinciale, créé à la fin de 1989. Néanmoins, l'EPAS n'assure pas les services sur tout le territoire provincial. En dehors de la capitale, le service est en bien des endroits assuré par la municipalité ou une coopérative, l'EPAS n'exerçant alors qu'une fonction de contrôle.

Depuis le transfert des services de Obras Sanitarias de la Nación (qui ne recouvrait qu'une partie de la seule municipalité de Neuquén) à la province, la responsabilité de l'eau et de l'assainissement a dépendu de plusieurs organismes successifs (3 au total), aux caractéristiques différenciées lesquels témoignent d'une évolution notable. En fait, cette évolution obéit à deux tendances simultanées, bien que de nature distincte. La première tendance est celle d'une progressive autonomisation du secteur de l'eau potable et de l'assainissement à l'intérieur de l'ensemble des secteurs liés à l'eau, phénomène que je qualifie d'*autonomisation horizontale*. En effet, de 1980 à nos jours, la gestion des services d'eau potable et d'assainissement, du point de vue institutionnel, s'est successivement trouvée associée tout d'abord à celle de la production d'électricité hydraulique et à celle de l'irrigation¹³, puis au seul secteur de l'irrigation, pour finalement constituer aujourd'hui un

¹¹Il m'a ainsi été possible d'avoir en seulement deux après-midi un aperçu de tout ce qui est paru dans le journal en rapport avec le thème de l'eau et des coopératives durant ces 10 dernières années.

¹²Traduction de "autárquico". Le statut de "ente autárquico" confère à l'organisme une relative indépendance par rapport à son ministère de tutelle, en l'occurrence le MOSP.

¹³Il convient de noter que, tant la production d'électricité hydraulique régionale (avec, notamment, le barrage du Chócon sur le río Limay), que l'irrigation (dont dépend les cultures de l'Alto Valle) sont des domaines d'importance nationale.

secteur entièrement autonome. La seconde tendance, que je désigne par l'expression *autonomisation verticale*, consiste en l'indépendance croissante de l'organisme chargé de la gestion des services d'eau potable et d'assainissement vis-à-vis du pouvoir exécutif provincial (incarné, en l'occurrence, par le MOSP -"Ministerio de Obras y Servicios Públicos "- de la province de Neuquén). Cette autonomisation verticale s'exprime aujourd'hui par le statut de "ente autárquico " de l'EPAS, ainsi que par les rumeurs -non sans fondement- de privatisation qui pèsent sur l'organisme. En effet, un groupe de travail effectue actuellement un diagnostic de l'EPAS, en collaboration avec le bureau d'études Hallcrow. A partir de ce diagnostic, qui devait être réalisé pour la fin de l'année 1993, il sera étudié la faisabilité de sa privatisation.

En ce qui concerne les coopératives de service d'eau potable, un grand nombre d'entre elles, créées sous l'impulsion des programmes SNAP-SPAR¹⁴ au début des années 1970 (dans le cadre du "Plan Nacional de Agua Potable") semblent avoir naufragées, ou connaître un fonctionnement très ralenti. De la quinzaine créées à l'époque, aujourd'hui moins de cinq fonctionnent encore réellement. Néanmoins, il semble qu'un renversement de cette tendance soit en train de s'amorcer, que de nouvelles tentatives de création ou de reprise en main s'effectuent. Les relations entre les coopératives et l'EPAS sont apparemment limitées surtout aux analyses de l'eau (assurées par le laboratoire de l'EPAS) et à des interventions d'urgence, lorsque surgit, au niveau local, un problème inattendu. Un autre appui aux coopératives, également modeste en raison du manque de ressources financières, est fourni par la DPCyM ("Dirección Provincial de Cooperativas y Mutualidades"), dont la tâche consiste principalement, semble-t-il, à faciliter la procédure d'enregistrement à l'INAC ("Instituto Nacional de Acción Cooperativa") et la rédaction des statuts. Une véritable structure d'appui technique et d'aide à la gestion fait défaut au niveau provincial. En ce sens, il faut noter l'absence de fédération de coopératives de "servicios públicos " à niveau provincial. La seule fédération présente est FACE ("Federación Argentina de Cooperativas Eléctricas y Otros Servicios Públicos"), d'envergure nationale et qui est plus axée sur la problématique de l'électricité.

Enfin, il n'est guère possible d'évoquer les coopératives de "servicios públicos " de la province de Neuquén sans citer CALF ("Cooperativa Agua Luz y Fuerza"), bien que cette coopérative ne soit pas présente dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement¹⁵. CALF, née dans les années 1930, assure la distribution de l'électricité dans la ville de Neuquén ainsi que toute une gamme d'autres services (distribution de gaz en bouteille, services ambulanciers, pompes funèbres,...). Il y a deux ans, CALF avait présenté à la municipalité de Neuquén un projet pour la prise en charge des égouts de la ville, mais celui-ci a finalement été rejeté. Fédérée à FACE, CALF ne semble pourtant pas jouer un rôle d'entraînement sur les autres coopératives de "servicios públicos " de la province.

La province de Córdoba:

a) organisation du travail de terrain:

La décision de me pencher sur le cas de la province de Córdoba reposait sur deux motivations initiales.

¹⁴SNAP= "Servicio Nacional de Agua Potable"; SPAR= "Servicio Provincial de Agua potable Rural".

¹⁵Comme son nom l'indique ("Cooperativa Agua Luz y Fuerza"), CALF avait à son origine (1933) l'ambition de prendre en charge également la distribution potable de la ville de Neuquén. Cela lui fut néanmoins interdit par le Ministère d'Agriculture de la Nation qui avait la responsabilité des coopératives, lequel considéra cette prétention incompatible avec les présupposés de la loi des coopératives (de 1926) alors en vigueur.

Tout d'abord, cette province constitue -hormis celle de Buenos Aires- l'une des plus importantes du pays¹⁶. L'inclure dans mon étude me semblait donc significatif.

L'autre motivation est d'ordre plus pratique. En effet, je disposais d'un contact privilégié dans cette province: un ingénieur de l'ex-EPOS ("Empresa Provincial de Obras Sanitarias aujourd'hui DIPAS: "Dirección Provincial de Agua y Saneamiento") que je connus à Buenos Aires voilà 3 ans et avec lequel j'ai gardé des relations épistolaires. Grâce à son intermédiaire, j'ai pu entrer facilement en contact avec des responsables de la DIPAS et également rencontrer un ingénieur des services techniques d'assainissement de la municipalité de Córdoba.

D'autre part, j'ai également eu l'occasion de m'entretenir avec des dirigeants de la FECECOR ("Federación de Cooperativas Eléctricas y de Obras y Servicios Públicos Ltda. de la provincia de Córdoba").

Enfin, ayant eu l'attention retenue par son caractère atypique, je me suis rendu à Villa María (localité située à 150 km au sud de la capitale provinciale), où durant toute une journée j'ai effectué des interviews auprès de différents membres et employés de la coopérative "15 de Mayo".

b) les acteurs du secteur de l'eau dans la province de Córdoba:

Depuis la fin de l'année 1992, l'organisme responsable de la gestion de l'eau potable et de l'assainissement dans la province de Córdoba est la DIPAS ("Dirección Provincial de Agua y Saneamiento"). Cet organisme fait suite à l'EPOS ("Empresa Provincial de Obras Sanitarias"), dont il reprend une partie des attributs et intègre, de plus, la responsabilité de la gestion des ressources hydriques qui constituait jusqu'alors une direction à part. En fait, la DIPAS est issue de la réunion de l'EPOS et de la DRH ("Dirección de Recursos Hídricos"), ces deux organismes ayant subi au préalable une réduction significative de leurs effectifs à la suite d'un plan de départ à la retraite anticipée. On peut noter ici une tendance opposée à celle décrite dans le cas de Neuquén sous l'expression *autonomisation horizontale*. Mais si, ici, il s'agit plus d'un *regroupement horizontal*, les objectifs de la DIPAS, à terme, diffèrent sensiblement de ceux de l'ex-EPOS. Car l'option choisie par la province de Córdoba en matière d'eau potable et d'assainissement est finalement la *municipalisation des services*. En effet, l'organisme provincial à terme se limitera à exercer un pouvoir de police et à étudier les projets d'intérêt provincial.

La spécificité du cas de la province de Córdoba réside dans le processus de transfert de la responsabilité des services de la province aux municipalités. D'une part, comme je l'ai évoqué ci-dessus, le patrimoine de la province est transférée à la municipalité correspondante. D'autre part, l'opération du service est assurée, soit directement par la municipalité, soit par concession ou autre type de contrat avec un opérateur. Dans ce cas, la définition de cette concession ou de ce contrat s'appuie sur la loi provinciale de réforme administrative N°7850 (promulguée le 13/11/89), et plus précisément sur le chapitre trois consacré aux

¹⁶Le dernier recensement, réalisé en 1991, place la province de Córdoba au troisième rang du pays quant au nombre d'habitants: Buenos Aires (C.F. non comprise): 12.594.974; Santa Fe: 2.798.422; Córdoba: 2.766.683.

"privatisations"¹⁷ d'organismes provinciaux qu'il est utile d'expliciter ici. La loi définit en effet une liste de types de prétendants, qui, à égalité de conditions avec d'autres, doivent bénéficier d'une préférence. Il s'agit:

- 1) des propriétaires d'une partie du capital social;
- 2) des employés de l'organisme, quelque soit leur hiérarchie, réunis sous la forme de coopératives de travail ("*cooperativas de trabajo*") ou d'autres entités intermédiaires légalement constituées à cet effet;
- 3) de la communauté des usagers du service regroupés sous la forme de coopératives de services publics ("*cooperativas de servicios públicos*");
- 4) des producteurs de matières premières dont l'industrialisation ou l'élaboration constitue l'activité de l'entité, organisés en coopérative ou autre entité intermédiaires légalement constituées.

De plus, les acteurs de type 2) (coopératives de travail) ou 3) (coopératives de services publics) peuvent, toujours selon le même texte, bénéficier d'un contrat direct (c'est-à-dire sans qu'il y ait un appel d'offres ouvert). Dans le domaine de l'eau, où les types 1) et 4) sont absents¹⁸, les *coopératives de travail* et les *coopératives de services publics* apparaissent donc comme *privilégiées* par rapport à l'entreprise privée dans les projets de mises en concession des services.

La première de ces options (coopérative de travail) a été adoptée à Villa María. Dans cette ville de 70.000 habitants située au sud de la province, la coopérative 15 de Mayo est concessionnaire des services d'eau et d'assainissement depuis déjà plus d'un an. Cela constitue, à ma connaissance l'unique expérience de gestion de services d'eau par une coopérative de travail dans tout le pays. Néanmoins d'autres projets de ce type sont à l'étude, toujours dans la province de Córdoba. La décision des travailleurs de l'ancienne délégation EPOS de Villa María de se constituer en coopérative de travail semble avoir été motivé en premier lieu par le fait de voir dans cette solution la possibilité la plus certaine de conserver le travail de tous. La nouvelle coopérative fait face à un certain nombre de difficultés, qui sont apparemment inhérente à la nécessité de modifier un certain nombre d'habitudes prises dans l'ancienne structure et peu compatibles avec le fonctionnement actuel. Notamment, en raison de la grande centralisation qui existait du temps de l'EPOS, il existe un grand vide en termes de ressources humaines pour tous les aspects de gestion: à ce titre, il est notable de constater que la coopérative a dû employer 2 comptables, 1 avocat, 2 conseillers judiciaires et 1 spécialiste en coopérative pour être en mesure de fonctionner. La capacité de la coopérative à se gérer elle-même est donc entièrement à construire.

Les coopératives de "*servicios públicos* ", pour leur part, sont assez nombreuses dans la province et leur importance tend à croître. Il faut noter à ce sujet l'existence depuis 7 ans d'une fédération provinciale de coopératives de "*servicios públicos* ", la FECESCOR ("*Federación de Cooperativas Eléctricas y Otros Servicios Públicos de la provincia de Córdoba*"). La FECESCOR constitue un exemple parmi d'autres du processus de "*provincialisation*" des fédérations de coopératives de services publics. Les fédérations de coopératives de "*servicios públicos* " sont apparemment les seules à s'être régionalisées, les autres fédérations sectorielles restant de niveau national. Il faut néanmoins noter que l'idée des coopératives de travailleurs ne trouve pas d'écho à FECESCOR, qui assure exclusivement la promotion des coopératives formées par la communauté des usagers.

¹⁷J'écris ici "privatisations" car derrière ce mot, c'est toute une série de secteurs d'activité ainsi que toute une panoplie d'articulations possibles entre acteur public et acteur privé qui sont évoqués dans le texte juridique.

¹⁸En effet, l'absence d'acteur de type 1) s'explique par le fait que, dans les endroits où la province désire se défaire des services, l'acteur public était, à ma connaissance, l'unique propriétaire de ceux-ci. Quant à celle d'acteur de type 4), elle se doit à la nature même du service de l'eau où la production et la distribution sont assurées par le même acteur.

Enfin, en ce qui concerne la ville de Córdoba, les égouts sont sous la responsabilité de la municipalité depuis maintenant deux années. Quant à l'eau potable, il est prévu le transfert du patrimoine à la municipalité et la concession du service. La nature du concessionnaire est pour l'heure encore incertaine. D'un côté, les travailleurs de l'ex-EPOS ont déjà constitué leur coopérative, en s'appuyant sur la loi provinciale 7850 et en prenant modèle sur l'expérience de Villa María. De l'autre, un groupe d'entreprises privées, réunies sous la forme d'un consortium intitulé AGUAS MEDITERRANEAS et mené par l'entreprise ROGGIO, a présenté au MOSP ("Ministerio de Obras y Servicios Públicos ") une offre spontanée de reprise des services. Celle-ci lui permet de se situer avec un bonus supplémentaire au cas où la procédure d'appel d'offres international serait finalement retenue.

La province de Mendoza:

a) organisation du travail de terrain:

C'est en discutant avec Elma MONTANA, géographe de Mendoza qui réalise une thèse à l'IHEAL, que m'est venue l'idée d'inclure cette province dans mon étude. Encore une fois donc, le fait de connaître une personne originaire de la province et disposée à me fournir des contacts a influé sur mon choix¹⁹. De plus, la province de Mendoza jouit de la réputation d'avoir une longue tradition coopératiste -principalement agricole-, laquelle ne pouvait qu'attiser plus ma curiosité et mon désir de savoir ce qu'il en était quant à la gestion de l'eau, dans une province en grande partie désertique.

Durant mon court séjour à Mendoza, j'ai pu rencontrer plusieurs professionnels de l'OSMSE ("Obras Sanitarias de Mendoza Sociedad del Estado"), ainsi que de la municipalidad de Mendoza. Un contretemps ne m'a malheureusement pas permis de réaliser une visite programmée dans une "union vecinal" opérant le service de l'eau dans une localité du "Gran Mendoza", laquelle aurait sans aucun doute permis d'enrichir mon analyse.

b) les acteurs du secteur de l'eau dans la province de Mendoza:

Depuis la fin de l'année 1980, c'est-à-dire le transfert de la responsabilité des services d'eau et d'assainissement à la province de Mendoza, l'organisme responsable de ces services est OSMSE ("Obras Sanitarias de Mendoza Sociedad del Estado"). Cette forme juridique, qui permet de combiner les avantages de l'administration avec certaines procédures des entreprises privées, semble avoir été satisfaisante jusqu'à aujourd'hui. En effet, et contrairement aux deux cas précédents, aucune modification n'a été apporté au premier statut édicté après le processus de transfert des services à la province. Néanmoins, cette stabilité des statuts est en partie trompeuse, car elle occulte une discontinuité des politiques menée au sein de cette même entreprise. En effet, depuis la création de OSMSE à la fin de l'année 1980, différents directeurs se sont succédés à la tête de l'entreprise (7 au total), chacun avec un projet d'entreprise différent sans qu'aucun n'accomplisse jusqu'à son terme le mandat pour

¹⁹Grâce à Elma MONTANA, j'avais pu, avant mon départ pour l'Argentine, avoir un intéressant échange épistolaire avec un ingénieur de l'OSMSE qui me confirma l'intérêt de Mendoza comme terrain d'étude.

lequel il avait été nommé. Ce phénomène de *forte discontinuité administrative* s'est répercuté sur l'efficacité de l'entreprise qui n'a pu suivre une planification fiable.

Aujourd'hui, alors que la situation semblait se stabiliser, une loi qui prévoit la transformation de la S.E. ("Sociedad del Estado") en une ou plusieurs S.A. (Sociétés Anonymes) vient d'être approuvée par la province et attend sa mise en application. Le but de cette transformation est de permettre l'introduction de capitaux privés dans l'entreprise (ce qui n'était pas possible avec le statut de S.E.), capitaux qui sont nécessaires pour développer les services. Dans la pratique, la faisabilité d'un partage du territoire entre diverses entreprises privées laisse sceptique plus d'un fonctionnaire de l'actuelle structure, en raison de la grande inégalité géographique des coûts de production et d'opération des services. En effet, seule la zone du "Gran Mendoza" s'avère rentable, les services de l'intérieur de la province étant subventionnés par celui de cette zone. De toute façon, il semblerait que la participation de l'état provincial à la (ou les) nouvelle(s) structure(s) devrait rester majoritaire.

En ce qui concerne la participation de structures communautaires, il faut noter, pour la province de Mendoza, l'implication de nombreuses "uniones vecinales"²⁰ dans la gestion de l'eau. Il semble même que cette forme d'organisation soit plus courante que la coopérative à proprement parler. Ces structures communautaires se rencontrent principalement dans les zones rurales de la province, mais aussi en certains points de la périphérie du "Gran Mendoza". L'appui technique et logistique aux structures communautaires connaît, depuis l'avènement de la nouvelle direction de l'entreprise il y a deux ans, un nouvel essor de la part de celle-ci, assuré par l'intermédiaire de son département "zones rurales". Ce département, qui dépend directement de la direction de l'entreprise s'occupe également, comme son nom ne l'indique pas, de l'appui aux structures communautaires situées dans le "Gran Mendoza". Des programmes spécifiques de formation destiné au personnel technique et aux gérants de ces structures ont été élaborés et sont fréquemment remis à jour. La partie technique comprend des notions sur la qualité de l'eau, ainsi que les notions de mécanique indispensables pour une bonne utilisation et l'entretien du matériel. La partie destinée aux gérants comprend les indispensables rudiments de gestion et de comptabilité.

La province de Buenos Aires:

a) organisation du travail de terrain:

Bien que je ne l'avais pas initialement intégré aux objectifs de ma mission de recherche, j'ai profité de mes différents séjours à Buenos Aires, pour me rendre à La Plata. Cela m'a permis de réunir un certain nombre d'informations sur le cas de la province de Buenos Aires, laquelle correspond à une réalité institutionnelle différente de celle de la capitale fédérale²¹. J'ai pour cela bénéficié de l'aide de Horacio BOZZANO, géographe de La Plata qui effectue actuellement une thèse à l'IHEAL (Institut des Hautes Études d'Amérique Latine, Paris). Par son intermédiaire, j'ai pu effectuer d'intéressants entretiens auprès de professionnels de l'AGOSBA ("Administración General de Obras Sanitarias de la provincia de Buenos Aires") et du SPAP ("Servicio Provincial de Agua Potable").

²⁰Il s'agit de structures communautaires, qui étaient la plupart du temps préexistantes à la mise en place d'un réseau d'eau potable, dont l'objet est de répondre aux besoins de la population. D'un point de vue juridique, il s'agit d'une organisation qui est moins formalisée que la coopérative et qui n'est soumise qu'à une législation locale (municipale et provinciale).

²¹En effet, l'Argentine étant une fédération dont la capitale est la ville de Buenos Aires, la province de Buenos Aires, dont la capitale se trouve dans la ville de La Plata, dispose, comme les autres 23 provinces argentines, d'une constitution, de pouvoirs législatif et exécutif ainsi que d'administrations qui lui sont propres.

D'autre part, j'ai assisté au 8^o congrès argentin d'assainissement et d'environnement organisé par l'AIDIS au mois d'Octobre 1993 et qui s'est déroulé à Mar del Plata. Cela m'a permis, outre le thème central du colloque²², d'accumuler quelques données sur la gestion de l'eau dans cette ville incluse dans le territoire de la province de Buenos Aires.

b) les acteurs du secteur de l'eau dans la province de Buenos Aires:

La gestion de l'eau dans la province de Buenos Aires se caractérise par la présence d'une multiplicité d'acteurs, que je vais essayer de recenser et décrire de façon synthétique dans ce qui suit.

En premier lieu, il me faut citer l'AGOSBA ("Administración General de Obras Sanitarias de la provincia de Buenos Aires"), laquelle jouit du statut de "ente autárquico"²³. Celle-ci a la responsabilité de l'eau dans une dizaine de Partidos complètement disséminés sur le territoire de la province, mais qui rassemble cependant une importante fraction de sa population. La grosse particularité de l'AGOSBA est, contrairement aux autres directions provinciales du pays, de n'être pas née avec le processus de décentralisation d'OSN en 1980, mais d'être issue d'OSBA ("Obras Sanitarias de la provincia de Buenos Aires"), laquelle avait été créée pour assurer l'assainissement de la ville de La Plata et a, par la suite, étendu son activité à d'autres localités de la province.

En second lieu, un certain nombre de municipalités gère aujourd'hui directement leurs services d'eau. C'est le cas de Mar del Plata, mais aussi de quelques autres villes de moindre importance. Certaines de ces villes étaient gérées par OSN avant la décentralisation, tandis que d'autres ont une longue tradition de gestion municipale dans le domaine.

Enfin, il existe un nombre important de coopératives qui gèrent l'eau des localités dans lesquelles elles sont implantées. Il s'agit parfois de localités d'une taille déjà appréciable (telles que celles de Chacabuco, Mariano Moreno et Pinamar, qui dépassent toutes trois les 40.000 habitants). Ces coopératives sont, pour la plupart d'entre elles, réunies dans l'une des deux principales fédérations: FACE ("Federación Argentina de Cooperativas Eléctricas y otros servicios públicos"), dont le rayon d'action est national et FEDECOBA ("Federación de Cooperativas de la provincia de Buenos Aires"), qui bien que se limitant au seul territoire de la province de Buenos Aires, est très importante²⁴. Il convient aussi de noter que le SPAP ("Servicio Provincial de Agua Potable"), qui constitue un département de l'AGOSBA, participe activement au développement de coopératives, mais aussi d'autres structures communautaires qui assurent la gestion de l'eau dans les localités rurales de la province.

La province du Chubut:

a) organisation du travail de terrain:

Contrairement à tous les autres cas, je ne disposais d'aucun contact privilégié dans la province de Chubut avant de me rendre en Argentine. Néanmoins, l'étude de cette province

²²Intitulé du colloque: "legislación y marcos de regulación en saneamiento y medio ambiente" [législation et cadres de régulation en assainissement et environnement].

²³Sur la signification de ce terme, consulter la note de page qui y est consacré dans le § portant sur Neuquén.

²⁴Je n'ai malheureusement pas eu l'opportunité de rencontrer des responsables de la FEDECOBA dont le siège se trouve à Azul, à environ 300 km de Buenos Aires.

me semblait particulièrement indiquée, voire indispensable, compte tenu de mon sujet de recherche et, plus précisément de l'accent mis sur le rôle joué par les structures communautaires dans la gestion de l'eau. En effet, différentes sources m'avaient indiqué l'existence de plusieurs grandes coopératives ayant à leur charge le service d'eau (notamment les villes de Puerto Madryn et Comodoro Rivadavia). J'ai donc décidé de m'y rendre en fin de séjour, durant le mois de Novembre, afin d'aborder cette dernière étude de cas en bénéficiant de l'expérience des précédentes, tant sur le plan scientifique que sur celui de l'organisation.

J'ai pu rencontrer des responsables de quatre coopératives (celles de Rawson, Trelew, Comodoro Rivadavia et Rada Tilly), de la fédération de coopératives de services publics de Chubut ("Federación Chubutense de Cooperativas de Servicios Públicos Limitada"), de la DOSyG ("Dirección provincial de Obras Sanitarias y Gas"), de la direction provinciale de coopératives et mutuelles, de la mairie des villes de Rawson et de Comodoro Rivadavia. A chaque fois, j'ai été accueilli d'une manière très favorable par des interlocuteurs disposés à me fournir une information complète et actualisée.

b) les acteurs du secteur de l'eau dans la province du Chubut:

Le processus de décentralisation d'OSN a trouvé dans la province du Chubut un écho particulier. En effet, d'une manière quasi-systématique, ce sont des *coopératives* qui ont hérité de la responsabilité de la gestion de l'eau. C'est ainsi que toutes les villes de plus de 10.000 habitants du Chubut (Comodoro Rivadavia, Trelew, Puerto Madryn, Esquel et Rawson) ont leur service d'eau géré par une coopérative, et, au total, ce ne sont pas moins de 17 coopératives qui gèrent l'eau des localités dans lesquelles elles sont implantées²⁵. Ces coopératives étaient pour la plupart des coopératives électriques qui ont progressivement diversifiés leurs domaines d'intervention l'élargissant aux services téléphonique, d'eau et d'assainissement,... jusqu'à celui de pompes funèbres. Ces coopératives sont toutes membres de la "Federación Chubutense de Cooperativas de Servicios Públicos Ltda."²⁶. Les unes ont intégré à leur activité le service d'eau avant le processus de décentralisation d'OSN. D'autres ont profité de cette décentralisation pour intégrer ces nouveaux services. Certaines ont même été "fortement" invitées à prendre en charge ces services, se voyant transférer du même coup le personnel des services techniques de la mairie qui en avait la charge auparavant. C'est donc *toute une diversité de cas de figures* qui se cache sous le terme de *coopératives*, tant sur la nature même de la coopérative que sur celle des rapports que cette dernière entretient avec les autres acteurs impliqués dans le secteur (autres coopératives²⁷, municipalités, province).

Le rôle de la municipalité, en cohérence avec ce qui a été énoncé précédemment est très différent d'une ville à l'autre. En effet, ses rapports avec la coopérative qui opère le service sont régies par un contrat de concession ou autre convention dont le contenu et la forme sont définis localement²⁸ et au travers duquel on peut saisir l'envergure de son réel pouvoir de régulation. Ainsi, la tarification de l'eau à Rawson doit être approuvée par le conseil délibérant de la municipalité et faire l'objet d'une ordonnance municipale. A Comodoro Rivadavia en revanche, la tarification est définie par le seul conseil

²⁵Selon des données de 1991 de la DOSyG.

²⁶Cette fédération, qui rassemble tout domaine d'activité confondu plus d'une trentaine d'associés, fait actuellement porter ses efforts sur la participation des coopératives au processus de privatisation au niveau provincial.

²⁷Ainsi, la coopérative COOAGUA de Rada Tilly (localité située à quelques kilomètres de celle de Comodoro Rivadavia), reçoit de l'eau "en bloc" de la SCPL de Comodoro Rivadavia, cette dernière ayant en charge l'opération de l'aqueduc qui approvisionne toute la zone.

²⁸Je veux dire par là qu'il n'y a pas un modèle standard "répliqué" d'une ville à l'autre de toute la province.

d'administration de la coopérative. Certes, la municipalité de Comodoro Rivadavia détient dans le conseil d'administration de cette coopérative un membre de droit, mais celui-ci n'est qu'un des 13 conseillers votant la ratification du cadre tarifaire...

Enfin, la province, bien qu'effacée, joue toutefois un rôle indéniable dans le secteur par l'intermédiaire de deux directions dépendantes de la "Dirección General de Servicios Públicos". La "Dirección de Obras Sanitarias y Gas" assure la construction et la gestion de réseaux d'eau potable dans les localités trop petites pour qu'une coopérative ou la propre municipalité puisse s'en charger de manière autonome. Pour sa part, la "Delegación de Comodoro Rivadavia" a pour objet de contrôler le bon maintien de l'aqueduc qui relie le Lago Musters à Comodoro Rivadavia, de 150 km de long, lequel est néanmoins opéré par la coopérative de Comodoro Rivadavia.

QUELQUES RÉFLEXIONS DE PORTÉE GÉNÉRALE

...A propos des méthodes de travail.

En premier lieu, il me faut confesser que le déroulement de ma recherche a été en grande partie facilité par le très bon accueil des argentins. Quel que soit la province dans laquelle je me suis rendu, j'ai toujours rencontré des personnes disposées à me faire part de leur expérience et, éventuellement à m'apporter un soutien logistique. L'important temps que tous ont bien voulu me consacrer m'a permis de rassembler en ces quatre mois de séjour beaucoup plus d'informations que si j'avais été "laissé à moi-même".

Bien qu'étant conscient de certaines erreurs de méthodes que j'ai pu effectuer au cours de ce premier séjour (parties d'entretiens trop directives, omission de thèmes parfois majeurs, etc.), il me semble que l'objectif que je m'étais fixé a été atteint. Je dispose aujourd'hui d'une vision de la gestion de l'eau dans les villes argentines et de ses spécificités locales bien plus en accord avec la réalité que l'idée que je m'en faisais initialement. La remise en cause de grand nombre de mes "hypothèses" ou présupposés, si elle entraîne une logique et conséquente crise de la définition même de mon sujet de thèse, est aussi, il me semble un sûr garant d'avoir avancé d'un grand pas dans cette recherche.

D'autre part, j'ai, au cours de ce voyage accumulé une très grande quantité d'informations sous des supports divers (Cassettes d'entretiens, prises de notes, brochures de documentation, et de nombreux livres,... plus de 50 kilogrammes au total), dont la gestion et la "digestion" va m'occuper durant quelque temps. En ce sens, l'idée initiale de réaliser deux séjours de recherche me semble confortée. Le "décorticage" du premier, mais conséquent lot de données, me semblant optimisé dès lors qu'il peut être réalisé au sein de ma communauté scientifique d'origine. Le contenu du second séjour, s'il ne peut être défini encore avec précision, comportera sans doute d'une part l'incorporation de une ou deux études de cas supplémentaires²⁹, mais surtout sera l'occasion d'approfondir par des questionnaires beaucoup plus précis les cas retenus du premier séjour, bénéficiant déjà d'une considérable information en ma possession.

²⁹Deux cas retiennent en ce moment mon attention. D'une part, la province de Corrientes qui fut la première à "privatiser" ses services d'eau (premier cas de privatisation provinciale dans le secteur de la distribution de l'eau en Argentine). D'autre part, la province de Santa Fe, qui est la seule à disposer d'une fédération de coopératives de service d'eau, qui réunit la majorité des coopératives qui longent la rive droite du río Paraná.

... et des acteurs de l'eau en Argentine.

a) une multiplicité d'acteurs et de cas de figure.

Le trait le plus frappant qui apparaît lorsque l'on s'essaie à comparer la réalité des terrains étudiés, c'est manifestement la diversité des cas de figure rencontrés et des solutions mises en place par les différents responsables de la gestion de l'eau et de l'assainissement. Cette déconcertante diversité peut se formuler au travers de toute une série de questions. Quoi de commun entre les cas de la capitale fédérale qui concentre une dizaine de millions d'habitants et gère son eau par une concession à un groupe privé spécialisé dans ce secteur et placé sous le contrôle d'un organisme de régulation et une ville de la province du Chubut, aux dimensions beaucoup plus modeste et dont les services d'eau sont gérés par une coopérative assurant également l'électricité, le gaz ou encore les pompes funèbres? Comment interpréter l'évolution apparemment opposée des organismes provinciaux responsables de la gestion de l'eau à Neuquén et Córdoba? Etc. C'est, en fait, toute la redéfinition du secteur de l'eau potable et de l'assainissement qui connaît aujourd'hui une différenciation régionale qui n'apparaissait pas auparavant avec la structure monolithique d'OSN. Cela a d'ailleurs une implication méthodologique, à savoir l'impossibilité d'appliquer un schéma d'analyse standard. Il est au contraire nécessaire, à chaque fois, de faire porter son attention sur les spécificités, afin d'en dégager les plus significatives.

b) la privatisation: une notion polysémique.

Néanmoins, au-delà de cette diversité, on peut aussi noter que le thème de la privatisation est à chaque fois présent. Mais, encore une fois, la manière dont il est abordé il apparaît est très différencié d'un cas à l'autre. En effet, s'il semble pouvoir constituer une perspective encore assez vague et plus ou moins lointaine dans le cas de Neuquén ou même de la province de Buenos Aires, il est, à Córdoba, au centre du débat, bien que fortement questionné si l'on s'en tient aux priorités indiquées par la loi 7850. Dans le cas de Mendoza, sa réalité se concrétise d'ores et déjà dans un texte, mais, dans ce dernier cas, l'acteur privé n'apparaît pas comme une alternative excluant de l'acteur étatique: c'est plutôt l'idée d'économie mixte qui semble être au cœur de la problématique actuelle de cette province. Quant au cas de Chubut, il n'est guère envisagé pour l'heure de privatiser les services d'eau gérés par les coopératives. Dans ce contexte, le mot "privatisation" se réfère plutôt au secteur hydroélectrique. Cela consiste, du point de vue des coopératives, à envisager selon quelles modalités celles-ci peuvent, réunies sous l'égide de leur fédération, devenir les propriétaires de l'un des barrages qui ont fait l'objet d'un appel d'offres de la part de la province. Finalement, dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement, seule le cas de Buenos Aires Capitale Fédérale connaît une définition clarifiée, bien que bien des points concernant les modalités pratiques de "régulation" restent à définir.

c) des différentes façons de revaloriser le "local".

La revalorisation du "local", induite entre autres par le processus de décentralisation d'OSN, est un thème fortement présent dans le débat actuel sur la gestion de l'eau en Argentine. Mais, à nouveau, c'est sous une manière propre à chaque cas de figure que cette

revalorisation du local se concrétise. En mettant l'accent sur l'échelle spatiale on peut ainsi refaire une liste ordonnée des cas étudiés, en partant de celui correspondant au modèle de gestion le plus "global" pour aboutir au plus "local". Ainsi:

A Neuquén, l'échelle privilégiée, est provinciale et s'incarne dans l'EPAS. Les coopératives et autres structures communautaires jouent, dans cette province, un rôle secondaire.

Dans la province de Mendoza, même si cela semble difficilement réalisable aux yeux de certains professionnels du secteur, il est néanmoins envisagé d'opérer une division du territoire en plusieurs zones, chacune étant gérée par une S.A. indépendante.

Dans la province de Córdoba en revanche, l'option retenue est résolument plus locale: il s'agit de municipaliser à terme tous les services.

Dans le Chubut, le transfert de la responsabilité des services d'eau aux coopératives de services publics bénéficient de la longue tradition de gestion locale de ces coopératives dans le secteur électrique.

Même la capitale fédérale n'échappe pas à cette problématique du local. Ainsi, Aguas Argentinas, dans son projet de réorganisation du territoire qu'elle opère, a pour objectif de créer des districts autonomes tant du point de vue technique que commercial³⁰.

d) Mais...qu'est-ce qu'une coopérative d'eau en Argentine?

Cette question, qui peut donner l'impression au lecteur, que l'auteur de ce papier n'a pas progressé beaucoup dans sa recherche, paraît cependant encore plus légitime qu'auparavant, et cela à plusieurs titres.

D'une part, parce que le mot "coopérative", s'il se réfère, de façon très générale, à un certain type, il n'indique en revanche rien sur le rôle précis de la coopérative dans le jeu des acteurs, sur les modalités d'insertion de celle-ci dans le secteur de l'eau. Le cas de la province de Chubut est éloquent à ce sujet³¹.

D'autre part, la forme même de "coopérative", qui renvoie à un statut juridique précis³², si elle correspond à la forme de "structure communautaire" la plus souvent rencontrée dans le secteur de l'eau et assainissement en Argentine, ne les représente pas toutes. J'ai évoqué l'importance des "uniones vecinales" dans le cas de Mendoza, mais il a été aussi montré l'importance des "sociedades de fomento" dans ce domaine dans certaines zones du Grand Buenos Aires³³.

Enfin, le débat "coopératives" et "services publics" est en train d'évoluer, ou plutôt de prendre une dimension nouvelle avec le "phénomène Villa María". Il s'agit bien d'une dimension nouvelle car, si l'expérience de "Villa María" constitue bien une expérience coopérative -au sens légal du terme- force est de constater qu'elle procède d'une logique différente aux expériences recensées ailleurs sous le même qualificatif. Dans ces autres expériences, l'idée de coopérative est inhérente à celle de communauté, l'usager de la coopérative s'identifiant avec le membre de celle-ci. Or, dans le cas d'une coopérative comme celle de Villa María, il n'est plus guère possible de parler de structure communautaire, du moins dans le sens où, par le terme communauté l'on prétend désigner la communauté des

³⁰C'est ainsi que deux "distritos pilotos" ont déjà été créés avec la finalité d'engager ce processus.

³¹Cf. ce que j'indique sur les différences de prérogatives en matière tarifaire.

³²En l'occurrence la "ley de cooperativas", loi nationale N° 20.337/73.

³³Cf. BRUNSTEIN (F., coord.)- Gestión de los servicios de agua potable por organizaciones comunitarias en el Gran Buenos Aires. Evaluación de resultados.- Buenos Aires, CEUR-OPS, 1992.

citoyens, usagers du service. En fait, à Villa María, la communauté concernée par le qualificatif "coopérative" est constituée exclusivement par le personnel qui assure le service. Sa définition en exclue le simple usager et l'on peut s'attendre à ce que les rapports que ce dernier va entretenir avec cette structure soient comparables à ceux qu'il établirait avec une entreprise³⁴.

³⁴Un tel constat m'amène à proposer, pour éviter toute confusion, l'utilisation de l'expression *entreprise coopérative* pour décrire l'expérience de Villa María. Cette expression, certes critiquable à bien des égards, a néanmoins le mérite d'indiquer que le caractère "coopératif" concerne, non pas la communauté entière, mais seulement la fraction qui "joue le rôle de l'entreprise".

BILAN DE MON SECOND SÉJOUR DE RECHERCHE EN ARGENTINE

Bernard de GOUVELLO

Doctorant, LATTS, École Nationale des Ponts & Chaussées, Paris.

Titulaire d'une bourse LAVOISIER.

Le propos de ce rapport est d'effectuer un bilan succinct de mon second séjour de recherche³⁵ en Argentine, lequel s'est déroulé entre le 8 juillet et le 10 octobre 1994 et au cours duquel je me suis rendu dans la capitale fédérale, ainsi que dans les provinces de Santa Fe, Chubut, Córdoba et Mendoza. Après avoir rappelé, en introduction, l'objet précis de ce second séjour de recherche ainsi que des différents voyages à l'intérieur du pays, je réaliserai un parcours commenté des différentes provinces visitées en regard des préoccupations de ma recherche. Ensuite, j'effectuerai quelques considérations générales concernant ce second séjour pour finalement conclure par un bilan global de mon expérience en Argentine.

D'UN SÉJOUR A L'AUTRE: "recadrage" d'une problématique

Comme cela était prévu depuis le début de mon travail de thèse, je me suis rendu pour un second séjour de recherche en Argentine. L'objet de ce second séjour de recherche ne peut se comprendre sans le replacer dans la globalité de mon travail de thèse, et particulièrement en le re-situant par rapport au premier séjour, ce à quoi je vais m'attacher ici³⁶.

Le secteur de l'eau de l'assainissement en Argentine connaît depuis une quinzaine toute une série de transformations, lesquelles correspondent à un processus de changement de modèle de gestion. Cependant, ce processus n'est pas des plus linéaires. On assiste en fait, depuis la décentralisation des services au niveau des provinces, à l'éclosion de mesures, projets et modifications en tout genre, pour lesquels il est parfois bien difficile de savoir s'ils constituent des éléments fermes du (ou des) modèle(s) qui va (ou vont) émerger ou seulement des éléments transitoires, révélateurs de la phase d'incertitude qui caractérise le moment actuel que connaît le secteur.

Conscient de cette difficulté, je m'étais fixé, comme l'un des objectifs principaux de mon premier séjour en Argentine, d'appréhender la diversité des situations que cette phase de "redéfinition" générerait localement, en focalisant plus particulièrement mon attention sur ce qui se passait au niveau des coopératives prenant en charge la gestion de ces services (eau et assainissement). L'une des conclusions à mon retour fut d'ailleurs que cette diversité était

³⁵Je rappelle ici qu'une première mission de terrain de 4 mois (du 1er juin au 31 Août 1994) a été réalisée dans le déroulement de cette recherche, l'ensemble des deux séjours se montant à 7 mois lesquels correspondent à la bourse qui m'est octroyé. En ce qui concerne les objectifs et le programme détaillé du premier séjour, cela fût l'objet d'un compte-rendu, daté du 21/01/94 et dont un exemplaire a été envoyé alors au ministère. J'invite d'ailleurs le lecteur du présent compte-rendu à "se rafraîchir" la mémoire en consultant auparavant le compte-rendu de l'année dernière. En effet, le présent compte-rendu a été pensé et élaboré dans la continuité du précédent afin d'éviter le plus possible les redites.

³⁶En ce qui concerne la présentation générale du sujet de thèse, Cf. le compte-rendu du premier séjour de recherche.

encore plus grande que je ne l'avais imaginée, chaque province semblant contenir les germes d'un mode de gestion spécifique.

C'est en tenant compte de l'ensemble des conclusions du premier séjour de recherche que j'ai alors élaboré les objectifs du second. Il s'agissait, une fois l'ampleur de cette diversité appréhendée et, par conséquent, ma prétention initiale d'élaborer une sorte de typologie des différents modes de gestion abandonnée, d'approfondir plus en détail les cas des provinces de Chubut, Córdoba et Mendoza, ainsi que celui de la capitale afin d'essayer, autant que possible, d'uniformiser les données disponibles afin de permettre une réelle étude comparative. D'autre part, cette seconde mission fournissait également une opportunité pour inclure la province de Santa Fe à l'ensemble des provinces visitées. En effet, à la fin de mon premier séjour, j'avais eu des échos concernant l'existence d'un grand nombre de coopératives de gestion d'eau, ainsi que celle d'une fédération de coopératives consacrée spécifiquement à ce thème, chose unique dans tout le pays. N'ayant pu inclure cette province dans la liste de celles visitées durant mon premier séjour, j'ai décidé de reporter son étude lors de la seconde³⁷.

LES RECHERCHES DE TERRAIN

Dans chaque lieu où je me suis rendu, mon travail a consisté à déterminer les interlocuteurs les plus appropriés puis d'obtenir de ceux-ci un rendez-vous afin de pouvoir procéder à une interview spécialement conçue à cet effet³⁸. Parallèlement, j'essayais d'obtenir le plus grand nombre d'informations d'ordre juridique concernant les transformations en cours (texte de lois, nouvelles réglementations, statuts, etc.). L'ordre dans lequel je présente les provinces dans ce qui suit est celui dans lequel je les ai étudiées au cours de mon séjour.

Buenos Aires C.F. (Capitale Fédérale):

a) aspect logistique de mon séjour dans la capitale:

Bien que mon activité ne me conduisît pas à m'y rendre de façon continue, j'ai pu bénéficier d'un appui logistique appréciable au CEUR ("Centro de Estudios Urbanos y Regionales") où j'ai été accueilli comme l'an passé. Plus spécialement, j'ai pu avoir 6 réunions de travail, échelonnées au cours de ces 3 mois, avec Fernando BRUNSTEIN, ancien directeur du CEUR et spécialiste de la problématique de l'eau dans la région. Celui-ci a ainsi pu suivre le déroulement de mon travail de terrain et m'a fourni une précieuse aide sous la forme de questions et conseils pertinents. Il m'a également aidé à identifier les interlocuteurs les plus pertinents pour ma recherche et m'a fourni leurs coordonnées.

Durant ma présence à Buenos Aires, j'ai tout d'abord noué ou renoué des contacts avec des organismes et institutions à compétence nationale, tant dans le domaine de l'eau que dans le secteur coopératif. J'ai ainsi pu interviewer des responsables des deux principales fédérations de coopératives de services publics du pays (FACE: "Federación Argentina de

³⁷Pour cette seconde mission, j'ai dû renoncer à me rendre, cette année, dans les provinces de Neuquén et de Buenos Aires. Je dispose néanmoins sur ces provinces d'un grand nombre d'informations, lesquelles me seront utiles pour la rédaction de ma thèse.

³⁸C'est-à-dire que je ne procédais à l'élaboration du questionnaire qu'une fois l'interlocuteur potentiel identifié, ceci afin de permettre une meilleure adaptation des questions.

Cooperativas Eléctricas", FEDECOBA: "Federación de Cooperativas Eléctricas y otros servicios públicos de la provincia de Buenos Aires"). J'ai aussi eu l'occasion de rencontrer plusieurs personnes du COFAPyS ("Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento"), ce qui m'a permis de retracer l'histoire de l'appui de l'État fédéral et des provinces à la promotion des coopératives dans le secteur de l'eau depuis 1965, année au cours de laquelle fut lancé le Programme National d'Eau Potable. Je suis également entré en contact avec des spécialistes des questions coopératives, notamment à l'INAC ("Instituto Nacional de Acción Cooperativa") où j'ai été très bien reçu et orienté, notamment pour la préparation de mon voyage dans la province de Santa Fe.

En second lieu, j'ai pu réaliser plusieurs interviews auprès de responsables de "Aguas Argentinas", le consortium mené par la Lyonnaise des Eaux qui assure la gestion des services de l'aire métropolitaine depuis la mi-93, ainsi qu'un responsable de l'ETOSS ("Ente Regulador de Obras Sanitarias"), l'organisme chargé de la régulation de ces services et de la défense des usagers. Enfin, je me suis rendu à la COMACO, une coopérative située dans l'aire métropolitaine, et j'y ai recueilli un grand nombre de données.

b) la gestion de l'eau dans l'Aire Métropolitaine: de nouveaux éléments.

La description institutionnelle des différents acteurs impliqués dans la prestation des services d'eau potable réalisée l'année dernière reste valable. Néanmoins, quelques éléments nouveaux peuvent être apportés.

D'une part, l'ETOSS, l'organisme régulateur, a considérablement augmenté ses effectifs. Ceux-ci ont presque triplé en une année et l'entité rassemble aujourd'hui plus de 70 personnes.

Aguas Argentinas, après avoir réussi le tour de force de réduire le personnel de moitié en un temps record et avoir su relever le défi de passer l'été sans trop de coupures d'eau pour la capitale, se trouve contraint de procéder à la rénovation de portions entières de réseaux qui résistent fort mal à l'augmentation des pressions.

Enfin, la possibilité, évoquée l'année dernière, que certains prestataires de services situés dans la zone de concession de Aguas Argentinas accèdent au statut de "sous-concessionnaires" semble pour le moment gelée. Jusqu'à présent, l'attitude et le discours du prestataire vis-à-vis de ces prestataires apparaissent comme la reproduction de l'attitude et des discours de l'ancien prestataire, OBRAS SANITARIAS DE LA NACIÓN. Ceci s'explique par la présence majoritaire de personnel issue de l'ancienne entreprise d'État dans la structure actuelle.

La province de Santa Fe:

a) organisation du travail de terrain:

Comme je l'ai indiqué précédemment, je ne m'étais pas rendu dans la province de Santa Fe lors de mon précédent séjour de recherche. L'importance du mouvement coopératif en général, et dans le secteur de l'eau potable plus particulièrement, m'a conduit à m'y rendre cette fois-ci. Le processus de mise en concession des services des principales localités de la province, qui est actuellement en cours d'élaboration, n'a fait qu'attiser mon désir de connaître et approfondir ce cas.

Je me suis rendu dans la province de Santa Fe au début du mois d'Août et y ai passé une semaine, partageant mon temps entre les deux villes principales: Rosario (1,2 million

d'habitants, au sud de la province) et Santa Fe (400.000 habitants, capitale de la province du même nom et située au centre-est de celle-ci).

Grâce à des contacts établis auprès des autorités de l'INAC au cours du mois précédent, j'ai eu l'opportunité de rencontrer lors d'une manifestation publique réalisée dans la ville de Santa Fe un grand nombre de responsables du mouvement coopératif et du secteur de l'eau. Il m'a ainsi été possible d'organiser, dès le lendemain et toujours à Santa Fe, une interview collective réunissant, dans les locaux de la Direction Provinciale des Coopératives, un responsable de celle-ci, le président de la FESCAP ("Federación Santafesina de Cooperativas de Agua Potable") et une responsable du SPAR ("Servicio Provincial de Agua Potable Rural"), qui constitue aujourd'hui l'une des directions de la DIPOS ("Dirección Provincial de Obras Sanitarias"). Cela m'a permis d'avoir une vision complète avec différents points de vue de la réalité du secteur de l'eau potable géré par les coopératives dans cette province. J'ai également interviewé un ingénieur de la DIPOS à Rosario. Enfin, suite aux contacts réalisés le premier jour, je me suis rendu une journée entière à Perez, localité située à une vingtaine de kilomètres de Rosario, afin de visiter en détail la coopérative COOPESER. J'y fus très bien reçu et ai pu en interviewé le gérant, le président, le secrétaire, ainsi qu'un ingénieur membre du conseil d'administration.

b) les acteurs du secteur de l'eau dans la province de Santa Fe:

Jusqu'à présent, la gestion des services dans les 14 plus importantes localités est assurée par la DIPOS ("Dirección Provincial de Obras Sanitarias"). Cet organisme a été créé lorsque furent transférés les services assurés auparavant par OBRAS SANITARIAS DE LA NACIÓN à la province de Santa Fe. La plupart des services des autres localités sont assurées par des coopératives de services publics qui ont connu un grand développement dans le cadre du Programme National d'Eau Potable, relayé au niveau de la province par le SPAR ("Servicio provincial de Agua Potable Rural"), qui a été intégré dans la DIPOS. Le grand nombre de coopératives ainsi créées (plus d'une centaine) a débouché sur la création de leur part de la FESCAP ("Federación Santafesina de Cooperativas de Agua Potable"), seule fédération de coopératives en Argentine spécifiquement consacrée au thème de l'eau potable.

Aujourd'hui, le panorama des acteurs impliqués dans le secteur de l'eau et de l'assainissement dans la province de Santa Fe est en passe de subir une forte mutation. Un projet de loi prévoit en effet la mise en concession des services assurés par la DIPOS, ainsi que la création d'une "entité régulatrice". En fait, l'idée est de reproduire ce qui s'est fait dans le cas de l'Aire Métropolitaine il y a deux ans, ceci à deux différences près. Tout d'abord, la concession des 14 districts de la DIPOS doit constituer un paquet unique, bien qu'il s'agisse, dans la pratique, de gérer 14 réseaux distincts et non seulement 1 comme dans le cas de l'aire métropolitaine. D'autre part, il est également prévu que l'"entité régulatrice" exerce son activité sur tout le territoire provincial, c'est-à-dire qu'elle ne se limite pas à la seule zone concédée. Cela signifie que, dans l'avenir, les coopératives verraient leurs services contrôlés par cet organisme, ce qui génère quelques inquiétudes de leur part.

La province du Chubut:

a) objectifs et contenu du travail de terrain:

La province de Chubut était la dernière que j'avais visitée l'an passé. J'y étais resté une quinzaine de jours et cela m'avait permis d'approfondir ce cas plus que les précédents. Les

services faisant déjà l'objet de concessions à des coopératives, le secteur de l'eau de la province connaît une certaine stabilité institutionnelle. Aussi mon objectif cette année se résumait à deux préoccupations: d'une part, avoir un aperçu de l'évolution de la dynamique fédérative des coopératives de Chubut dans le processus de privatisation concernant le secteur électrique, et, d'autre part, compléter les données déjà accumulées sur le cas particulier de la SCPL, coopérative de services publics de Comodoro Rivadavia, la ville la plus importante de la province.

J'ai passé quatre jours dans la province. Les deux premiers à Trelew et Rawson où j'ai rencontré les responsables de la Fédération de Coopératives de services publics de la province, ainsi que le président de la coopérative de Rawson. Puis je me suis rendu à Comodoro Rivadavia, où je suis allé à la SCPL pour réaliser quelques interviews supplémentaires. J'ai également profité de ces deux jours pour consulter les archives du journal local "El Patagónico", ce qui m'a permis d'avoir des échos de l'appel d'offres actuel concernant le nouvel aqueduc pour la ville.

b) quelques données supplémentaires concernant Chubut:

L'intégration coopérative au niveau de la province, analysable au travers des privatisations en cours dans le secteur électrique, avait mal débuté l'année dernière. En effet, les coopératives avaient échoué dans deux processus de privatisation. Cependant, la tendance s'est radicalement inversée car, cette année, les coopératives, ont intégrés, en association avec des opérateurs étrangers, les consortiums qui ont remportés les deux appels d'offre. La fédération de coopératives a ainsi progressivement acquis un savoir-faire qui permettent aux coopératives de participer à des projets d'envergure supérieure, en articulation avec des entreprises privées étrangères.

A Comodoro Rivadavia, le projet de construction d'un nouvel aqueduc pour la ville occupe le devant de la scène. Le financement de celui-ci doit être assuré dans sa plus grande partie par la Nation. Un premier appel d'offres a été réalisé, mais, débouchant sur une offre jugée trop élevée, il fut annulé. Un autre et actuellement en cours. Treize groupes d'entreprises y participent et elles ont toutes passées la première étape (viabilité technique de la proposition). Pour sa part, la SCPL s'est lancé depuis quelques mois dans la production d'énergie électrique éolienne, en s'associant avec une entreprise danoise et en bénéficiant d'un soutien financier de la Communauté Européenne.

La province de Córdoba:

a) objectifs et organisation du travail de terrain:

Lorsque je m'étais rendu dans la province de Córdoba l'année dernière, j'avais été frappé par le cas de la coopérative 15 de Mayo à Villa María constituée par les anciens ouvriers de la délégation locale de la EPOS ("Empresa Provincial de Obras Sanitarias"), laquelle venait d'obtenir la concession des services d'eau et d'assainissement de la ville. Bien que ne s'agissant pas d'une coopérative d'usagers, ce cas avait attiré mon attention et je m'y étais rendu en visite. Avec le recul, ce cas m'a paru réellement très intéressant à étudier, car il introduit la problématique spécifique de la Réforme de l'État, telle qu'elle est interprétée dans la province. En conséquence, les objectifs d'un séjour dans cette province lors de mon second voyage furent directement liés au cas de la coopérative 15 de Mayo. Il s'agissait, d'une part de savoir si cette expérience avait connue une certaine diffusion à l'intérieur même de la

province (voire à son extérieur), et, d'autre part, d'approfondir en détail le cas même de la coopérative 15 de Mayo après une année de concession.

Je me suis rendu 5 jours dans la province. Je suis d'abord passé par la capitale, où j'ai pu interviewer des employés de la DIPAS au courant des dernières modifications apportées au "cadre régulateur" provincial du secteur eau, récemment voté. J'ai également rencontré le secrétaire de la coopérative créée par les employés de la DIPAS spécialement en charge des services d'eau de la capitale³⁹. Puis je me suis rendu à Villa María où, deux jours durant, j'ai interviewé tout un ensemble de personnes: président de la coopérative, différents membres, conseillers, personnel municipal chargé du contrôle de l'activité de la coopérative...

b) nouveaux éléments sur le cas de la province de Córdoba:

Le processus de décentralisation des services d'eau, entamé depuis 2 années, a continué. Ainsi, le patrimoine d'un grand nombre de services assurés jusqu'alors par la DIPAS s'est vu transféré à la municipalité de la localité concernée. Quant à l'opération de ceux-ci, elle est, soit assurée directement par un service municipal, soit l'objet d'un contrat de concession passé avec un tiers. Celui-ci peut être une coopérative d'usagers déjà existantes ou créée pour l'occasion, ou encore une coopérative d'anciens travailleurs de l'ancienne entreprise provinciale. Ce dernier cas, qui est celui de Villa María, semble devoir connaître un certain développement, puisque d'autres localités de la province s'organisent en conséquence (Bell Ville, Dean Funes,...). Cependant, aujourd'hui, Villa María est encore l'unique cas où le processus a totalement abouti.

Concernant la coopérative 15 de Mayo de Villa María, j'ai pu constater d'importants changements par rapport à la "première impression" que je m'en étais fait l'an dernier. En premier lieu, la coopérative a changé de domicile, achetant l'édifice dans lequel elle se trouve aujourd'hui ainsi qu'un certain nombre de biens nécessaires à son activité, restituant la plus grande partie des biens de nature comparable confiés par la municipalité au commencement de la concession. L'exercice financier de la coopérative est pour l'heure très satisfaisant, celle-ci ayant réussi, en un temps record à relever le taux de recouvrement des factures de façon impressionnante. Grâce à une importante campagne de sensibilisation à ce thème, la coopérative est en train de procéder non seulement à un recouvrement actuel plus élevé, mais également de récupérer les impayés des consommateurs depuis 1988. Les usagers semblent avoir désormais bien intégré comme une vérité nouvelle le fait que le service d'eau potable se paie, chose que grand nombre d'entre eux ne faisaient guère auparavant. Aujourd'hui, la coopérative est en train de vivre un autre moment "charnière" de son existence. En effet, conformément aux obligations stipulées dans son contrat de concession, elle doit bientôt procéder à la mise en place systématique de compteurs d'eau. Le régime et la structure tarifaires vont s'en trouver modifier. Cependant, ce qui est frappant ici, c'est que le même contrat de concession ne précise pas le nouveau régime tarifaire une fois les compteurs d'eau installés. La définition de celui-ci va être défini par un cabinet de conseil choisi de façon consensuelle par la municipalité et la coopérative. C'est un moment-clé dans l'histoire de la coopérative, car sa viabilité économique à terme est évidemment fortement dépendante du nouveau régime à venir.

Dans le cas de la capitale provinciale, la coopérative formée par le personnel ayant en charge la gestion du réseau d'eau potable de la ville ne semble plus aussi bien placée que l'an

³⁹Je rappelle que cette coopérative, déjà existante l'année passée, avait été créée par les employés dans l'espoir d'obtenir la concession du service suivant des modalités comparables à celles de VILLA MARIA.

passé pour obtenir la concession du service. Il semble au contraire que l'on s'achemine vers un processus de mise en concession du service suivant un modèle proche de celui mis en œuvre dans la capitale fédérale, bien que l'heure soit surtout à l'incertitude. Cependant il existe tout de même une différence entre les deux cas: à Córdoba, le service des égouts est actuellement déjà assuré par un service municipal, alors que celui d'eau potable dépend toujours de la DIPAS.

La province de Mendoza:

a) objectifs et organisation du travail de terrain:

Je n'avais pas eu le temps ni l'opportunité de rassembler autant d'informations que dans les autres cas concernant cette province lors de mon voyage précédent. Aussi ai-je décidé cette année d'y consacrer une semaine entière. En effet, cette province se révélait intéressante à plusieurs titres. Tout d'abord, s'il existe bien un projet de privatisation de l'entreprise provinciale, celui apparaît conçu suivant un modèle alternatif à la concession-régulation mise en œuvre dans la capitale fédérale et projetée dans la province de Santa Fe. D'autre part, un grand nombre d'expériences de prise en charge communautaire des services d'eau ne se sont pas cristallisées sous la forme de coopératives mais de "uniones vecinales"⁴⁰.

Durant cette semaine, j'ai rencontré trois responsables de la Direction Provinciale des Coopératives et réalisé plusieurs interviews auprès du personnel de l'entreprise OSMSE ("Obras Sanitarias Mendoza Sociedad del Estado"), notamment du département "Zonas Rurales". C'est d'ailleurs grâce au concours de ces personnes que j'ai pu consacrer un jour pour visiter la "Unión Vecinal" de Ing. GIAGNONI, située dans le département de RIVADAVIA, à environ 70 km de la capitale provinciale. J'ai pu en interviewé l'opérateur ainsi qu'un expert-comptable chargé de la gestion économique de cette "unión vecinal", ainsi que de celle de la plupart des autres services ruraux de la zone, que ceux-ci soient organisés sous forme de "unión vecinal" ou de coopératives d'usagers.

b) quelques précisions sur le secteur de l'eau dans la province de Mendoza:

Ce séjour m'a permis de mettre en lumière quelques spécificités de la province.

Tout d'abord, celle-ci se caractérise par le fait que le mouvement coopératif a reçu, ces dernières années, un fort appui de la part du gouvernement de la province dans le domaine des services publics. Notamment, celui-ci a fortement appuyé la création de trois grandes coopératives de distribution de bombonnes de gaz, qui assure cette activité en utilisant le relais de toutes les institutions locales (coopératives de services publics, coopératives ouvrières, coopératives de consommation, "uniones vecinales", associations, clubs, etc.). La province de MENDOZA a également la particularité de n'avoir pas adhéré au régime fédéral des coopératives. En conséquence, les coopératives de la province dépendent totalement de la Direction provinciale de Coopératives pour ce qui concerne leur existence juridique.

En second lieu, on trouve dans le monde rural plus de "uniones vecinales" que de coopératives qui prennent en charge la gestion des services d'eau. L'explication de cet état de

⁴⁰Il s'agit de structures communautaires, parfois préexistantes à la mise en place d'un réseau d'eau potable, dont l'objet est, à l'origine, de répondre aux besoins de la population locale. D'un point de vue juridique, il s'agit d'organisations qui sont moins formalisées que la coopérative et ne sont soumises qu'à une législation locale (municipale et provinciale).

fait est historique. En effet, suite à plusieurs expériences malheureuses (détournement de fonds communautaires,...), la "formule coopérative" s'est trouvée discréditée au moment même où se développait le Programme National d'Eau Potable. Aussi, celui-ci a-t-il fonctionné dans cette province en s'appuyant sur des "uniones vecinales", forme juridique préférentiellement choisie par les communautés concernées.

Actuellement il existe quelques projets de regroupements d'entités communautaires gérant des micro-réseaux qui, dans leur progressive extension, finissent par se rejoindre. C'est le cas de Ing. GIAGNONI, où cette "intégration" existe déjà au niveau des fonctions de gestion économique, celle-ci s'incarnant en la personne de l'expert-comptable qui gère toutes les entités de la zone.

En ce qui concerne la capitale provinciale, un projet de la privatisation de l'entreprise OSMSE a déjà été voté (loi provinciale N°1644). Celle-ci doit être transformée en société anonyme afin de permettre l'entrée de capitaux privés et la réalisation d'un certain nombre de travaux.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LE SECOND SÉJOUR

A propos de ma pratique de chercheur sur le terrain...

Ce second séjour de terrain a été l'occasion d'affirmer plus nettement mes méthodes et pratiques de chercheur sur le terrain.

Tout d'abord, j'ai été amené à redéfinir mes terrains de recherche à partir de critère plus directement accès sur ma problématique. Pour la mission précédente, j'avais réalisé un compromis entre l'intérêt d'une province par rapport à mon thème de recherche et l'existence de contacts préétablis. Cependant, en raison du manque d'informations disponibles en France, il s'agissait d'un intérêt déterminé un peu "a priori". A la fin de mon premier séjour, je m'étais néanmoins rendu dans la province de CHUBUT bien que n'y ayant pas de contacts préétablis. J'avais alors déjà implicitement effectué une évolution dans ma pratique, consistant à *privilégier le caractère pertinent de la province retenue par rapport à l'existence de contacts locaux*. En effet, je m'étais rendu compte que les contacts étaient faciles à réaliser sur place. C'est cette idée que j'ai reprise cette année en décidant de me rendre dans la province de SANTA FE. Mais cette mission avait également l'objet d'approfondir les aspects étudiés lors du premier voyage. La sélection nécessaire a abouti à redéfinir mon échantillon final de provinces étudiées plus en détail et à m'arrêter sur les cas qui ont été évoqués dans le présent rapport.

D'autre part, ce voyage a été également l'occasion de formaliser plus précisément les méthodes. Au cours de mon séjour précédent (tel en était d'ailleurs également l'objet), j'adoptais une attitude d'ouverture globale: je me rendais dans des bibliothèques, prenais la décision de photocopier tel ou tel document, mais sans critère bien établi; je réalisais des interviews, mais ceux-ci n'étaient pas toujours enregistrés ni préparés selon les mêmes critères (Parfois, je venais avec une liste de questions fermées, mais, le plus souvent j'avais en tête deux ou trois thèmes constituant les ressorts d'une discussion). Cette année au contraire, j'avais identifié de façon plus tranchée deux sources principales -bien que non exclusives- d'informations: les *textes juridiques* et les *entretiens semi-directifs de témoins privilégiés*. En effet, compte tenu de la nature de mon objet en constante évolution et à haute teneur institutionnelle, les textes de lois, décrets, statuts etc. me semblaient un moyen pertinent pour appréhender les nouvelles tendances. D'autre part, bien que cela me demanda un effort considérable au retour de mon premier séjour, je me suis rendu compte que la nature et la

quantité d'informations disponibles dans un entretien enregistré étaient d'une richesse incomparable par rapport à ceux où je n'avais pas enregistré. En effet, je n'avais tendance à noter dans mes entretiens que ce qui croisait mes préoccupations du moment. En réécoutant les entretiens enregistrés je me suis aperçu que, spontanément, bon nombre de mes témoins privilégiés abordaient des thèmes que je n'avais pas introduit spontanément, qui, peut-être même, avaient pu me sembler constituer des parenthèses inutiles mais qui, à la réécoute, ouvraient de nouvelles perspectives à ma recherche. C'est pourquoi cette année, j'ai procédé à l'enregistrement systématique des entretiens et agi de façon semi-ouverte. En fait, j'allais à un entretien avec une liste de thèmes pour lesquels l'avis de l'interlocuteur m'importait, mais je laissais celui-ci s'exprimer librement, ne le relançant que lorsqu'il s'interrompait et que l'un des points notés n'avait pas été évoqué. De nouveaux thèmes ont ainsi pu apparaître.

... et de l'évolution du secteur de l'eau potable en Argentine.

Ce second séjour de recherche m'a permis de prendre plus conscience de l'ampleur de la dynamique des changements que connaît actuellement le pays en général et le secteur de l'eau potable en particulier. En effet, m'étant absenté d'Argentine durant presque une année, la diversité des changements me sont apparus encore plus frappants..

Il existe des changements de deux natures distinctes. Il y a, d'un côté, l'*accélération de processus d'évolution* déjà entamés l'an passé. C'est ainsi que j'analyse les nombreuses évolutions connues par la coopérative de VILLA MARIA en un laps de temps très court, déjà évoquées précédemment, à savoir: changement de localisation du siège de la coopérative, acquisition d'un patrimoine propre, impulsion d'un changement de comportement chez les usagers, réorganisation de l'aire commerciale, etc. De la même manière peut être décrite la participation des coopératives de la province de CHUBUT dans les processus de privatisation du système électrique régional. Celles-ci ont acquises en ce laps de temps d'une année et par le truchement de leur fédération une compétence nouvelle leur ayant permis de participer avec succès aux derniers appels d'offre dans ce domaine. D'un autre côté, l'on assiste à des *changements brutaux de cap*. Tel est par exemple le cas de la ville de Córdoba, où l'éventualité de confier la concession du service d'eau potable à la coopérative formée par les employés de l'entreprise provinciale, qui semblait l'an dernier en bonne voie, semble aujourd'hui écartée.

Cependant, au delà de ce foisonnement d'évolutions diverses et variées se dégagent un ensemble de tendances lourdes communes à tous les cas étudiés. L'une des tendances ainsi repérées est l'*implication croissante du secteur privé* dans le domaine de la distribution de l'eau potable. Il semble en effet peu probable que cette tendance soit remise en question. Par contre, les modalités de l'articulation du secteur privé et du secteur public ne fait pas l'unanimité comme le montrent les différences évoquées entre le cas de la capitale fédérale et celui de chacune des provinces évoquées dans ce rapport. Une autre tendance, qui n'est pas sans lien avec la précédente, concerne la *tarification du service*. Aujourd'hui en Argentine il existe un consensus généralisé sur le fait que le régime tarifaire doit passer par le *comptage de l'eau*. Que ce soit les entreprises provinciales, les coopératives, les entreprises privées concessionnaires -pour lesquelles ce point est d'ailleurs inclus dans les obligations de la concession- tous vantent les vertus du comptage de l'eau et critiquent le système antérieur, parfois encore actuel, de la "canilla libre". De fait, il y a actuellement beaucoup d'investissements prévus ou déjà en cours visant à une installation quasi-généralisée des compteurs d'eau. Enfin, une troisième tendance, très inhérente à l'implication du secteur privé dans le domaine, est la dissociation des fonctions d'opération et des fonctions de contrôle ou régulation. Auparavant, OBRAS SANITARIAS était à la fois "juge et partie". Aujourd'hui,

que ce soit au travers d'un organisme spécifique, comme, par exemple, l'ETOSS dans le cas de l'aire métropolitaine, ou le pouvoir politique, comme, par exemple, la municipalité dans le cas de Villa María, la fonction de contrôle est désormais assurée par un acteur distinct de l'opérateur.

EN GUISE DE CONCLUSION.

Sept mois en Argentine

L'octroi de la bourse LAVOISIER m'a permis de passer 7 mois en Argentine, répartis en deux séjours, le premier de 4 mois en 1993 et le second de 3 mois en 1994. Ces séjours m'ont été indispensables pour mener à bien ma recherche, dans la mesure où, étudiant une problématique en pleine mutation, le rapport au terrain était fondamental.

D'un point de vue plus général, ces séjours m'ont permis d'appréhender un certain nombre de permanences et de changements dans la société argentine actuelle. Sans prétendre aucunement réaliser une analyse valable de celle-ci -cela serait en effet en totale contradiction avec l'idée que je me fais de la recherche scientifique-, il me semble intéressant de faire part de quelques "impressions" ressenties au cours de ces séjours.

Tout d'abord, la parité du peso et du dollar s'est encore conservée tout au long de ces deux années et dure encore. Cela constitue le plus gros succès du gouvernement actuel du Docteur Carlos MENEM et contribue à un changement profond dans un pays en proie il y a peu encore à des phénomènes d'hyper-inflation. Cette stabilité est presque unanimement ressentie comme positive. Cependant, son maintien revêt un coût social important. En ce sens, j'ai pu noter une différence notable entre mes deux séjours: le coût social de la politique de parité se fait sentir de plus en plus durement⁴¹. De fait, une conséquence de cette politique est l'indéniable surévaluation de la monnaie locale qui rend de moins en moins compétitive la production argentine. Aujourd'hui tout est plus cher en Argentine qu'ailleurs, ce qui questionne grandement les possibilités de relance de la production dans le pays, pourtant si nécessaire en cette période de pénurie croissante de l'emploi. Aussi est-il peu aisé de prévoir jusqu'à quand le pays peut se permettre de poursuivre une telle voie.

En ce qui concerne les modalités de mon insertion au cours de ce séjour, je tiens à répéter ici l'excellent accueil qui m'a été fait au CEUR et plus particulièrement de la part de Fernando BRUNSTEIN, son ancien directeur, qui a su me consacrer une partie de son temps précieux. L'obtention d'interviews s'est révélé, la plupart du temps, plus facile que je n'avais pu l'imaginer. Néanmoins, j'ai parfois un peu souffert du peu de disponibilité de certaines personnes, surtout dans la capitale fédérale. De fait, hormis à Aguas Argentinas où il m'a été possible de rencontrer rapidement un certain nombre de personnes différentes, j'ai dû parfois affronter d'importants délais pour obtenir des rendez-vous avec les responsables "porteños". Je dois souligner ici que je n'ai jamais rencontré ce type de problèmes lors de mes voyages à l'intérieur du pays, où un très bon accueil m'a toujours été réservé. De fait, la différence de disponibilité entre les gens de la capitale et ceux de l'intérieur du pays est tout à fait

⁴¹Michel CAMDESSUS, maxime autorité du Fonds Monétaire International, en voyage en Argentine lors du mois de Septembre 94 a étonné grand nombre de fonctionnaires argentins lorsqu'il a tenu des propos indiquant ses préoccupations quant aux coûts sociaux de la parité en Argentine. Ceux-ci me semblent néanmoins révélateur de l'amplification de la problématique sociale en Argentine au cours de ces derniers mois.

frappante⁴². Identifier les interlocuteurs pertinents et procéder à leur interviews est chose plus aisée et plus "rondement menée" dans les provinces. Cela explique d'ailleurs que, lors de mon second séjour par exemple, j'ai dû passer, sur un total de 3 mois, plus d'un mois et demi dans la capitale, tout en ayant quatre autres provinces à étudier.

Enfin, je dois souligner que, au cours de ces séjours, et plus particulièrement durant le second, j'ai eu la chance de connaître un grand nombre de personnes, lesquels m'ont ainsi fait connaître divers aspects de leur pays. La "manière d'être" spontanée et chaleureuse des argentins -ce qu'eux-mêmes se plaisent souvent à nommer leur "idiosyncrasie"- a d'ailleurs été pour moi un véritable soutien moral. Dans un travail un tantinet solitaire par nature comme celui-ci que je réalisais, je n'ai jamais eu à souffrir trop de solitude. Je pense qu'il s'agit là d'une aide qui, bien qu'indirecte, n'en est pas moins importante.

L'avenir d'un boursier LAVOISIER

Ma période de bourse LAVOISIER s'est achevée avec mon retour en France le 10 octobre dernier. Que va-t-il se passer à présent?

Dans un premier temps, je vais me consacrer à la réalisation de ma thèse. Si les deux missions m'ont permis d'accumuler un grand nombre de données, de points de vue sur mon sujet, il est maintenant nécessaire d'effectuer un véritable travail scientifique, ce qui va m'occuper un certain temps.

Ensuite viendra une période de valorisation de la recherche, une fois celle-ci bouclée, cette valorisation passant par la rédaction d'un ou plusieurs articles que je proposerai à diverses revues scientifiques dans l'espoir d'une publication.

La question de l'insertion professionnelle au terme de ce chemin encore à parcourir est peut-être encore difficile à définir. Il existe principalement une alternative. Une première possibilité serait de continuer dans la recherche, en tant que chercheur à part entière ou en associant à cette activité des tâches d'enseignement (maître-assistant à l'Université). Une autre serait de proposer mes services à une entreprise du secteur dans le cadre de projets de développement en Amérique Latine. Il y aura là un choix à opérer. La découverte de mes capacités et de mes limites pour mener à bien une production scientifique de qualité sera sans doute l'un des déterminants de celui-ci. Mais il y aura également des contraintes inhérentes à la réalité actuelle du marché de l'emploi, réalité dont il me faudra tenir compte.

⁴²Cela est d'ailleurs parfois déroutant. A Buenos Aires, j'ai ainsi dû attendre 10 jours pour qu'une personne contactée consente à me recevoir pour l'interviewer. Le jour où je suis allé au rendez-vous, j'ai été contraint de faire plusieurs files d'attente dans une même administration pour finalement m'entendre dire que la personne en question n'était pas là. A l'inverse, à l'intérieur du pays, il m'est souvent arrivé de réaliser un interview dans les instants suivants les premiers contacts établis avec l'interlocuteur potentiel, c'est-à-dire un peu "à brûle pourpoint".

PERSONNES INTERROGÉES AU COURS DE LA PREMIÈRE MISSION (29 juillet - 8 décembre 1993)

A. Niveau Fédéral

Arq. Carlos BOLSINGER, responsable AIDIS et COFAPyS
Dr. Jorge BRAGULAT, vocal [membre du directoire] de l'INAC
Arq. Fernando BRUNSTEIN, CEUR43
Dr. Alberto CALETTI, ex-directeur de la SAC, Facultad de Economía de la Universidad de Buenos Aires (2 entretiens)
Lic. Nora MENDIBURO, secrétariat du COFES
Ing. Jose MONTELL, responsable du Département "Agua, saneamiento y higiene industrial" de la FACE
Sr. MUÑOZ, fonctionnaire de l'INAC
Dr. Hector POLINO, député, ancien secrétaire d'état en charge de la SAC

B. Aire métropolitaine de Buenos Aires

Sr. Hector ARAGONA, responsable de COMACO
Sr. Bruno IUSSIG, gérant de COMACO44
Hugues PERCIE du SERT, ingénieur, conseiller auprès du directeur général de Aguas Argentinas
Sr. DIAZ LUCERO, responsable du département "Relaciones Públicas" de Aguas Argentinas

C. Province de Buenos Aires

Ing. GIANSEIRA et Sr. Jose Enrique BELLOMO (ancien employé, responsable du musée de OSBA), OSBA
Arq. Carlos GUNELLA, fonctionnaire de OSBA
Lic. Graciela Clara LOPEZ SCOTT, chef du département "Promoción y organización de la comunidad" du SPAR de Buenos Aires

D. Province de Neuquén

Dr. Mario DIAZ, président de la coopérative d'eau potable de San Martín de los Andes
Sr. Diego FIGAR, ex-président de la coopérative d'eau potable de Plottier
Téc. Donaldo LINTON, EPAS
Ing. MINGOLO, responsable du "servicio ciudad de Neuquén" de l'EPAS
Lic. Pascual RODRIGUEZ, CALF
Sr. SCHULZ, géomètre, ministère des travaux publics de la province
Sra. Diana Mabel SERRA, employée administrative de la coopérative d'eau potable de Plottier

⁴³En plus d'un entretien formel, Fernando BRUNSTEIN a joué le rôle de directeur de mon travail de terrain, lors de mes deux séjours en Argentine.

⁴⁴B. IUSSIG m'avait déjà accordé un premier entretien lors de mon séjour à Buenos Aires en 1990.

E. Province de Córdoba

Ing. Roberto AOKI, département "Saneamiento" de la municipalité de Córdoba
Ing. Roberto BERGERO et Lic. Agustín FAULE, DIPAS
Lic. Luis A. CEBBA (coordinateur) et Lic. Tarcisio COMBA (président), FECESCOR
Sres Jorge FRUTOS y Jose Antonio GALBEANO, membres de la coopérative 15 de Mayo
Ing. Eduardo RIZZO, chef du "Departamento Agua" de la "Gerencia Ingeniería" de la DIPAS
Entretien groupé à la coopérative 15 de MAYO, avec : Sres. Juan Antonio VILLAGRA (président), Jorge FRUTOS (área comercial), Marcelo CASTRO (contador), Jorge COSTA (jefe "Recaudación"), Juan MONTES (responsable "Relaciones Exteriores")

F. Province de Mendoza

Téc. Marcos BERRO, responsable formation des opérateurs, département "zonas rurales" de OSMSE (2 entretiens)
Ing. Ricardo CLAVEROL, chef de la "Sucursal Gran Mendoza" de OSMSE
Sr. Luis Alberto MARTÍN, directeur du "Instituto Provincial de la Vivienda"
Arq. Ricardo PONTE, Direction "Urbanismo y Transporte", municipalité de Mendoza
Ing. Norberto SARMIENTO, conseiller du directoire de OSMSE

G. Province de Chubut

Sr. Pedro CABALLERO, gérant de la coopérative de Rawson
Sr. Jorge CORCOY, responsable communication de la SCPL
Sr. Manuel FEENEY, Directeur de la "Dirección de Servicios Públicos", municipalité de Comodoro Rivadavia
Sr. Jose GAGLIARDI, directeur de la "Dirección Provincial de Cooperativas y Mutuales"
Téc. Jorge GALBUSERA, responsable des "servicios reducidos", DOSyG
Cdor. Juan Felipe GOMEZ, "gerente de administración" de la coopérative de Trelew
Dr. Osvaldo KEXEL (gérant), Lic. Juan VALLES (responsable), FCCSP
Ing. Alberto LIÑEIRO, gérant de COOAGUA
Sr. Eduardo PAVERINI, "secretario de Gobierno" de la municipalité de Rawson
Ingiera. Laura PEREZ, responsable du service d'eau potable de la coopérative de Trelew
Sr. Manuel PEREZ, responsable des relations industrielles de la SCPL
Ing. Juan Ismael RETUERTO, responsable de la "Delegación Comodoro Rivadavia" de la DGSP
Ing. Eduardo SCHMIDT, responsable des opérations de la SCPL
Sr. Juan VALDIVIA, président de la coopérative de Rawson
Ing. Juan Carlos WALKER, directeur de "Ingeniería Sanitaria" de la municipalité de Trelew

PERSONNES INTERROGÉES AU COURS DE LA SECONDE MISSION (8 juillet - 10 octobre 1994)

A. Niveau Fédéral

Dr. Jorge BRAGULAT, *vocal* [membre du directoire] de l'INAC
Arq. Fernando BRUNSTEIN, CEUR
Ing. Jonathan CLARK, HALCROW Ingenieros Consultores
Dr. Dante CRACOGNA, avocat, spécialiste de la question des coopératives
Lic. Cristina FRANCHI, COFAPyS
Ing. Martín LASCANO, ex-responsable SRH, COFAPyS
Sr. Carlos RIOS, secrétaire "personal de conducción y profesionales" de SGBATOS

B. Aire métropolitaine de Buenos Aires

Pierre ACHARD, ingénieur, responsable de projets en Argentine, Lyonnaise des Eaux
Sr. Hector ARAGONA, responsable de COMACO
Luc ARIBAUD, ingénieur, responsable de la "Zona Oeste" de Aguas Argentinas
Christopher GRIFFITHS, comptable, "Gerencia de Relaciones Institucionales" de Aguas Argentinas
Sr. Bruno IUSSIG, gérant de COMACO (deux entretiens)
Ing. Oscar LASCARAY, responsable de la "Zona Oeste" de la "Gerencia Calidad de Servicio" de l'ETOSS
Sr. Raúl LURAGHI, président de FEDECOBA
Ing. Osvaldo REY (ex-OSN), conseiller auprès de la Direction de Aguas Argentinas

C. Province de Santa Fe

Sr. Horacio BOERO, responsable de la coopérative SETUVAL, ville de Santa Fe
Ing. Helio VAZQUEZ, DIPOS, Rosario
Entretien groupé à la coopérative COOPESER, avec : Sres. Rodolfo J. ALVAREZ (gérant), Juan C. GUYOMAR (secrétaire), Ramón S. CEBALLOS (président), Jose L. PARRINO (conseiller)
Entretien "tripartite" à la DPC, avec : Dr. Raúl TALLANO, DPC ; Lic. Josefa Edith TALON, SPAR-DIPOS ; Sr. Angel OSTRALLEGA, presidente de FENCAP

D. Province de Chubut

Sr. Jorge CORCOY, responsable communication de la SCPL
Sr. Manuel FEENEY, Directeur de la "Dirección de Servicios Públicos", municipalité de Comodoro Rivadavia
Ing. Eduardo SCHMIDT, responsable des opérations de la SCPL
Sr. Juan VALDIVIA, président de la coopérative de Rawson
Lic. Juan VALLES (responsable), FCCSP

E. Province de Córdoba

Ing. Roberto BERGERO et Lic. Agustín FAULE, DIPAS

Sr. Jorge COSTA, coordinateur de la "área Recaudación" de la coopérative 15 de Mayo

Sr Jorge FRUTOS, "área comercial" de la coopérative 15 de Mayo

Lic. Alberto GOMEZ, DIPAS et ex-trésorier de la coopérative de travail du personnel de la DIPAS Aguas del Suquia

Srta. Rosana A. JUAREZ, stagiaire à la municipalité de Villa María, commission de contrôle de la coopérative 15 de Mayo

Sr. Juan MONTES, conseiller en communication auprès de la coopérative 15 de Mayo

Sr. Mario MORALES, membre de la coopérative 15 de Mayo

Cdor. Miguel Angel PEREZ, coordinateur de la "área Contaduría" de la coopérative 15 de Mayo

Lic. Carlos SEGGIARO, responsable des relations avec la coopérative 15 de Mayo, municipalité de Villa María

Sr. Juan Antonio VILLAGRA, président de la coopérative 15 de Mayo

F. Province de Mendoza

Cdor. Antonio ATAGUILE, responsable de la comptabilité de plusieurs services d'eau assurés par des structures communautaires (uniones vecinales, coopératives) dans le Departamento de Rivadavia et alentour

Téc. Marcos BERRO, responsable formation des opérateurs, département "zonas rurales" de OSMSE (2 entretiens)

Ing. Ricardo CLAVEROL, chef de la "Sucursal Gran Mendoza" de OSMSE

Cdora. Miriam FARA, chef de la "Dirección de Cooperativas" de la province

Sr. Hugo GUEVARA, département "zonas rurales" de OSMSE (deux entretiens)

Ing. Daniel MOSCONI, "Dirección de Cooperativas" de la province (deux entretiens)

Sr. Ricardo MULLEADY, "Dirección de Cooperativas" de la province

Sr. Cesar PRINGLES, opérateur du service d'eau de la Unión Vecinal de la localité de Rivadav

TABLE DES ILLUSTRATIONS

CARTES

Argentine : localisation des études de cas	82
Situation de la localité de Pérez dans le <i>Departamento</i> de Rosario	87
Localisation de Martín Coronado dans le Grand Buenos Aires	160
<i>Partido</i> Tres de Febrero : services d'eau potable	162
<i>Partido</i> Tres de Febrero : services d'assainissement	163
La zone de Comodoro Rivadavia	235
Tracés des aqueducs Lago Musters - Comodoro Rivadavia	237
Chubut : services d'eau potable	293
L'agglomération de Villa María - Villa Nueva	310

ENCADRES

Service d'eau potable à Pérez : système technique	90
Service d'eau potable à Pérez : système actuel d'acteurs	94
Gestion du service d'eau de Pérez : situation en Juin 1993	112
COOPESER aujourd'hui (1993)	115
Province de Santa Fe : acteurs du nouveau secteur de l'assainissement	126
Eau et assainissement à Martín Coronado : dispositif technique	164
Eau et assainissement à Martín Coronado : acteurs (époque OSN)	167
Chronologie simplifiée de l'histoire de COMACO	173
COMACO en 1993	180
Eau et assainissement à Comodoro Rivadavia : dispositif technique	236
Eau et assainissement à Comodoro Rivadavia : dispositif institutionnel	242
Brève histoire de la SCPL	252
La SCPL aujourd'hui (1993)	274
Aqueduc L. Musters - C. Rivadavia : chronique de la réparation d'une avarie	280
Chronologie de l'avancement du projet de nouvel aqueduc L.M. - C.R.	283
Eau et assainissement à Villa María : dispositif technique	312
Eau et assainissement à Villa María : dispositif institutionnel	315
Fentos et le nouveau rôle du syndicalisme dans le secteur Eau	320
Coopérative 15 de Mayo : la réputation à l'épreuve de l'exposition au public	351
Eau et assainissement dans la ville de Córdoba : bref historique	364

SCHEMAS

Mécanisme de financement du Plan Nacional de Agua Potable	32
Service d'eau potable à Pérez : agencement des acteurs	91
Eau et assainissement à Martín Coronado : agencement des acteurs (époque OSN)	165
Situation de facto des autres prestataires dans le nouveau cadre institutionnel	193
Eau et assainissement à Comodoro Rivadavia : agencement des acteurs	239
Eau et assainissement à Villa María : agencement des acteurs	313
Coopérative 15 de Mayo : organigramme	345

TABLEAUX

État de la desserte en eau potable en Argentine (décembre 1964)	31
Plan Nacional de Agua Potable : répartition des compétences	33
Évolution du Plan Nacional de Agua Potable (1ère à 3ème étapes)	39
Service d'eau à Pérez : tarification des premiers mois	107
Service d'eau à Pérez : remboursement du prêt BID (période d'hyper-inflation)	109
Service d'eau à Pérez : remboursement du prêt BID (période de stabilisation)	110
Situation des services d'eau potable et d'égouts dans la province de Santa Fe en 1992	121
Composition du consortium Aguas Argentinas	186
Obligations de Aguas Argentinas en matière de développement des services	191
Aqueduc L. Musters - C. Rivadavia : répartition des compétences et des obligations	263
Chubut : services d'eau et coopératives électriques	290
Chubut : population desservie en eau par une coopérative	292
Chubut : coopératives assurant à la fois les services d'électricité et d'eau	302
Neuquén : services d'eau et d'électricité et coopératives (localités de + de 3.000 habs)	303
Services d'eau et d'assainissement de Villa María : date des actes juridiques	323

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	i
REMERCIEMENTS	iii
RÉSUMÉ	v
ABSTRACT	vii

INTRODUCTION : LA RECOMPOSITION CONCRETE D'UN SERVICE PUBLIC EN PLEINE MUTATION : L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT EN ARGENTINE	1

I- Les services publics à l'heure néo-libérale : principes des réformes vs réalité des recompositions	1
II- Sujet de la thèse : la recomposition concrète du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine	4
III- Approche et terrain : analyse de «dispositifs institutionnels» locaux intégrant des coopératives	7
IV- Organisation de la recherche	14

PREMIERE PARTIE : UNE HISTOIRE DU SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT EN ARGENTINE	15

CHAPITRE 1 : LE SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT COMME QUASI-MONOPOLE DE L'ACTION FEDERALE	17

I- La constitution d'un quasi-monopole d'État	17
A- La construction et la stabilisation du «modèle OSN».....	18
B- L'émergence des coopératives : le <i>Plan Nacional de Agua Potable</i>	24
II- Le monopole d'État en crise	35
A- La crise du «modèle OSN».....	35
B- Le phénomène coopératif comme palliatif.....	37

CHAPITRE 2 : LA RECOMPOSITION DU SECTEUR : DU DEMANTELEMENT DE OSN A	

L'HEURE NEO-LIBERALE	43
I- L'abandon du secteur aux provinces	44
A- La décentralisation et ses conséquences	44
B- Développement et reconnaissance des coopératives urbaines	49
II- Le secteur à l'heure néo-libérale	52
A- L'Argentine à l'heure néo-libérale.....	53
B- Eau et assainissement : une portée différentielle	56

DEUXIEME PARTIE : QUATRE «DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS» IMPLIQUANT DES COOPERATIVES 61

PROLEGOMENES METHODOLOGIQUES 62

I- Méthodologie du travail de terrain	62
A- L'organisation des séjours de recherche	62
B- Les entretiens comme source principale	65
II- Cadrage général des études de cas	69
A- L'échantillon retenu	69
B- L'adoption et l'adaptation de «dispositifs institutionnels»	72
III- Outils d'analyse	74
A- Instruments de description statique.....	74
B- Concepts pour une analyse dynamique	78

ÉTUDE DE CAS N°1 : SANTA FE : LE «MODELE SPAR» A L'EPREUVE DE LA REGULATION 83

I- COOPESER : le fonctionnement concret du «modèle SPAR»	85
A- «modèle SPAR», «modèle SNAP» et "coopérative SPAR"	85
B- Le système d'acteurs du service d'eau potable à Pérez.....	86
C- Genèse et stabilisation dans un environnement favorable	98
D- Le «modèle SPAR» et ses limites	116
II- Le «modèle SPAR» face à la nouvelle régulation	120
A- La réforme du secteur Eau et Assainissement à Santa Fe.....	121
B- Les nouvelles modalités applicables aux "coopératives SPAR"	130
C- L'impact sur le «modèle SPAR»	141
D- L'avenir du «modèle SPAR» : une adaptation possible ?	149

ÉTUDE DE CAS N°2 : L'AIRE METROPOLITAINE DE BUENOS AIRES ET LA QUESTION DE LA GESTION PLURALISTE DES SERVICES : L'EXEMPLE DE COMACO 157

I- COMACO au temps de OSN : marginalité et autonomie	159
A- Le système d'acteurs de Martín Coronado à l'époque OSN.....	159
B- La construction progressive de l'autonomie de COMACO.....	171
C- La tentation de l'autogestion	179
D- L'impossible institutionnalisation d'une gestion pluraliste	182
II- L'«ère» Aguas Argentinas : vers une gestion pluraliste ?	184
A- Le nouveau cadre institutionnel.....	186
B- Les possibilités théoriques d'articulation au dispositif.....	194
C- COMACO et Aguas Argentinas : vers une action coordonnée ?.....	207
D- Perspectives de la gestion pluraliste dans le Grand Buenos Aires.....	224

ÉTUDE DE CAS N°3 : LES COOPERATIVES AU CŒUR DU SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT..... 231

I- La SCPL : une coopérative au cœur d'un système complexe	233
A- Les acteurs de l'eau à Comodoro Rivadavia	233
B- Une complexité façonnée par l'histoire	243
C- Le fonctionnement actuel du dispositif institutionnel.....	254
D- La durabilité du dispositif institutionnel : le nouvel aqueduc.....	276
II- Chubut : la généralisation d'un modèle coopératif ?	289
A- Chubut ou l'omniprésence des coopératives	289
B- Les facteurs de généralisation des coopératives d'eau	299

ÉTUDE DE CAS N°4 : LA COOPERATIVE OUVRIERE DE VILLA MARIA : UN NOUVEAU MODE VIABLE DE GESTION DE SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT ?	307
I- La logique d'émergence de la coopérative 15 de Mayo	309
A- Un «dispositif institutionnel» singulier.....	309
B- Les conditions de genèse du «dispositif institutionnel».....	316
II- L'apprentissage concret à la gestion des services	325
A- Les défis à relever.....	325
B- Le fonctionnement concret du «dispositif institutionnel».....	330
C- La mutation interne du personnel comme moteur du changement	343
D- L'avenir de la «formule de Villa María».....	358
 TROISIEME PARTIE : LES CARACTERISTIQUES DE LA RECOMPOSITION CONCRETE DU SECTEUR AU NIVEAU LOCAL : DIVERSITE DES SOLUTIONS ET APPRENTISSAGES	367
 CHAPITRE 1 : LA DIVERSITE DES FORMES CONCRETES DE LA RECOMPOSITION :	
MONDIALISATION DES MODELES VS IRREDUCTIBILITE DU LOCAL	369
I- La diversité des formes concrètes de la recomposition	369
A- Le contexte de redéfinition : le tournant néo-libéral.....	369
B- La polysémie du vocabulaire	371
C- Des «dispositifs institutionnels» de tout type.....	373
II- Métissage des modèles et "idiosincrasia"	378
A- Des emprunts simultanés aux modèles de référence.....	378
B- L'expression d'une "idiosincrasia" ou l'irréductibilité du local	379
 CHAPITRE 2 : LA PERENNISATION DES «DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS» : PROCESSUS D'«APPRENTISSAGE PRODUCTIF» VS PROCEDURES DE REGULATION	383
I- Adoption et adaptation des «dispositifs institutionnels»	383
A- L'adoption d'un dispositif comme processus de cristallisation	384
B- L'adaptation progressive des dispositifs institutionnels : l'«apprentissage productif»	386
II- La pérennisation des «dispositifs institutionnels»	389
A- Les outils de régulation et leurs limites	389
B- La pérennisation comme processus social et politique	396
 CONCLUSION : LE PHENOMENE COOPERATIF COMME REVELATEUR D'ENJEUX DE LA RECOMPOSITION DU SECTEUR	401
I- Situations marginales et généralisation des services	401
II- Le défi de la pluralité	406
III- Vers l'émergence d'une logique de subsidiarité ?	412
 BIBLIOGRAPHIE	413
 ANNEXES	433
 TABLE DES ILLUSTRATIONS	467
 TABLE DES MATIERES	469

