

des entreprises ayant des intérêts, une histoire et des structures qui peuvent être profondément divergentes. Ces alliances, qui peuvent donner l'impression d'être le produit de circonstances et d'intérêts de court terme, représentent une base fragile et instable. Dans les années qui viennent, le cadre d'action de la régulation risque de pâtir de cette situation, se trouvant en partie désarmé face aux recompositions importantes qui ne manqueront pas de se réaliser.

4. L'eau à Buenos Aires (Argentine)

Des ajustements contractuels délicats

Le **contrat** de gestion des services d'eau potable et d'assainissement de Buenos Aires constitue à ce jour la plus grande concession de services d'eau du monde (9 millions d'habitants environ). Il a été signé en avril 1993 entre l'Etat argentin et un consortium d'entreprises privées (*Aguas Argentinas*), mené par Suez-Lyonnaise. Cette concession, par sa taille et par le soin avec laquelle elle a été préparée, constitue une opération de référence en Amérique Latine et même au-delà. Cependant, les premières années du contrat vont être marquées par l'existence de frictions entre l'entreprise concessionnaire et le régulateur. La rigidité de la structure contractuelle et le manque de définition précise du rôle du régulateur en sont la cause.

Depuis de nombreuses années, la desserte en eau potable de l'agglomération de Buenos Aires souffrait de problèmes tant quantitatifs (le réseau d'égouts ne touchait que la moitié de la population) que qualitatifs (coupures, pénuries estivales, longs délais de réparation, etc.). A cela s'ajoutait une situation économique et financière désastreuse, qui s'explique notamment par une mauvaise gestion commerciale (problème de recouvrement des factures). Face à cette situation, il est décidé en octobre 1990 de mettre le service d'eau et d'assainissement en concession. L'adjudication a été précédée d'une période de préparation pendant laquelle ont été définis l'étude de faisabilité de la concession, le cahier des charges, les critères de sélection et le contrat proprement dit. L'ensemble de ces tâches a été confié à deux cabinets, l'un britannique pour l'aspect technique, l'autre français pour le volet financier. Cette phase de préparation, réalisée sous l'égide de la Banque Mondiale, qui a duré plusieurs mois, a occasionné environ 5 M\$ de dépenses. Le travail a notamment consisté à définir un plan d'investissement sur trente ans (durée de la concession) particulièrement détaillée. Ce plan d'investissement est imposé à l'ensemble des candidats et vaut obligation contractuelle pour l'entreprise concessionnaire qui sera choisie par les autorités publiques. La sélection des candidats s'est faite sur le critère de la réduction tarifaire par rapport au prix payé par les usagers avant l'adjudication.

Une instance de régulation (ETOSS) a été formée, qui dépend de la municipalité, de la province de Buenos Aires et de l'Etat. Elle a pour mission de contrôler et de suivre l'entreprise concessionnaire, sans avoir d'autres responsabilités dans le secteur de l'eau, ailleurs en Argentine (ou même dans la province de Buenos Aires). Pour cela, elle dispose de 72 personnes et d'un budget d'environ 10 M\$, alimenté par un prélèvement payé par les usagers du service au travers de leur facture d'eau. Une des

missions principales du régulateur est de contrôler si le concessionnaire réalise les travaux selon le plan et dans les délais prévus. Dans la pratique, le régulateur vérifie si les délais ont été respectés et les travaux menés de manière satisfaisante. L'autre mission principale est le contrôle de la qualité du service et l'arbitrage des différends entre concession et usagers. L'instance de régulation doit enfin évaluer et auditer les comptes de l'entreprise pour alimenter ses estimations lors des phases de renégociation.

Dans le cas de Buenos Aires, les autorités ont pris l'option d'organiser la régulation autour de la définition et du suivi d'un plan d'investissement particulièrement détaillé. L'objectif recherché est d'éviter une dérive difficilement maîtrisable des engagements pris par l'entreprise qui, *in fine*, risquerait d'occasionner des surcoûts importants et/ou la non-réalisation des résultats attendus. Pour cela, le contrat spécifie avec beaucoup de soin les travaux et les ouvrages à réaliser, en balisant au mieux des investissements qui s'étaleront sur trente ans et qui devront permettre de moderniser et d'étendre les réseaux d'eau et d'assainissement de manière à desservir environ 5 millions de personnes supplémentaires. Le contrat a fonctionné comme prévu jusqu'en 1996/1997, date à laquelle une renégociation est apparue nécessaire. La raison principale en est le blocage du mécanisme de financement de l'extension du réseau, qui s'est heurté à une vive opposition de la part des populations locales qui contestaient son mode de définition. Il s'en est suivi un ralentissement, voire un arrêt des travaux de raccordement, donc une remise en cause de la bonne marche du plan d'investissement. Cet élément, combiné avec la volonté de l'entreprise de réviser les mécanismes d'ajustement tarifaire, a déclenché une crise importante avec les autorités de régulation. L'ETOSS accuse l'entreprise de ne pas respecter ses engagements contractuels, en ce qui concerne tant le calendrier de réalisation des ouvrages que l'accroissement de la couverture. Devant les difficultés à trouver un compromis, l'ETOSS porte le conflit devant l'autorité d'application du contrat (le représentant du concédant) à la fin de l'année 1996. Ce sont finalement les organismes de tutelle de l'instance de régulation qui négocient les termes d'un accord avec l'entreprise ouvrant la voie à une renégociation du contrat. L'ETOSS n'y est pas associée. Cette crise est, pour l'essentiel, due, à la rigidité du système de régulation, mais aussi au peu d'efficacité de l'instance de régulation dans la résolution du conflit. Cela est sans doute lié à sa faiblesse politique et à son indépendance très relative par rapport à ses tutelles. Une régulation plus forte aurait sans doute permis de trancher le litige en moins de temps et sans avoir recours à des procédures d'arbitrage complexes.

5. L'eau et l'électricité en Côte d'Ivoire

L'implication réussie d'un opérateur étranger

La Côte d'Ivoire a choisi un modèle d'organisation et de gestion original de ses services urbains. L'eau dès 1973, puis l'électricité depuis 1990 sont gérés par deux entreprises privées, filiales de l'entreprise française SAUR (groupe Bouygues). Elles disposent chacune sur leur secteur d'un monopole national. La Côte d'Ivoire a choisi d'essayer de résoudre ses problèmes d'eau et d'électricité à partir de la dévolution de l'ensemble des services à un seul groupe privé, privilégiant ainsi la constitution de rapports