



Recherches sociologiques et anthropologiques

40-2 | 2009

La gestion des entreprises dans un contexte mondialisé

Les dispositifs de gestion d'un contexte à l'autre : métissage, ruptures, innovations ?

Les groupes français de services d'eau et d'électricité dans les bidonvilles de Buenos Aires

Management Arrangements from One Context to Another : Crossbreeding, Ruptures and Innovations ? French Water and Electricity Service Groups in the Shantytowns of Buenos Aires

Sarah Botton



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rsa/144>

DOI : 10.4000/rsa.144

ISBN : 978-2-930207-52-0

ISSN : 2033-7485

Éditeur

Unité d'anthropologie et de sociologie de l'Université catholique de Louvain

Édition imprimée

Date de publication : 15 octobre 2009

Pagination : 33-54

ISBN : 978-2-930207-35-3

ISSN : 1782-1592

Référence électronique

Sarah Botton, « Les dispositifs de gestion d'un contexte à l'autre : métissage, ruptures, innovations ? », *Recherches sociologiques et anthropologiques* [En ligne], 40-2 | 2009, mis en ligne le 07 décembre 2010, consulté le 03 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rsa/144> ; DOI : 10.4000/rsa.144



Les contenus de la revue *Recherches sociologiques et anthropologiques* sont disponibles selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Les dispositifs de gestion d'un contexte à l'autre : métissage, ruptures, innovations ?

Les groupes français de services d'eau et d'électricité dans les bidonvilles de Buenos Aires

Sarah Botton *

Cet article interroge les pratiques gestionnaires de deux entreprises de services urbains, filiales des groupes français Suez et EDF qui sont intervenues dans les années 1990 et 2000 dans la distribution privatisée de l'eau et de l'électricité à Buenos Aires. Le questionnement repose sur les dispositifs de gestion que ces organisations ont alors mis en place à destination des habitants de quartiers défavorisés, nouveaux acteurs d'une relation de service "marchandisée", dont la particularité est qu'ils sont peu solvables, souvent installés de manière informelle, voire clandestine, au cœur d'un véritable "problème politique". Nous interrogeons ainsi, grâce aux grilles de lecture proposées par la sociologie de la gestion notamment, les outils mis en place par ces entreprises, les dynamiques de recomposition, d'innovation ou de métissage de dispositifs de gestion "importés" des expériences européennes (formation) ou de projets de développement (modalité participative d'intervention). Nous questionnons également l'émergence d'une nouvelle profession d'"ingénieur social" dans un contexte particulier de très forte polarisation sociale, ainsi que les analyses connexes relatives aux modes de légitimation et d'ancrage de cette nouvelle profession.

I. Introduction

Le processus de mondialisation a ceci de spécifique dans son accélération qu'il tend à rapprocher des systèmes de fonctionnement qui étaient auparavant très distincts et qu'il fait se rencontrer (voire qu'il impose) des modèles et des pratiques sociales d'un contexte à l'autre. Il en va ainsi des modèles de fonctionnement des entreprises, notamment depuis que les grands programmes de privatisation des années 1990 ont ouvert la voie à la conquête des marchés du Sud pour les grands groupes européens et nord-américains. Dans la plupart des pays en développement, la libérali-

* Agence française de développement, chercheur associée au LPED (UP-IRD), bottoms@afd.fr.

sation des grands secteurs économiques s'est organisée sous l'injonction des Institutions financières internationales (IFI) qui estimaient alors que l'introduction du secteur privé permettrait de lever les freins au développement des économies du Sud. Se sont alors multipliés, dans des contextes où dominaient jusque-là les logiques de l'État centralisateur et de l'aide publique au développement (APD), des découpages sectoriels et des délégations au secteur privé international, de même que l'"importation" de méthodes de travail, d'outils de gestion et de logiques de production propres aux grands groupes du Nord.

Plus précisément, la décennie 1990 a vu l'Argentine entrer, comme de nombreux pays voisins, dans une logique néolibérale. Des réformes successives et autoritaires (par décrets présidentiels) ont organisé son ouverture massive et précipitée aux capitaux étrangers, une politique monétaire de convertibilité peso/dollar américain et un programme de privatisation de l'ensemble des grands secteurs économiques nationaux¹. La privatisation des services de première nécessité tels que la fourniture d'eau et d'électricité a alors posé trois types de questions : d'une part, l'arrivée (encore très débattue) du secteur privé dans les services publics (et les transformations sociales et organisationnelles qu'implique un tel changement) ; d'autre part, les possibilités de "greffe" ou d'"importation" de modèles de gestion étrangers ; enfin, la question essentielle d'une éventuelle intégration des anciens "exclus" des réseaux publics, autrement dit, de l'efficacité sociale des privatisations.

C'est dans cette perspective que nous souhaitons interroger les pratiques de deux groupes français de services urbains (Suez dans le secteur de l'eau, EDF dans le secteur de l'électricité) sélectionnés, à l'issue des appels d'offres organisés par le gouvernement argentin au début des années 1990, pour être opérateurs dans l'agglomération de Buenos Aires. En centrant notre questionnement sur l'objet spécifique que constitue la gestion des services dans les quartiers défavorisés (bidonvilles, quartiers précaires, grands ensembles), nous avons souhaité suivre les entreprises jusque dans les recoins les plus éloignés de leur contexte d'intervention traditionnel : une grande métropole du Sud d'une part, mais plus encore, des bidonvilles et des quartiers pauvres, véritables "villes dans la ville", contextes urbains informels et de dimension significative. Dans ce changement absolu de contexte d'action, comment vont alors s'appliquer, se transformer ou se créer les dispositifs de gestion mis au point pour les populations solvables des pays développés ? Dans ce cas précis, l'internationalisation de la gestion est-elle synonyme d'homogénéisation ou de diversification des pratiques ? Pourra-t-on identifier l'émergence de nouveaux acteurs qui vont se saisir des opportunités offertes par l'introduction des dispositifs et qui vont permettre de les adapter aux contextes locaux, de les "métisser" ? Certaines configurations socio-

¹ Postes et télécommunications, énergie, eau et assainissement, transports urbains, portuaires, aériens, ferroviaires, autoroutes, etc.

organisationnelles favorisent-elles des adaptations/reconversions des dispositifs de gestion plus susceptibles d'assurer simultanément efficacité sociale et efficacité économique ?

Pour répondre, il serait possible d'adopter la perspective propre à de nombreuses analyses sociologiques, urbanistiques, anthropologiques ou économiques, relatives à l'étude des services urbains dans les quartiers défavorisés, qui tendent, le plus souvent, à considérer les projets des opérateurs comme des données plus ou moins stabilisées, mais, de toute évidence, présentées par leurs promoteurs comme extérieures et non discutables. Nous préférons mobiliser les apports de la sociologie de la gestion, puisqu'en décortiquant les motivations et les pratiques des opérateurs, en essayant d'entrer dans la "boîte noire" que constituent leurs choix opérationnels, et en les confrontant à l'environnement sociétal, politico-institutionnel, discursif, économique-financier, il devient possible de rendre intelligibles leurs actions, de s'extraire du débat idéologique sur le statut public/privé des opérateurs et enfin de saisir les évolutions des compromis sociaux à l'œuvre.

Dans cette perspective, après avoir présenté les apports théoriques de la sociologie de la gestion et précisé les terrains que nous avons observés, nous rappelons brièvement les éléments caractérisant le fonctionnement des services publics dans les quartiers populaires et leur transformation institutionnelle (les privatisations et la marchandisation) dans les années 1990. Ceci nous permettra de présenter non seulement l'esprit qui a animé ce "virage vers la relation commerciale de service", mais également les dispositifs de gestion mis en place à cette occasion. Et pour mieux analyser les ressorts des changements organisationnels, nous présenterons, d'abord, les caractéristiques spécifiques de la gestion dans les quartiers défavorisés et nous mettrons, ensuite, en évidence les processus distincts d'apprentissage et de construction de compétence(s) collective(s) par lesquels chacune des deux entreprises a élaboré (ou non) des dispositifs de gestion adaptés aux quartiers défavorisés. Plus précisément, nous centrerons notre analyse sur deux types de dispositifs : la formation professionnelle et les modalités d'intervention sociale. Ceci nous permettra d'appréhender le mouvement de professionnalisation vers le métier "d'ingénieur social" que les entreprises cherchent à intégrer, faute de politiques sociales coercitives pour encadrer leur action.

II. Considérations théoriques et précisions méthodologiques

Henri Coing s'est interrogé sur le statut des modèles de gestion et de régulation des services urbains latino-américains, situés entre "mimétisme institutionnel" des modèles européens et "métissage" de modèles importés et de caractéristiques locales (Coing, 1996). Dans la même perspective, certains sociologues français explorent, depuis quelques années, les enjeux d'une sociologie des instruments de l'action publique, afin de saisir l'ancrage des outils et dispositifs dans la construction des politiques publiques, avec le double objectif de «comprendre les raisons qui poussent à

retenir tel instrument plutôt que tel autre, mais d'envisager également les effets produits par ces choix» (Lascoumes/Le Galès, 2004 :12).

D'autres chercheurs proposent de développer une sociologie des dispositifs de gestion (Boussard/Maugeri, 2003 ; Maugeri, 2006), en s'inscrivant dans une tradition qui remonte aux travaux fondateurs de Michel Berry et qui emprunte aux théories foucaaldiennes du pouvoir. Plus précisément, selon cette approche, parler de dispositif pour analyser la gestion, c'est tenir compte, et de l'importance des supports matériels, et des systèmes de norme, mais aussi de «l'objectif de sujétion méticuleuse du corps social (au double sens du terme) qui les sous-tend» (Boussard/Maugeri, 2003 :30-31). Toutefois, dans certaines configurations organisationnelles, les rapports sociaux autour de la mise en œuvre des principes et outils ne semblent pas cadrer avec l'approche disciplinaire : ils résulteraient plutôt de la coexistence et de l'affrontement d'interactions et de ce fait, n'auraient qu'une durée provisoire, ne renverraient pas à une structuration fondamentale, mais locale, correspondant à une domination discontinue. Ce versant-là nous paraît particulièrement fécond, dans la mesure où il permet de rendre compte de la genèse de dispositifs émergents, enjeux d'interactions locales non encore stabilisées ni entièrement déployées, sans pour autant perdre de vue «qu'ils supportent le projet de gestion des directions d'entreprise» (Maugeri, 2006 :14).

Une approche complémentaire nous est fournie par la prise en compte du rôle des luttes de territoires entre groupes professionnels dans la conception, l'introduction et la mise au point de dispositifs de gestion (Boussard, 2005). Pour l'auteur, ces processus peuvent s'interpréter comme la rencontre, plus ou moins conflictuelle et déséquilibrée, entre, d'une part, le groupe professionnel des managers et celui des gestionnaires, et, d'autre part, chaque groupe professionnel singulier, concerné par les décisions des premiers. Cet éclairage nous semble utile pour compenser le risque qu'il y aurait à "naturaliser" les dispositifs, d'en faire des entités capables d'agir par elles-mêmes².

Enfin, comme l'indiquent S. Craipeau et J.-L. Metzger (2007), le phénomène gestionnaire déborde le cadre des organisations marchandes des pays développés pour s'étendre progressivement à l'ensemble des organisations des pays émergents, *via*, notamment, l'action d'institutions et d'agences privées internationales. En ce sens, comprendre sociologiquement la conception et la mise en œuvre de dispositifs de gestion nécessite d'accorder une importance accrue aux contextes historiques, politiques, culturels et sociaux spécifiques, afin de cerner le degré de diffusion, de circulation, d'appropriation ou au contraire de rejet desdits dispositifs lors de processus d'"importation/exportation" entre entreprises des pays du Nord et entreprises des pays du Sud.

² Voir la critique formulée dans METZGER J.-L., 2008.

Si tel est le cadre théorique qui orientera nos analyses, nous allons nous appuyer sur les matériaux recueillis lors d'une enquête de terrain qui s'est déroulée entre 2001 et 2005 dans les entreprises Aguas Argentinas et Edenor, filiales argentines des groupes Suez et EDF. Nous avons ainsi pu rencontrer une centaine de personnes : cadres, techniciens, gestionnaires des deux opérateurs. Nous avons également pu interroger des habitants des quartiers (connectés ou non), ainsi que des responsables politiques. Nous avons complété ces entretiens semi-directifs par des phases d'observation participante dans les entreprises et par l'organisation de *focus groups*. Le recueil de matériaux a enfin consisté en une analyse documentaire et réglementaire.

Depuis lors, suite aux changements d'orientation politique impulsés par le président Kirchner en 2003, les groupes français se sont retirés de l'agglomération de Buenos Aires : la participation d'EDF dans Edenor a été rachetée en septembre 2005 par un groupe financier local, alors que l'entreprise d'eau, Aguas Argentinas (AASA), a été re-nationalisée en mars 2006, devenant alors Agua y Sanemientos Argentinos (AySA).

Ces éléments précisés, rappelons quelques caractéristiques structurantes du fonctionnement des services publics dans les quartiers défavorisés de Buenos Aires, avant le virage néolibéral.

III. Contexte historique, réformes des années 1990 et nouveaux dispositifs de gestion

A. Quartiers populaires et services publics avant les privatisations

En Argentine, la période de la gestion publique des monopoles de services d'eau et d'électricité a été marquée par la volonté politique d'intégrer les modalités d'extension des réseaux dans le modèle économique national de développement dit *hacia adentro* ("vers l'intérieur"). Ce rapprochement devait passer par une recherche d'universalité d'accès aux services publics, le développement industriel devant être accompagné de l'offre de conditions de vie décentes pour les travailleurs. Ceci s'est traduit, dans le secteur de l'eau, par la définition d'un mode tarifaire redistributif (De Gouvello, 2001). Cependant, dans l'agglomération de Buenos Aires, de nombreux foyers n'ont pu bénéficier des avantages que prétendaient proposer les pouvoirs publics et l'accès aux services urbains est resté malgré tout marqué par de fortes disparités spatiales centre/périphérie, en particulier en ce qui concerne l'eau (Faudry, 1999).

Depuis les années 1940, l'agglomération de Buenos Aires a connu un afflux continu de populations originaires des provinces pauvres du nord du pays, et, par la suite, de pays voisins comme le Paraguay et la Bolivie (dans les années 1970). Ces populations se sont installées dans le centre et en périphérie de la capitale, le plus souvent en occupant de manière spontanée des terrains non construits, afin de profiter des opportunités offertes par le développement industriel de la région (Prévôt-Schapira, 2002). Ces

installations spontanées ont été à l'origine de quartiers qui, pour certains, existent encore aujourd'hui et dont les régularisations domaniale et urbanistique n'ont toujours pas été effectuées (Botton, 2007).

Une première explication peut-être avancée pour analyser cette situation : la volonté politique forte de maintenir certains quartiers en marge des réseaux urbains, une «stratégie du gouvernement provincial de *containment* de la pauvreté» (Prévôt-Schapira, 2002 :205). L'absence de reconnaissance d'une citoyenneté à part entière aux habitants de ces quartiers, illustrée par la négation systématique des titres de propriété par exemple, est venue s'ajouter à la logique clientéliste purement électorale à l'origine de nombreuses situations de "débranchement". Cette attitude d'abandon adoptée par les pouvoirs publics s'est accompagnée d'un certain degré de tolérance des opérateurs publics vis-à-vis des pratiques de fraude sur les réseaux de services urbains (Guigo, 1992 ; Faudry, 1999), les populations de ces quartiers souffrant alors du statut bancal d'usagers du service non connectés au réseau.

D'autre part, dans un contexte de pertes financières croissantes et de décentralisation progressive des activités des opérateurs publics, des logiques techniques et financières, liées aux coûts d'expansion des réseaux permettent d'expliquer la non-connexion de quartiers isolés en périphérie, notamment pour l'entreprise OSN³, active dans le secteur de l'eau (De Gouvello, 2001 ; Abdala/Spiller, 1999). Dans le secteur électrique, l'opérateur public SEGBA⁴ a été quant à lui confronté à d'importants problèmes d'organisation interne liés à la décentralisation progressive de la distribution. Les décisions étaient toujours prises au niveau des autorités centrales (de la capitale) alors que les difficultés opérationnelles liées à la fraude⁵ étaient largement supportées par les unités locales décentralisées (Guigo, 1992). Dans ce contexte, le déséquilibre capitale/périphérie ne pouvait que se trouver renforcé. Le problème devint patent lorsqu'il fallut définir les missions qui seraient confiées aux opérateurs privés. Que faire des "débranchés" ? À qui allait incomber la responsabilité d'une telle situation ? Qu'exiger des nouveaux opérateurs dans les contrats de concession ? De quelle manière pouvaient-ils s'intéresser à l'intégration technico-commerciale de tels clients ?

La libéralisation de l'économie argentine et, de ce fait, le changement de statut des opérateurs de services publics ont largement contribué aux

³ Obras Sanitarias de la Nación, entreprise publique d'eau et d'assainissement, créée en 1912 pour assurer l'hygiène publique, la redistribution du revenu et l'aménagement du territoire. Dès 1937, elle devient déficitaire. À partir de 1970, le soutien politique au maintien des missions se faisant plus fragile, l'évolution des taux de desserte commence à fléchir. En 1980, OSN est démantelée et n'exerce plus son activité que dans la Province de Buenos Aires.

⁴ Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires : entreprise publique créée en 1958, responsable de la production, du transport, de la distribution et de la commercialisation de l'énergie électrique sur une zone comprenant la ville de Buenos Aires et 31 municipalités alentour.

⁵ 90% des lignes électriques de Buenos Aires Capital étant souterraines, le problème des fraudeurs y était nettement moins pesant que dans les municipalités du Grand Buenos Aires.

glissements de représentation des habitants des quartiers défavorisés : de “quasi-citoyens”, ils sont alors devenus des “clients potentiels”.

B. Les privatisations : l'émergence d'une "relation de service"

Au nom de l'efficacité et du redressement de situations antérieures déficientes, les nouvelles entreprises privées de services urbains ont engagé une série de mesures relativement spectaculaires⁶. Elles ont été appuyées en cela par l'émission de décrets présidentiels instaurant brutalement de nouvelles modalités de gestion du personnel au nom de la flexibilisation du travail : augmentation du temps de travail, flexibilisation des horaires, facilitation de l'usage des heures supplémentaires, introduction de coefficients variables dans les salaires, *etc.* (Botton, 2007 :273). L'ensemble des stratégies des entreprises pendant cette période a, en effet, visé à moderniser les outils de production, à former le personnel aux nouvelles exigences techniques, commerciales et managériales, et à introduire de nouveaux concepts managériaux, comme autant de marques de la “modernité” de l'organisation : primes variables, évaluation des compétences et de la performance, formation en *leadership*, *etc.* À un premier niveau d'analyse, on peut soutenir que les multinationales du Nord ont bien exporté vers leurs filiales des instruments et des techniques de gestion portant autant sur les dimensions financière, commerciale et organisationnelle de l'entreprise locale, que sur le personnel, en visant tout particulièrement la mobilisation de sa subjectivité dans une finalité marchande. Toutefois, ceci ne préjugeait pas de la manière dont les différents acteurs concernés allaient concrètement s'emparer de cet ensemble d'outils et de principes. En effet, la recherche d'une “orientation client” des activités, exprimée, dans les premières années de gestion, par un discours omniprésent de passage d'une logique “usager” à une logique “client” a poussé les entreprises à s'intéresser aux destinataires des services et à initier un dialogue avec eux. Mais la manière dont elles ont envisagé cette évolution, tout particulièrement pour les populations défavorisées, révèle une pluralité de trajectoires, de stratégies et d'utilisation des dispositifs de gestion.

Cette nouvelle relation de service «au nom du client» (Maugeri, 2006), caractérisée, entre autres, par un rapport marchand plus affiché, a donc permis aux entreprises d'ouvrir une réflexion sur les profils de clientèles et sur une éventuelle segmentation de l'offre (création de directions “Marketing”), notamment à l'égard des clients les plus démunis de la concession. Il serait cependant faux d'affirmer que la relation entre opérateurs et quartiers défavorisés a débuté à ce moment-là. Les opérateurs publics, qui n'avaient développé aucun service adapté aux quartiers défavorisés avaient cependant une certaine connaissance de ces derniers, de par leur activité quotidienne sur le terrain.

⁶ Néanmoins différentes d'un secteur à l'autre : chez Aguas Argentinas, le syndicat (SEGBA) a été associé aux décisions, alors que dans d'autres secteurs (télécommunications notamment), les négociations ont été imposées par “le haut” et les protestations se sont soldées par des sanctions (intimidations et licenciements).

Les nouveaux opérateurs privés ont hérité, de ce fait, d'une certaine connaissance informelle des quartiers défavorisés, en particulier grâce aux employés restés en poste après les privatisations. Cette connaissance informelle, partiellement implicite, voire "clandestine", a constitué la base d'une réflexion sur l'institutionnalisation et la systématisation de la gestion du service à l'ensemble des populations de la concession. La nouveauté gestionnaire résidait alors, non pas dans la rencontre entre l'opérateur et les quartiers pauvres, mais dans le mandat qui allait désormais incomber à l'organisation : dans le secteur de l'eau, par la création de l'équipe Desarrollo de la comunidad⁷ (DC) chez Aguas Argentinas en 1999, dont la mission était de mettre en place une méthodologie d'accompagnement social pour les travaux d'expansion du réseau dans les zones défavorisées de la concession⁸ ; dans le secteur électrique, par la définition des 21 engagements d'EDF concernant le développement durable⁹ et par la création chez Edenor de l'unité "Marketing Social" (MS), dont la mission était de réfléchir à l'amélioration de l'offre (ou plutôt à la diminution des coûts de gestion) pour le segment de clients les plus pauvres. L'énoncé de ce mandat a poussé à l'institutionnalisation et à la professionnalisation des interventions de l'entreprise. Cette quête a commencé par l'analyse des connaissances héritées de l'opérateur public et par le rassemblement des savoirs en interne. Nous retrouvons ici les techniques de *knowledge management* consistant à "capter" les savoirs et savoir-faire collectifs afin d'en rationaliser l'acquisition. Elle s'est traduite, dans l'organisation, par des choix permanents de concepts gestionnaires, de dépendances hiérarchiques¹⁰ et de mobilisation de ressources humaines et financières, dans la perspective de l'élaboration d'un dispositif de gestion spécifique de la "relation client".

IV. Problématique spécifique à la gestion dans les quartiers défavorisés

Malgré la spécificité des contextes d'intervention, les contrats de concession ne stipulent aucune disposition particulière pour la gestion des services dans les quartiers défavorisés. Les opérateurs doivent donc faire face à deux types de difficultés : celles liées au partage des responsabilités et celles relevant des conditions socio-économiques de ce nouveau segment de clients. Dans le secteur de l'eau, le contrat, qui prétend pourtant à l'universalité, exclut *de facto* deux types de quartiers défavorisés : les bidonvilles (considérés comme "terrains vagues") et les grands ensembles

⁷ Développement de la communauté.

⁸ Mandat confirmé à l'occasion du discours de Gérard Mestrallet, PDG de Suez, intitulé "La vraie bataille de l'eau" et publié dans *Le Monde*, le 26 octobre 2001.

⁹ Voir la dépêche n°2018 de l'entreprise en date du 17 août 2001.

¹⁰ Chez Aguas Argentinas, l'équipe DC a été successivement rattachée aux directions régionales opérationnelles, puis à la direction commerciale avant d'être directement rattachée à la direction générale ; chez Edenor, l'équipe MS était l'une des composantes de l'unité "Marketing" de la direction commerciale.

(sous la responsabilité des municipalités). Dans le secteur électrique, le contrat stipule que l'opérateur doit être en mesure de «répondre à n'importe quelle demande émanant d'un habitant du territoire de la concession». Le flou des contrats, quant à la question des quartiers défavorisés, pose un sérieux problème concernant le partage des responsabilités. Dans le secteur de l'eau, si l'opérateur considère que les conditions opérationnelles nécessaires sont réunies (faisabilité technique et sociale) et qu'il prévoit de desservir en eau potable un quartier de type bidonville et si, par ailleurs, la municipalité a prévu l'éradication de ce même quartier (même des années auparavant, sans qu'aucune action n'ait réellement été entreprise), rien dans les textes ne permet aux acteurs d'arbitrer. Dans la pratique, l'opérateur ne prendra aucune décision tant que la municipalité n'aura pas donné son accord. Cependant, le contrat de concession, signé entre l'État fédéral et l'opérateur, ne prévoit aucune compétence décisionnelle pour le niveau municipal. Une autre difficulté est celle de la configuration topographique et urbanistique de certains quartiers (de type bidonville) : l'enchevêtrement de passages étroits ou les dénivelés des terrains ne permettent pas le déploiement de réseaux (ce qui nécessite un tracé urbanistique clair). L'opérateur se heurte à nouveau à la question du partage des responsabilités, l'ouverture de rues et le nivellement des terrains étant du ressort de la responsabilité municipale.

Les opérateurs de services urbains ont, par ailleurs, dû faire face à une aporie d'un nouveau type, liée cette fois aux conditions socio-économiques des habitants de ces quartiers : certains d'entre eux ne disposent pas de titre de propriété ni de contrat de location, ni même parfois de justificatif d'identité. Un certain nombre de questions se posent donc. Dans la perspective d'une desserte domiciliaire du service, à quel nom attribuer le contrat ? Comment organiser le service dans le cadre de statuts domaniaux irréguliers ? Comment éviter les confusions ? Comment déterminer les adresses si les rues ne portent pas de nom et que les lots ne sont pas clairement identifiés ? Comment distribuer les factures ? Autre difficulté et argument ultime des détracteurs des projets : la question de la capacité de paiement des quartiers pauvres. Comment s'intéresser à ce nouveau segment de clients s'ils semblent *a priori* non solvables (donc non rentables) ? D'un côté, selon la logique du profit, la diversification de l'offre ou des marchés doit pouvoir se justifier économiquement auprès des décideurs. De l'autre, le service rendu relève d'une logique d'équilibre sanitaire et social. La difficulté que connaissent les opérateurs privés de services essentiels à faire la part des choses entre logique de profit et logique sanitaire et sociale vient certainement du silence des autorités publiques sur ce point, alors que ces dernières sont pourtant censées définir des politiques sociales. En définitive, ce qui compterait alors pour l'opérateur serait davantage la volonté de paiement des futurs clients et leur motivation à être intégrés à la politique commerciale de l'entreprise. La question des faibles capacités de paiement serait alors considérée comme une donnée extérieure pour l'entreprise ; elle devrait

dès lors être intégrée aux calculs d'équilibre global de la concession et être résolue par la recherche de solutions tarifaires adaptées. Pour les entreprises, la question de la rentabilité de la desserte des quartiers défavorisés ne se résume donc pas à savoir si « nous avons intérêt à nous aventurer dans la conquête d'un nouveau segment de clients ? ». Elle prendrait plutôt la forme suivante : «*Pouvons-nous envisager des solutions adaptées qui permettent l'accès aux services de base pour tous, tout en recherchant un équilibre gestionnaire entre risque et opportunité commerciale ?* ». Les opérateurs ont très vite compris qu'ils ne pouvaient pas se permettre d'ignorer la question des quartiers défavorisés dans la mesure où ils y auraient perdu en termes de qualité de service (contamination possible¹¹), en termes financiers (fraudes), en termes politiques (conflits) et en termes d'image.

Si toutes les raisons que nous venons d'exposer viennent, certes, compliquer la relation de service et la mise en place des programmes, la pratique de terrain a montré que les difficultés rencontrées pouvaient toutes être dépassées : les opérateurs ont engagé des actions dans les quartiers défavorisés malgré le flou contractuel ; ils ont négocié avec les municipalités pour des interventions ponctuelles ; ils ont signé des contrats malgré des statuts domaniaux irréguliers et codécidé avec les habitants des quartiers des noms de rues, des modes alternatifs de distribution des factures. Ils se sont également organisés au mieux pour contourner la dangerosité de certains lieux et, dans le secteur de l'eau, l'opérateur a défini un tarif spécifique¹² pour les quartiers défavorisés.

Au-delà de tous les freins potentiels précédemment évoqués, la mise en place et la pérennisation des programmes de desserte des quartiers pauvres se heurtent, en interne, à deux difficultés majeures, certainement plus complexes à dépasser que tous les éléments précédemment évoqués. Il s'agit, d'une part, que l'organisation elle-même soit convaincue du bien-fondé d'une telle démarche, ou pour le dire autrement, que les nouvelles entreprises et leur personnel reconnaissent les habitants des quartiers défavorisés comme des clients potentiels au même titre que les autres (ce que la société argentine dans son ensemble n'a jamais fait). D'autre part, la seconde difficulté concerne la spécialisation de l'entreprise dans le travail qu'implique une démarche d'accompagnement au développement. En effet, une simple reconnaissance de la nécessité qu'il y a à intégrer les programmes de développement dans l'activité de l'entreprise ne suffit pas pour réussir l'intégration commerciale des quartiers défavorisés de la concession ; il faut encore travailler de manière professionnelle en acquérant des compétences spécifiques et se donner les moyens d'entrer dans

¹¹ Imaginons par exemple, le coût que représenterait une contamination de l'ensemble du réseau par des quartiers connectés clandestinement et où se développeraient certaines maladies telles que le choléra.

¹² Un tarif réduit pour les quartiers défavorisés a été autorisé par le régulateur en 2005 : il prévoit une facture bimensuelle de 4 à 6,5 pesos (\$US 1,5 à \$US 2,4 en 2005) par service selon le type de quartier.

un champ d'activité nouveau et complexe. Le travail d'“ingénieur social” ne s'improvise pas.

Cet effort de professionnalisation peut se lire à travers trois variables : a) la formation professionnelle comme mode d'apprentissage et d'échange ; b) la mise en place d'une méthodologie gestionnaire pour l'intervention des opérateurs dans les quartiers défavorisés comme mode d'action ; c) le traçage des activités ou la capitalisation des expériences comme mode d'évaluation et d'éventuelle réplication des programmes. Ces trois dimensions, de par leur représentativité de la chronologie des processus, permettent d'appréhender la préparation, l'action et l'évaluation des activités des entreprises dans les quartiers défavorisés. Nous proposons ici une analyse détaillée des deux premières.

V. Construction d'un dispositif de gestion adapté aux quartiers défavorisés

Après les premières phases d'identification, puis de catégorisation des quartiers défavorisés et des clients potentiels¹³, les opérateurs ne se sont que partiellement engagés dans le tournant nécessaire à la construction d'une nouvelle relation de service. Ils ont néanmoins recherché et mobilisé de façon continue des ressources internes, capables de porter une dynamique de professionnalisation en ingénierie sociale.

A. La formation professionnelle :

la modalité participative comme clé de réussite ?

L'idée que l'entreprise travaille “pour tous” (et donc aussi pour les habitants des quartiers défavorisés) suppose, paradoxalement pour un opérateur de service d'intérêt général, un changement profond de son organisation et de sa culture. L'entreprise, et donc son personnel, se trouvant face à un “marché” largement méconnu, doivent apprendre à le connaître, à en comprendre la logique, à acquérir, voire co-construire des compétences, à définir des modalités d'intervention et à penser la “nouvelle” relation de service, afin de pouvoir exercer pleinement leur métier. Cette nouvelle forme d'intervention auprès des quartiers défavorisés vient totalement bouleverser la logique paternaliste qui prévalait jusqu'alors en Argentine à l'égard de ces populations. Ainsi, le souci de professionnalisation des interventions dans les quartiers constitue une innovation autant pour les destinataires des programmes de développement (les quartiers défavorisés) que pour les destinataires des programmes de formation (le personnel des entreprises).

1. Une formation professionnalisante dans le secteur de l'eau

En 1999, le responsable de l'unité DC a consulté la directrice de la formation professionnelle de l'entreprise afin de mettre sur pied (en in-

¹³ Pour une description plus détaillée de cette phase opérationnelle, voir BOTTON S., 2007, chapitre 7.

terne¹⁴) un programme complet de formation professionnelle pour le personnel d'Agua Argentinas. Dès les balbutiements du programme DC, la formation professionnelle a constitué, de manière très explicite, l'un des quatre piliers du dispositif de gestion soutenant le projet¹⁵. Deux modalités de formation ont été adoptées, successivement ou parallèlement, selon les cas : une formation "initiale" pour les membres de l'équipe DC dans la perspective de l'apprentissage du métier d'"ingénieur social" et une formation massive "en cascade" (dispensée par l'équipe DC elle-même) sur les problématiques du développement, à l'attention de l'ensemble du personnel : directeurs exécutifs, encadrement, personnel technique et commercial, syndicats, *etc.*

Le fait que la formation ait été dispensée en interne a largement facilité sa mise en œuvre : cela a permis un échange entre le niveau opérationnel et l'équipe de formateurs (l'équipe DC), la définition d'une politique adaptée à partir de l'expérience de terrain des équipes et un retour en termes de connaissances spécifiques diffusées auprès des équipes. Par exemple, suite à des commentaires réitérés à l'occasion d'ateliers de formation précisant que les agressions dans les quartiers défavorisés avaient plutôt lieu l'après-midi, la décision a été prise au niveau opérationnel de concentrer les interventions dans certaines zones tôt le matin. Le programme de formation avait pour objectif principal de préparer et d'améliorer le contact des personnels de l'entreprise avec les habitants des quartiers défavorisés de la concession, de même que de les sensibiliser aux problématiques et aux enjeux du développement durable. Les ateliers de formation se sont tous déroulés selon des schémas similaires : ils avaient lieu dans l'un des quatre sièges de districts de la concession (Capitale, Nord, Ouest, Sud) et accueillaient environ une vingtaine de salariés pendant une journée entière¹⁶. Ils se déroulaient selon un principe d'alternance entre présentations¹⁷ et activités participatives, notamment Metaplan¹⁸ et jeux de rôle¹⁹. Ces modules de formation ont tous donné lieu à des évaluations dont les résultats ont été très positifs. La responsable de

¹⁴ Avec l'aide d'une consultante colombienne spécialiste des projets participatifs dans les métiers du développement.

¹⁵ Aux côtés de l'élaboration d'un système d'information, de la recherche de solutions financières alternatives et de la mise en place d'une méthodologie d'intervention sociale.

¹⁶ Les groupes de participants présentaient souvent une diversité en termes d'activités professionnelles (commerciaux, techniciens, administratifs, *etc.*).

¹⁷ Autour de quatre modules thématiques : 1. Communication sociale, 2. Contexte social et politique de la privatisation des services d'eau et d'assainissement, 3. Développement durable, 4. Méthodologie participative de travail et élaboration d'outils adaptés à la gestion des services dans les quartiers défavorisés.

¹⁸ Outil de formation reprenant l'idée de "place publique". Une question est posée à laquelle chaque participant répond par écrit de manière anonyme (plusieurs réponses possibles). Toutes les réponses sont ensuite exposées sur un tableau et discutées collectivement. Exemple de question : «Quelles principales difficultés rencontrez-vous dans votre travail auprès des clients pauvres ?».

¹⁹ Exemple de consigne : «Une coupure du service d'eau est réalisée dans le quartier Las Golondrinas. Le client concerné est handicapé, chômeur et père de 10 enfants. Les représentants d'une association du quartier vont protester auprès de l'entreprise». Participants au jeu : représentants de l'association, habitants du quartier, responsables de l'entreprise (commercial, technique, DC).

la formation estime que cette réussite est liée au travail “sur mesure”, “artisanal” proposé et à la possibilité pour les bénéficiaires d’observer immédiatement des résultats sur le terrain²⁰. Par ailleurs, un travail d’analyse, de capitalisation et de réflexion stratégique a été conduit de manière très rigoureuse par l’équipe DC²¹.

Le travail de modélisation de l’intervention d’Aguas Argentinas dans les quartiers défavorisés est le premier grand résultat de la formation “développement”. Le processus d’interaction permanente, pilier de la formation, a permis de définir l’outil de modélisation pour la capitalisation des expériences de manière précise et en lien direct avec les difficultés propres au terrain. Ces deux atouts peuvent être considérés comme des facteurs clés de réussite de la mise en place et de la diffusion du modèle.

La nette amélioration de la qualité des réunions dans les quartiers défavorisés est le second résultat tangible de la formation sur le terrain. Cette amélioration s’est traduite, en particulier, par la diminution des situations conflictuelles du fait de la meilleure connaissance, de la part des intervenants, des réponses à apporter et des modes de communication à adopter. Au-delà des résultats mesurables ou quantifiables de la formation, il convient de souligner qu’elle a surtout permis de diffuser de l’information sur l’activité de l’unité DC et de mieux la faire connaître au sein de l’organisation. On peut donc soutenir, par rapport à la problématique initiale, que dans cette entreprise, certains managers ont su “bricoler” avec la “boîte à outils” des instruments de gestion “importés”, pour permettre à une partie des salariés d’inventer des pratiques adaptées localement à une double exigence d’efficacité commerciale et sociale.

2. Dans le secteur électrique, une formation “récréative”

À la différence de l’opérateur d’eau, l’entreprise d’électricité n’a pas créé d’équipe spécifique en charge de la gestion dans les quartiers défavorisés. Les discours et les projets ont été portés en interne par la direction commerciale afin de réduire les coûts liés aux impayés. Précisons, à cet égard, que les membres du personnel d’Edenor en charge des projets de “développement” n’ont pas été sélectionnés en fonction de compétences ni d’expérience en la matière, puisque la notion de “marketing social” (MS) a été précisée après leur prise de fonction : ils ont été “affectés” à ces dossiers. Ajoutons qu’ils n’ont jamais reçu de formation particulière dans ce domaine.

²⁰ À partir de ces évaluations, l’équipe de formation a rédigé des synthèses qui ont été, par la suite, adressées aux directeurs afin qu’ils puissent avoir une vision claire des éléments à modifier pour améliorer l’activité.

²¹ À l’issue de chaque session de formation, un rapport a été rédigé par l’animateur en reprenant les principales informations obtenues et échangées. Au-delà de la méthodologie participative mise en œuvre pendant les ateliers, de nombreux outils de management et d’analyse stratégique ont été mobilisés afin d’approfondir les résultats et les pistes de réflexion : analyses SWOT (Strengths/Weaknesses/Opportunities/Threats) permettant de faire de la planification et de l’analyse stratégique ; RACI (Responsible/Acteur/Consulté/Informé) permettant une lecture facile des rôles et des responsabilités de chacun des acteurs au cours d’un processus de travail, *etc.*

En matière de gestion du service dans les quartiers défavorisés, le premier souci de l'opérateur a été de trouver un moyen de recouvrer le montant global de la facturation d'énergie. Pour ce faire, il s'est mis à la recherche de nouveaux outils ou de nouveaux projets visant à permettre aux populations les plus démunies de payer le service consommé et d'éviter ainsi le cercle infernal de la coupure du service et de la fraude. Avant de tester des solutions opérationnelles alternatives pour les quartiers pauvres, l'opérateur s'est intéressé à la question des économies d'énergie domestique. L'idée était de diffuser de l'information en interne et en externe sur les moyens de consommer moins d'énergie et d'augmenter ainsi les possibilités de faire face au paiement de la facture.

Les campagnes de rationalisation de la consommation d'énergie ont été accompagnées, en interne, d'une campagne de formation professionnelle adressée aux commerciaux en contact direct avec le client. L'idée sous-jacente d'une telle formation suivait le principe de la formation "en cascade" : l'employé commercial, sensibilisé à la question de l'usage rationnel de l'énergie et convaincu de l'avantage d'une telle démarche pourrait transmettre, à l'occasion du contact avec le client, des conseils ou des recommandations utiles et facilement applicables. Cette formation, organisée selon une méthodologie participative (des ateliers et non des présentations), poursuivait quatre objectifs : (1) apporter l'information utile au personnel pour qu'il devienne un agent actif dans la diffusion de l'idée d'usage rationnel de l'énergie auprès des clients ayant des difficultés de paiement manifestes ; (2) faire participer l'employé à la recherche de solutions alternatives ; (3) remplir l'objectif stratégique d'"engagement auprès de la communauté" en répondant aux demandes des secteurs les plus démunis et en les motivant pour qu'ils améliorent leurs conditions de vie ; (4) démontrer la responsabilité sociale de l'entreprise en interne. Les sessions de formation, animées par l'équipe MS, d'une durée de deux heures environ²², se sont déroulées autour de cinq modules thématiques visant à créer des débats entre les participants et à échanger des idées sur les thèmes proposés²³. Chaque module a permis de faire le point sur la connaissance des participants sur le sujet et chaque session de formation s'est terminée par un débat du groupe autour des méthodes de communication envisageables pour la diffusion de l'information dans les agences.

À l'issue des formations, une évaluation a été demandée aux participants. Dans l'ensemble, ces derniers ont apprécié la modalité "participative" de l'exercice et l'existence d'un espace ouvert pour évoquer les difficultés de leur travail quotidien. Cependant, ils ont émis quelques doutes quant à la mise en pratique de la formule du fait du désintérêt de certains clients pour ce type de discours ou du caractère inadapté des mesures

²² À l'issue d'une journée de travail, en heures supplémentaires non rémunérées.

²³ (1) la problématique de l'entreprise, (2) l'importance de l'usage rationnel de l'énergie, (3) la consommation-type des appareils électroménagers, (4) la notion d'efficacité énergétique, (5) la lecture des compteurs.

proposées en regard des conditions de vie des populations. Par exemple, proposer de «repeindre les murs en blanc pour rendre la maison lumineuse et consommer ainsi moins d'électricité», à des personnes vivant dans des maisons en tôle ou en bois et ne pouvant, en aucun cas, acheter de la peinture ne leur semblait guère pertinent. Le principal obstacle identifié a certainement été celui de la surcharge de travail : comment prendre le temps de diffuser une information utile aux clients, alors que les agences commerciales sont, d'une part, débordées par la demande et, que d'autre part, elles sont le cadre de situations tendues, voire conflictuelles lorsque, face à la crise et aux difficultés financières croissantes, de plus en plus de clients viennent y négocier un crédit, manifester (pratiques des *escraches*), ou revendiquer des aménagements dans les conditions de facturation. Dans la pratique, les changements qu'aurait pu impulser cette formation professionnelle dans la relation de service aux habitants des quartiers pauvres ont donc été très limités.

B. Méthodologie d'intervention sociale et modèle de gestion

Second pilier de la professionnalisation des entreprises en matière d'ingénierie sociale, la mise au point d'un modèle de gestion a, tout comme la formation professionnelle, pris des formes très variables d'une entreprise à l'autre.

1. Un modèle participatif

Dès le début, Aguas Argentinas s'est intéressé à la question des quartiers défavorisés. Si les premières expériences relevaient davantage de logiques de bricolage, elles ont toutefois pu servir de base à l'élaboration progressive d'une méthodologie d'intervention sociale, puis d'un véritable modèle de gestion pour les quartiers défavorisés. Le mandat initial de l'équipe DC était de mettre en place une «méthodologie d'accompagnement social pour les travaux d'expansion dans les zones défavorisées»²⁴. Ce mandat a été concrétisé par le recrutement d'un expert du développement²⁵ qui a rapidement pris la tête de l'équipe DC et permis l'«importation» d'outils et de méthodes propres au champ du développement (gestion participative, intervention en milieu urbain informel, *etc.*) jusque-là totalement exclus des modes de gestion traditionnels de l'entreprise. Cette méthodologie d'accompagnement s'est développée progressivement autour d'un ensemble de ressources (humaines, matérielles et symboliques) et des outils de la professionnalisation (recrutement, formation, *etc.*). Reposant sur une dynamique participative à toutes les étapes de l'exécution du mandat, elle s'est progressivement inscrite dans

²⁴ Contrat d'expertise pour le recrutement de l'expert mentionné ci-dessous.

²⁵ Le recrutement a été organisé dans un premier temps par le régulateur, sous contrat Banque Interaméricaine de Développement, pour aider l'entreprise à mettre en œuvre une politique adaptée aux quartiers pauvres ; la personne a ensuite été directement embauchée par le groupe Suez Environnement (alors appelé Ondéo Services) et placée, en contrat d'expatriation, chez Aguas Argentinas. Le choix s'est porté sur un médecin en santé publique ayant travaillé pour le secteur associatif (urgence/humanitaire/développement) et pour le secteur public (régie publique de l'eau en Haïti).

l'activité gestionnaire de l'entreprise, avant d'être totalement reconnue (institutionnellement) et érigée en modèle de gestion après sa validation par le régulateur sectoriel (ETOSS).

Le "modèle participatif de gestion" (MPG), formalisé par un contrat signé entre l'opérateur, le quartier (*via* ses représentants) et la municipalité, a été conçu afin d'assurer l'expansion ou la régularisation du service dans les quartiers défavorisés ; il définit très clairement le partage des rôles entre les différents acteurs :

- La "communauté" des habitants du quartier doit être à l'origine de la demande de service (avis favorable à plus de 80%). Elle doit pouvoir s'organiser et choisir des représentants. Elle doit également fournir la main-d'œuvre dans la phase des travaux ;

- La municipalité s'engage à assurer sa part de responsabilité dans les travaux (ouverture de rues, *etc.*), à distribuer les outils de travail (gants, pelles, *etc.*) et à organiser la distribution des aides sociales (150 pesos mensuels pour les personnes participant à un programme de travail communautaire) ;

- L'entreprise doit assurer la faisabilité technique du projet. Elle s'engage à fournir le matériel nécessaire (canalisation, clés, compteurs) et à assurer, d'une part, la formation technique de la main-d'œuvre (techniques de travaux et sécurité) et, d'autre part, la communication auprès de l'ensemble de la communauté (présentation des aspects commerciaux, informations techniques, *etc.*)

Le MPG a fini par s'imposer en tant que méthode institutionnalisée et reconnue par tous pour répondre au mandat de «gestion du service étendue aux quartiers défavorisés». Il est le fruit de la co-construction d'un nouveau modèle de gestion, issu de l'importation (ou plutôt de la fusion) de méthodes participatives propres au champ du développement (ONG, APD, *etc.*) dans le dispositif gestionnaire "traditionnel" d'une grande entreprise d'eau. Chacune des dimensions du dispositif préexistant (identification SIG des quartiers de la concession, base de données commerciales, formation professionnelle, *etc.*) a été "actualisée", de manière à intégrer les nouveaux clients que constituent les habitants des quartiers défavorisés.

2. *Un modèle de gestion en devenir*

Dans le secteur électrique, un accord-cadre entre l'entreprise et les autorités locales avait permis, dans les premières années de la concession, de régulariser massivement le service dans les quartiers défavorisés. Selon cet accord, les quartiers étaient séparés en deux catégories : les "régularisables" (précaires) qui allaient recevoir un service "traditionnel" (au même tarif que les autres clients) ; et les "non régularisables" (bidonvilles), pour lesquels l'entreprise allait installer tout autour du quartier une ligne de moyenne tension, munie de plusieurs points d'accès (pour que les habitants puissent "bricoler" des connexions "faites maison"), la consommation globale étant payée par les autorités publiques. Cette situa-

tion devait durer (en théorie) le temps que les municipalités entreprennent la régularisation urbanistique des bidonvilles, comme elles s’y étaient engagées. Rien n’était donc envisagé pour la pérennisation des dispositifs gestionnaires (évaluation, suivi, *etc.*).

Ce modèle gestionnaire n’est plus à l’œuvre actuellement et l’entreprise ne dispose plus de personnel affecté spécifiquement à ce type de quartier. Les clients des quartiers défavorisés sont donc, depuis lors, soit “marginalisés techniquement” (bidonvilles), soit “noyés” dans la masse des clients “traditionnels” de l’entreprise, selon les mêmes conditions commerciales (tarif) que les habitants du centre-ville ; ils se retrouvent dès lors “marginalisés économiquement” (coût exorbitant du service au regard de leurs revenus). Le problème qui se pose à l’entreprise depuis quelques années repose justement sur le fait que cette régularisation du service n’avait pas été accompagnée d’un modèle de gestion pensé pour être durable. Dans le contexte de crise, des situations de blocage commercial ressurgissent et personne n’est qualifié dans l’entreprise pour proposer de solution.

La deuxième approche d’Edenor vis-à-vis des quartiers défavorisés a été conditionnée par une inquiétude liée au commercial et s’est donc constituée autour de l’idée d’un nécessaire renouveau de la relation de service dans ce type de contexte. Si cette deuxième étape donne lieu un jour à un “modèle de gestion”, à ce stade elle n’en est qu’à ses balbutiements. Edenor est encore loin du niveau de solidification du modèle de gestion adopté dans le secteur de l’eau. À l’initiative du directeur commercial qui, pendant la période de l’enquête, était un expatrié français²⁶, des projets alternatifs, pour la plupart inspirés de modèles dits “pro-pauvres” mis en place dans d’autres contextes (service minimum, prépaiement, tarif social)²⁷ avaient été mis à l’essai, mais sans perspective de systématisation à l’échelle de la concession. Par ailleurs, tout semble indiquer que ce modèle ne touchera *in fine* que les quartiers régularisables et ne sera donc pas appliqué à l’ensemble des bidonvilles de la région. En définitive, on ne peut donc parler, dans le secteur électrique, que d’un “modèle de gestion possible en cours de construction”. Contrairement à Aguas Argentinas, Edenor n’a pas pu tirer profit de l’“importation” de modèles de gestion pour s’adapter aux clientèles pauvres ; la fusion entre la dialectique du développement et les outils traditionnels de gestion n’a pas opéré. Au final, le dispositif de gestion issu des dispositions de l’accord-cadre est, certes, innovant, mais parfaitement inégalitaire puisqu’il vise moins à intégrer les clients pauvres dans la gestion traditionnelle de l’entreprise qu’à alléger la gestion de cette dernière de la question épineuse du service dans les bidonvilles.

²⁶ Cette personne avait travaillé sur la gestion commerciale adaptée aux clients pauvres en France.

²⁷ Qu’il s’agisse de pays du Sud ayant des problématiques socio-économiques similaires (par exemple les compteurs pré-paiement en Afrique du Sud) ou même de pays du Nord (dont la France), pour qui la gestion des clients pauvres se décline de manière pourtant très différente.

Nous le voyons bien, les dispositifs de gestion mis en place par les groupes français de services urbains dans leurs filiales argentines sont loin de constituer de simples reproductions des modèles de gestion français (rappelons au passage qu'EDF avait été retenu par le gouvernement argentin pour sa "gestion sociale" du service en France) ni, à l'opposé, des dispositifs très métissés qui intégreraient les compromis sociaux locaux (les privatisations viennent notamment bouleverser les logiques paternalistes à l'égard des quartiers défavorisés). Ce qui nous interpelle le plus dans le contraste des solutions proposées par les deux entreprises vient certainement du fait que ces dispositifs de gestion à l'égard des quartiers défavorisés semblent relativement "déracinés" de leur contexte d'origine. Il n'existe pas de dispositif de gestion propre aux grands groupes français de service spécifiquement dédié aux quartiers défavorisés. La question de l'importation/exportation des dispositifs de gestion appelle donc d'autres niveaux d'analyse.

VI. Dispositifs de gestion et dynamiques de professionnalisation

En premier lieu, il convient de souligner combien il est difficile, dès lors que l'on prend pour objet de recherche les privatisations en Amérique latine, de s'extraire du débat idéologique qui structure le champ de l'analyse : d'un côté, les sociologues "anti-privatisation" dénoncent l'action du secteur privé et le démantèlement de l'État²⁸ ; d'un autre côté, les économistes néolibéraux, fervents défenseurs de la doctrine du même nom, cherchent à démontrer l'efficacité économique et sociale des privatisations²⁹. Ainsi, si l'on veut replacer le principe de réalité au premier plan de l'analyse et proposer des lectures "nuancées" et documentées de la gestion des entreprises privatisées, il importe, en écho à d'autres (trop rares) travaux sociologiques latino-américains (Walter, 2004), de cesser de considérer la gestion comme une boîte noire, et pour cela, de proposer une étude proche du terrain et de mobiliser, entre autres, les grilles de la sociologie de la gestion.

En second lieu, il est intéressant de constater que, d'une interrogation sur les mutations des modèles de gestion d'un contexte à l'autre (et sur les enjeux d'appropriation, redéfinitions, rejet, *etc.*), nos analyses nous ont progressivement menée à re-questionner la place de l'identité organisationnelle et professionnelle des acteurs. Ce cheminement fait largement écho aux analyses consacrées à l'articulation des dispositifs de gestion aux normes organisationnelles et professionnelles (Boussard, 2005). Dans cette perspective, l'équipe DC (Agua Argentinas) s'imposerait comme figure d'un groupe professionnel en construction, soucieux de définir son identité et sa légitimité d'ingénieur social et, dans cette stratégie, parvien-

²⁸ Pour l'étude de l'eau à Buenos Aires, on verra notamment les travaux d'ASPIAZU D. *et al.*, 2004.

²⁹ Pour l'étude de l'eau à Buenos Aires, on verra notamment les travaux de SHIRLEY, 2002 et plus précisément la contribution de ALCAZAR L. *et al.* dans le chapitre consacré à Buenos Aires.

drait à tirer profit d'un usage inventif d'une "boîte à outils de gestion importés". L'équipe MS (Edenor) correspondrait quant à elle à la figure du manager, focalisé sur l'efficacité des méthodes et les redéfinitions organisationnelles pour obtenir de meilleurs résultats commerciaux.

Il s'agit bien ici de mettre en évidence les clés de la légitimation professionnelle, comprise non plus seulement d'un point de vue légal-rationnel, mais également selon une logique d'utilité macrosociale où les "professions émergentes", à l'instar des ingénieurs sociaux, parviennent à gagner la confiance du public (Le Bianic/Vion, 2008). Pour reprendre la typologie proposée par Suchman (1995), la légitimité professionnelle des ingénieurs sociaux chez Aguas Argentinas serait d'abord pragmatique, puisqu'elle permet la rencontre des intérêts de l'entreprise et de nouveaux publics (accès à l'eau pour le plus grand nombre) ; elle serait également et progressivement cognitive, puisque ce processus accompagne les changements de représentation du monde. En effet, nous assistons à la remise en cause de l'ordre "technicien" reposant sur l'idéal d'une offre en infrastructure pour tous et à la diffusion des paradigmes de différenciation des marchés reposant sur l'idée de réponses adaptées à des demandes concrètes. Chez Edenor, au contraire, les choix sont restés cantonnés, d'une part, aux seuls intérêts de la firme, et d'autre part, aux logiques techniciennes qui prévalaient jusque-là, freinant de ce fait l'émergence de la profession d'ingénieur social.

Poussons un peu plus avant l'analyse, afin de ne pas réduire les enjeux de cette recherche à une confrontation organisation *vs* profession. Dans le cas des deux entreprises étudiées à Buenos Aires, c'est bien dans la définition et dans l'affirmation d'un territoire professionnel qu'émerge un dispositif de gestion efficace (secteur de l'eau) et non dans l'injonction d'un professionnalisme, ou même, plus simplement, encore d'une "responsabilité sociale" (secteur de l'électricité). Ainsi, cette étude empiriquement fondée permet de mettre en perspective le débat sur les processus de professionnalisation/déprofessionnalisation auxquels participeraient les dispositifs de gestion. Elle permet plus exactement de comprendre que les enjeux essentiels ne se situent certainement pas à ce niveau. En effet, dans un cas, les acteurs restructurent leur identité professionnelle (ingénieurs sociaux) autour d'un dispositif de gestion innovant (modèles participatifs de gestion) et misent sur son adéquation avec les nouvelles normes organisationnelles (renouveau de la relation de service). Ici, l'importation d'outils de gestion se révèle une ressource pour un groupe professionnel en émergence. Dans l'autre cas, l'injonction de professionnalisme (marketing social) ne fait que souligner l'imposition d'un modèle exogène (responsabilité sociale) à un modèle indigène (logique de rentabilité), sans mobilisation de moyens et de ressources qui permettraient (peut-être) de dépasser cette inadéquation.

Ainsi, nous retrouvons ici la question centrale de la volonté politique qui anime la mise en place de nouveaux dispositifs de gestion (importés, innovants, métissés, imposés) et qui offre une relecture du débat organisa-

tion vs profession à la lumière de l'intention des décideurs. Pour Aguas Argentinas, "créer un dispositif de gestion adapté aux quartiers défavorisés" signifiait "penser une véritable universalisation du service à l'échelle de la concession et accompagner les quartiers dans leur démarche de développement", ce qui impliquait de laisser un espace suffisant à la profession émergente des "ingénieurs sociaux". Pour Edenor, il s'agissait simplement de "préserver une gestion commerciale efficace, quel que soit le profil des clients", avec tous les bricolages et arrangements internes qu'une telle approche impliquait. Sans entrer dans l'analyse détaillée des composantes structurantes de ces volontés politiques, il est toutefois important de noter que, de par leur nature, ces deux types de services urbains ne subissent pas les mêmes contraintes. Nous remarquons par exemple que l'incidence de la fraude sur les réseaux est bien supérieure dans le secteur électrique.

VII. Conclusion

En définitive, si nous adoptons la thèse d'Abbott (1988) et que nous considérons que le processus de professionnalisation aboutit dès lors que les actions engagées deviennent un enjeu technocratique de réforme et intègrent des actions politiques d'importance générale et durable, il nous est alors possible de conclure que l'entreprise Aguas Argentinas s'est largement engagée dans un processus de professionnalisation en ingénierie sociale. En effet, la mise en œuvre, au sein de l'entreprise, d'une méthodologie d'intervention sociale dans les quartiers défavorisés est née de l'absence de vision et de politique sociale de la part de l'autorité concédante. Elle a, par voie de ricochet, fait naître des demandes politiques et s'est progressivement inscrite dans l'agenda national, comme en témoigne la demande explicite du président N. Kirchner à l'entreprise en 2003 de mettre en place un programme de desserte en eau potable pour 500.000 habitants des quartiers défavorisés de La Matanza. Dans le secteur électrique, au contraire, les demandes politiques, principalement énoncées dans l'accord-cadre, ont eu tendance à court-circuiter le processus de professionnalisation, puisqu'elles ne s'orientaient que vers des solutions techniques de court terme visant à obtenir rapidement une relative "paix sociale".

L'enjeu de l'accès des plus pauvres à de véritables services "professionnels" d'eau potable ou d'électricité apparaît alors clairement. Il s'agit de la volonté politique, interne à l'entreprise tout d'abord, de mobiliser les ressources nécessaires à la professionnalisation en ingénierie sociale ; propre aux autorités publiques ensuite, de suivre ces nouveaux professionnels dans une démarche novatrice et de reprendre les rênes d'une politique sociale dont ils demeurent les seuls acteurs légitimes. Et dans ce cadre, les dispositifs de gestion, même importés, n'imposent rien en eux-mêmes. Ce qui demeure structurant, ce sont les choix des différentes catégories d'acteurs et leur capacité à inscrire l'usage de ces dispositifs de gestion dans des visées localement élaborées.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ABBOTT A.,
1988 *The System of Professions*, Chicago, University of Chicago Press.
- ABDALA M., SPILLER A.,
1999 *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- ALCAZAR L., ABDALA M., SHIRLEY M.,
2002 “The Buenos Aires Water Concession”, in SHIRLEY M., Ed., *Thirsting for Efficiency : the Economics and Politics of Urban System Reform*, Washington, The World Bank, Pergamon, pp.65-102.
- ASPIAZU D., CATENAZZI A., FORCINITO K.,
2004 *Recursos públicos, negocios privados. Agua y saneamiento ambiental en el AMBA*, Buenos Aires, UNGS, Colección investigación, informes de investigación, n°19.
- BOTTON S.,
2004 “Les débranchés des réseaux urbains d’eau et d’électricité à Buenos Aires : opportunité commerciale ou risque pour les opérateurs ?”, *Flux*, n°56/57, pp.27-43.
2007 *La multinationale et le bidonville, privatisations et pauvreté à Buenos Aires*, Paris, Karthala.
- BOUSSARD V., Dir.,
2005 *Au nom de la norme. Les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles*, Paris, L’Harmattan.
- BOUSSARD V., MAUGERI S., Dir.,
2003 *Du politique dans les organisations. Sociologie des dispositifs de gestion*, Paris, L’Harmattan.
- COING H.,
1996 “Mimétisme ou métissage ?”, *Annales des Ponts et Chaussées*, n°80, pp.58-63.
- CRAIPEAU S., METZGER J.-L.,
2007 “Pour une sociologie critique de la gestion”, *Recherches sociologiques et anthropologiques*, vol.XXXVIII, numéro 1, pp.166-182.
- DE GOUVELLO B.,
2001 *Les services d’eau et d’assainissement en Argentine à l’heure néolibérale. La mondialisation des “modèles” à l’épreuve du territoire*, Paris, L’Harmattan.
- FAUDRY D.,
1999 “La concession des services de l’eau et de l’assainissement de Buenos Aires”, in LORRAIN D., Dir., *Retour d’expériences (six cas de gestion déléguée à l’étranger)*, Paris, Fondation des villes, pp.1-14.
- LASCOUMES P., LE GALÈS P., Dir.,
2004 *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences-Po, pp.11-44.
- LE BIANIC T., VION A.,
2008 *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ.
- MAUGERI S., Dir.,
2006 *Au nom du client. Management néolibéral et dispositifs de gestion*, Paris, L’Harmattan.

METZGER J.-L.,

- 2008 “Une lecture des travaux récents en sociologie de la gestion”, in METZGER J.-L., BENEDETTO-MEYER M., Dir., *Gestion et sociétés. Regards sociologiques*, Paris, L'Harmattan, pp.29-58.

PRÉVÔT-SCHAPIRA M. F.,

- 2002 “Buenos Aires, entre fragmentation sociale et fragmentation spatiale”, in NAVEZ-BOUCHANINE F., *La fragmentation en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?*, Paris, L'Harmattan, pp.195-207.

SHIRLEY M., Ed., *Thirsting for Efficiency : the Economics and Politics of Urban System Reform*, Washington, The World Bank, Pergamon.

SUCHMAN M.,

- 1995 “Managing Legitimacy : Strategic and Institutional Approaches”, *Academy of Management Review*, 20, 3, pp.571-610.

WALTER J.,

- 2004 “Privatisations et relations de travail dans les télécommunications latino-américaines”, *Sociologie du Travail*, vol. 46, n°1, pp.99-110.