

4 *La centralisation, solution au paradoxe*

Ce chapitre aborde l'étude de ce que nous avons nommé le temps « moyen » du service en eau de la ville. Celui-ci correspond à la construction des institutions qui ont réussi à répondre aux besoins, au fur et à mesure que la ville grandissait et donc que la demande en eau augmentait.

La participation des entreprises privées à la gestion des services publics s'inscrit à l'intersection de deux mouvements de réforme de l'État que plusieurs pays ont entrepris dans le monde. Dans les années 1980, le Mexique s'est aussi engagé dans un processus de réforme de l'État qui incluait la décentralisation. Or, selon J. Baguenard¹, la décentralisation signifie opérer un mouvement contraire à la centralisation, préalable. La participation des entreprises privées peut s'avérer difficile du fait que la population peut s'y opposer.

Dans le cas spécifique de la mise en place d'une configuration « principal – agent » tel que les autorités publiques mexicaines l'ont conçu pour faire participer le secteur privé à la gestion de l'eau, une des actions préalables a été de créer un organisme déconcentré de l'administration centrale. Il s'agissait d'un processus de transfert de « l'exercice de pouvoirs des autorités centrales vers d'autres autorités qui demeurent hiérarchiquement subordonnées² ».

Pour le cas du District Fédéral, on peut se demander : *quel a été le processus de construction des réseaux institutionnels précédant la participation des entreprises privées dans la gestion du service d'eau potable ? S'agissait-il d'un processus de déconcentration, de décentralisation, ou tout le contraire ? Quels organismes et institutions de l'État y participaient ?*

¹ BAGUENARD (Jaques), *La décentralisation*, Paris, PUF, 1996 (5^{ème} Ed. corrigée). 127 p. (1^{ère} Ed. 1980). Page 6.

² DIEDERICHS (Olivier), *La déconcentration*, Paris, PUF, 1995. 128 p. Page 3.

4.1 L'organisation du service de l'eau du District Fédéral

Nous n'utilisons pas le terme « architecture » institutionnelle proposé par la littérature dans les études françaises relatives à ce sujet³ en raison des remarques faites par les acteurs locaux auprès desquels nous avons mené nos enquêtes et interviews. Selon eux, le terme architecture dénote une organisation à laquelle tous les acteurs ont contribué ou, au moins, à laquelle tous adhèrent et où chacun connaît son rôle. Or, dans l'organisation de ce dispositif institutionnel, ce n'est pas le cas. Nous avons donc décidé de garder le terme de « structure », que ces acteurs proposent eux-mêmes.

4.1.1 L'évolution interne

La complexité croissante du système hydraulique urbain a requis une organisation de plus en plus compliquée de la gestion de son service. Jusqu'en 1928, le territoire du District Fédéral était divisé en 13 municipalités. Chacune d'elles se chargeait de la gestion de ses propres services. A partir de 1929, grâce à une réforme de la Loi organique de l'administration du District Fédéral, les municipalités de son territoire ont été supprimées. Il a alors été divisé en 13 « *Delegaciones* » (arrondissements) et un *Departamento Central* (Département Central), comprenant la ville de Mexico. Avec ce changement, l'organisation de la ville s'est traduite par un processus de centralisation et d'intégration des fonctions du gouvernement et de l'administration. Dans cette nouvelle organisation, le service de l'eau potable et des égouts reposait sur la responsabilité de la « *Dirección de Obras Públicas* » (Direction des travaux publics) du Département Central⁴ (nom qui changera après pour celui de « *Departamento del Distrito Federal* », Département du District Fédéral, DDF).

En 1933 a été créée la « *Dirección General de Agua y Saneamiento* » (Direction Générale des Eaux et Assainissement, DGAS). Il s'agissait d'une entité indépendante des autres organismes du District Fédéral jusqu'en 1941, date à laquelle elle a été intégrée à la structure générale du Département du District Fédéral.

Le gouvernement fédéral a également effectué des modifications organisationnelles du service de l'eau de la vallée. En 1940, la « *Dirección General de Obras del Valle de México* » (Direction générale de travaux de la Vallée de Mexico, DGOVM) a été créée afin de résoudre

³ LORRAIN (Dominique), LORRAIN (Dominique) *La privatisation des services urbains*, in MARTINAND (Claude) (Sous la direction de), *L'expérience française du Financement privé des équipements publics*, Paris, Economica, 1993.

⁴ Ce département prendra par la suite le nom de « *Departamento del Distrito Federal* » (Département du District Fédéral, DDF).

les problèmes d'infrastructures nécessaires pour le drainage de la vallée. Dans ces travaux, les ouvrages correspondant au système de barrages situé à l'ouest du District Fédéral ont été inclus. D'abord comprise au sein du Secrétariat⁵ fédéral des communications et travaux publics, cette Direction a été transférée ensuite au Secrétariat fédéral des ressources hydrauliques.

La création, en 1953, de la DGOH « *Dirección General de Obras Hidráulicas* » (Direction générale de travaux hydrauliques, DGOH) a marqué le début d'une nouvelle organisation du système hydraulique de la ville. Cela a signifié la séparation des fonctions car la nouvelle DGOH se chargeait de la conduite des travaux nécessaires pour garantir l'approvisionnement en eau potable, le drainage et le contrôle du tassement de la ville. Parallèlement, la DGAS a pris sous sa responsabilité la construction et la maintenance des réseaux primaires et secondaires d'eau potable et des égouts pour les eaux usées et pluviales de la ville.

En 1954, le Département du District Fédéral (DDF) a pris en charge l'administration et l'encaissement des « *Derechos* » (droits) d'usage pour les services de l'eau, jusqu'alors sous la tutelle de l'ancienne Banque nationale d'hypothèques, urbaine et de travaux publics S. A. La « *Dirección de Contribuciones de Agua* » (Direction des contributions de l'eau), qui était sous la direction de la Trésorerie du DDF a alors été créée pour réaliser cette fonction.

Dans son rôle de Direction fédérale des travaux publics, la DGOH a pris en charge l'extension des ouvrages du système hydraulique. Certains travaux ont été réalisés en coordination avec le Secrétariat fédéral des Ressources Hydrauliques. Il faut noter que pendant la période où la DGOH a réalisé les travaux d'approvisionnement et d'aduction d'eau à la ville, elle a dépassé ses frontières de compétence administratives pour prendre en charge la construction du nouveau sous-système « *Chiconautla* », qui correspondait à la deuxième étape du système technique d'approvisionnement en eau « Lerma ». Les travaux correspondants au drainage de la ville ont aussi été réalisés sous sa direction et son contrôle. A ce titre, la DGOH a atteint le niveau de Direction fédérale avec des attributions dépassant la juridiction territoriale du District Fédéral.

⁵ Au Mexique, les ministères s'appellent « *Secretarias* ». Les administrations tant nationales que locales sont organisées par secteur et chaque Secrétariat s'occupe d'un secteur différent.

4.1.2 Les relations externes

En 1972, la « *Comisión de Aguas del Valle de México*⁶ » (Commission des eaux de la vallée de Mexico, CAVM) a été créée. Elle a pris en charge une autre partie des nouveaux travaux pour l’approvisionnement en eau de la ville. Cette commission était sous la tutelle directe du Secrétariat fédéral aux Ressources Hydrauliques.

Publiée en 1970 – un peu avant la création de la CAVM – la nouvelle Loi organique du Département du District Fédéral établissait une modification de l’ancienne division territoriale et fixait la création de 16 « *Delegaciones* », sortes d’arrondissements avec identité juridique propre, auxquels le Régent déléguait des fonctions de la gestion des services publics.

Afin d’atteindre le meilleur niveau d’efficacité dans la gestion des services publics, le gouvernement central a octroyé une certaine autonomie aux « *Delegaciones* ». A ce propos, les Bureaux d’eau et d’assainissement ont été créés dans chacune d’elles. Leur tâche était de prendre en charge l’exploitation et l’entretien des réseaux secondaires d’eau potable et des égouts ainsi que la réalisation des branchements d’eau potable de 13 millimètres de diamètre⁷ et des décharges d’eaux usées et pluviales jusqu’à 150 millimètres. Selon la plupart des acteurs du service d’eau⁸, le fonctionnement de ces bureaux a toujours manqué des ressources matérielles, financières et humaines suffisantes et de l’organisation nécessaires⁹ à la réalisation des opérations.

Comme nous pouvons le percevoir, la gestion des réseaux techniques hydrauliques de la ville commençait à se compliquer. Un premier pas pour la centralisation des fonctions a été donné le 15 août 1978 avec la création de la « *Dirección de Construcción y Operación Hidráulica* » (Direction de la Construction et l’exploitation Hydraulique, DGCOH¹⁰). Cette nouvelle Direction a repris les fonctions de l’ancienne « *Dirección General de Obras*

⁶ Actuellement « *Gerencia de Aguas del Valle de México* » (Gérance de l’eau de la Vallée de Mexico, GRAVAMEX), aujourd’hui sous la tutelle de la « *Comisión Nacional del Agua* » (Commission nationale de l’eau, CNA).

⁷ Autrement dit, les branchements à usage domestique.

⁸ Enquêtes de terrain.

⁹ Le nombre de techniciens employés dans la gestion des services publics peut varier d’une *Delegación* à autre. En plus, ils sont polyvalents, c’est-à-dire, ils peuvent travailler dans le domaine de l’eau aussi bien que dans celui de la voirie. Il est difficile de déterminer le nombre d’employés travaillant exclusivement dans le secteur de l’eau.

¹⁰ DDF-DGCOH, *Memorias de Gestion*, México, DDF-DGCOH, 1989. Page 5.

Hidráulicas » (Direction Générale des Travaux hydrauliques) et de la « *Dirección General de Aguas y Saneamiento* » (Direction Générale des Eaux et l'Assainissement¹¹).

4.2 L'opérateur historique (1982 -1992)

Le Décret de création de la DGCOH détermine qui est le responsable de l'approvisionnement des services d'eau potable et de l'assainissement pour les habitants de la ville de Mexico.

Malgré les conditions difficiles dues aux restrictions économiques observées dans le pays à partir de 1982, la DGCOH a réussi à construire et exploiter un réseau avec un taux élevé de couverture de services. Ainsi, 97 % de la population disposait d'eau courante et 94 % du service d'égouts. Bien que le traitement des eaux usées n'ait pas été une préoccupation des autorités fédérales, les autorités locales avaient déjà lancé des programmes pour la réutilisation des eaux usées traitées. L'objectif de ces programmes était d'éviter le développement de nouveaux projets d'exploitation d'eau potable. Les alternatives consistaient au forage de nouveaux puits qui auraient entraîné le tassement de la ville ou la construction d'infrastructures pour l'importation d'eau de sources externes au bassin.

4.2.1 *L'organisation interne de la DGCOH*

L'objectif général de la DGCOH est très simple et très compliqué à la fois. C'est celui de fournir le service de l'eau et de l'assainissement à toute la population du District Fédéral. Afin de réaliser ces objectifs, la stratégie de la DGCOH est de préserver autant que possible l'aquifère de la Vallée de Mexico, de distribuer d'une manière plus équilibrée l'eau potable tout en gardant sa qualité, de promouvoir et de mettre en place une utilisation efficace de l'eau et de substituer à l'eau potable des eaux usées épurées¹², de poursuivre la construction des infrastructures du réseau primaire pour l'assainissement, la régulation et l'évacuation des eaux usées et pluviales de la ville, de protéger l'environnement, de surveiller et contrôler les possibles décharges de substances dangereuses et des hydrocarbures dans le réseau d'égouts et les milieux aquatiques et d'améliorer sans cesse l'efficacité technique¹³ des éléments du système hydraulique de la ville.

¹¹ Il ne faut pas oublier qu'à cette époque là, l'assainissement signifiait uniquement le système de drainage des eaux usées et pluie uniquement sans considérer le traitement de ces eaux.

¹² Nous allons garder ici le terme « renouvelées » pour respecter la dénomination locale.

¹³ Il est remarquable que le terme efficacité commerciale n'apparaisse jamais dans les rapports et mémoires de gestion du service. Cela n'est pas étonnant car la partie commerciale du service n'était pas une de ses responsabilités de la DGCOH.

Les objectifs de la DGCOH

La DGCOH est chargée de faire les études nécessaires pour construire, exploiter, entretenir et surveiller les divers éléments du service d'eau potable et d'assainissement. Pour ce faire, elle s'occupe de la conceptualisation, la construction et l'exploitation des éléments suivants : réseau primaire, puits, réservoirs de contrôle et régulation, et usines de production. Il y a des équipements qui se trouvent hors du territoire du DF dont la DGCOH est aussi responsable. Ils ont été construits pour réaliser le captage d'eau potable, comme c'est le cas des installations de la rivière Lerma. Quant au service d'assainissement, plusieurs éléments sont sous la responsabilité de cette direction : réseaux, primaire et secondaire, d'égouts ; les stations de pompage et les stations de traitement des eaux usées. De plus, la DGCOH se charge de l'exploitation et de l'entretien du système de drainage profond dont l'objectif est d'évacuer les eaux pluviales, le plus rapidement possible de la ville aux heures de pointe afin d'éviter des inondations et, pour le même objectif, la correction des lits des canaux principaux de drainage de la ville.

La DGCOH est aussi responsable de la conception et de la construction des ouvrages nécessaires pour éviter et contrôler les inondations ainsi que les mouvements de tassement de la ville et les déplacements du sol chaque fois que ces phénomènes ont une origine hydraulique.

4.2.2 Les relations de la DGCOH et les institutions publiques du gouvernement local

La DGCOH doit maintenir des relations institutionnelles avec de nombreux organismes publics et institutions à l'intérieur du gouvernement du DF. Comme tous les organismes ou institutions responsables de la gestion urbaine du service de l'eau (eau potable et assainissement), la DGCOH garde une relation étroite avec les autres organismes de l'administration locale du DF, qu'ils soient centralisés, déconcentrés ou décentralisés. Les domaines principaux qui concernent ses fonctions sont ceux correspondant à la Construction, à l'Urbanisme et Aménagement, à l'Environnement, aux Affaires juridiques, aux Relations avec les usagers, et non des moindres avec les autorités qui déterminent les démarches budgétaires. Parmi les organismes du gouvernement du DF qui participaient à la construction de l'infrastructure nécessaire à la réalisation des activités concernant le service de l'eau de la ville, on trouve les secrétariats locaux des Travaux publics, ceux des Services urbains publics et la Commission centrale d'approvisionnement des matériaux.

Une des activités les plus importantes, développée avec les *Delegaciones* de la ville, est la construction et l'extension des réseaux d'eau potable et des égouts. L'autre activité importante, effectuée en collaboration par ces deux organismes, est le nettoyage des ordures et des résidus des réseaux primaire et secondaire, des barrages de rétention, des rivières canalisées ainsi que des canaux et tunnels -particulièrement du *Drenaje profundo*- de drainage de la ville. Cette activité des responsables du service de l'eau est indispensable car les zones qui ont le plus besoin de nettoyage sont les plus propices aux inondations. La DGCOH doit aussi déterminer, en coordination avec les autres organismes de l'administration du DF, les sites où il est possible de verser et déposer les boues récupérées lors de ces nettoyages. Le lien avec les *Delegaciones* sert aussi à déterminer la possibilité de se connecter aux réseaux d'eau pour de nouveaux usagers. Le manque de communication entre les départements techniques des *Delegaciones* et la DGCOH sur les travaux n'a pas permis de mettre à jour les plans des réseaux ni l'inventaire complet des installations¹⁴.

Etant donné l'interaction des réseaux de la ville, la DGCOH garde un rapport étroit avec d'autres services en réseaux : Service urbain de transport, secrétariat local du Transport, système de transport Métropolitain (Métro) et système de transport électrique, « *Petróleos mexicanos* » (PEMEX), « *Teléfonos de México* » (TELMEX), et « *Compañía Federal de Electricidad* » (CFE). Les raisons principales de cette coordination découlent des interruptions ou changements des équipements et infrastructures du service que doit réaliser la DGCOH pour les nouvelles installations ou équipements qui sont construits pour les réseaux des autres services de la ville.

Outre les organismes chargés des plans d'urbanisme et d'aménagement de la ville et de la Zone métropolitaine de la ville de México (ZMVM), la DGCOH se trouve en relation directe avec les responsables du développement rural et de l'environnement et ceux chargés de la prévention des sinistres ou catastrophes naturelles comme la police et les pompiers. Avec les premiers, la DGCOH contribue à organiser, planifier, construire, entretenir, opérer et réparer les nouveaux éléments des réseaux en eau potable ou des égouts des quartiers zones à urbaniser et à aménager (ou déjà urbanisées et aménagées). L'une des difficultés rencontrées par la DGCOH était le fait de ne pas disposer, dans le temps requis, des terrains pour construire les infrastructures nécessaires au service de l'eau, soit parce que les responsables des acquisitions auprès des particuliers ne le faisaient pas selon le programme prévu, soit

¹⁴ A ce propos, nous avons découvert qu'une partie importante des archives et de la documentation de la DGCOH a disparue avec le séisme de 1985 quand le bâtiment de la DGCOH a été détruit.

parce que les autorités publiques propriétaires de ces terrains ne les libéraient pas pour le service d'eau, soit parce qu'elles tardaient à donner leur approbation. Un exemple de ce manque de coordination est la construction d'une des lignes principales d'adduction d'eau potable de la ville¹⁵ qui s'est compliquée à cause du retard (selon le programme) d'autorisation pour l'utilisation des terrains.

Pour la construction de nouveaux éléments du système hydraulique, la DGCOH doit conserver une coordination étroite avec les autres organismes chargés de la construction des équipements de la ville. Parfois, les secrétariats locaux en charge des activités de construction ne notifiaient pas à la DGCOH des modifications apportées aux réseaux ou aux installations hydrauliques. Cela ne permet pas de tenir à jour les plans des réseaux et des équipements et installations hydrauliques.

Il est parfois nécessaire, pour les gestionnaires du service de l'eau, de s'appuyer sur leur départements légal et juridique, soit pour arranger l'achat ou l'expropriation des terrains nécessaires aux nouveaux équipements et aux nouvelles installations, soit pour répondre à des dommages causés aux usagers. C'est pourquoi la DGCOH se trouve en contact avec les directions du gouvernement local chargées des affaires juridiques : du registre public de la propriété, des études et contrôle juridiques.

Il est toujours important pour les usagers d'identifier le responsable d'un service public. Dans le cas de l'eau, c'est la DGCOH qui reçoit les plaintes des usagers. Pour mieux y répondre, la DGCOH a recours aux organismes en contact avec les usagers, ceux du Secrétariat local du gouvernement, et ceux de la Direction générale de la communication et des relations publiques du gouvernement de la ville. La ville dispose d'un centre d'accueil pour les usagers qui fonctionne 24 heures sur 24 en coordination avec un service où les citoyens peuvent signaler par téléphone les déficiences de n'importe quel service urbain (faits de police inclus) dénommé LOCATEL. Les personnes peuvent signaler les fuites des réseaux d'eau potable. Il s'agit de réparer les tuyaux cassés le plus rapidement possible.

Si les connaissances techniques sont primordiales pour la gestion d'un service public, celles de planification et du contrôle des dépenses budgétaires ne sont pas moins importantes. C'est pourquoi les relations avec la Trésorerie du DF, le Bureau de contrôle des dépenses budgétaires, la Direction générale de planification et du budget local sont indispensables. En fait, c'est la Trésorerie du DF qui se charge de liquider les factures d'eau à la CNA et

¹⁵ Plus précisément, celle de l'aqueduc périphérique appelé ultérieurement *Acuqférico*.

d'électricité à la CFE et la « Compagníade Luz y Fuerza del Centro » (Compagine de lumière et force du centre, CLFC).

Dans le cas des relations avec les autorités chargées du budget de la ville, la coordination est absolument nécessaire pour que les entreprises privées du bâtiment et des travaux publics qui travaillent pour la DGCOH soient payées dans les termes et les temps convenus, étant donné qu'elles sont payées non par celle-ci mais plutôt directement par la Trésorerie du DF. Ces liens sont essentiels aussi parce que les autorités budgétaires approuvent l'embauche de personnel et l'achat de routine des matériaux indispensables, jour après jour, à la gestion adéquate du service. Le cadré 4.1 montre la liste des organismes du Gouvernement du District fédéral qui sont en relation étroite avec la DGCOH.

Liste d'organismes publics de l'administration locale avec lesquels la DGCOH se trouve en relation pour la réalisation de ses attributions :

Secretaria General de Obras.
Secretaria General de vialidad y transporte urbano.
Secretaria General de protección y vialidad.
Secretaria General de gobierno.
Sistema de transportes eléctricos.
Les 16 *Delegaciones* politiques.
Tesorería del Distrito Federal.
Contraloría General del Departamento (Gobierno) del DF.
Oficialía Mayor.
Comité Central de Compras.
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios generales.
Dirección General de Programación y Presupuesto.
Dirección General de Administración y Desarrollo de personal.
Coordinación General Jurídica.
Dirección General del Registro Público de la propiedad.
Dirección General Jurídica y de Estudios legislativos.
Dirección General de Obras públicas.
Dirección General de Servicios urbanos y Obras Públicas.
Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.
Dirección General de Reordenación urbana y Protección ecológica.
Comisión Coordinadora de Desarrollo rural.
Renovación Habitacional popular.
Servicios Metropolitanos, S. A. De C. V.
Coordinación General de Transporte.
Comisión de Vialidad y Transporte Urbano.
Locatel.
Unidad de protección civil.
Cuerpo de bomberos.

Cadre 4.1 Organismes du Gouvernement du District fédéral en relation avec la DGCOH.

Les relations de la DGCOH et les institutions du gouvernement fédéral

La DGCOH entretient des relations non seulement avec le gouvernement local, « Gobierno del Distrito Fédéral » (Gouvernement du District fédéral, GDF), mais aussi avec les organismes publics du gouvernement fédéral. En fait, le Département du District Fédéral était considéré, jusqu'en 1997, comme partie intégrante du gouvernement et de l'administration nationale fédérale. En général, ces relations sont très complexes. Des règles de fonctionnement non écrites se sont construites pendant de longues périodes d'interaction. Parfois, elles ne sont établies par aucune loi ou règlement mais par l'évolution quotidienne du travail réalisé ensemble.

Les relations institutionnelles que la DGCOH entretient avec les entités fédérales du gouvernement est très complexe et elles ont été construites pendant de décennies. Un exemple de la complexité de ces relations est celui que la DGCOH entretenait avec la « Secretaría de Agricultura y de Recursos Hidráulicos » (Secrétariat de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques¹⁶, SARH) à travers plusieurs de ses Directions : la « Comisión de Aguas del Valle de México » (Commission des eaux de la vallée de Mexico, CAVM)¹⁷, la « Comisión del Lago de Texcoco » (Commission du lac de Texcoco), la Comisión del Agua para el Distrito Fédéral « Commission de la SARH pour le District fédéral) et l'« Instituto Mexicano de Tecnología del Agua » (Institut mexicain de technologie de l'eau, IMTA).

C'est la Gérance Régionale del Agua del Valle de México (GRAVAMEX, ancienne Commission des eaux de la vallée de Mexico) qui se charge de l'approvisionnement d'une partie de l'eau que la ville consomme quotidiennement. Elle est également responsable de l'octroi des autorisations pour la construction et l'exploitation des puits et elle surveille les zones fédérales des réservoirs d'eau.

La coordination de la DGCOH avec la GRAVAMEX doit être précise car un décalage entre la réception de l'eau potable et sa distribution peut engendrer un retard dans le service rendu à la population que ce soit pour un jour ou une période plus longue.

La DGCOH doit maintenir aussi des liens avec les directions de la SARH (CNA) parce que c'est elle qui autorise la construction de « barrages de contrôle¹⁸ » d'eau et de

¹⁶ A partir de 1989, c'est la Comisión Nacional del Agua (Commission nationale de l'eau, CNA) qui a pris la responsabilité de la gestion de l'eau à l'échelle nationale. La CNA a été attaché au Secrétariat national de l'environnement et des ressources naturelles).

¹⁷ Convertie en « Gerencia Regional del Agua del Valle de México » (Gérance régionale de la vallée de Mexico, GRAVAMEX, à partir de 1990)

¹⁸ Comme c'est le cas dans le sud-ouest de la ville.

canaux d'évacuation et de drainage des eaux si les sites de construction se trouvent dans une zone où le terrain est propriété de la Fédération¹⁹. Ces autorisations prennent parfois plus de temps que souhaité par la Direction. La CNA détermine le programme de traitement global des eaux usées de la zone métropolitaine.

Enfin, la collaboration entre la DGCOH et l'Institut Mexicain de technologie de l'eau (IMTA) se traduit par un développement des programmes de recherche destinés à éviter les fuites d'eau et à utiliser celle-ci efficacement en créant des dispositifs d'économie d'eau potable.

Le Secrétariat national de la santé publique contrôle la qualité de l'eau potable distribuée à la population. En ce qui concerne la qualité de l'eau potable, la DGCOH doit fournir des informations nécessaires à ce Secrétariat afin de vérifier que la qualité de l'eau de la ville est adéquate pour la consommation humaine.

Une des relations les plus importantes qu'un gestionnaire du service de l'eau doit garder avec un autre organisme, c'est celle qui existe avec les fournisseurs d'électricité comme la *Compañía Federal de Electricidad* (Compagnie Fédérale d'Electricité, CFE) et *La Compañía de Luz y Fuerza del Centro* (Compagnie de Lumière et Force du Centre, CLFC). Dans le cas du Mexique, ces deux entreprises sont à caractère public. La première se charge, à l'échelle nationale, de la production d'électricité ; la deuxième a la responsabilité de la distribuer et d'assurer sa commercialisation dans la région centrale du pays. Toutes les deux étaient des entreprises privées que le gouvernement a nationalisées dans les années 1950²⁰.

Les services demandés par la DGCOH à la CFE sont très importants car ils sont à l'origine des retards pour la mise en service des équipements déjà construits, qui n'attendent que la connexion au réseau électrique. La coupure du service de l'électricité origine des interruptions dans le service de l'eau. Ces coupures sont notamment ressenties dans les parties élevées de la ville où des systèmes de pompage fournissent en eau aux usagers car la construction de réservoirs de stockage résulterait très coûteuse.

A cet égard, l'écrivain Francisco Moreno a fait une réflexion très intéressante sur l'hypothèse d'une saison de sécheresse au Mexique et de ses possibles conséquences pour la

¹⁹ C'est le cas de la zone fédérale réservée au projet de récupération écologique à l'est de la ville à charge de la « Comisión del Lago de Texcoco » (Commission du lac de Texcoco).

²⁰ Cf. Chapitre 1.

population²¹. Il ne s'agirait pas du manque d'eau en soi mais plutôt d'un manque d'eau pour remplir les grands barrages du sud du pays qui fournissent en électricité la ville de Mexico, et pour faire fonctionner le système électrique qui entraîne le système de pompage. La lecture de ce livre constitue un point de vue très intéressant pour les opérateurs du service.

L'interaction de la DGCOH avec les responsables du gouvernement des États fédérés, des municipalités et des autres Directions de la construction et de l'exploitation des États voisins est aussi importante car la DGCOH doit se coordonner avec les autres autorités de la ZMVM avec lesquelles le DF partage les ressources en eau (tant pour les installations et réseaux des systèmes de distribution et stockage que pour l'aspect financier), soit des sources en eau internes au bassin, soit d'eau provenant des systèmes Lerma et Cutzamala situés à l'extérieur de la vallée. Un exemple de la coopération entre la DGCOH et le gouvernement de l'Etat de Mexico est la construction des ouvrages que la DGCOH a dû réaliser pour approvisionner en eau les collectivités de la région du Lerma qui cèdent leur eau potable à la ville de Mexico.

Afin d'assurer le bon fonctionnement du système hydraulique du service La DGCOH garde des liens avec d'autres organismes et institutions publics qui sont, principalement, les Secrétariats nationaux du Budget, de l'Industrie, de l'Environnement et de l'Agriculture.

Le dernier sujet dont la DGCOH s'occupe est celui de la sécurité avec l'entreprise publique, à caractère national, chargée de l'extraction, la production, la transformation et la commercialisation du pétrole, « *Petróleos Mexicanos* » (Pétrole du Mexique, PEMEX). L'interaction avec PEMEX est substantielle étant donné que des lignes de distribution d'hydrocarbures traversent la ville de nord au sud et d'ouest en est. Il faut donc qu'avant d'effectuer des travaux de nettoyage des canaux de drainage, des anciennes rivières et des tuyaux du réseau primaire d'égouts, la PEMEX donne son autorisation et les supervise afin d'éviter des accidents conséquents qui seraient catastrophiques pour la population de la ZMVM²².

Le cadre 4.2 présente la liste des organismes publics du Gouvernement du District fédéral en relation avec la DGCOH.

²¹ Nous avons lu ce livre grâce à la recommandation des techniciens de la CADF et de la DGCOH. MARTIN-MORENO (Francisco), *Sequía. México 2004*, México, Diana, 1997.

²² En 1992 un accident provoqué par les fuites d'essence a provoqué une explosion qui a ouvert les réseaux et les rues de la ville de Guadalajara. L'enquête a déterminé que les responsables de l'accident n'étaient pas les techniciens de PEMEX mais les autorités de l'eau parce qu'elles n'avaient pas bien surveillé le fonctionnement du réseau des égouts. Un autre grave accident a eu lieu la zone de San Juanico, dans l'état de Mexico il y a à peu près 20 ans.

Organismes publics qui n'appartiennent pas à l'administration locale du DF avec lesquels la DGCOH maintient une relation étroite pour le service d'eau potable :

Comisión Federal de Electricidad.
Compañía de Luz y Fuerza del Centro.
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento del Estado de México.
Teléfonos de México.
Gobierno del Estado de México.
Municipios del Estado de México.
Secretaría de Programación y Presupuesto.
Secretaría de Salud.
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
Secretaría de Desarrollo urbano y Ecología.
Secretaría de la Reforma agraria.
Petróleos Mexicanos.
Infonavit, Fovissste. Fividesu, Fonhapo²³.
Ferrocarriles Nacionales de México.
Gobierno del Estado de Morelos.
Organización Panamericana de la Salud.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Cadre 4.2 Organismes du Gouvernement fédéral en relation avec la DGCOH.

Les attributions de la DGCOH

Les attributions de la DGCOH sont encadrées par le Gouvernement du District Fédéral. Elles consistent en :

- Elaborer et actualiser les programmes hydrauliques du DF à moyen terme « Programa de Mediano Plazo » (Programme à moyen terme, PMP ; la durée en années change selon l'activité) et à court terme « Programas operativos anuales » (Programmes opératifs annuels).
- Elaborer les études et projets, ainsi que construire et superviser les travaux d'approvisionnement et distribution d'eau potable et réutilisation des eaux usées épurées et des réseaux d'égouts en collaboration avec les organismes publics en liaison avec le service.

²³ Fonds et organismes publics chargés de la construction de logements populaires (HLM).

- Effectuer l'exploitation, l'entretien et le contrôle des systèmes d'approvisionnement et de distribution d'eau potable et des égouts.
- Concevoir, exécuter et superviser les travaux nécessaires pour éviter les inondations ainsi que le tassement de la ville d'origine hydraulique (normalement due à la surexploitation des nappes phréatique de la ville).
- Fixer les normes et spécifications techniques applicables aux travaux et services hydrauliques sous la responsabilité du GDF.
- Coordonner les services hydrauliques déconcentrés des *Delegaciones* du DF.
- Coordonner les actions nécessaires pour assurer le service avec les organismes et institutions de l'administration publique fédérale en relation avec la gestion.
- Imposer et qualifier les actions à appliquer aux usagers en faisant un mauvais usage des réseaux des systèmes hydrauliques d'eau potable et des égouts.

Le cadre 4.3 montre la liste des lois, règlements et normes qui déterminent les attributions et les actions de la DGCOH.

Le cadre juridique et légal des attributions et des actions de la DGCOH

Nous avons passé en revue les lois, règlements et normes qui fixent le cadre légal des actions et attributions de la DGCOH. La lecture de ces textes ce qui est essentiel pour comprendre la complexité de son fonctionnement et ses actions²⁴. Nous indiquons la liste des textes officiels qui encadrent ces actions. Cette liste donne une très bonne idée de la complexité des relations institutionnelles et du cadre juridique du service de l'eau du DF même s'il est possible qu'elle ne soit complète.

I. Lois.

1. Loi organique de l'administration publique fédérale.
2. Loi organique du Département du District Fédéral.
3. Loi de travaux publics.
4. Loi de la Trésorerie du Département du District Fédéral.
5. Loi d'Acquisitions, location et prestation de services en relation avec les valeurs immobilières.
6. Loi fédérale du travail.
7. Loi fédérale des travailleurs au service de l'État.

²⁴ L'analyse des dates, pages, articles concernant directement ou indirectement le service d'eau reste à faire. Il serait une tâche pour un spécialiste juridique.

8. Loi générale du patrimoine national.
 9. Loi générale de l'équilibre écologique et de la protection de l'environnement.
- II. Règlements.
10. Règlement de la Loi des travaux publics.
 11. Règlement intérieur du Département du District Fédérale.
 12. Règlement intérieur de la Commission mixte de Sécurité et Hygiène du Département du District Fédéral.
- III. Normes.
13. Normes générales pour l'acquisition de marchandises et matières intermédiaire et de biens immobiliers.
 14. Normes générales pour l'administration des stocks des organismes de l'administration publique fédérale.

Cadre 4.3 Liste de lois, normes et règlements inhérents à la DGCOH.

4.2.3 *L'organisation interne de la DGCOH*

En ce qui concerne l'organisation interne de l'opérateur historique, la DGCOH a expérimenté des transformations à partir de 1982 en raison des contraintes économiques auxquelles le gouvernement fédéral devait faire face. En 1982, la structure de la DGCOH intégrait une Direction générale et 5 Directions de section (de « *Area* » en espagnol). Les domaines de travail de ces Directions étaient, d'abord, la Programmation et le Développement des actions ; en deuxième place l'Ingénierie et la Construction des équipements ; puis, l'Exploitation des réseaux ; en quatrième lieu les Services aux usagers et, enfin, l'Administration. La structure était complétée par treize sous-directions et trente et une Unités départementales qui exécutaient la supervision et les travaux des programmes établis.

Toutefois, la croissance de la ville et le niveau de complexité de son système hydraulique rendaient nécessaires une restructuration et une extension des fonctions des Directions de section qui se trouvaient fréquemment saturées de travail. La DGCOH a alors proposé une nouvelle structure organisationnelle présentée en 1984 aux autorités fédérales en charge du budget²⁵ et de l'autorisation que cette nouvelle structure impliquait. En dépit des efforts de la DGCOH pour améliorer son organisation, la « *Secretaría de Programación y Presupuesto* » (Secrétariat de programmation et du budget, SPP) n'a pas accédé à cette demande parce qu'elle ne correspondait pas aux critères de limitation des budgets appliqués à cette époque. En revanche, cette même autorité fédérale demandait de réduire le nombre des Directions de Section. Après une période de négociations entre les autorités de la DGCOH et

²⁵ En 1984 cela correspondait au Secrétariat de Programmation et du Budget l'autorisation de ce type de restructuration. A partir de 1994, avec un ajustement de fonctions. Ce même Secrétariat a disparu, ses fonctions ont été reprises par le Secrétariat de la Trésorerie et du Crédit Public (SHCP).

la SPP, pendant laquelle maintes modifications avaient été proposées par une partie et par l'autre, la structure consistait, avant 1986, en une Direction Générale, six Directions de Section (Technique, Construction, Exploitation, Entretien, Services Hydrauliques aux usagers et Services de support d'opération hydraulique), vingt Sous-Directions et 63 Unités départementales.

Les attributions de la Direction Technique consistent à élaborer le planning, à diriger et à contrôler le développement des études et des projets en matière de programmation. Elle élabore aussi les études techniques requises pour la gestion du système hydraulique et ses équipements et prend en charge la préparation des indicateurs des services aux usagers (qualité de l'eau potable et de la décharge des eaux usées). Enfin, elle se charge aussi de préparer les rapports de la DGCOH pour informer de ses activités aux usagers et aux autres organismes du gouvernement.

Les attributions de la Direction de la Construction consistent, d'abord, à diriger et contrôler l'exécution des programmes de construction des travaux hydrauliques afin de garantir la qualité de l'eau ainsi que d'établir et contrôler les coûts et délais préétablis des travaux entrepris par elle-même ou par des entreprises en sous-contrat. En deuxième lieu, la Direction de la construction doit aussi superviser l'application des lois et règlements de construction dans les travaux que la DGCOH réalise ou fait accomplir par des entreprises du bâtiment et travaux publics. En troisième lieu, cette Direction est responsable de la préparation et interprétation de l'information relative aux contrats, bordereaux de prix et prix unitaires avec lesquels la DGCOH exécute les travaux publics nécessaires pour le service.

Dans le cas de la Direction d'exploitation, elle a pour fonction de diriger et superviser le développement d'activités et tâches nécessaires au captage, traitement, potabilisation, stockage et distribution de l'eau potable ainsi qu'évacuation des eaux usées et pluviales. En deuxième lieu, la Direction d'exploitation doit établir les mécanismes de contrôle permettant de connaître les volumes d'eau à distribuer ainsi que les débits d'eau usée à évacuer. La troisième attribution de cette Direction est de superviser et de contrôler les conditions de travail des équipements et de réparer les dysfonctionnements rapportés par les usagers ou les autres organismes, locaux ou fédéraux, en charge des autres réseaux techniques. La Direction d'exploitation se charge aussi des actions nécessaires pour le traitement et la réutilisation des eaux usées produites par la ville et, dans la mesure du possible, de les conditionner pour la recharge d'aquifères.

La Direction de l'entretien se charge de la conduite, la direction et le développement des programmes d'entretien des équipements et des installations du service. Elle a aussi la responsabilité de mettre en place les mécanismes pour l'enregistrement et l'actualisation de l'information relative aux modifications et réparations faites aux équipements et installations de la DGCOH. L'objectif de ces actions est de garantir les conditions optimales de travail de l'infrastructure hydraulique et de ses équipements, machines et équipes de transport.

Les attributions de la Direction des services de support de l'exploitation sont, en premier lieu, d'établir et superviser les objectifs, politiques et normes de contrôle et d'optimiser l'utilisation des ressources financières, humaines et matérielles de la DGCOH ; en deuxième lieu, de collaborer avec la Direction générale dans la détermination des politiques générales, des mécanismes de travail pour l'organisation interne de la DGCOH ; en troisième lieu, cette Direction se charge aussi de superviser l'application des lois, règlements et conditions générales de travail dans les relations avec les travailleurs ; enfin, de diriger et contrôler les mécanismes d'acquisition, de stockage et de gestion des matériaux et équipements des Directions et Départements de la DGCOH.

Chaque Direction de la DGCOH élabore ses propres manuels d'action et d'organisation et les logiciels de travail quotidien qui sont actualisés au fur et à mesure des améliorations techniques. Il y a un processus d'apprentissage constant à l'intérieur de cet organisme.

La DGCOH a aussi entrepris la récupération écologique des zones de la ville dont l'environnement a été fortement endommagé. Tel est le cas des canaux de Xochimilco et des zones lacustres de Mixquic, Tláhuac et le propre Xochimilco. Au delà de l'importance que ces travaux ont pour l'agglomération, ils servent aussi à améliorer les conditions de recharge de l'aquifère de la ville. L'eau utilisée pour la récupération écologique de ces zones a été fournie par la station de traitement des eaux usées de la région sud de la ville. C'est une situation qui profite à tous : les eaux des sources internes sont entièrement utilisées dans la vallée, les eaux usées sont réutilisées (au lieu d'être versées dans la mer après un long cheminement). Le restant de l'eau épurée dans cette station est utilisé pour l'arrosage agricole.

Une autre action de la DGCOH pour réduire la consommation en eau des ménages a été de changer les dimensions des équipements sanitaires de bain des nouvelles maisons et d'essayer d'installer ces nouveaux équipements dans les anciennes maisons. Ces nouveaux équipements utilisent moins d'eau. Les toilettes ainsi fabriquées consomment uniquement 4

litres par décharge au lieu de 16 pour les précédentes. Pour déterminer les nouvelles dimensions de ces toilettes, la DGCOH a travaillé avec l'Institut Mexicain de Technologie de l'eau et avec les autorités des Secrétariats de l'industrie pour élaborer les normes de fabrication.

Contrôle et évaluation interne et externe

La DGCOH est l'objet de procédés de contrôle et d'évaluation internes et externes à la administration du District fédéral. Les vérifications des activités et des budgets sont effectuées à l'intérieur du Gouvernement (anciennement du Département) du District Fédéral par un Département de contrôle de comptes et résultats (« Contraloría General del DF ») chargé de vérifier que les programmes d'activités et les budgets proposés dans chaque Programme de travail annuel sont achevés. Le Secrétariat national de la « Contraloría »²⁶ Fédérale est également habilité à effectuer ces vérifications.

Les domaines sur lesquels s'exercent ces vérifications sont l'administration des ressources (vérification que les dépenses ont été réellement exercées), l'exercice du budget (qui agit sur le financement des ouvrages et les fonds pour sa construction), les travaux hydrauliques (confirmation de ce que les activités ont été effectuées selon les programmes de travail), les méthodes de travail (vérification de ce que les procédures de travail sont suivies correctement) et les normes (il s'agit de constater que les activités réalisées le sont en accord avec les lois, règlements, normes et autres documents applicables aux activités de la DGCOH).

Cette organisation du système hydraulique a fonctionné avant et après 1992. Au cours de cette année-là, les autorités ont pris la décision d'appliquer des mesures pour centraliser les fonctions de l'eau dans un seul organisme. A cette époque là, le Mexique traversait une période caractérisée par l'application des mesures néolibérales dans tous les secteurs de l'économie nationale. En 1992, commençait le sextennat fort des privatisations initiées déjà en 1988, date de la signature des premiers engagements avec la Banque mondiale pour le refinancement de la dette du pays.

Les périodes des mandats gouvernementales (fédéral et local) qui commençaient en 1992 ont considéré que les conditions d'exploitation du service étaient fragmentées et que cela ne permettait pas la gestion la plus efficace. C'est ainsi que, par décret du 10 juillet 1992 (publié le 14 juillet de la même année dans le Journal Officiel de la Fédération), le Président

²⁶ L'équivalent de la Court des comptes en France.

de la République a créé la « *Comisión de Aguas del Distrito Federal* » (Commission des Eaux du District Fédéral, CADF), organisme administratif déconcentré du Département du District Fédéral. L'objectif de cet organisme était de concentrer les attributions, coordonner les fonctions des différents acteurs publics concernés et contrôler tous les éléments du système hydraulique du District Fédéral sous la responsabilité d'un seul organisme.

Les figures 4.1, 4.2 et 4.3 montrent les organigrammes des organismes chargés de la construction et de l'exploitation précédentes à et de la propre DGCOH avant et après 1977.

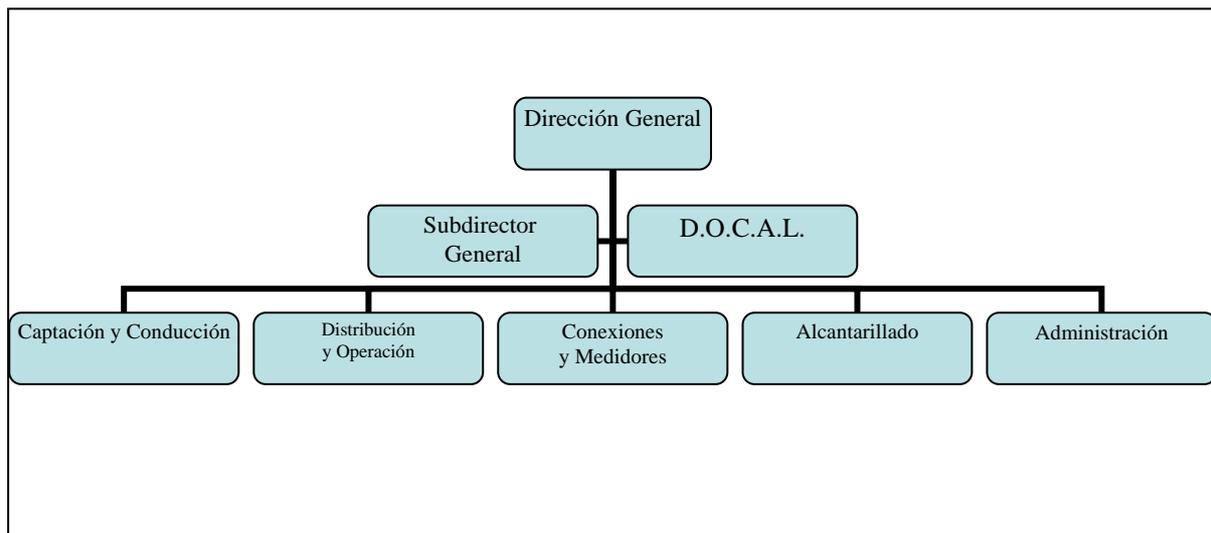


Figure 1. Organigramme de la «Dirección General de Agua y Saneamiento» (Direction générale des eaux et de l'assainissement) avant 1977

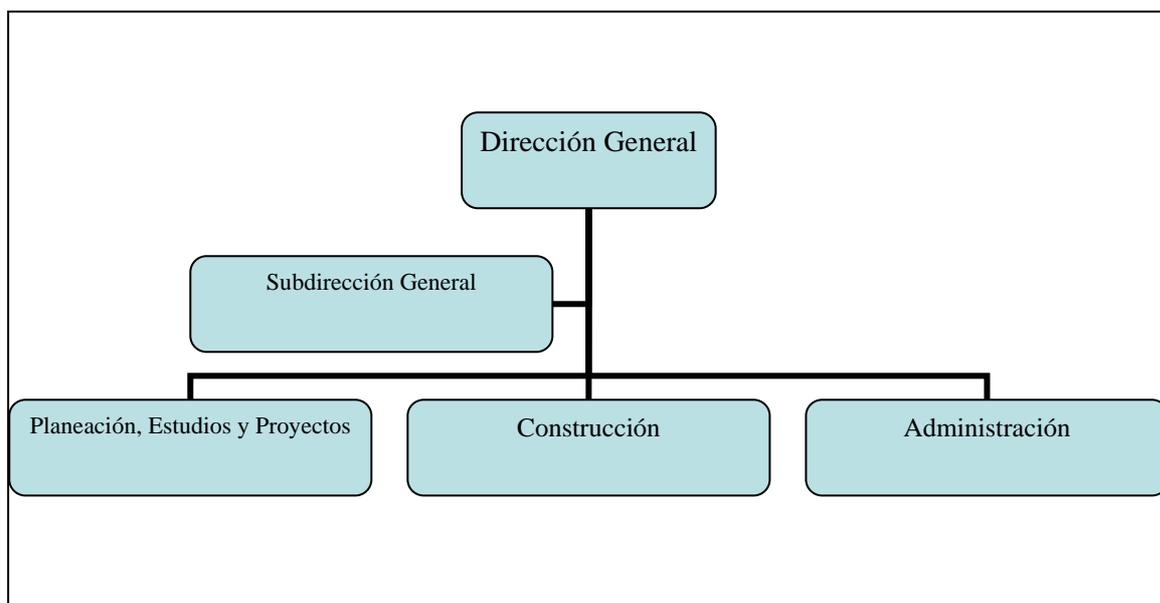


Figure 2. Organigramme de la «Dirección General de Obras Hidráulicas» (Direction générales des travaux hydrauliques) avant 1977.

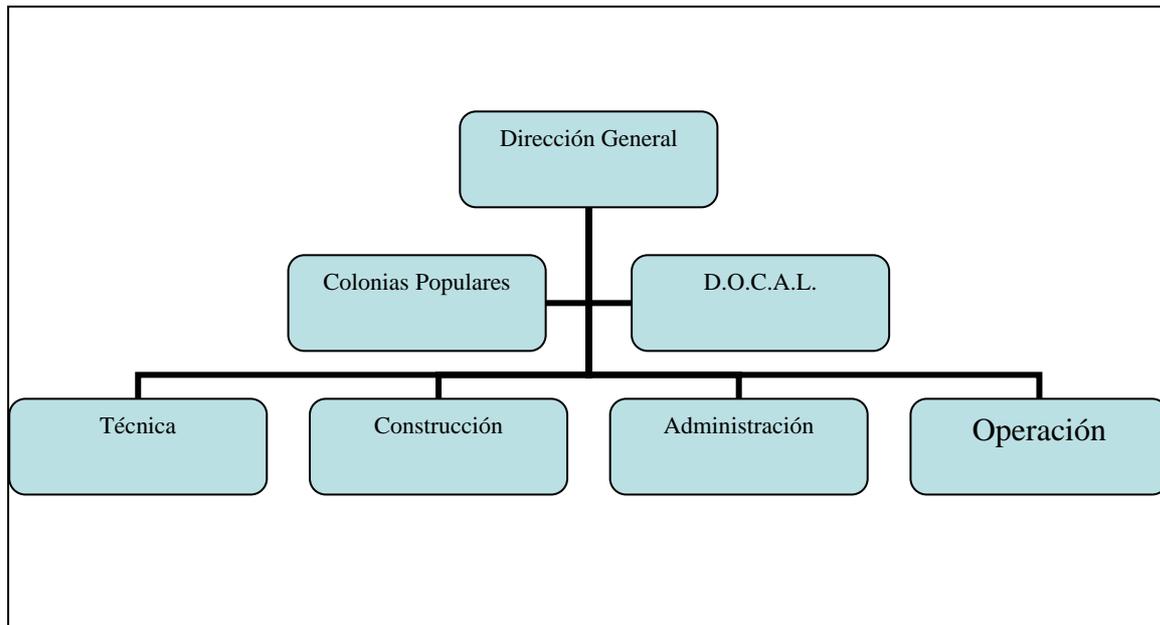


Figure 3. Organigramme de la “Dirección General de Coinstrucción y Operación Hidráulica” (direction générale de construction et exploitation hydraulique) à partir de 1978.

4.3 L’organisation du District Fédéral

La Ville de Mexico est le District Fédéral, lieu des Pouvoirs de l’Union et capitale des États-Unis Mexicains²⁷. Les autorités responsables du gouvernement du District Fédéral sont le Pouvoir Fédéral et le Pouvoir local représentés par les organes de gouvernement exécutif, législatif et judiciaire. Leurs attributions ainsi que l’organisation et le fonctionnement du gouvernement local du District Fédéral sont déterminés par les « *Estatutos de Gobierno* » (Statuts de Gouvernement) et par la « *Ley Orgánica de la Administración Pública* » (Loi Organique de l’Administration Publique), conformément à la Constitution politique de la fédération.

4.3.1 L’organisation administrative

Le gouvernement de la ville se divise en trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire. Les organes du gouvernement local pour chaque pouvoir sont respectivement : la « *Asamblea Legislativa del Distrito Federal* » (Assemblée Législative du District Fédéral, ALDF) pour le Pouvoir législatif, le « *Jefe de Gobierno* » (Chef du Gouvernement, ChG) pour le Pouvoir exécutif et le « *Tribunal Superior de Justicia* » (Tribunal Supérieur de Justice, TSJ) pour le Pouvoir judiciaire.

²⁷ Article 44 de la Constitution Politique des Etats-Unis Mexicains et Article 2 des Statuts de Gouvernement du District Fédéral.

Le District Fédéral – ou ville de Mexico – n’est pas considéré comme un autre État fédéré mais fait partie de l’organisation nationale fédérale. En tant que région fédérale, certaines des fonctions et décisions du gouvernement du District Fédéral se trouvent sous la tutelle du gouvernement fédéral. Voici trois exemples que nous pouvons citer montrant l’intervention de pouvoirs fédéraux dans l’administration publique du District Fédéral. Premièrement, certains fonctionnaires sont nommés et/ou limogés directement par le Chef du Gouvernement du District Fédéral (par exemple les fonctionnaires des organes centralisés) ; pour d’autres nominations, il doit obtenir l’approbation du président de la république²⁸. Le deuxième exemple est celui de l’approbation du budget²⁹ du DF. Il doit être autorisé par le « *Congreso de la Unión* » (Congrès de l’Union, nom donné à l’union de la Chambre de Députés et celle de Sénateurs). Enfin, la « *Suprema Corte de la Nación* » (Tribunal suprême de justice nationale) gère les différends entre les états fédérés et le District Fédéral ou entre celui-ci et la Fédération.

Les fonctions et caractéristiques des organes du gouvernement du District Fédéral.

En ce qui concerne le pouvoir législatif du gouvernement du District Fédéral, c’est l’« *Asamblea Legislativa del Distrito Federal* » (Assemblée législative du District fédéral, ALDF) qui, à partir 1997, se charge de l’élaboration du corpus et du cadre législatif : lois, règlements, normes. Elle se compose de 40 députés élus selon le principe de majorité relative dans chaque district électoral du District Fédéral et de 26 députés élus selon le principe de représentation proportionnelle moyennant le système de listes. Les candidats doivent appartenir obligatoirement à un parti politique recensé dans le registre national³⁰, ce qui limite fortement le nombre de candidats. Les députés sont élus pour une période de trois ans. Il ne leur est pas possible d’être réélu pour la période suivante immédiate ni de cumuler des mandats³¹.

Quant au pouvoir exécutif du District Fédéral, il repose sur la personne du « *Jefe de Gobierno* » (Chef de gouvernement) qui est élu au suffrage universel et direct, libre et secret tous les six ans à la même date que l’élection du président des États-Unis mexicains. Il n’est pas rééligible et ne peut pas non plus cumuler les mandats. En cas de révocation du Chef du

²⁸ Un autre exemple, de la subordination que le gouvernement du District Fédéral doit au gouvernement fédéral est celui de la sécurité publique car le Président de la République est responsable des forces publiques de tout le pays.

²⁹ Surtout en ce qui concerne la dette publique du DF.

³⁰ Article 37 des Statuts du Gouvernement de District Fédéral.

³¹ Article 37, Alinéas V – VIII des Statuts de Gouvernement de District Fédéral.

Gouvernement du District Fédéral, pour faute grave, c'est le Sénat de la République qui doit en désigner un nouveau pour le reste des six ans à la fin desquels de nouvelles élections ont lieu.

Dans les cas du pouvoir judiciaire, les magistrats qui forment le Tribunal Supérieur de Justice sont proposés par le Chef du Gouvernement³² et leur désignation est approuvée par l'ALDF³³. La durée de leurs fonctions est de six ans et dans ce cas, elle est renouvelable. Leur nombre est fixé par sa propre Loi organique de fonctionnement. De la même manière que les députés et le Chef de gouvernement, les magistrats de ce Tribunal ne peuvent pas cumuler de mandats.

4.3.2 *Formes d'action du gouvernement du District Fédéral.*

Les attributions de l'action de l'administration du gouvernement du District Fédéral ont été organisées selon trois formes. Chacune avec une forme d'administration, de fonctionnement et de financement différente ; tout d'abord, l'administration centralisée, puis l'administration déconcentrée, enfin, l'administration décentralisée.

A l'instar du gouvernement fédéral, l'administration centralisée du DF est composée par des Secrétariats locaux. Chaque Secrétariat prend en charge la responsabilité d'une fonction politique ou sociale ou bien, d'un secteur de l'économie. Ainsi, les Secrétariats du District Fédéral sont ceux du Gouvernement, du Développement urbain et logement, du Développement économique, de l'Environnement, des Travaux et services publics, du Développement social, de la Santé, des Finances (Trésorerie), du Transport et de la Voirie, de la Sécurité publique, du Tourisme. Il existe aussi un Procureur général de justice locale³⁴, un Bureau³⁵ de l'Administration interne, et de l'administration du Conseil Juridique et des services légaux ainsi qu'un Bureau de l'Inspection générale des finances.

La deuxième forme d'organisation de l'administration publique, dite « *desconcentrada* », est la représentation « déconcentrée » que celle-ci garde dans chaque limite territoriale appelée « *Delegación* » (sorte d'arrondissement indépendant du point de vue politique³⁶ et organisationnel³⁷ qui porte ce nom parce qu'anciennement, c'était le

³² Article 67 Alinéa VIII des Statuts du Gouvernement.

³³ Article 78 des Statuts du Gouvernement du District Fédéral.

³⁴ « Locale » par rapport à celle de la République Mexicaine dirigée par le « *Procurador General de la República* » (Procureur Général de la République).

³⁵ « *Oficialía* ».

³⁶ Le *Delegado* est élu par vote direct et secret par les habitants de l'arrondissement le même jour que le Chef de gouvernement du DF et ils peuvent appartenir à des partis politiques différents.

« Regente » (Régent), nommé à son tour par le Président de la République, qui délègueait des fonctions).

A la tête de cet arrondissement se trouve un Chef de « *Delegación* », dénommé « *Delegado* » qui est élu au suffrage universel, libre, secret et direct pour une période de trois ans non renouvelables immédiatement. Les élections du « *Delegado* » ont lieu le même jour que celles des députés de l'ALDF et seuls les partis politiques disposant d'un registre au niveau national peuvent présenter des candidats à ce poste. Personne ne peut se présenter à titre personnel.

Les « *delegados* » (chefs d'arrondissement) ont l'obligation de parcourir périodiquement leur circonscription³⁸ afin de vérifier la manière dont les services publics sont gérés et les conditions dans lesquelles les travaux publics et les équipements y sont construits et réalisés. Les « *delegados* » doivent aussi, au moins deux fois par mois, organiser des audiences publiques avec les habitants de leur arrondissement³⁹. Cette audience se déroule de préférence sur le lieu de résidence des habitants qui l'ont demandée. Si nécessaire, les fonctionnaires de l'administration publique (centralisée, déconcentrée ou décentralisée) dont les fonctions répondent aux problèmes à traiter devront être présents. Si, par exemple, les habitants d'un quartier ont des problèmes avec le Service de l'eau potable, le *Delegado* a la responsabilité de faire participer le responsable de l'opération du système hydraulique de la ville.

Il existe une deuxième forme d'organisation déconcentrée de l'administration du District Fédéral. Il s'agit des organismes administratifs créés pour organiser une activité ou fonction spécifique nécessaire à la ville. Le « *Jefe de gobierno* » (Chef de Gouvernement) peut les rattacher sous son contrôle direct ou sous le contrôle du Secrétariat correspondant. Tel était le cas de la Commission des eaux du District Fédéral (CADF) qui a été rattachée à plusieurs Secrétariats différents tout au long de son existence comme nous le verrons ultérieurement.

La troisième forme que prend l'organisation de l'action du gouvernement est celle de l'administration dite décentralisée ou parapublique. Cette forme de l'administration publique est composée par les organismes décentralisés, les entreprises à participation majoritaire de l'État (dans ce cas, à l'échelle locale) et des fidéicomis publics.

³⁷ Chaque *Delegación* a le droit de déterminer l'organisation de son service public.

³⁸ Article 113 des Statuts du gouvernement.

³⁹ Article 114 des Statuts du gouvernement.

En tant que parties intégrantes de l'administration, les organes décentralisés locaux disposent de l'indépendance juridique et d'un patrimoine propre⁴⁰. La responsabilité de la création de ces organes repose soit sur le Chef de Gouvernement, soit sur l'ALDF. Leurs objectifs principaux, d'après les Statuts de Gouvernement⁴¹, sont d'abord la réalisation d'activités déterminées comme prioritaires par les lois, puis, la production de biens et de services publics sociaux prioritaires pour le fonctionnement de la ville et la satisfaction des besoins collectifs. Enfin, le support opérationnel et de conseil au Chef de Gouvernement pour l'exercice des fonctions technologiques ou techniques déterminées, nécessaires aux services publics. Tel est le cas du Système de Transport Collectif Métropolitain (Métro) de la ville.

4.3.3 Le District Fédéral et les Services publics

Les Statuts de gouvernement du District fédéral établissent que tous ses habitants ont le droit de recevoir la prestation des services publics⁴². Ce sont les citoyens qui ont l'obligation de s'inscrire dans le fichier des contribuables.⁴³ Il existe un Tribunal du contentieux administratif pour régler les litiges entre les particuliers et les autorités de l'Administration publique du District Fédéral⁴⁴.

L'Administration publique du District Fédéral a l'obligation de diffuser les lois, décrets, et normes provenant des règlements promulgués par les pouvoirs législatifs et exécutifs tant fédéraux que locaux. De même, elle doit informer la population sur les travaux et les services publics ainsi que sur les établissements auprès desquels porter plainte en relation avec leur gestion et en raison des fautes des fonctionnaires responsables⁴⁵.

C'est l'ALDF qui légifère en matière des services publics. Néanmoins, il ne faut pas oublier qu'en tant que région fédérale, c'est l'Assemblée Nationale qui peut intervenir dans la législation et dans l'organisation et administration du District Fédéral.

Le District Fédéral est un état fédéré de la République mexicaine, avec une personnalité juridique et un patrimoine propres. Il dispose d'une pleine capacité pour acquérir et posséder toute sorte de biens nécessaires à la prestation des services publics et au développement de leurs activités et fonctions publiques.

⁴⁰ De même pour les administrations nationales.

⁴¹ Article 99 des Statuts du gouvernement.

⁴² Article 17, Alinéa II des Statuts du gouvernement.

⁴³ Article 23, Alinéa II des Statuts du gouvernement.

⁴⁴ Article 9 des Statuts du gouvernement.

⁴⁵ Article 92 des Statuts du gouvernement.

L'administration publique du District Fédéral a à sa charge les services publics que les lois nationales et locales établissent, en considérant sa capacité administrative et financière. La prestation des services publics de la ville peut être déléguée en concession pour favoriser l'intérêt général, à condition que le caractère du service soit propice à cette délégalation. Ces concessions peuvent s'effectuer au bénéfice de ceux qui remplissent les conditions dans les termes établis par les lois nationales et locales⁴⁶.

Les organes centraux de l'administration publique du District Fédéral réalisent les attributions correspondant la planification, l'organisation, la réglementation, le contrôle, l'évaluation et l'exploitation ou la concession des services publics. Exceptionnellement, les organes centraux peuvent participer aux travaux et services publics effectués à l'intérieur des démarcations des arrondissements lorsque les conditions et caractéristiques de ceux-là sont très difficiles et demandent une haute capacité technique de conception, construction et exploitation⁴⁷.

Pour une plus grande efficacité dans la prestation des services publics, le Chef du gouvernement peut déléguer aux Chefs d'arrondissement la responsabilité d'octroyer des contrats de concession de services publics à appliquer dans l'arrondissement correspondant.

Conclusions

Ce chapitre montre le deuxième « temps du service d'eau » de la ville de Mexico. Celui qui correspond à la construction de la réponse des institutions urbaines aux problèmes du service de l'eau de la ville. La construction de cette structure institutionnelle a duré presque sept décennies et elle s'est construite parallèlement à celles des institutions fédérales du pays.

De même, les institutions responsables de la gestion du service de l'eau, à l'échelle nationale et locale, ont évolué et, en parallèle, les réseaux techniques et institutionnels, qui se sont construits pour assurer le service de l'eau, sont devenus aujourd'hui très complexes. De plus, les activités de l'organisme chargé du service public, l'opérateur historique, ont débordé plusieurs fois du territoire du District Fédéral.

Les autorités ont décidé de centraliser dans un seul organisme les activités concernant le service public de l'eau : la « Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica » (Direction générale de construction et d'opération hydraulique, DGCOH). Cet organisme

⁴⁶ Article 98 des Statuts de gouvernement.

⁴⁷ Article 115, Alinéa VI, Statuts du gouvernement.

concentre les activités du service de deux manières. D'un côté, les activités du cycle hydraulique concernant l'eau potable ainsi que l'assainissement. De l'autre côté, cet organisme a été chargé aussi de réaliser de construction et l'exploitation du service.

A ce propos, la DGCOH a tissé, via des relations techniques et administratives, avec les autres opérateurs des réseaux techniques urbains, des liens d'organisation et institutionnels avec les entités fédérales, régionales et locales afin de réaliser les activités du cycle de l'eau avec le moins d'interruptions possible. Afin d'effectuer efficacement le service, la DGCOH avait mise sur pied des mécanismes de contrôle interne. Il existait, également, des mécanismes de contrôle externes à la DGCOH, soit les contrôles administratifs locaux, soit les mécanismes fédéraux. Du point de vue administratif, les autorités ont aussi décidé de garder le contrôle des finances locales pour gérer, dans un seul budget, tous les services urbains du District Fédéral. Ainsi, les activités commerciales du service n'ont jamais été transférées à la DGCOH.

L'organisation politique et administrative du District Fédéral a beaucoup changé à partir de 1997. Les habitants de la capitale ont désormais le droit d'élire leurs représentants politiques. Ce changement de direction dans l'organisation politique a beaucoup agi en faveur de la décentralisation de la responsabilité des services publics. Cette nouvelle organisation prévoit également la participation des entreprises privées dans la gestion des services urbains.

Or, face aux problèmes du service de l'eau, les autorités ont précisément décidé de faire appel au secteur privé pour moderniser le service public de l'eau. L'organisation du dispositif institutionnel censé améliorer le service est analysée du chapitre suivant.