

## *Conclusions*

Au cours de nos recherches nous nous sommes intéressés à l'évolution des formes de gestion des services publics, à leur interaction avec le contexte et l'histoire du service, à leur relation entre le service et les transformations urbaines, et à la construction des institutions qui se chargent de sa gestion. Il s'agissait aussi d'analyser les nouvelles configurations produites par l'ouverture à la participation des entreprises privées et leurs conséquences pour les acteurs et le réseau lui-même. Cette analyse a été réalisée en tenant compte de l'argumentation en vogue durant les dernières décennies faisant de la restructuration des services publics le moyen d'augmenter les facteurs d'efficacité des services publics.

Les résultats présentent d'abord, l'interaction du réseau et son territoire et la relation entre le contexte et le service ; puis, l'histoire, les processus de construction des institutions en charge du service ainsi que l'état des lieux des infrastructures et équipements du service en eau potable sont présentés ; ensuite, les conséquences de la participation des entreprises privées dans une partie de la gestion du service à entraîné pour les autorités, les entreprises, les usagers et le réseau ; enfin, les futures lignes possibles de recherche pour la gestion du service de l'eau.

### *Interaction du service de l'eau et de son territoire*

Nous avons estimé que dans le cas de Mexico les caractéristiques du territoire, et les conditions de son contexte géographique et urbain ont beaucoup contribué à déterminer le type de contrat et des conditions de la participation des entreprises. Elles imposent des conditions d'opération et d'exploitation extrêmement difficiles, qu'il s'agisse d'une gestion directe ou déléguée.

Les conditions géographiques et naturelles et les caractéristiques urbaines et démographiques ont toujours demandé de forts investissements pour construire et opérer d'importants équipements et infrastructures pour l'approvisionnement et l'adduction de l'eau potable<sup>1</sup> ainsi que pour l'assainissement<sup>2</sup>, que seul l'État central mexicain avait la capacité de financer. Cette capacité de financement était possible grâce aux conditions économiques du

---

<sup>1</sup> Notamment l'approvisionnement des nappes phréatiques du sous-sol et l'importation de l'eau de bassins externes.

<sup>2</sup> Surtout le processus d'assèchement des lacs qui a pris plusieurs siècles.

pays (rente pétrolière) et à une structure politique centralisée solide autour du pouvoir exécutif fédéral.

D'autres conditions ont fortement contribué au choix d'un contrat de services, autre que la concession. Le fort ancrage de l'opérateur historique local et national dans les installations de captage, d'adduction et d'exploitation du réseau primaire ne permettait pas la participation des entreprises privées dans cette partie du service. De surcroît, le fort taux de raccordement aux réseaux d'eau potable et d'assainissement du District Fédéral, supérieur à celui de l'État de Mexico, impliquait un choix d'un contrat de services parce que les besoins de nouvelles infrastructures étaient donc limités. L'appel à une concession repose parfois sur un besoin de financement que certains groupes privés peuvent apporter, toutefois, cela n'était pas le cas du District Fédéral. C'est pourquoi le dispositif institutionnel et le projet de partenariat public-privé visaient uniquement le réseau de ce dernier comme terrain d'application.

Or, le manque de données fiables a déterminé le choix des autorités d'avancer par étapes. La première consistait donc à collecter l'information indispensable à la gestion du service. La décision de travailler sous la modalité d'activités unitaires, par contrôle des prix unitaires comme dans la première étape, a introduit une contrainte au moment d'établir les prix des activités, non inclus clairement dans la deuxième et la troisième étape.

Par ailleurs, l'analyse de la politique nationale et des résultats des autres expériences de participation d'entreprises privées dans le service d'eau potable et de l'assainissement du Mexique nous a permis de comprendre le contexte national mexicain dans lequel se déroulait la participation des entreprises privées à la gestion du service dans d'autres villes du pays. L. Davezies<sup>3</sup> souligne que le Mexique n'a pas de politique publique régionale mais des politiques sectorielles à fort impact régional. Il fallait donc se pencher sur l'étude des politiques générales du secteur de l'eau au Mexique.

L'analyse des résultats des expériences vécues nous a appris une partie des raisons pour lesquelles les autorités fédérales ont déterminé un contrat par étapes. Ainsi, les résultats de l'expérience de Aguascalientes et des projets d'assainissement des villes moyennes

---

<sup>3</sup> DAVEZIES (Laurent), BESNAINOU (Denis), *Développement régional et politiques structurelles au Mexique*, Paris, OCDE, 1998, 139 p. Collection « Développement Territorial».

mexicaines<sup>4</sup> nous ont fait comprendre les raisons du rejet d'une concession « intégrale ». En fait, ce n'est pas l'expérience de Buenos Aires qui a été déterminante pour la sélection du type de contrat du District Fédéral mais bien celles d'Aguascalientes et les stations d'épuration des villes moyennes mexicaines.

### ***Histoire, construction et fonctionnement des systèmes techniques***

Parmi d'autres, les problèmes dérivés du tassement du sol, ont servi de justification pour améliorer la gestion du service par l'introduction de la participation du secteur privé. L'origine de ce problème remonte à la fondation de la ville et il est associé à un long processus de surexploitation de la nappe phréatique. Afin de mieux comprendre ces problèmes urbains actuels, il fallait revenir sur l'histoire du service de l'eau ainsi que l'évolution de l'organisation. Nous avons considéré, en effet, qu'avant d'expliquer les transformations institutionnelles favorisant la décentralisation, il fallait d'abord comprendre le processus de centralisation et de concentration des activités du service, en l'occurrence sous la responsabilité de l'opérateur historique. Cette analyse a mis en l'importance du rôle de ce dernier : en effet, à l'époque de l'État centraliste, la *Dirección General de Construcción y Operación Hidraulica*, (DGCOH) qui a dépassé les limites du District Fédéral pour pouvoir construire les infrastructures nécessaires à l'approvisionnement en eau potable et à l'assainissement de la ville, même si elles se trouvaient hors du bassin hydrologique.

Après cette analyse de l'histoire du service d'eau de la ville et de l'examen de l'état des lieux des infrastructures et équipements techniques du service d'eau de la ville, nous avons abordé l'étude des caractéristiques du service d'eau potable puisque seule cette partie du cycle hydraulique était concernée par le contrat (à l'exclusion de l'assainissement). Nous sommes partis de l'analyse de l'ensemble des caractéristiques du contexte géographique, naturel, démographique et urbain de toute la zone métropolitaine pour avoir une meilleure idée des différences entre le District Fédéral et le reste de l'agglomération.

L'examen de l'état de lieux nous a montré que le fonctionnement du service est réellement complexe, que la ville a réussi à satisfaire sa demande en eau en augmentant toujours l'offre du service pour faire face à la demande. Toutefois, le fonctionnement du service se trouve en déséquilibre dû à la surexploitation de l'aquifère de la ville.

---

<sup>4</sup> Une trentaine d'appels d'offre dans tout le pays (BOT : *built, operate and transfer*).

A ce stade de la recherche, il fallait continuer, pour suivre la grille d'analyse que nous avons choisi de développer, avec l'examen de la préparation du contrat et de la sélection des firmes. Les transformations que le nouvel organisme *Comisión del Agua del Distrito Federal* (CADF), censé contrôler tous les éléments dispersés du service et de les faire exécuter par des entreprises privées, nous ont montré que les autorités fédérales cherchaient à la fois à garder la maîtrise du service public tout en profitant d'une partie des avantages de l'ouverture à la participation des entreprises privées, notamment la concurrence.

Cette réforme du service représentait une nouvelle étape du service : celle du passage de l'augmentation de l'offre au contrôle de la demande. Ainsi, la réforme entreprise en 1992 semblait représenter aussi une inflexion forte de l'ancien mode de gestion.

### ***De la modernisation des services publics : régulation et restructuration***

Les mécanismes mis en place pour assurer la modernisation du service ont entraîné une restructuration verticale et horizontale. L'analyse de la nouvelle organisation proposée par les autorités fédérales pour améliorer la gestion du service nous a permis d'effectuer la partie correspondante à l'analyse « statique<sup>5</sup> ». Cette analyse consistait à bien établir quels étaient les acteurs et leur fonction au sein du dispositif institutionnel et dans le projet de participation du secteur privé. Il s'agissait de bien déterminer qui devait faire quoi. Il fallait ensuite analyser la manière dont le système d'acteurs avait réagi sur le terrain par le biais d'une analyse « dynamique<sup>6</sup> » du système. Le dispositif institutionnel mis en œuvre pour améliorer la gestion du service a entraîné la restructuration verticale du service. La participation des entreprises privées dans cette gestion a été à l'origine de sa restructuration horizontale. Celle-ci consistait à diviser le réseau du DF en quatre zones où chaque opérateur allait exploiter une partie du réseau, distribuer l'eau et encaisser au nom de la CADF. Cependant, cette étape n'a jamais eu lieu car il s'est avéré impossible d'effectuer cette division dans les délais que le contrat prévoyait initialement.

Les résultats du partenariat qui ont compris uniquement une petite partie des activités prévues à la troisième étape du projet de participation du secteur privé dans la gestion du

---

<sup>5</sup> Formule invoquée par LACAZE (Jean-Paul), *Introduction à la planification urbaine*, Paris, ENPC, 1995. 386 p. et par GOUVELLO (Bernard de), *La recomposition du secteur de l'eau et d'assainissement en Argentine à l'heure néo-libérale. Lecture à travers du phénomène coopératif*, Thèse ENPC. 8 avril 1999. 471 p.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

service nous montrent que l'efficacité technique et commerciale a été améliorée contribuant non seulement à la diminution de l'importation de l'eau des bassins externes mais aussi à un meilleur contrôle de la demande. Cette partie nous a permis aussi d'analyser les conséquences pour les usagers, les autorités publiques, les entreprises privées, et le réseau.

Cependant, ces notions de restructuration de services, importées principalement du domaine des télécommunications sous l'influence anglo-saxonne, ne sont pas facilement applicables au service de l'eau où les améliorations technologiques n'ont pas apporté la capacité de transformer radicalement le service d'eau en question<sup>7</sup>. L'amélioration dépend à la fois des innovations et transformations techniques découlant de la participation des entreprises privées autant que des innovations institutionnelles et organisationnelles développées par les organismes publics et les usagers.

### *Les trois « temps du service de l'eau »*

Dans le cas du District Fédéral, nous avons constaté qu'il y a trois temps qu'il faut prendre en considération pour la modernisation du service<sup>8</sup>. D'abord, le temps « long » : l'origine des problèmes en eau a commencé dès la fondation de Mexico (approvisionnement, inondations, assèchement des lacs) ; en effet, le service de l'eau s'est effectué dans des conditions défavorables pour l'approvisionnement en eau potable et pour le déversement des eaux usées. Il s'agit d'un système complexe, qui s'aggrave au cours de cinq siècles. L'analyse historique de l'évolution du système hydraulique de la ville nous a montré que les autorités ont toujours cherché à amener de l'eau potable de sources à chaque fois plus éloignées, au lieu d'établir des politiques de contrôle de la demande des usagers. L'introduction des entreprises privées à une partie de la gestion du service ne visait pas uniquement l'amélioration de la gestion du service de l'eau, mais aussi d'éviter ou de réduire le processus de tassement de la ville et de l'importation d'eau de bassins externes. En effet, l'importation d'eau entraîne, d'une part, des problèmes sociaux et politiques puisqu'elle provoque l'opposition des habitants des bassins voisins et, d'autre part, elle accroît le coût de construction et de fonctionnement des infrastructures pour le service.

---

<sup>7</sup> CORRALES (Maria Elena), *Cambio Institucional en los servicios públicos. El caso de los servicios de agua en América Latina*, Corporación Andina de Fomento (CAF)-Hidrocapital, abril 1998., et aussi (GOUVELLO) *Opus cit.*

<sup>8</sup> Dans le sens de Fernand Braudel. Voir BRAUDEL (Fernand), *La long durée*, in *Ecrits sur l'histoire*, Paris, Flammarion, 1969. Pages 42 – 83.

En deuxième lieu, le temps « moyen » : celui de la construction des mécanismes institutionnels et juridiques pour gérer le déséquilibre en eau de la ville. En effet, pour satisfaire les besoins en eau de la ville, toujours en augmentation, l'État s'est appuyé sur un opérateur<sup>9</sup> qui a tissé des réseaux politiques et institutionnels forts, qu'il est difficile de défaire dans un temps court. La construction de ces réseaux institutionnels et politiques de l'opérateur historique avec l'administration et les autorités locales, régionales et nationales s'est réalisée à partir des années 1920. Cette construction se trouve inscrite dans le processus général de construction des institutions nationales pendant le XX<sup>e</sup> siècle.

Enfin, le temps « court » : celui durant lequel les autorités publiques mexicaines ont cherché à appliquer les principes de la concurrence et à mettre sur pied un système commercial efficace pour modifier la gestion urbaine du service de l'eau en seulement deux ans. A cet effet, les autorités publiques ont essayé de restructurer l'organisation et le fonctionnement du service dans une partie de l'agglomération urbaine, celle du District Fédéral. La restructuration du service a pris deux formes. D'une part, un dispositif institutionnel considérant l'intégration verticale de toutes les activités jusqu'alors dispersées entre plusieurs entités de l'administration du District Fédéral pour les concentrer sous la responsabilité d'un seul organisme. Cet organisme, coordinateur des activités du secteur public et « régulateur » des actions des autorités publiques, a pris le nom de Commission des eaux du District Fédéral (CADF) et son fonctionnement était déconcentré de l'administration centrale de la ville<sup>10</sup>. D'autre part, les responsables du service de la CADF ont décidé de faire appel au secteur privé. Un contrat de services avec une transformation optionnelle en affermage a été signé avec quatre entreprises privées de droit mexicain. Il s'agissait de diviser le réseau au détriment des économies d'échelle, mais en profitant des avantages que la concurrence des entreprises privées pouvait apporter au service de l'eau pour le bénéfice des usagers.

### ***La participation du secteur privé et le mode de gestion du service***

La participation des entreprises privées n'a pas vraiment modifié la gestion du service public. Elle a toujours été sous la responsabilité du secteur public. Comme les responsables du

---

<sup>9</sup> Au District fédéral, l'opérateur historique est la DGCOH et, dans un second plan, les départements techniques des *Delegaciones*.

<sup>10</sup> L'objet de cette réorganisation était d'éviter des lenteurs bureaucratiques ainsi que des conflits avec le syndicat de l'opérateur historique.

partenariat public - privé cherchaient des conditions égales de participation du point de vue économique et commercial pour les entreprises privées, elles n'ont pas pris en compte les conditions réelles d'opération du réseau technique. Puisque la modernisation du service de l'eau, à travers sa restructuration horizontale et verticale à court terme, s'est avérée infructueuse, la troisième étape (celle de « l'affermage ») n'a pas pu se réaliser.

La participation des entreprises privées dans la gestion du service s'est intégrée, à moyen terme<sup>11</sup>, aux programmes que l'opérateur historique développe pour améliorer l'état du réseau technique. De plus, la responsabilité de l'approvisionnement, du contrôle de la distribution et de la qualité de l'eau est toujours restée aux mains de l'opérateur historique. Par ailleurs, grâce à la taille de la ville, les entreprises ont pu réaliser des bénéfices, en raison des volumes importants de travaux, qui ont compensé la non réalisation de la troisième étape du contrat.

A la fin du contrat, seules deux entreprises privées sur les quatre initiales se trouvaient en situation de continuer à travailler dans le service d'eau, les deux entreprises à composante française. De plus, l'organisation de ce contrat a permis d'éviter les risques d'interruption des travaux ou du service lui-même, ainsi que le risque de capture de l'organisme régulateur par les entreprises privées. Il a également permis d'éviter qu'on ne puisse remplacer les opérateurs privés. Ce type de montage a par ailleurs favorisé le processus d'apprentissage de la commission de régulation.

Or, au delà du montage d'un système de concurrence entre entreprises privées, des évolutions inattendues se sont présentées pendant le déroulement du contrat. Par exemple, une sorte de « régulation » s'est établie entre entreprises nationales et étrangères à l'intérieur des consortia qu'elles formaient pour participer à ce projet.

Enfin, la participation des entreprises privées dans la gestion du service a beaucoup contribué à faire baisser les fuites d'eau du réseau, à améliorer le fonctionnement du réseau secondaire de distribution, ainsi qu'à réparer plusieurs fuites non seulement dans le réseau mais aussi dans le raccordement du réseau aux domiciles des usagers. Nous pouvons conclure que, sous certaines conditions de fonctionnement et d'organisation, la concurrence entre les entreprises peut être profitable – sous un cadre de régulation – tout en maintenant la maîtrise des autorités sur le service public.

---

<sup>11</sup> Le contrat de service a commencé en 1993 et cette intégration a eu lieu en 1997.

### ***La flexibilité des contrats***

Cette expérience nous montre d'autre part que lorsqu'on ne dispose pas d'informations fiables sur l'état du fonctionnement du service ou du réseau, mieux vaut avancer par étapes en considérant que les contrats sont incomplets. Cela nous a permis d'observer, outre la comparaison entre plusieurs modes de gestion d'idiosyncrasie et de cultures différentes de l'eau, que l'expérience du District Fédéral a consisté à la traduction d'un contrat, que les entreprises privées étrangères avaient considéré comme un affermage, en un contrat de service à prix unitaires, par ailleurs, une formule mieux connue des autorités locales et des responsables locaux du service, encadrée par des lois nationales et locales.

### ***Quel avenir pour le service de l'eau de la ville ?***

Le contexte politique de la ville et du pays a beaucoup changé par rapport à 1992, époque à laquelle avaient été élaborés ce dispositif institutionnel et ce projet de participation des entreprises privées à la gestion du service de l'eau du District Fédéral. Les solutions ne sont plus proposées par le pouvoir exécutif fédéral. En effet, à partir de 1997, les couleurs des partis politiques des acteurs qui interviennent dans la gestion du service aux niveaux fédéral, régional et local, changent, et tous y partagent les responsabilités. Après les élections de l'an 2000, le pouvoir exécutif fédéral, le gouvernement du District Fédéral et de l'État fédéré voisin, appartient à des partis politiques d'une direction différente chacun. Il ne faut pas oublier que d'avantage les « Delegaciones » du District fédéral et les municipalités voisines sont dirigées par des partis politiques différents également. De même, l'Assemblée législative locale est composée de députés de partis distincts, parfois opposés les uns des autres, dont la majorité peut se trouver contre les initiatives du pouvoir exécutif local. Ce cadre rend les règles de participation beaucoup plus complexes aujourd'hui qu'à l'époque où c'était le Président de la République lui-même qui dirigeait les projets grâce aux attributions que la Constitution nationale lui avait octroyées au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Le risque de ne pouvoir mettre en place des mécanismes de gestion intégrale de l'eau peut découler de différends entre les acteurs en place.

### ***La construction d'une Commission Régionale Sectorielle de l'eau pour la vallée de Mexico.***

Les problèmes de l'eau de l'agglomération ne connaissent pas de frontières politiques. En 1989, une Commission des responsables de la gestion de l'eau du District Fédéral et de

l'État de Mexico avait été formée pour présenter des possibilités de solutions au Président de la République<sup>12</sup>. Cette commission proposait la création d'un fichier unique d'abonnés, l'établissement des mêmes tarifs pour les usagers du District Fédéral et des Etats voisins, la détermination de zones de recharge de l'aquifère, des tarifs communs, le traitement et la réutilisation des eaux usées. En fait, il s'agissait de trouver des solutions, à l'échelle régionale, aux problèmes en eau de l'agglomération entière.

Le gouvernement du Président Salinas (1988-1994) a en revanche essayé de mettre en place un dispositif institutionnel pour concentrer les activités du secteur de l'eau, dans la Commission des eaux du District Fédéral, et de diviser le réseau et la gestion du service de l'eau entre quatre entreprises privées. Cela signifiait, en quelque sorte, la fragmentation du service du point de vue territorial.

Dans ce contexte, il serait très intéressant d'étudier si la création d'une commission régionale pourrait contribuer à un meilleur contrôle de la gestion du service et, dans l'affirmative, d'en connaître les caractéristiques et les lignes d'action. Cela en suivant les conclusions d'une Réunion de spécialistes et scientifiques urbains avait proposé la création de solutions pour l'agglomération<sup>13</sup>. Les solutions proposées s'inscrivaient dans la logique de l'État centralisé fort, qui avait dominé jusqu'alors au Mexique. Il n'est alors pas étonnant que la nouvelle configuration du service n'ait été proposée ni par les usagers ni par les autorités des *Delegaciones* mais par un décret présidentiel.

A partir du moment où le District fédéral a obtenu une certaine indépendance politique, plusieurs lois, règlements et normes ont été publiés et, en 1997, les citoyens ont élu pour la première fois leurs représentants politiques et législatifs locaux. Cette nouvelle étape se caractérise aussi par la construction d'institutions et de cadres juridiques et législatifs. Toutefois, une partie des activités de l'organisation politique est encore coordonnée par les autorités fédérales.

L'analyse de tous ces changements et leurs conséquences sur le service de l'eau pourrait constituer un autre sujet de recherche plus précisément, l'analyse de la construction

---

<sup>12</sup> BANOBRAS, El futuro del agua en el Valle de México, in *Federalismo y Desarrollo*, México, Banobras, Año 3, No. 16, julio-agosto 1989, pp. 4-13.

<sup>13</sup> CASTILLO (Héctor), NAVARRO (Bernardo), PERLÓ (Manuel), PLAZA (Irma), WILK (David) y ZICCARDI (Alicia), *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, México, México, UAM-UNAM, 1995. 177 p.

des relations entre l'opérateur historique et les institutions nationales, régionales et locales concernant le service technique de l'eau ainsi que l'histoire de la ville et du pays et les conséquences sur le service de l'eau de la capitale, et pas seulement du District Fédéral. Dans ce logique, une autre analyse qui reste à faire est celui des coûts d'apprentissage et de transaction entre les acteurs publics et privés pour mettre en place des mécanismes de contrôle, de régulation et d'exploitation du service technique de l'eau de l'agglomération.

Ce sujet de recherche, fortement passionnant, peut être mené dans plusieurs directions, toutes concernées par la *gouvernance de l'eau* : les aspects politiques, sociaux, techniques, historiques, économiques et environnementaux. Ces considérations donnent un caractère prospectif à cette thèse.

Enfin, il faudrait déterminer le coût réel de l'eau pour mesurer dans quelle mesure certains consommateurs contribuent au financement du service pour les autres. Ainsi, il faudrait calculer plusieurs coûts. Le plus difficile à déterminer est sans aucun doute le coût des investissements et amortissements des infrastructures, puis que les archives de l'opérateur historique ont disparu en même temps que son bâtiment lors du séisme de 1985. Il faudrait connaître les consommations réelles de tous les usagers et les débits perdus dans les réseaux et les logements. Aujourd'hui elles sont estimées à partir de présupposés techniques. Dans cette optique, plusieurs questions s'imposent sur le plan économique : *Y a-t-il, d'abord, une subvention croisée entre l'industrie et les usagers domestiques ? Est-ce que les usagers paient finalement la facture de l'eau au moment du paiement de leurs factures dans les supermarchés ? Si les produits industriels sont vendus dans les Etats fédérés ou exportés, quel est le prix de l'eau qui pourrait compenser la somme allouée par la ville à la réparation des infrastructures ? Quel est le coût des conséquences de la surexploitation de l'eau du sous-sol de la ville par rapport au coût du transport des denrées et des produits agricoles des vallées voisines ?* Enfin, l'analyse des coûts d'apprentissage et de transaction entre acteurs publics et privés pour mettre en place des mécanismes de contrôle, régulation et exploitation du service technique de la ville reste à faire.