

2 L'État Mexicain et la politique publique de l'eau

Le Mexique n'a pas été épargné par la vague de « privatisations » dans le monde entier, qui a touché tant les pays industrialisés que les pays en développement. En ce qui concerne les services urbains, la gestion par des entreprises internationales s'est généralisée en suivant « le mouvement de globalisation des marchés¹ ». Ainsi, le modèle dénommé État-providence, avait été édifié, du point de vue de F.-X. Merrien², pour assurer correctement un ensemble de risques traditionnels (santé vieillesse) mais il n'est pas adapté à faire face à de nouvelles structures de risque social comme le chômage et l'exclusion. Pour sa part, J. Chevalier³ ajoute que le contexte nouveau dans lequel les services publics sont placés implique une adaptation en profondeur de leurs modes d'organisation et de fonctionnement.

Or, les réformes que l'État mexicain avait entreprises pour réformer ses institutions et son économie ont touché le domaine des services publics, y compris celui de l'eau. Il faut préciser que, dans l'optique de L. Davezies, le Mexique n'a pas de politiques publiques régionales mais des politiques sectorielles à fort impact régional⁴. *Quelles sont les conséquences locales de l'application de la nouvelle politique de l'eau de l'État mexicain commencée en 1992 sur le District Fédéral ?*

Par ailleurs, la présence d'un des acteurs peut avoir un poids déterminant dans l'exécution des dispositifs institutionnels. H. Coing⁵ illustre l'importance que le rôle d'un seul des acteurs peut jouer sur le montage et le déroulement des dispositifs institutionnels mis en place pour la modernisation du service. Dans le cas cas du Mexique, nous avons trouvé qu'il existe un poids très important du pouvoir exécutif national. *Comment ce pouvoir discrétionnaire a-t-il été construit et pourquoi ?*

¹ LORRAIN (Dominique), L'internationalisation de la gestion des réseaux urbains : retours d'expériences in *Annales de mines*, Paris, N°. Spécial, août 1999, pages 52 – 59.

² MERRIEN (François-Xavier), *L'État-providence*, Paris, PUF, 2000 (2^{ème} Édition corrigée ; 1997 1^{ère} Édition). Collection « *Quesais-je ?* ».

³ CHEVALLIER (Jaques), *Le service public*, Paris, PUF, 1997. 4^{ème} édition (1^{ère} édition 1987). 128 p. Page 115.

⁴ DAVEZIES (Laurent), BESNAINOU (Denis), *Développement régional et politiques structurelles au Mexique*, Paris, OCDE, 1998, 139 p. Collection « Développement Territorial ».

⁵ COING (Henri), Décentralisation et gérance privé à Monagas : à quoi servent les contrats ? in « *Faire parler les réseaux* » : l'eau – Europe-Amérique Latine, Séminaire International CNRS, Paris, 20-21 janvier 2000. Page 6.

2.1 L'État mexicain au XX^e siècle

Les États-Unis Mexicains, nom officiel du Mexique, constituent une république fédérale composée de 31 régions politiquement indépendantes appelées États fédérés⁶ et d'un District Fédéral. Celui-ci est le siège des trois pouvoirs qui composent le gouvernement : le pouvoir exécutif (un président de la république élu au suffrage universel direct pour un mandat unique de six ans), le pouvoir législatif composé de deux chambres, celle des sénateurs⁷ et celle des députés⁸, et le pouvoir judiciaire (Cour suprême de justice). Dans le cas des députés et des sénateurs, le cumul des mandats et la réélection immédiate ne sont pas autorisés.

Peuplé d'environ cent millions d'habitants en 2000⁹, le Mexique a une superficie de 1.967.183 kilomètres carrés¹⁰. Ses limites naturelles sont : à l'est, la mer des Caraïbes et le Golfe du Mexique ; à l'ouest, l'océan Pacifique. Au nord, le Mexique partage une frontière de 3.100 kilomètres avec les États-Unis d'Amérique et au sud la frontière est partagée avec le Belize et le Guatemala, sur 250 et 950 kilomètres respectivement.

Colonie espagnole¹¹ pendant presque trois siècles, le Mexique a obtenu son indépendance en 1821 après une guerre de dix ans contre les Espagnols. Cent ans à peine après l'indépendance, le dernier dictateur militaire quitte le pays définitivement au moment où commence la Révolution mexicaine en 1910. Entre 1810 et 1910, la jeune république a vécu des guerres civiles, l'échec des tentatives d'instauration de monarchies, des interventions d'armées étrangères, la construction des institutions d'une république ainsi qu'une dictature militaire qui a été initiée avec la réélection du général Porfirio Díaz¹².

2.1.1 L'après Révolution mexicaine

L'histoire mexicaine au XX^e siècle connaît plusieurs étapes. La première commence avec la Révolution et couvre la période de la stabilisation de la vie politique nationale (des

⁶ « *Estados federales* » en espagnol.

⁷ Il y a un total de 128 sénateurs, quatre par chaque état fédéré.

⁸ Ils sont au nombre de 500 dont 400 élus par suffrage direct et 100 par majorité proportionnelle.

⁹ Plus précisément 97.361.711 habitants, INEGI, *XII Censo de Población y Vivienda*, 2000, Resultados preliminares, México, INEGI, 2000 Page 5, cité par INEGI, *Estadísticas del Medio Ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana 2000*, Aguascalientes, INEGI, 2001. 316 p + índice.

¹⁰ Soit quatre fois la France approximativement. CFCE, *Mexique*, Paris, Centre Français de Commerce Extérieur, 1995. 222p. Page 5.

¹¹ Le fait d'avoir été colonie espagnole façonnera le système hydraulique de la ville capitale. Cf. infra Chapitre 2.

¹² Les réélections consécutives pour périodes de quatre ans (de 1880 à 1910) de Diaz ont marqué une étape décisive dans la vie du pays ainsi que de prise de position définitive d'interdire cette pratique par les acteurs de la politique nationale.

années 1910 à 1940) ; puis, le moment de l'essor économique du pays (des années 1940 à 1970) ; et enfin, la crise économique (des années 1970-1990).

La figure 2.1 montre la localisation géographique du Mexique par rapport au continent américain. Et la figure 2.2 présente les distances et coordonnées extrêmes du pays.

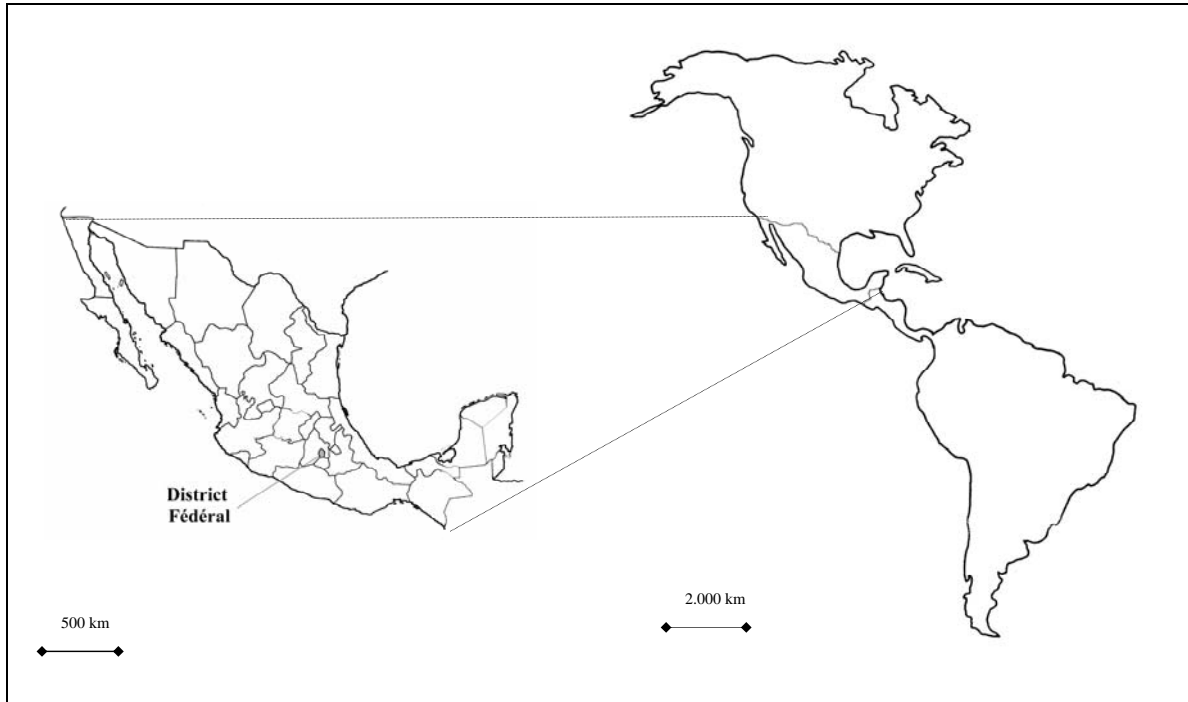


Figure 2.1 Localisation géographique du Mexique et division politique des 32 États fédérés.

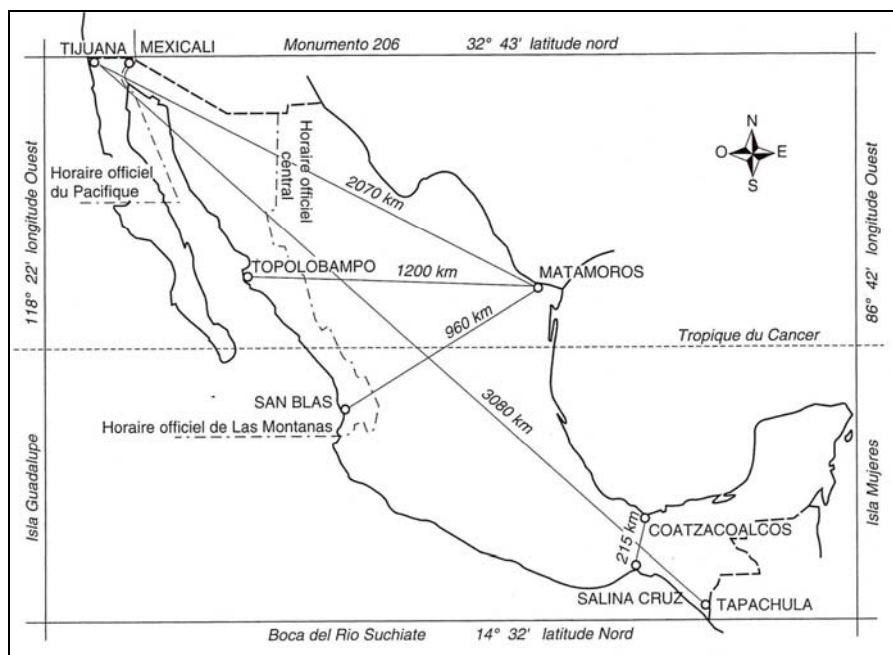


Figure 2.2 Distances et coordonnées extrêmes du Mexique.

Source : MUSSET (Alain), *Le Mexique*, Paris, Masson & Armand Colin Éditeurs, 1989, 1996, 274 p. Page 18.

Premiers efforts de reconstruction nationale

A l'aube des années 1910, les paysans se soulèvent contre le gouvernement. Le « *Plan de San Luis* » de Francisco I. Madero – dont le bras armé au nord du pays a été Pancho Villa – appelle à la rébellion armée contre le Président Porfirio Diaz afin d'éviter une nouvelle réélection. Au sud, Emiliano Zapata, avec l'« *Plan de Ayala* », se soulevait également. Avec cette guerre civile, le Mexique entre dans une période d'instabilité sociale et politique¹³.

Lorsque le Général Alvaro Obregón arrive à la présidence de la république en 1920, il cherche à établir « *un gouvernement stable dirigé par un chef d'État puissant de par la Constitution et pratiquant une économie financière saine* »¹⁴. Une de ses mesures plus importantes est la formation des « *ejidos* »¹⁵, petites parcelles de terrain qui étaient octroyées aux agriculteurs pauvres, qui pour la plupart avaient participé à la révolution. Par ailleurs, ayant constaté que le Mexique ne s'orienté pas comme la Russie après sa révolution vers le communisme, le gouvernement des États-Unis décide de renouer les liens diplomatiques avec le gouvernement mexicain qu'il reconnaît en 1923¹⁶.

En 1924, arrive à la présidence de la République le général Plutarco Elias Calles. Il gouverne officieusement (les mandats présidentiels ne dépassant pas 4 ans, sans réélection) jusqu'en 1934. Suite à la réélection et à l'assassinat d'Obregón en 1928, trois présidents assurent le pouvoir en très peu de temps : Emilio Portes Gil (intérimaire) de 1928 à 1930 ; Pascual Ortiz Rubio (qui démissionne) de 1930 à 1932 ; Abelardo Rodríguez (comme substitut du précédent) de 1932 à 1934.

La création de la première centrale ouvrière, Confédération Révolutionnaire Ouvrière Mexicaine (Confederación Revolucionaria de Obreros Mexicanos, CROM) en 1918¹⁷ et la création du Parti National de la Révolution (Partido Nacional de la Revolución, PNR¹⁸) sont des mesures essentielles prises pendant cette période troublée pour stabiliser la vie politique

¹³ Selon Bernal, contrairement à la croyance générale, la Révolution n'a pas été accompagnée par une diminution de la capacité industrielle du pays. BERNAL (Ignacio), *Apuntes para la Historia de la infraestructura en México*, México, Banobras, 1997. Page 35-36.

¹⁴ HUMBERT (Marc), *Le Mexique*, Paris, PUF, 1997 5ème édition, 127 p. Collection « Que sais-je ? » n° 1666. 1ère édition 1976. Page 24.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibid*, Page 25.

¹⁷ A la suite de laquelle plusieurs centrales ouvrières sont créées. Cf. ZAPATA (Francisco), Le syndicalisme mexicain dans un contexte de crise économique et politique, in *Problèmes d'Amérique latine, Le Mexique en recomposition : société, économie et politique*, Paris, La Documentation Française, N° 27 octobre – décembre 1997. Pages 121-136.

¹⁸ Fondé par Calles en 1929 et qui sera transformé en PRI en 1946. Ce parti survit d'ailleurs jusqu'à nos jours. Voir infra. GAUTHIER (A.), CAZES (G.) et RAYNAUD (A.), *Le Mexique. Atouts et problèmes d'un pays émergent*, Paris, Bréal, 1996. 207 p. Page 34.

du pays. Il faut remarquer qu'à partir de ce moment et jusqu'en 2000, tous les présidents et ministres de la république et presque tous les gouverneurs des États fédérés appartiendront à ce parti politique ; ce sera également le cas de presque tous les députés et sénateurs et de la plupart des présidents municipaux¹⁹. En 1938, le PNR change son nom en Parti de la Révolution Mexicaine (Partido de la Revolución Mexicana, PRM) et en 1946, il a pris le nom définitif de Parti de la Révolution Institutionnelle²⁰ (Partido Revolucionario Institucional, PRI).

La promotion du développement économique

Les premières mesures prises par les gouvernements issus de la Révolution mexicaine sont la création des institutions pour promouvoir le développement économique. Ainsi, en 1925, la Banque du Mexique (« *Banco de México* ») voit le jour. Cette première mesure visait à stabiliser l'économie mexicaine. Les années suivantes voient la création de quatre autres banques de développement. Trois d'entre elles avec une orientation sectorielle.

La Banque du Crédit Agricole a été créée en 1926²¹. L'objectif de cette institution était, d'un côté, d'octroyer des fonds et des crédits pour les équipements agricoles; de l'autre, d'encourager, de réglementer et de surveiller le fonctionnement des sociétés régionales et locales de crédit. Ce qu'on cherchait avec la création de cette banque était, outre l'octroi de ressources financières au secteur agricole (le plus affecté par la Révolution mexicaine), de faire fonctionner ces ressources de façon efficace.

La deuxième banque de développement, créée en 1933²² par le gouvernement, est la Banque nationale de crédit immobilier²³, urbain et de travaux publics. L'objectif de cette banque était d'aider les États fédéraux et les municipalités, à financer les travaux d'infrastructure et d'équipement urbain nécessaires aux activités économiques. Les investissements publics sont employés pour réduire les coûts de transport et pour encourager l'intégration des régions du pays. Cet objectif associé à la création de la Commission des chemins en 1925.

¹⁹ En fait, la municipalité d'Aguascalientes, la première municipalité du PRI à déléguer le service public de l'eau à une entreprise privée, a aussi été la première à perdre des élections municipales, en partie à cause de ce contrat de concession (parmi d'autres raisons). En effet, dans le domaine de l'eau récemment ouvert à la participation des entreprises privées, au Mexique on ne prêtait pas beaucoup attention à ce qui se passait à l'étranger (Buenos Aires par exemple) mais plutôt aux événements de cette ville moyenne mexicaine.

²⁰ GAUTHIER, *Opus Cit.* Page 34.

²¹ ROGOZINSKI (Jaques), *La privatización en México. Razones e impactos*, México, Trillas, 1997. Page 62.

²² *Ibidem.*

²³ Hypothécaire.

La troisième institution financière du pays, créée par l'administration fédérale, est la « *Nacional Financiera* » (National de financement), fondée en 1934²⁴ par le nouveau président Lázaro Cárdenas²⁵. Dès sa création, le but de cette banque²⁶ est d'octroyer des crédits et du conseil au secteur industriel national.

La création de ces institutions de crédit s'explique par la crise économique que le Mexique subit depuis la fin des années 1920 à laquelle s'ajoutent les premières années de la grande dépression économique mondiale. Il fallait tenter de stabiliser l'économie nationale face aux déséquilibres de l'économie mondiale.

La crise économique mondiale a affecté de manière importante l'économie mexicaine. A cette époque, le Mexique conserve d'importants rapports commerciaux avec le reste du monde. Une fois la crise mondiale déclenchée, les exportations mexicaines diminuent et cela entraîne une contraction de l'économie interne. Comme partout dans le monde, cette crise économique mondiale conclut à une intervention plus active de l'État dans les activités économiques, non seulement comme régulateur mais aussi comme producteur et comme administrateur. C'est ainsi que la politique économique du président Lázaro Cárdenas s'est fondée sur trois grands axes : premièrement, le contrôle direct du gouvernement sur les ressources naturelles et les industries stratégiques ; deuxièmement, le développement des dépenses publiques ; troisièmement, la construction d'infrastructures productives et sociales nouvelles²⁷.

En ce qui concerne le premier axe, le gouvernement mexicain de l'époque prend l'une des décisions les plus importantes pour le futur du pays (les conséquences en sont encore visibles aujourd'hui) lorsqu'il décide de publier le décret de nationalisation du pétrole. En effet, après un processus d'expropriation difficile et complexe²⁸, les 17 entreprises pétrolières étrangères sont nationalisées le 18 mars 1938 suite à un long conflit entre les entreprises étrangères et les ouvriers mexicains.

Les entreprises étrangères pensaient que le gouvernement mexicain les rappellerait vite. Toutefois, l'administration de l'industrie pétrolière fut prise en charge par les ouvriers

²⁴ ROGOZINSKI, *Opus cit.*

²⁵ Dont la période de mandat présidentiel est dorénavant de six ans et non plus de quatre comme auparavant (selon le « Plan sexennal » créé à l'intérieur du PNR).

²⁶ Elle existe encore.

²⁷ Rogozinski, *Opus cit.*, Pages 63-64.

²⁸ Etant donné que les groupes pétroliers étrangers ne voulaient pas vendre leurs entreprises localisées au Mexique.

mexicains. Ceux-ci, améliorèrent même les processus de production²⁹. Selon F. Benitez, « les prix pratiqués par les entreprises privées pétrolières étrangères étaient plus élevés au Mexique qu'ailleurs ce qui était une entrave pour le développement économique de la nation »³⁰. Cette décision marque un tournant non seulement pour la vie économique du pays mais aussi pour la vie sociale, car elle vivifia le nationalisme mexicain en montrant la possibilité de nationaliser et d'exproprier les entreprises étrangères. De plus, elle a ouvert la voie à la définition comme biens nationaux de la pétrochimie, la sidérurgie, l'électricité et l'eau. Cela a contribué à ancrer dans la société mexicaine la notion de leur gestion publique.

En ce qui concerne les autres axes de sa politique économique, le président Cárdenas décide de créer une entreprise nationale de chemin de fer à caractère public. Cette entreprise sert à unifier et à mettre sous la houlette du gouvernement les 17 entreprises de transport ferroviaire fondées pendant l'époque connue comme « porfiriato »³¹. La Banque du Commerce Extérieur est créée en 1937³², avec pour mission de financer et de conseiller sur les techniques d'opérations industrielles et de commerce en relation avec les exportations.³³

C'est également pendant le mandat de Lázaro Cárdenas que le décret de création de la Commission Fédérale d'Electricité est publié en 1937. Il s'agit d'une entreprise entièrement publique ayant pour mission de construire et gérer l'infrastructure nécessaire à la production, la distribution, la facturation et l'encaissement des consommations en énergie électrique des divers usagers : industriels, agricoles, administratifs et domestiques de tout le pays.

C'est ainsi que nous pouvons distinguer deux étapes dans cette période post-révolutionnaire. La première est consacrée à la création des institutions financières pour le développement économique du pays. Pendant la deuxième, l'État participe plus directement à l'économie nationale. Ces deux périodes ont été consacrées à la recherche de la stabilité économique et sociale du pays, tant désirée pendant la période révolutionnaire. Le nombre total d'entreprises publiques et parapubliques créées pendant cette période s'élève à 36.

²⁹ BENITEZ (Fernando), *Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana*, Tomo II, México, Fondo de Cultura Económica, 1984 (Primera edición en "Biblioteca joven"; 1977 1ª Edición). Pages 117-174.

³⁰ *Ibidem*, Page 120.

³¹ Commencée en 1876 avec la première élection du général Porfirio Diaz et finie en 1910 avec la Révolution.

³² Par Lázaro Cárdenas, HUMBERT, *Opus Cit.* Page 31.

³³ ROGOZINSKI, *Opus cit.*, Page 64.

2.1.2 De l'essor (1941-1970)...

Naissance et essor du nationalisme mexicain

Pendant la période des années 1941 à 1954, l'économie mexicaine est affectée par des événements mondiaux tels la deuxième guerre mondiale et la guerre de Corée. En effet, la guerre commencée en 1939, et dans laquelle s'investissent les États-Unis à la fin de l'année 1941, modifie indirectement l'économie mexicaine. Cette situation ne reste pas sans conséquence pour le Mexique, car elle marque le début d'une nouvelle politique adoptée désormais par le gouvernement mexicain : la protection de la production nationale à travers la substitution des importations³⁴.

Selon Rogozinski, autre situation observée pendant ces années est l'entrée de capitaux étrangers. Le taux moyen de croissance économique observé pendant la période 1941-1945 est de 6 %³⁵, conséquence de la combinaison de la protection de l'industrie nationale et de l'arrivée de ces capitaux étrangers. L'État décide de contribuer à cette croissance des industries privées en créant des entreprises publiques dédiées à la production des biens intermédiaires dont les premières avaient besoin. Il sait que les entreprises privées mexicaines ne peuvent pas apporter les capitaux que demandent les investissements dans les branches de l'industrie ayant un retour sur investissements de longue durée. La création d'entreprises pour la production d'acier, nécessaire aux industries privées, ainsi que d'entreprises pour la production d'engrais, indispensables au développement de l'agriculture, sont deux exemples de cette politique³⁶.

Pour des raisons financières, le secteur privé ne peut pas prendre en charge la création et l'administration des industries de produits intermédiaires. L'état de l'économie ne permet pas de disposer, à l'échelle nationale, des fonds privés nécessaires à de tels investissements. Par ailleurs, il est impossible de trouver ces capitaux sur les marchés internationaux à cause du conflit armé que le monde vit alors³⁷. Il faut signaler aussi que le pays sort de la révolution et que la stabilité politique n'a été atteinte qu'avec la formation du Parti de la révolution mexicaine. De cette manière, nombre des investissements nécessaires au développement économique et social du Mexique tels les infrastructures et les services techniques en réseau

³⁴ L'intention étant de limiter « les achats de l'extérieur qui risquaient de concurrencer les produits fabriqués dans le pays » GAUTHIER, *Opus Cit.* Page 36.

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ ROGOZINSKI, *Opus cit.*, Page 65.

³⁷ HUMBERT (Marc), *Le Mexique*, Paris, PUF, 1997 5ème édition, 127 p. Page 31.

restent à la charge de l'État car ils demandent des capitaux élevés et également de longues périodes d'immobilisation.

Toujours avec l'objectif d'atteindre la paix sociale, d'améliorer les conditions de vie des travailleurs et la productivité de la main d'œuvre mexicaine, le gouvernement se lance à la même époque dans la création d'institutions de santé publique, afin d'assurer la santé de la main d'œuvre et de répondre aux aspirations de la Révolution mexicaine. C'est ainsi qu'est fondé, en 1942, l'Institut mexicain de la sécurité sociale (« *Instituto Mexicano del Seguro Social* »³⁸).

Avec la fin de la deuxième guerre mondiale, la protection dont bénéficiait l'industrie mexicaine s'achève. Les capitaux reçus pendant le conflit armé sortent du pays et ce mouvement provoque une dévaluation de la monnaie. Le gouvernement mexicain continue, d'un côté, sa politique protectionniste en poursuivant la substitution aux importations, et de l'autre, avec une implication croissante dans l'économie nationale. Dans ce contexte, le président de la république reçoit des attributions extraordinaires octroyées par la Loi d'attributions du pouvoir exécutif en matière économique, publiée en 1942. Cette loi concède un fort pouvoir au chef du pouvoir exécutif sur la politique économique qui va du contrôle direct des prix des produits des entreprises et des services publics et la détermination des taxes sur les produits étrangers, jusqu'à la création directe et personnelle d'institutions publiques ainsi que d'entreprises publiques et parapubliques.

L'arrivée du premier Président non issu des rangs militaires mais issu de l'Université Nationale avec une formation d'avocat, Miguel Alemán, marque la suite de la politique entreprise par son prédécesseur en stimulant l'industrialisation et, surtout, en essayant d'industrialiser le secteur agricole. Cette décision marque aussi un clivage dans l'histoire du Mexique pour l'utilisation de l'eau. D'une part, parce que les décisions sont désormais prises depuis le centre, c'est-à-dire la capitale du pays ; de l'autre, parce qu'un des outils du développement de cette politique est la gratuité de l'eau pour les agriculteurs. A ce propos, le gouvernement entreprend de grands travaux d'infrastructure pour aider l'industrie et l'agriculture (surtout l'agriculture industrielle). Selon Humbert « ces investissements en irrigation étaient destinés exclusivement à l'agriculture privée, commerciale, exportatrice bien souvent »³⁹. On observe deux autres phénomènes pendant cette période : l'inégalité croissante

³⁸ Encore en fonctionnement.

³⁹ HUMBERT, *Opus cit.* Page 32.

de la distribution des revenus et la concentration géographique excessive du secteur industriel dans le District Fédéral⁴⁰.

La guerre de Corée, au début des années 1950, occasionne dans l'économie mexicaine des résultats similaires à ceux de la deuxième Guerre mondiale, bien que de moindre ampleur. A la fin de la guerre, se présentent deux faits importants pour l'économie nationale : d'abord, la diminution de la demande d'exportations, puis une forte sortie de capitaux. Afin de les compenser, le gouvernement décide d'accroître les exportations et de restreindre les importations ; de ce fait, au cours de l'année 1954, les tarifs douaniers pour les produits d'importation sont augmentés et la monnaie est encore dévaluée par le gouvernement pour protéger les produits d'exportation.

Outre le renforcement des mesures de protection adoptées lors de la deuxième guerre mondiale, l'État continue à jouer activement son rôle de propriétaire d'entreprises y compris dans les secteurs non stratégiques pour l'économie nationale. Ainsi donc, à la fin de l'année 1954, le secteur parapublic mexicain compte 144 entreprises et organismes publics, autrement dit, 108 de plus qu'en 1940⁴¹.

Le miracle économique mexicain

Pendant la période de 1955 à 1970, l'économie mexicaine est caractérisée par de forts taux de croissance et de bas taux d'inflation ; cette période est dénommée « étape de développement stabilisateur » ou « miracle mexicain ». Durant cette période, le moteur de l'économie nationale est le secteur industriel. Celui-ci continue de profiter de la protection gouvernementale sous la forme de subventions financières et fiscales directes, de facteurs de production à bas prix (produits par les entreprises publiques, surtout en ce qui concerne l'énergie), et de barrières douanières élevées pour les produits étrangers.

Durant le mandat correspondant au gouvernement d'Adolfo López Mateos (1958-1964), L'État réalise une série de nationalisations concernant la sidérurgie – création des « Altos Hornos de México » –, la pétrochimie, étend en 1960 la Compagnie Fédérale d'Électricité (« Compañía Federal de Electricidad » créée en 1937 par Lázaro Cárdenas) et rachète progressivement les principales sociétés minières. Gustavo Díaz Ordaz, son successeur à la présidence (1964 – 1970), prend la décision⁴², de créer des « maquiladoras »,

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ ROGOZINSKI, *Opus cit.* Page 66.

⁴² Reprise après par les gouvernements des années 1990.

sorte d'usines frontalières dont l'objectif est de réaliser la finition ou le montage des produits américains. Toutes ces mesures sont prises sans considération aucune pour l'environnement⁴³.

Les effets de ces décisions prises en faveur de l'octroi de subsides directs aux industriels se présentent sous deux formes : d'abord, en disposant de produits intermédiaires et matières premières à très bas prix, et parmi ces dernières, l'eau gratuite ; ensuite en concourant à l'accroissement des dettes des entreprises publiques constamment déficitaires. Ces décisions se traduisent non seulement par une perte de compétitivité sur les marchés internationaux pour le secteur industriel mexicain en général et pour le secteur primaire en particulier.

La croissance dans le secteur industriel entraîne aussi des conséquences dans le domaine de l'emploi. En favorisant l'industrie, le gouvernement déclenche un intense exode rural vers les villes industrielles. Ainsi, Mexico, Guadalajara et Monterrey constatent une augmentation accélérée de leur population et, par voie de conséquence, de la demande envers leurs services publics urbains.

Du point de vue macroéconomique, la politique économique est centrée sur le maintien d'un déficit public bas. La Banque de Mexico ayant la capacité de les financer, les taux d'inflation sont maintenus à la baisse, ce qui se traduit par des taux de croissance élevés. Dans le Tableau 2.1, sont présentés l'évolution du déficit fiscal du secteur public en pourcentage du PIB, le taux de croissance du PIB réel et le taux annuel d'inflation pour la période 1955 – 1970.

La combinaison des facteurs économiques – montrés dans le Tableaux 2.1 – : des déficits autour de 1 %, et des taux d'inflation proches de 5 %, permettent un taux de croissance annuel moyen supérieur à 7 % pendant cette période de référence. C'est pourquoi cette période est connue comme celle du « miracle économique mexicain ». Malgré cet essor économique, les investissements privés ne se diversifient pas, ils se sont concentrés dans certaines industries et c'est l'État qui prend en charge l'administration directe des industries produisant des biens intermédiaires, toujours à des prix profitant de subventions pour le secteur privé. De cette manière, l'État multiplie alors sa participation directe dans les secteurs énergétique, pétrolier et des transports afin de favoriser la croissance économique. Le

⁴³ Lorsque nous avons visité les sites de décharge des installations du Rio Bravo (ou Rio Grande aux USA), principal milieu aquatique des décharges des « *maquiladoras* » mexicaines, nous avons pu constater les répercussions environnementales de ces installations. Cette décision reviendra quelques années plus tard lors de l'ouverture de plusieurs appels d'offre pour traiter les décharges des eaux usées des régions où ces « *maquiladoras* » se localisent. Aucune ou très peu d'entre elles ont fonctionné correctement.

gouvernement adopte une politique de protection de l'emploi en prenant aussi en charge les entreprises en banqueroute.

Parallèlement à la prise en charge de secteurs entiers de production primaire, le gouvernement mexicain décide de créer des entreprises et organismes pour transférer des subventions aux secteurs en difficulté suite à la politique de « substitution aux importations ». Dans ce contexte, pour citer quelques exemples, l'État mexicain prend en charge la production de café (Institut Mexicain du Café), de sucre ((Financière Nationale du Sucre), des denrées élémentaires pour l'alimentation de base (Compagnie Nationale des Denrées Populaires : CONASUPO). De même, une des mesures prises par le gouvernement en faveur des travailleurs de l'État est la création de leur Institut de sécurité et services sociaux (Institut de santé et de sécurité sociale des travailleurs de l'État, ISSTE).

C'est également pendant cette période que l'État décide aussi de prendre en charge des entreprises qui se trouvaient en difficultés financières ou proches de la faillite pour éviter la perte d'emplois. Des exemples de cette politique de protection de l'emploi sont la prise en charge de l'administration d'organismes très différents les uns des autres - des Aéroports et des Instituts de recherche (comme l'Institut Mexicain du Pétrole) par exemple -. Au total, le nombre d'entreprises publiques était de 272 à la fin de cette période⁴⁴.

Déficit fiscal	Taux réel de croissance (% du PIB)	Crédit de la Banque de Mexico au gouvernement*	Croissance réelle du PIB (%)	Taux d'inflation**
1954	1.0	4.9	10.0	10.8
1955	0.3	16.1	8.5	12.3
1956	0.4	4.8	6.8	7.0
1957	0.8	5.8	7.6	6.8
1958	0.7	11.5	5.3	5.5
1959	0.6	2.5	3.0	4.0
1960	0.8	4.9	8.1	4.9
1961	0.7	1.7	4.9	3.4
1962	0.4	1.1	4.7	3.0
1963	0.3	0.7	8.0	3.1
1964	0.8	2.2	11.7	5.6
1965	0.8	3.6	6.5	2.3
1966	1.1	4.3	6.9	4.0
1967	2.1	2.9	6.3	2.9
1968	1.9	1.4	8.1	2.4
1969	2.0	3.5	6.3	3.9
1970	3.4	5.0	6.9	4.5
Moyenne	1.12	4.52	7.04	5.08

Tableau 2.1. Situation macroéconomique du Mexique dans la période 1954 – 1970.

* Exprimé comme % du PIB. ** Taux d'inflation annuel moyen.

Source : Rogozinski, *La privatización en México. Razones e impactos*, México, Trillas, 1997. Page 68.

⁴⁴ ROGOZINSKI, *Opus cit*, Page 70.

2.1.3 ... à la crise économique

Temps de crise économique récurrente

La situation économique change beaucoup au cours des années 1970 et au début des années 1980. Au fur et à mesure que l'État assume un rôle de plus en plus actif dans l'économie nationale, les dépenses publiques s'accroissent considérablement. En même temps, les revenus de l'État n'augmentent guère. Les conséquences ne se font pas attendre. Rogozinski établit que les dépenses publiques augmentent de 24,8 % du PIB en 1971 à 37,9 % en 1976 et que les dépenses du secteur public augmentent aussi en passant de 13,4 % à 17,8 % du PIB pendant la même période⁴⁵. De même, il indique que trois aspects de cette période méritent réflexion. Premièrement, la courte durée des périodes considérées pour la planification de l'activité économique du pays⁴⁶. Deuxièmement, la création des entreprises publiques s'effectue sans réaliser une évaluation sociale ou économique et sans considérer des analyses coûts-avantages des projets mis sur pied. Enfin, au cours de cette période, le gouvernement accentue sa volonté d'aller à la rescousse des entreprises en difficultés financières pour éviter les pertes d'emplois. Un exemple d'acquisition d'entreprise privée en banqueroute, cité par Rogozinski, est le cas des « Lignes aériennes mexicaines ». Les capitaux investis dans l'opération (2 000 millions de dollars de l'époque équivalant à la construction de 240 hôpitaux et à plus de 3 000 kilomètres d'autoroutes qui auraient été construits au bénéfice du plus grand nombre) ne bénéficient qu'à 4 % de la population⁴⁷ mais permettent à 12 000 travailleurs de garder leur emploi. La découverte de nappes pétrolières et l'augmentation rapide des prix du pétrole changent beaucoup la donne pendant les années 1970. Confiant dans ses réserves pétrolières, le gouvernement se surendette pour payer les investissements qu'il a entamés. Rogozinski indique que cet essor pétrolier fait oublier toute discipline financière et que la conséquence de cette indiscipline a été une nouvelle dévaluation de la monnaie en 1976, à la fin du mandat de Luis Echeverría⁴⁸.

Le Tableau 1.2 montre les conditions économiques année par année dans la période de référence.

⁴⁵ *Ibidem*, Page 71.

⁴⁶ La durée de planification économique correspond normalement à celle du mandat présidentiel qui dure six ans.

⁴⁷ *Ibidem*, Page 72.

⁴⁸ *Ibidem*, Page 73.

Année	Croissance réelle du PIB	Taux d'inflation *	Déficit public en % du PIB	Investissement privé en % du PIB	Investissement public en % du PIB
1971	4.2	5.4	2.3	15.6	4.6
1972	8.5	5.0	4.5	14.4	5.9
1973	8.4	12.0	6.3	14.2	7.2
1974	6.1	23.7	6.7	16.0	7.2
1975	5.6	15.1	9.3	15.0	8.7
1976	4.2	15.8	9.1	14.4	7.9
1977	3.5	28.9	6.3	15.2	7.6
1978	8.3	17.5	6.2	14.8	8.7
1979	9.2	18.2	7.1	16.2	9.8
1980	8.3	26.3	7.5	17.5	9.6
1981	8.0	28.0	14.1	14.4	12.9
1982	-0.6	58.9	16.9	12.4	10.2
Moyenne	6.14	21.23	8.03	15.01	8.36

Tableau 2.2 Conditions économiques nationales pendant la période 1971 – 1982.

* Taux d'inflation moyenne annuelle. Source : Rogozinski Source : Rogozinski, *La privatización en México. Razones e impactos*, México, Trillas, 1997. Page 72.

La richesse pétrolière mexicaine s'accompagne de la continuation de la politique d'achat d'entreprises privées et permet à l'État d'injecter de l'argent dans des secteurs entiers (par exemple, l'expropriation de la banque privée nationale en septembre 1982). Ainsi, à la fin de la période 1971–1982, l'État compte un total de 1 155 entreprises et organismes publics, soit 883 de plus qu'au début de la période des nationalisations. Cette situation ne sert pas à améliorer les conditions économiques du pays, car la dette externe s'élève à 58,1 milliards de dollars et le taux d'inflation annualisé en janvier 1983 s'élevait à 243 %⁴⁹. Face à un telle situation, le gouvernement suivant, dont le mandat commence en 1982 avec le président Miguel de la Madrid Hurtado, décide de changer de modèle économique et d'appliquer une série de mesures connues sous le nom de « Réforme de l'État ». En 1985, le programme de privatisation des entreprises publiques et parapubliques commence au Mexique.

La figure 2.2 montre l'évolution du nombre d'entreprises publiques mexicaines. On observe d'abord une croissance accélérée jusqu'aux années 1970 et puis un très net recul à partir des années 1980, ce qui montre le changement radical de cap des politiques publiques mexicaines à partir de cette période.

⁴⁹ *Ibidem*, Page 64.

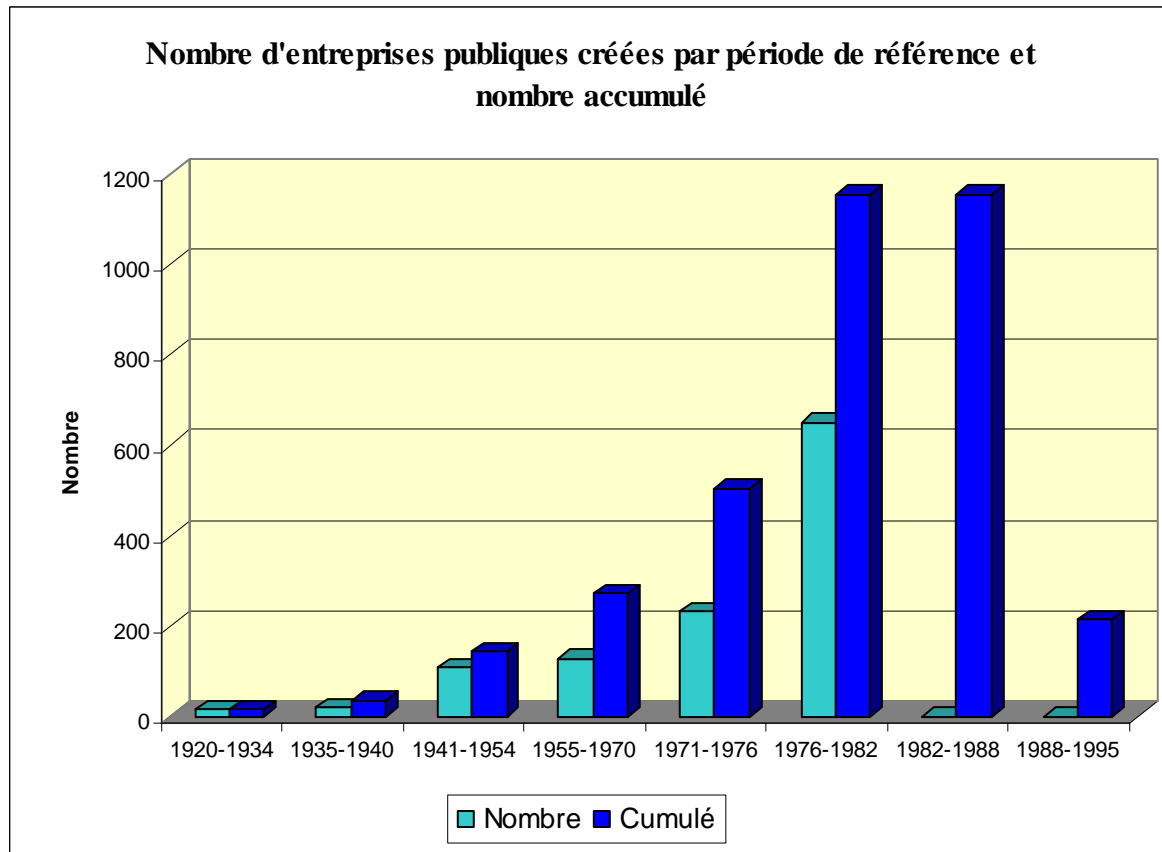


Figure 2.2 Évolution du nombre d'entreprises publiques mexicaines pendant la période 1920–1995.
 Source : Rogozinski Source : Rogozinski, *La privatización en México. Razones e impactos*, México, Trillas, 1997. Page 73.

2.2 La nouvelle politique publique nationale du secteur de l'eau

Le secteur de l'eau n'a jamais été considéré comme une industrie au Mexique⁵⁰. Il s'agit d'un service public dont la responsabilité du fonctionnement relève de l'État national, des états fédérés ou des municipalités, selon la taille et l'envergure des problèmes urbains ou régionaux auxquels l'administration doit faire face pour assurer son approvisionnement.

2.2.1 L'évolution institutionnelle du secteur de l'eau

C'est l'article 27 de la Constitution politique de 1917 qui encadre juridiquement l'utilisation de l'eau dans le pays⁵¹. En général, il est établi que l'eau est propriété de la Nation. Plusieurs lois déterminent les modalités de l'utilisation de cette ressource. Une fois que la situation politique du pays fut stabilisée après le mouvement armé de la Révolution

⁵⁰ L'expression « industrie de l'eau » apparut pour la première fois au Mexique lors de l'expérience de la participation des entreprises privées dans la gestion du service de l'eau du DF dans un document de présentation par le Directeur général de la CADF, Carlos Casasús en *Una nueva estrategia de agua para la ciudad de México*, Institute for International Research, Servicios de Aguas municipales. 19-20 de julio de 1994. México, D.F..

⁵¹ Cet article a pris comme base l'article 27 de la Constitution politique de 1857.

mexicaine, les gouvernements ont mis en place des politiques pour le secteur de l'eau au travers de lois réglementant la priorité de l'utilisation pour les ménages, l'agriculture et l'industrie ; plusieurs se sont succédées. La première est celle de 1926, dénommée « Loi fédérale des eaux d'irrigation ». Elle a établi les bases de la construction des ouvrages d'irrigation. En août 1929 a été publiée la « Loi des eaux » qui a établi les conditions pour obtenir les permis de construction et de concession aux particuliers pour l'irrigation.

La « Loi de propriété des eaux nationales » du 30 août 1934, avec son règlement du 24 mars 1936, se substitue à la précédente. Cette loi réaffirme la propriété de la nation sur la ressource hydraulique et elle octroie des pouvoirs au président de la république pour établir les règlements d'utilisation de l'eau. Elle établit aussi la possibilité d'organiser le service par « conseils »⁵² d'eau. L'objet de la nouvelle « Loi d'irrigation » du 30 décembre 1946, qui révoque celle de 1926, est de promouvoir et de diriger la planification, les projets, la construction, l'exploitation des ouvrages d'irrigation, le drainage des terrains et la protection d'autres ouvrages liés à l'utilisation de l'eau⁵³.

La Loi fédérale d'ingénierie sanitaire du 3 janvier 1948 établit que le gouvernement fédéral, à travers le Secrétariat de ressources hydrauliques, est le responsable de la planification, de l'élaboration et de la mise en place des projets pour l'approvisionnement en eau potable et des réseaux des égouts dans les centres ruraux et urbains du pays, à condition que ces travaux se réalisent avec des fonds publics fédéraux. En outre, cette loi détermine que la supervision de ces travaux repose sur ce secrétariat, même si le financement n'est pas public. Cette politique d'administration de la ressource s'inscrit dans la politique générale du gouvernement d'appuyer le développement industriel et agricole de l'époque à travers des instruments de protection contre la concurrence étrangère⁵⁴.

En 1948 sont créées les « Juntas federales de agua potable »⁵⁵ dont les responsables sont les gouvernements des États fédérés. Selon Alcantara⁵⁶ il s'agit d'un effort pour décentraliser la gestion du service. Ces « juntas » travaillent sous la tutelle du Secrétariat national des ressources hydrauliques. Cette forme d'organisation est maintenue par

⁵² Le terme en espagnol est de «*juntas*», il s'agit d'une sorte d'associations d'acteurs concernés par l'utilisation de l'eau.

⁵³ ROEMER (Andrés), *Derecho y Economía : Políticas públicas del agua*, México, CIDE-Miguel Angel Porrúa– Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1997. 311 p. Page 94.

⁵⁴ ROEMER (Andrés), *Opus Cit.*, Page 94.

⁵⁵ ROEMER (Andrés), *Opus Cit.*, Page 107.

⁵⁶ ALCANTARA PALMA (Virginia), *Marco legal actual de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a nivel local. Una visión de conjunto*, pages 55-66, in Banobras, BANOBRAS, *Federalismo y Desarrollo No. 54: Agua*, México, Banobras, septembre 1997. Page 55.

l'administration pendant plus de trente ans. C'est l'État qui apporte le financement du service grâce à des fonds fédéraux⁵⁷ et, dans une moindre mesure, avec un crédit national ou externe⁵⁸.

Une nouvelle loi concernant l'utilisation des eaux souterraines est publiée en 1956. Son objectif est réserver les eaux géothermales pour la production exclusive d'électricité. L'application du règlement de cette nouvelle loi commence en 1958 et coïncide avec l'expropriation des industries électriques du pays par le président Adolfo López Mateos.

La Loi fédérale de l'eau, 1972

Pour réduire la diversité des lois et règlements dans le secteur de l'eau, une nouvelle loi de l'eau est élaborée en 1972 : la Loi fédérale des eaux, publiée le 11 janvier 1972 dans le Journal Officiel de la Fédération. L'objectif de cette nouvelle loi est de contrôler l'exploitation et l'utilisation des eaux afin de distribuer équitablement les ressources hydrauliques du pays et les préserver.⁵⁹ La stratégie politique du gouvernement est de concentrer le contrôle direct de cette ressource entre les mains du Président de la République à travers le Secrétariat des ressources hydrauliques qui devait se coordonner avec les autres acteurs du secteur : les secrétariats nationaux concernés par l'administration de la ressource⁶⁰ et les autorités locales de l'eau, les « Juntas de agua »⁶¹. Il s'agissait, dans les faits, d'une organisation très centralisée verticalement du haut vers le bas car les « juntas de agua »⁶² sont considérées comme les représentants du Secrétariat national de ressources hydrauliques⁶³. Celui-ci centralisait les fonctions de planification ainsi que l'exploitation du secteur⁶⁴.

En ce qui concerne la détermination des actions à entreprendre et l'amortissement des investissements, la Loi fédérale des eaux de 1972 établit que c'est le président de la république lui-même qui détermine les montants des investissements pour les ouvrages hydrauliques, les périodes d'amortissement ainsi que les montants à récupérer de la part des

⁵⁷ Fondo Federal de Fomento Municipal de juillet de 1972 ; Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado, de janvier de 1976, Mandato Fiduciario de programas d'acción concertada para el desarrollo Urbano de juin de 1981. C. ALCANTARA, *Opus cit.* Page 55.

⁵⁸ ALCANTARA (C.), *Opus cit.* Page 55.

⁵⁹ Article 1, Gobierno de México, *Ley Federal de Aguas*, México, SARH, 1972.

⁶⁰ Article 17, Alinéa V, Gobierno de México, *Ley Federal de Aguas*, México, SARH, 1972.

⁶¹ Article 20, Gobierno de México, *Ley Federal de Aguas*, México, SARH, 1972.

⁶² Conseils d'eau.

⁶³ Article 17, Alinéa IX, Gobierno de México, *Ley Federal de Aguas*, México, SARH, 1972.

⁶⁴ Article 93, Alinéa IX, Gobierno de México, *Ley Federal de Aguas*, México, SARH, 1972.

collectivités locales, qu'il s'agisse des états fédérés ou des municipalités⁶⁵. Le transfert de la responsabilité de la gestion du service vers les municipalités pouvait être effectué une fois complétée la récupération totale des investissements.

La loi de 1972 ouvre la porte à la participation du secteur social, mais uniquement pour apporter la main d'œuvre pour les travaux de construction des réseaux. Dans ce cas, c'est le Secrétariat national des ressources hydrauliques qui réalise les activités techniques de la conception et de la supervision des travaux⁶⁶. Par ailleurs, le paiement des usagers sont considérées comme de contributions à la récupération des investissements mais il ne s'agit pas des obligations. De plus, le non paiement de ces contributions n'implique pas l'interruption du service. Toutefois, il est seulement prévu de limiter le service dans ce cas⁶⁷. De toute façon, comme cette loi n'établit pas les mécanismes qui obligent les usagers à acquitter leurs consommations, cette possibilité est loin d'être exécutée⁶⁸.

Un des points forts de cette nouvelle loi est qu'elle fixe des priorités dans l'utilisation de l'eau : d'abord l'utilisation pour les ménages (domestique), puis pour l'agriculture et, finalement, pour l'industrie⁶⁹.

Il faut souligner que cette loi demeure toujours en vigueur lors des premières expériences de participation des entreprises privées dans la gestion des services urbains de l'eau au Mexique dans les années 1990.

L'évolution de la couverture du service public de l'eau dans le XX^e siècle

En ce qui concerne le secteur de l'eau, l'État providence mexicain réussit à multiplier par neuf la couverture du service d'eau potable en termes de population pendant la période 1929 – 1990. Le taux de couverture a presque doublé puisqu'il est passé à 79,3 % de la population en 1990 (en ayant commencé avec un taux de couverture de 43,3 % en 1950). Il ne faut pas oublier que, dans la période qui va de 1929 à 1990, la population mexicaine est multipliée par cinq en passant de 16 millions et demi en 1929 à 83 millions et demi en 1990. De ce fait, l'action de l'administration publique mexicaine se traduit par la construction des

⁶⁵ Article 16, Alinéa IV, Gobierno de México, *Ley Federal de Aguas*, México, SARH, 1972. Il est à noter que les usagers n'étaient pas concernés clairement dans les termes de cette loi comme éléments économiques pour la récupération des investissements, Alinéa II, Article 35.

⁶⁶ Article 33, Gobierno de México, *Ley Federal de Aguas*, México, SARH, 1972.

⁶⁷ Article 38, Gobierno de México, *Ley Federal de Aguas*, México, SARH, 1972.

⁶⁸ En effet, cette loi n'établit nulle part la pose d'instruments de comptage de la consommation ni de la facturation.

⁶⁹ Article 27, Gobierno de México, *Ley Federal de Aguas*, México, SARH, 1972.

infrastructures nécessaires pour raccorder une ville d'un peu plus d'un million d'habitants tous les ans pendant soixante ans. Le taux de connexion aux égouts a doublé en trente ans en passant de 28,9 % à plus de 63 %.

	1929	1950	1960	1970	1980	1990
Nombre de logements	4 166	5 259	6 409	8 286	12 074	16 035
Population totale	16 552	25 791	34 923	48 225	66 365	83 500
Disponibilité eau potable						
Dans l'immeuble	np	43,4	55,8	61,0	70,7	79,3
Dans le logement	np	899	1 505	3 210	6 022	8 073
	%	17,1	23,5	38,7	49,9	50,3
Hors du logement	np	1 385	2 069	1 845	2 509	4 658
	%	26,3	32,3	22,3	20,8	29,0
Sans connexion	np	2 975	4 339	3 230	3 541	3 305
	%	np	56,6	67,7	39,0	29,3
Disponibilité d'égouts						
Connexion aux égouts	np	Np	1 851	3 440	6 158	10 203
	%		28,9	41,5	51,0	63,6
Sans connexion	np	Np	4 557	4 845	5 916	5 832
	%		71,1	58,5	49,0	36,4

Tableau 2.3 Evolution des taux de couverture du service de l'eau (eau potable et égouts) au Mexique de 1929 à 1990.

Source : Bernal, *Apuntes para la Historia de la infraestructura en México*, México, Banobras, 1998. Cadres n° 42-47 des Annexes 31.

Le taux de recouvrement en eau potable atteint 92,2 % pour la population urbaine⁷⁰ et 60,7 % pour la population rurale en 1995⁷¹. En ce qui concerne la connexion aux égouts, il est de 80,7 % pour la population urbaine et de 29,4 % pour la population rurale.

2.2.2 L'arrivée de l'économie du marché

Au cours des années 1980, l'adoption des principes de l'économie du marché dans la plupart des économies du monde entraîne divers changements politiques et sociaux, ainsi qu'administratifs et juridiques des pays qui ont mis en œuvre de telles mesures. Cette « vague » néolibérale n'épargne pas le Mexique. Comme nous l'avons analysé dans la section précédente, tout au long du XX^e siècle, les règles de la politique et de l'économie mexicaines avaient été élaborées pour permettre à l'État de participer activement à la production des biens et des services, non seulement comme régulateur de cette activité, mais aussi directement

⁷⁰ Il sont considérées comme municipalités urbaines les villes de plus de 2 500 habitants selon la définition de l'INEGI. A l'inverse, celles de moins de 2 500 sont considérées comme rurales.

⁷¹ BERNAL, *Opus Cit*, Tableaux 44 et 46.

comme propriétaire des entreprises publiques ou parapubliques et par la création de monopoles.

Cette situation a amené, d'emblée, de très forts changements dans les domaines technique, économique et, surtout, dans les domaines juridique et réglementaire : la plupart des pays ont dû modifier leur constitution politique nationale et locale pour permettre la participation des entreprises privées à la conception, la réalisation de l'ingénierie, la construction, la mise en œuvre, le financement et l'exploitation des infrastructures nécessaires à la gestion des services publics. Dans plusieurs cas, la participation du secteur privé a été anarchique. Les cadres juridiques n'étant pas encore clairement établis, les efforts économiques et financiers des entreprises privées, souvent extrêmement importants, n'ont pas été compensés par les redevances des collectivités locales (qui n'avaient pas les ressources économiques suffisantes) ou, lorsqu'elles étaient payées, c'était avec un grand retard. Ce retard s'est généralement traduit par de lourdes pertes financières pour les entreprises privées. Par conséquent, les investissements, qui auraient dû être accélérés par cet appel à la participation du secteur privé, ont au contraire été ralentis ou ont, en tout cas, ils ont été moins importants que prévu, alors que les besoins en infrastructures des collectivités ne cessaient de grandir et devenaient de plus en plus urgents. En outre, cette situation s'est aggravée du fait de l'abandon par l'État de son rôle de producteur de services publics de base.

Par ailleurs, il y a aussi des raisons exogènes en faveur de la participation du secteur privé. De nouvelles conditions économiques s'imposent partout dans le monde, souvent sous l'égide des institutions internationales financières (Fonds monétaire international, Banque mondiale, Banques régionales de développement) qui ont accompagné un véritable processus de mondialisation de l'économie. En outre, la situation des pays en développement est moins favorable car la condition posée à ces pays, fortement endettés, pour obtenir de nouveaux prêts de ces institutions financières, est d'ouvrir aux entreprises privées les portes des secteurs productifs auparavant aux mains de l'État, ainsi que celles de la construction des infrastructures et de la gestion des services publics.

Les services publics

En ce qui concerne les services publics, « l'État-providence » mexicain entre aussi dans un processus de changement. L'État décide de conserver uniquement les services à caractère administratif et donc de « privatiser » les services publics à caractère industriel et commercial en considérant que la gestion de ces services peut être prise en charge par des

entreprises privées. En principe, ces services donnent lieu à des échanges marchands et peuvent être financés par des recettes tarifaires⁷².

Au Mexique, comme dans d'autres pays du monde, on a associé au mot « privatisation » toutes les formes de désengagement de l'État de ses anciennes entreprises. Ce mot sert aussi à décrire tous les moyens auxquels on a recours pour développer le rôle du secteur privé, y compris la déréglementation ou l'ouverture d'un marché⁷³. Bien que dans plusieurs cas il ne s'agisse que d'une participation « partielle » des entreprises privées, la population le considère comme une privatisation toujours associée à la perte d'emplois et à la détérioration de la situation économique des ménages. Ce qui semble contredire les objectifs à atteindre avec les privatisations qui est de « susciter la modification du comportement des agents économiques et de créer l'esprit d'entreprise afin d'améliorer la gestion en la soumettant à la discipline du marché, en réduisant le déficit budgétaire de l'État tout en mobilisant l'épargne en favorisant l'actionnariat populaire »⁷⁴. En fait, au Mexique, la privatisation des entreprises publiques a pris des formes variées, chacune pouvant être précédée ou accompagnée d'une restructuration de l'actif et du passif : l'offre publique de vente (OPV) ; la vente commerciale (par appel d'offres ou gré à gré) ; le rachat de l'entreprise par ses dirigeants ou salariés ; l'attribution d'actions au public ou aux salariés à titre gratuit ou à un prix préférentiel ; la conversion de la dette en titres de participation («debt/equity swap») et la liquidation de l'entreprise publique avec la vente de ses actifs⁷⁵.

La privatisation des services publics mexicains a connu des cas de réussite mais aussi de nombreux échecs. Selon Galal, deux exemples de cette privatisation ont connu le succès : l'ancien monopole de la téléphonie et les lignes aériennes nationales⁷⁶.

2.2.3 Un nouveau cadre d'action

Les lignes d'action pour la suppression du monopole

Les services urbains sont des services publics traditionnellement associés aux infrastructures en réseau⁷⁷. Ils jouent un rôle technique mais ils sont aussi des instruments de

⁷² AUBY (J.F.), *La délégation de service public*, Paris, PUF, 1995 p. 10. Collection « Que sais-je ? ».

⁷³ NESTOR (Stilpon), NIGON (Marie), « Les privatisations en Europe, Asie et Amérique Latine : Quels sont les enseignements à tirer ? », in OCDE, *La privatisation en Asie, Europe et Amérique Latine*, Paris, OCDE, 1996. p10.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ GALAL *et al.* *Welfare consequences of selling public enterprises. An empirical analysis*, Washington, Oxford University Press, 1997. 619 p. p. 407-523.

lutte contre l'exclusion, contribuant à la cohésion sociale. A partir des années 1990, le gouvernement mexicain a décidé de permettre la participation des entreprises privées dans la gestion des services de base⁷⁸ des villes au risque de perdre son contrôle politique (perte du vote « clientéliste » dont il avait profité pendant plusieurs décennies).

A ce propos, la Constitution politique a été modifiée en 1983 (article 115) « pour décentraliser les décisions et permettre aux municipalités de choisir la manière de mettre en place et de gérer⁷⁹ les services urbains : eau potable ; assainissement ; éclairage public ; déchets ; marchés ; cimetières ; abattoirs ; voirie, parcs et jardins ; sécurité publique et circulation. Les congrès locaux ont l'attribution de déterminer si les municipalités peuvent mettre sur pied et gérer d'autres services selon les conditions territoriales et socio-économiques des municipalités, ainsi que leur capacité administrative et financière »⁸⁰. Cette délégation se fait en principe sous forme de contrat administratif où une partie contractante doit être une personne morale de droit public et le contrat doit viser l'exécution du service public ou doit comporter des clauses de droit commun⁸¹.

Le changement fondamental du cadre juridique pour permettre aux entreprises privées de participer à la gestion urbaine du service de l'eau est survenu avec la Loi des eaux nationales de 1992. L'ancienne loi de l'eau datait de 1972 et elle avait été conçue et rédigée à une époque où l'État providence mexicain progressait grâce, surtout, à sa rente pétrolière et à l'endettement⁸².

La Loi des eaux nationales, 1992

Ainsi, l'Assemblée Nationale, sur proposition du pouvoir exécutif fédéral, adopta la nouvelle Loi des eaux nationales en décembre de 1992. Les objectifs de la nouvelle loi sont :

⁷⁷ PRUDHOMME (Rémy), Essai de typologie des partenariats public-privé, p. 329-344 in PERROT (Jean-Yves) et CHATELUS (Gautier) (Dir.), *Financement des infrastructures et des services collectifs. Le recours au partenariat public-privé. Les enseignements des expériences françaises dans le monde*, Paris, Presses de la École Nationale des Ponts et Chaussées, septembre 2000. 389 p.

⁷⁸ « Services considérés comme essentiels à la population et pour lesquels il n'existe pas de substitut. Ils sont aussi appelés des services joints à l'infrastructure. » PUMAIN (Denise), OFFNER (Marc), *Réseaux et territoires Significations croisées*, Paris, Editions de l'Aube, 1996, page 264.

⁷⁹ Sans être spécifiée, cette liberté permet aux municipalités mexicaines de choisir, soit la régie directe, soit la gestion par une entreprise privé : QUINTANA ROLDAN (Carlos), *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995. 654 p. Capítulo XVI. La administración municipal y los servicios que atiende, Pp. 421 – 452.

⁸⁰ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 107 Edición, 1994. 134 p + 27 p modifications de 1997. (Traduction personnelle).

⁸¹ AUBY, *Opus cit.* p. 13

⁸² ZICCARDI (Alicia), *Las obras públicas de la ciudad de México (1976-1982). Política urbana e industria de la Construcción*, México, UNAM-IIS, 1991. 350 p. Page 57.

- réitérer le principe constitutionnel de la propriété de la Nation sur les eaux dont l'exploitation ne peut s'effectuer que sur autorisation du gouvernement fédéral à travers la Commission nationale de l'eau.
- établir clairement le cadre institutionnel de la gestion des ressources en eau en définissant le rôle des instances fédérales, étatiques et municipales, ainsi que les droits et obligations des usagers et leur participation à la gestion des ressources ;
- prévoir explicitement la création de Conseils de bassins comme instances de coordination et de concertation. Innovation principale de la loi, ces conseils devront être l'instrument essentiel de la nouvelle politique de décentralisation de la gestion des ressources en eau ;
- incorporer les mécanismes de l'économie de marché dans le transfert des droits d'usage et autorisations de décharge et favoriser l'initiative privée dans le financement des infrastructures hydrauliques⁸³.

Malgré les considérables investissements du Gouvernement fédéral dans les ouvrages de grande envergure, le secteur se trouve à la fin des années 1980 avec d'importants retards dans l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement. Il y a un manque d'eau chronique dans plusieurs villes et une détérioration accélérée de la qualité des eaux. De plus, des cas de choléra se sont présentés dans le pays⁸⁴.

Ces modifications aboutissent à la création de la Commission nationale de l'eau (CNA) en 1989 pour répondre aux défis de ce secteur en mettant en œuvre une nouvelle politique de l'eau basée sur les lignes stratégiques suivantes⁸⁵ :

- promouvoir, par la décentralisation, la création d'institutions financièrement viables et administrativement autonomes pour assurer l'alimentation en eau, l'assainissement des villes et l'approvisionnement des districts d'irrigation ;
- consolider, en quantité et en qualité, la structure de planification et de gestion intégrée des ressources en eau ;

⁸³ CNA, *Ley de aguas nacionales*, México, CNA-Gerencia de la unidad jurídica , 1992. 77 p.

⁸⁴ En 1991 lors que le « Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable » (Centre d'études pour le développement durable, CESPEDES) rapportait que « des cas de choléra apparaissent au Mexique en 1991 dans 17 des états fédérés de la République Mexicaine puis par la suite à vingt cinq ». “ *El cólera emergió nuevamente en México durante 1991 abarcando 17 estados al principio y 25 en los años posteriores* ”. CESPEDES, *Eficiencia y Uso sustentable del agua en México, participación del sector privado*, México, CESPEDES, CMIC, 1998. 132 p. Page 50.

⁸⁵ *Ley de aguas nacionales*, México, CNA, Gerencia de la unidad jurídica , 1992. p 12-14.

- incorporer le concept de développement durable dans la gestion des ressources en eau en modernisant la structure légale et institutionnelle et en renforçant la capacité technologique ainsi que les ressources humaines du secteur ;
- créer une nouvelle culture de l'eau, en favorisant une participation active de toute la société à la planification et à la gestion des ressources en eau du pays.

Les lignes stratégiques de la « Comisión Nacional del Agua » (Commission nationale de l'eau, CNA) et les objectifs de la nouvelle loi suivent trois des quatre manières de remise en cause du monopole des services publics : décentralisation, privatisation et participation des usagers⁸⁶. Elles y ajoutent, la volonté de consolider une structure de gestion intégrée et elles incorporent le concept de développement durable dans cette gestion. Pour la première fois on trouve la notion de marché des droits d'usages de l'eau. La quatrième manière de remettre en cause le monopole des services publics, en cassant le monopole territorial, met un peu plus de temps à se mettre en place. Les expériences ultérieures de participation des entreprises privées à la gestion du service technique en réseau de l'eau allaient montrer qu'avant d'autoriser l'intervention de plusieurs prestataires de services sur le même territoire, les autorités mexicaines allaient chercher l'appui de grands groupes nationaux et internationaux pour prendre en charge la gestion du service de l'eau à l'échelle des villes et, si possible, à l'échelle des régions entières. Les avantages de faire appel aux grandes entreprises nationales et étrangères sont signalés par Lorrain : « maîtrise technologique, capacité financière leur permettant de traiter des chantiers de grande taille, maîtrise du temps long et garantie de continuité et la capacité à élaborer un cadre d'action et à agir dans des environnements institutionnels qui restent parfois instables »⁸⁷.

Le Programme hydraulique national 1995-2000 est l'instrument juridique qui a ouvert la voie à la participation privée dans les concessions de services d'eau potable et de traitement des eaux usées⁸⁸. En ce qui concerne les services d'assainissement, ce programme se caractérise par deux principes : celui qui pollue doit payer et celui qui dépasse la norme de pollution écologique doit être sanctionné⁸⁹. Ce programme établit que les concessions

⁸⁶ COING (Henry), « Monopole des services publics ? Questions à partir de l'Amérique Latine » in *Flux* No. 25, juillet - septembre 1996. pp 15 - 26.

⁸⁷ LORRAIN (Dominique), « La socio-économie de l'eau ou les facteurs invisibles » in LORRAIN D. (Dir), *Gestions urbaines de l'eau*, Paris, Economica, 1995. p 3.

⁸⁸ Presidencia de la República, *Programa Hidráulico Nacional 1995 - 2000*.

⁸⁹ Le principe pollueur-payeur adopté par les pays membres de l'OCDE en 1972 stipule que le pollueur devrait se voir imputer les dépenses associées aux mesures arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable. COHEN DE LARA, *Opus cit.* p. 50.

ouvriront un marché de l'eau dont les conséquences seront une meilleure utilisation de l'eau potable, la réutilisation des eaux usées traitées et l'utilisation de technologies industrielles moins polluantes.

2.3 Les résultats de premières expériences

Avec les changements à l'article 115 de la Constitution, la nouvelle loi de l'eau et la création de la CNA et des programmes gouvernementaux (par exemple, le Programme hydraulique national, ou le Programme des cent villes) on considérait que les conditions institutionnelles étaient réunies - et que le cadre juridique pourrait se compléter au fur et à mesure que les problèmes se présenteraient -, pour commencer la privatisation du service urbain de l'eau potable au Mexique. La première expérience de la privatisation du service s'illustra par la concession « intégrale » (c'est-à-dire des services de l'eau potable et de l'assainissement⁹⁰) de la ville d'Aguascalientes en 1992.

2.3.1 L'expérience d'Aguascalientes.

Aguascalientes est une ville émergente de la fin des années 1980, localisée au centre du pays avec 582 827 habitants⁹¹. La ville comptait faire démarrer son économie locale avec le support du gouvernement fédéral du fait qu'elle était incluse dans le programme des cent villes. A Aguascalientes se sont installées des grandes usines étrangères, par exemple, une usine de fabrication d'automobiles (Nissan), et plusieurs institutions gouvernementales comme l'Institut National de Statistique, Géographie et Informatique⁹². Il s'agissait de la mise en œuvre du concept de grappe industriel préconisé par l'OCDE⁹³.

La figure 2.3 montre la localisation de la ville d'Aguascalientes par rapport au Mexique.

⁹⁰ Bien que la privatisation de ces deux services n'aient pas démarré en même temps ni avec les mêmes entreprises privées car le service de l'eau potable a été octroyé à l'entreprise SAASA (dont les activités avaient commencé en 1989 avec un contrat de services) et la construction de la station d'épuration des eaux usées à FYPASA, l'exploitation de la station revenant à SAASA.

⁹¹ INEGI, Censos de población y vivienda 1995.

⁹² Équivalent à l'INSEE français.

⁹³ OCDE, *Examens territoriaux de l'OCDE. Le Mexique*, Paris, OCDE, 2004. 225 p. Pages 97 et 105 – 113.



Figure 2.3 Localisation de la ville d'Aguascalientes.

Une des décisions de la ville a été promouvoir la participation des entreprises privées à la gestion des services publics urbains, pour la première fois au XX^e siècle au Mexique, sous la forme d'un contrat de concession complète du service⁹⁴. En ce qui concerne l'eau, un contrat a été octroyé à l'entreprise « Concesionaria de Agua de Aguascalientes, S.A. » (CAASA)⁹⁵ en 1992. Ce consortium était formé par l'entreprise mexicaine « Ingenieros Civiles Asociados » (ICA) – le plus grand groupe mexicain de travaux publics en Amérique latine à l'époque – et par la Compagnie Générale des Eaux (CGE).

Aguascalientes a été la première ville à modifier sa constitution politique locale afin de permettre l'augmentation des tarifs ainsi que la suspension du service d'eau aux ménages⁹⁶ qui ne payaient pas et offrir ainsi une garantie de remboursement à CAASA. Ceci a aboutit, à

⁹⁴ Barocio cite d'autres participations du secteur privé dans la ville de Saltillo en 1855 et en Monterrey en 1904 in BAROCIO (Rubén), *La participación privada en la prestación de los servicios de agua y saneamiento. conceptos básicos y experiencias*, México, CNA, 2001. 488 p. Page 14. Rodríguez examine le cas d'un premier essai de privatisation du service de l'eau de la ville de Mexico en 1884-1885 in RODRÍGUEZ KURI (Ariel), DF : la gestión del agua, un viejo dilema, in *Ciudades 11*, "Servicios urbanos y privatización", julio-septiembre 1991, pages 31–35. Pour l'auteur, le résultat de cette expérience a été que la ville a confirmé la propriété sur l'eau. Page 32.

⁹⁵ Qui précédemment s'appelait SAASA, Services d'eau d'Aguascalientes qui avait commencé les travaux du service d'eau pour la municipalité en 1989 avec un contrat de services.

⁹⁶ Cela était interdit dans la loi de la santé fédérale, c'est la raison pour laquelle cette détermination a été changée pour une « limitation du service » à 80 l/ménage/ jour.

moyen terme, à la perte du gouvernement pour le PRI⁹⁷ lors des élections municipales suivantes. Les couches sociales les plus démunies (et les plus nombreuses) ont voté pour un parti politique d'opposition. Une des raisons principales de ce changement a été le malaise engendré au sein de la population par un service d'eau plus cher, sans amélioration de sa qualité et avec le risque d'une éventuelle coupure de l'eau. Une des premières actions du nouveau gouvernement a été d'annuler la concession de l'eau (cependant le concessionnaire a trouvé toutefois un moyen de continuer à gérer le service de l'eau).

2.3.2 *Changement de stratégie*

Devant les problèmes observés à Aguascalientes, le gouvernement Mexicain a décidé de suivre une nouvelle stratégie qui consistait à « privatiser » les services de l'assainissement des villes moyennes face aux problèmes économiques, juridiques et techniques de la participation des entreprises privées dans la gestion du services public de l'eau⁹⁸. C'est la raison pour laquelle les concessions d'eau potable « type de Aguascalientes » se sont arrêtées pour passer à une politique de « privatisation » de l'assainissement de villes moyennes, de plus de cent mille et de moins d'un million d'habitants⁹⁹.

Le gouvernement mexicain a commencé alors une politique « très agressive » pour la « privatisation » de la gestion des services d'assainissement¹⁰⁰. Les municipalités ont considéré que le fait de déléguer le service servirait aussi pour la construction des infrastructures d'eau et d'assainissement (réseaux des égouts et des stations d'épuration des eaux usées) dont les villes avaient besoin et qu'elles-mêmes ne pouvaient plus assurer. Invoquant le principe « pollueur-payeur »¹⁰¹ et du développement durable on essayait de faire payer aux usagers du service plutôt qu'aux contribuables. C'est pour cela qu'on a ouvert une longue liste d'appels d'offre pour la prestation du service d'assainissement dans nombre de ses villes moyennes.

⁹⁷ Parti révolutionnaire institutionnel.

⁹⁸ Cancun, Nogales et Navojoa, villes moyennes mexicaines, sont d'autres expériences de ce type de participation que n'ont pas abouti au long terme.

⁹⁹ Définition de l'INEGI et du *Programme De cent villes*.

¹⁰⁰ BAROCIO (Rubén), *Participación del sector privado en el tratamiento de aguas residuales* en México, Conférence présentée à la Société Mexicaine de Ingénierie Sanitaire et Environnementale (SMISA par ses sigles en espagnol) México, 15 octobre, 1992.

¹⁰¹ « L'objectif du développement durable vise à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs », COHEN DE LARA (Michel), DRON (Dominique), *Evaluation économique et environnement dans les décisions publiques*, Paris, la Documentation française, p50.

Cadre 2.1 Le traitement des eaux usées au Mexique.

Qu'elles soient d'origine domestique ou industrielle, le traitement des eaux usées n'est que très peu développé au Mexique. On estime que 92,6 % seulement des eaux usées sont traitées et que, dans de nombreux cas, les exploitations agricoles utilisent des eaux usées chargées de toutes sortes de matières nocives (chrome, cyanure, mercure, etc.) pour irriguer leurs cultures¹⁰². Par ailleurs, la plupart des grandes villes ont aujourd'hui des réseaux d'égouts inadapés aux populations qu'elles abritent.

Quantité. Dans le pays, le débit total des eaux usées est de 231 m³/s dont 174 m³/s sont conduits par les systèmes de drainage, 43 m³/s traités mais seulement 17 m³/s traités de manière adéquate : donc 214 m³/s sont rejetées à la nature sans aucun traitement¹⁰³.

Qualité. La demande biologique en oxygène (DBO) produites dans l'ensemble du pays chaque jour est de 1,8 millions de tonnes, 580 000 ne sont collectées par aucun système conventionnel d'égouts et seulement 150 000 sont traitées dans des stations de traitement ; donc 1,22 millions de tonnes sont rejetées tous les jours directement dans des milieux récepteurs.

Ces conditions de quantité et de qualité des eaux usées augmentent les risques de choléra comme ce qui s'est développé à partir de 1994. C'est la cause principale de mortalité infantile (enfants âgés de un à quatre ans) au Mexique (75,5 cas sur 100 000)¹⁰⁴.

Il s'agissait de construire les stations de traitement des eaux usées et les réseaux d'assainissement de plus de 30 villes moyennes mexicaines en se servant du « Programme de cent villes » pour disposer du soutien du gouvernement fédéral. La modalité que ces villes ont adoptée pour ouvrir la participation au secteur privé a été celle des contrats « BOT » (*Build, Operate and Transfer*). Les autres villes qui étaient hors de ce programme en ont profité pour lancer leurs propres programmes de « privatisation » de leur service d'assainissement. L'intention était de construire des réseaux de stations de traitement des eaux usées à la sortie des villes en bénéficiant d'une économie d'échelle naturelle en fonction du confinement et de l'acheminement des eaux du réseau à un même point et d'éviter le surdimensionnement des équipements. Puisque cette solution rappelait l'époque de l'essor des grands ouvrages au Mexique, elle plaisait aussi aux maires et aux « organismos

¹⁰² CNA, Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento, México, CNA, 1992.

¹⁰³ Plan Nacional hidráulico 1995-2000, p 24.

¹⁰⁴ ROEMER (Andrés), *Políticas públicas del Agua*, México, CIDE, 1997. p 43.

operadores » (les organismes chargés de l'exploitation et de la gestion des systèmes de l'eau potable et de l'assainissement).

Cette stratégie semble prendre forme à partir de l'année 1992 où plusieurs villes ont décidé de lancer des appels d'offres pour l'obtention de contrats pour réaliser la conception, l'étude de la technologie applicable, la construction, l'exploitation et le transfert ultérieur (BOT) des installations à la municipalité. Face à de telles stratégies, les tactiques suivies par les entreprises privées ont été de s'installer comme gestionnaires du service de l'assainissement d'une ville pour essayer après d'y obtenir le contrat du service de l'eau potable, de gré à gré¹⁰⁵ afin d'éviter des appels d'offre très coûteux¹⁰⁶.

Ces démarches étaient motivées par le fait que le service d'assainissement n'existait dans presque aucune des villes mexicaines car il avait été jugé préférable de destiner les ressources économiques des municipalités au service d'eau potable. Il s'agissait donc d'un secteur où la participation du privé semblait plus que justifiée. Mais une nouvelle crise économique s'est présentée en décembre 1994. La structure financière des projets de « privatisation » a eu comme résultat des tarifs très lourds pour une population qui subissait une crise économique très sévère. Cette situation a ralenti la « vague de privatisations », des services de l'eau et de l'assainissement, lancée dans le pays.

Le tableau 2.4 montre la liste des villes moyennes mexicaines qui ont lancé un appel d'offres pour la « privatisation » de leurs services d'assainissement.

¹⁰⁵ Les entreprises cherchaient ainsi à éviter la dépense de répondre à un appel d'offres. LORRAIN a souligné ce point dans « La socio-économie de l'eau ou les facteurs invisibles » in *Gestions Urbaines de l'eau*, LORRAIN (D.) (Dir.), Paris, Economica, 1995. p 21.

¹⁰⁶ Cependant, la Loi fédérale des travaux et services publics régleme nte ces pratiques.

Villes moyennes mexicaines qui ont fait des contrats de « privatisation » pour leurs stations d'épuration des eaux usées dans la période 1989-1996 ¹⁰⁷ .		
État fédéré	Ville et nom de la SEEU	Débit l/s
Baja California	Tijuana	2.500
	Ensenada	750
Baja California Sur	La Paz	450
	Tecomán	300
Chihuahua	Ciudad Juárez Norte	2.500
	Ciudad Juárez Sur	1.000
	Chihuahua Sur	2.500
Cohauila	Saltillo	250
Durango	Gómez Palacio	750
Guanajuato	León	2.500
Jalisco	Puerto Vallarta	1.000
Nuevo León	Monterey Dulces nombres	5.000
	Monterey norte	2.500
	Monterey noreste	500
Mexico	Toluca norte	1.250
	Toluca oriente	1.000
Morelos	Jiutepec la gachupina	150
	Jiutepec puente blanco	75
	Yautepec	160
	Jojutla	100
	Tlacuiltenango	40
	Temixco	160
	Tlaltizapan	30
	Puente de Ixtla	50
Puebla	Barranca del conde	380
	San Francisco	1.260
	Atoyac sur	210
	Parque ecológico	470
	Alseseca sur	380
Quintana Roo	Cancún	150
Querétaro	Querétaro Norte	700
Sonora	Ciudad Obregón norte	800
	Ciudad Obregón sur	700
	Hermosillo	2.500
Tamaulipas	Matamoros Tlacaoel I	500
	Matamoros Tlacaoel II	350
	Cd. Madero-Tampico-	1,500
	Altamira	
Veracruz	Coatzacoalcos	500
	Minatitlán	350
Total	37	36.260

Tableau 2.4 Capacité moyenne 932.84 l/s.
Sources : Archives E. Benitez-Eslava.

¹⁰⁷ BOT : Built, Operate ans Transfer; SEEU : Station d'épuration des eaux usées.

2.3.3 *Les conséquences de la participation du privé*

A cause de la rapide décentralisation et de la crise économique, les municipalités qui avaient fait appel au secteur privé pour la construction et l'exploitation des stations d'épuration des eaux usées, se sont retrouvées, du jour au lendemain, sans expérience et sans moyens (techniques, de personnel, financiers et d'organisation) pour gérer leurs services urbain de l'assainissement. Selon Bernal, les problèmes auxquels ces municipalités se heurtaient étaient le manque des cadres juridiques adéquats pour définir la forme de participation des entreprises privées et des mécanismes d'attribution de contrats ainsi que les bas taux d'efficacité technique et financière des organismes municipaux responsables du service. Ces problèmes décourageaient les investissements privés¹⁰⁸.

Ibañez¹⁰⁹ suit les analyses de Bernal pour ce qui concerne le manque de ressources financières des municipalités et le manque de définition d'une politique publique établissant clairement la participation du secteur privé. Il ajoute que le manque d'études coûts – avantages est un facteur négatif pour la participation du secteur privé et qu'il faut définir des normes et des règlements appropriés à la réalité mexicaine.

Les résultats des appels d'offres entrepris furent très divers et peu de projets ont pu aboutir correctement, même partiellement : quelques-uns n'ont jamais été réalisés à cause d'anciennes habitudes du marché local du secteur du bâtiment et des travaux publics ; d'autres, une fois commencés, n'ont pas pu être achevés à cause du manque de prévention des risques et de l'absence de garanties. Cependant, il y avait quelques situations qui se répétaient de manière plus fréquente. Par ailleurs, les processus d'élaboration de règles juridiques et de cadres institutionnels n'étaient pas aussi rapides que le rythme de « complexification » des problèmes. Les expériences de terrain permettent de préciser les détails de ces situations.

Cadre juridique

Le cadre juridique de l'action des municipalités, de leurs services techniques de l'eau en parallèle de la participation des entreprises privées étant incomplet, la tâche de privatisation des services urbains de l'eau s'est révélée encore plus difficile. Il fallait agir mais aussi corriger les règles et normes en cas d'échec. Impossible toutefois de renoncer à

¹⁰⁸ BERNAL, (José), *Apuntes para la Historia de la infraestructura en México*, México, Banobras, 1998. Page 243.

¹⁰⁹ IBANEZ MARINO (Eduardo), *Situación y perspectivas de los servicios hidráulicos urbanos*, Pages 33–36 in BANOBRAS, *Federalismo y Desarrollo No. 54: Agua*, México, Banobras, septembre 1997. Page 36.

cette tâche difficile étant donné la demande urbaine croissante et le manque de ressources des municipalités.

Aucune commission ou organisme de régulation spécialisé dans le contrôle direct ou du conseil n'a jamais été institué à l'échelle nationale. Les organismes gestionnaires municipaux¹¹⁰ devaient se charger de la supervision, de la construction et de l'exploitation. Mais ces organismes n'avaient jamais organisé d'appels d'offres internationaux, ni construit ou exploité des stations d'épuration d'eaux usées. Les dirigeants ne connaissaient pas la dynamique des lois et règlements autour des « privatisations ». Enfin, l'instrument pour mettre en route la délégation du service était établi dans un contrat et il n'y avait pas non plus d'expériences dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation de ces contrats.

Face à l'absence d'un cadre juridique adéquat, certaines des entreprises privées ont abandonné quelques contrats de type « *Build-Operate-Transfer* ». Les entreprises ne voulaient plus y participer vu les coûts élevés de préparation des appels d'offres¹¹¹. Par manque de participants, les nouveaux appels d'offre se déclaraient infructueux.

Tarifification

Dans le cas du service urbain de l'eau et de l'assainissement, le processus de privatisation est plus délicat que pour les autres services publics tels que, par exemple, les télécommunications ou les transports routiers et aériens. L'eau est une ressource indispensable à la vie et si on la prive de ce service, la population proteste de manière beaucoup plus vive que pour aucun autre.

Un tarif trop élevé pour le service de l'eau a des conséquences vitales pour la population d'une ville. Les villes supportent plus facilement et plus longtemps le défaut de service téléphonique, d'électricité ou de collecte de déchets que le manque d'eau. De plus, une décision maladroite d'un gouvernement dans le cadre des services publics peut signifier la chute du parti politique qui a pris cette décision lors des élections suivantes. Ce fait s'amplifie dans le cas de l'eau.

¹¹⁰ La plupart créés récemment à partir des modifications apportées à l'article 115 de la Constitution politique qui transférait la responsabilité de la gestion des services publics aux municipalités.

¹¹¹ Ce point a ouvert une interrogation intéressante face sur le coût des études préalables à la privatisation à Buenos Aires (4 entreprises participantes, 15 millions de dollars) : « ...s'il faut dépenser 15 millions de dollars pour sélectionner l'opérateur d'un réseau de 6 millions de consommateurs, quel va être le coût pour satisfaire les centaines de millions de personnes à servir dans le monde ? » LORRAIN (Dominique), *Opus cit.*, p. 21

Il n'existait au Mexique aucune entreprise nationale (comme en Argentine avant le contrat de concession¹¹²). Il n'y avait donc pas de péréquation des prix de l'eau à l'échelle nationale. Cependant, il existe en quelque sorte un système de péréquation à l'échelle de chaque municipalité selon l'organisation de son administration.

Les tarifs proposés par les entreprises privées dans leurs offres se sont avérés trop élevés. En réalité, la construction des stations d'épuration des eaux usées aurait pu être réalisée du point de vue financier, mais lorsqu'on y ajoutait le coût de construction et d'entretien des égouts qu'il fallait désormais construire, les tarifs dépassaient les budgets calculés avant les appels d'offres par les municipalités ou par leurs conseillers. De plus, certaines autorités locales auraient voulu inclure les investissements des équipements futurs et des infrastructures qui n'avaient pas été construites auparavant.

Ce type de situation se révèle pire encore quand une population urbaine n'est pas habituée à payer pour le service d'eau ou, en tout cas, à payer un abonnement fixe ne prenant pas en compte la consommation en eau des ménages. Structurer une politique pour la privatisation du service de l'eau dans une ville est une décision difficile à prendre.

La perspective internationale des entreprises face à la vision locale des collectivités

Tout d'abord, il faut signaler que les municipalités rencontraient de grandes difficultés liées à la méconnaissance qu'elles avaient des problèmes des processus de privatisation. Comme nous l'avons déjà signalé, avec la décentralisation et la crise économique, les municipalités se sont retrouvées, du jour au lendemain, en charge des services urbains sans expérience et sans moyens. Prenons le cas d'une municipalité où le maire vient d'être élu¹¹³ et qui entreprendre un processus de « privatisation » d'un ou de plusieurs services publics. Il peut être fortement désavantagé pour entreprendre des négociations en faveur de sa ville face aux cadres des entreprises d'expertise mondiale et étant donné son manque d'expérience technique, économique et organisationnelle en la matière. En outre, dans une période où l'État Mexicain se réformait pour se replier, il n'était pas possible de faire appel à l'administration centrale pour obtenir conseil technique ou support financier.

¹¹² COING (Henry), « Monopole des services publics ? Questions à partir de l'Amérique Latine » in *Flux* No. 25, juillet - septembre 1996. p 16.

¹¹³ Les maires mexicains (ou « présidents municipaux ») sont élus par vote direct, pour une période de trois ans sans possibilité de réélection.

Par ailleurs, lorsque les appels d'offres pour les BOT ont commencé, les entreprises nationales qui y participaient¹¹⁴ n'ayant pas l'expérience dans le domaine de la gestion des eaux usées, proposaient des tarifs extrêmement élevés. L'ancienne habitude du secteur bâtiment et travaux publics mexicain consistait à solliciter une estimation du coût des équipements d'une station d'épuration des eaux usées à une entreprise étrangère avec de l'expérience dans la conception des stations de traitement des eaux usées. Les entreprises ajoutaient après leurs propres coûts de construction¹¹⁵ sans s'adapter à la situation du terrain. Elles ajoutaient aussi un pourcentage dit « de risques », afin d'avoir une marge de manœuvre si le projet se compliquait¹¹⁶. Compte tenu de cette habitude, les tarifs étaient très élevés.

L'achèvement de la privatisation des services urbains de l'eau semblait très difficile du fait que peu d'entreprises nationales étaient intéressées par ces projets ou quand les entreprises s'étaient investies dans la réalisation de ce type de projets, elles rencontraient trop de difficultés pour prendre en charge les services urbains. Mais la crise économique toucha également les autres domaines du secteur du bâtiment et des travaux publics et la conséquence fut que les entreprises privées se ruèrent sur toutes les opportunités d'obtenir de contrats. Après la crise économique qui s'est déclenchée en décembre 1994, l'environnement du marché de la construction s'est très fortement rétréci et les entreprises décidées à signer un contrat ont proposé des tarifs trop bas afin d'obtenir les travaux qu'elles essayaient de négocier après la signature du contrat comme était l'habitude auparavant.

Les résultats de l'appel au privé n'ont pas permis aux grandes entreprises de montrer leurs «avantages de maîtrise technologique, leur capacité financière, leur maîtrise du temps, leur capacité d'agir dans des environnements institutionnels qui restent parfois instables»¹¹⁷. Les autorités et les populations sont arrivées à la conclusion qu'il ne valait pas la peine d'accepter cette participation vu les résultats qu'elles avaient obtenus. Ces conditions ont agi à l'encontre de la participation et ont aussi marqué une diminution dans les investissements du secteur privé.

Le Tableau 2.2 nous montre que, malgré les efforts des secteurs public et privé, la plupart des investissements en infrastructures de l'eau du pays provenaient du secteur public à l'exception de l'année 1995. Ce changement est principalement dû à la diminution de

¹¹⁴ Avant le changement de loi de l'eau en 1992, la plupart appartenaient au secteur de la construction industrielle, des bâtiments et travaux publics ou au secteur de la chimie.

¹¹⁵ Incluant des coûts indirects (« overhead » en anglais »).

¹¹⁶ Entretien avec M. Fernando López, Chambre mexicaine de l'industrie de la construction, août 1999, México.

¹¹⁷ LORRAIN, *Opus cit.* p 3.

l'investissement du secteur public plutôt qu'à une augmentation provenant du secteur privé. On voit l'effet de la crise économique qui s'est déclenchée en décembre 1994.

Année	Crédit Banobras	Subventions Fédérales	Subventions état fédéré ou municipaux	Total Public	Investissements privés	Total
1991	21	39	28	88	12	100
1992	28	46	25	100	-	100
1993	19	50	18	87	13	100
1994	17	61	18	97	3	100
1995	27	24	28	79	21	100
1996	22	51	19	92	8	100
1997	12	50	24	85	15	100
Moyennes	20,86	45,86	22,86	89,71	10,29	

Tableau 2.5 Composition des investissements dans le secteur eau au Mexique pendant la période 1991-1997. Source : BERNAL (José), Apuntes para la Historia de la infraestructura en México, México, Banobras, 1998. Cadre n° 49 des Annexes.

La figure 2.4 présente les pourcentages des investissements dans le secteur de l'eau selon leur origine.

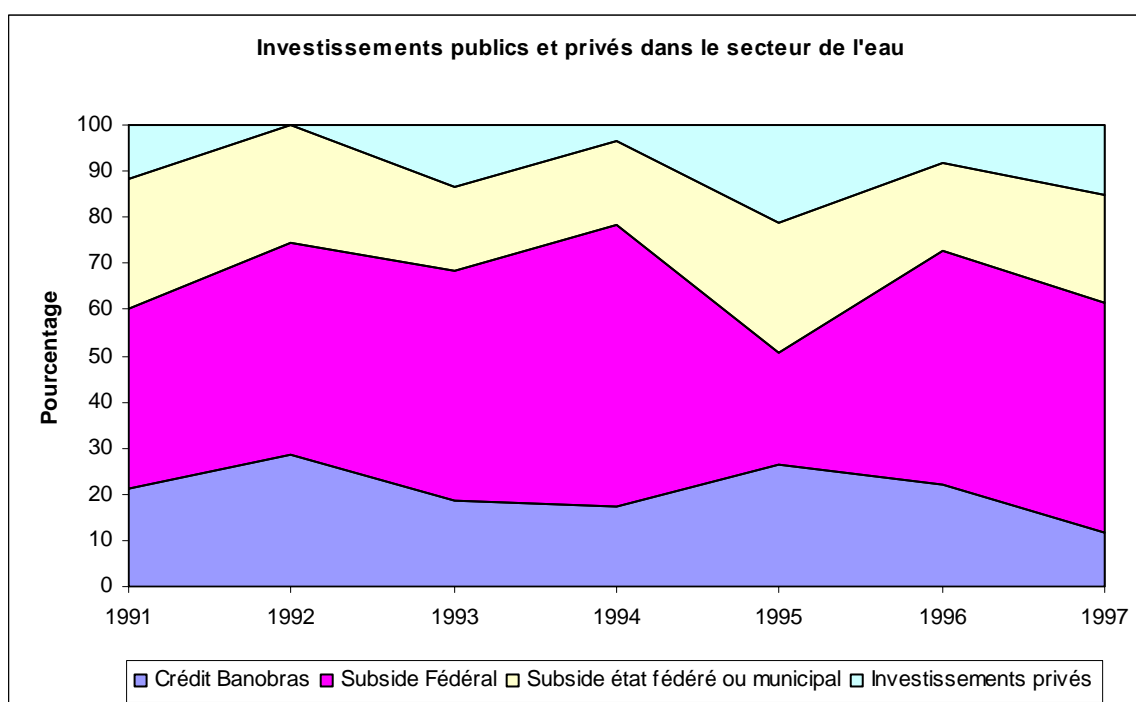


Figure 2.1 Composition des investissements dans le secteur eau au Mexique, période 1991 – 1997. Source : Bernal (José), Apuntes para la Historia de la infraestructura en México, México, Banobras, 1998. Cadre n° 49 des Annexes.

Le transfert de technologie

Du fait que les responsables municipaux qui dirigeaient les appels d'offres ne disposaient d'aucune expérience ni technique, ni administrative dans les BOT, les paramètres de déversement des eaux traitées ont été fixés de façon très stricte. Pour arriver au traitement le plus adéquat, les technologies proposées par les entreprises privées étaient trop chères. La récente norme écologique avait fixé des paramètres très hauts de décharge aux milieux aquatiques (30 mg/l de DBO et 30 mg/l de SST). De plus, le Mexique ne disposait pas de technologie propre en équipements de traitement. Cette situation a conduit à une dépendance technologique très forte et à obliger les entreprises à élaborer des projets très coûteux.

Conclusions

Au cours du XXe siècle, le modèle de croissance basé sur la participation directe de l'État dans l'économie s'est épuisé. Au Mexique, l'année charnière de ce changement de modèle est située en 1982, date à laquelle le Mexique a déclaré l'impossibilité d'honorer ses engagements économiques pour payer la dette externe (fait qui d'ailleurs a déclenché une crise économique dans toute l'Amérique latine). C'est ainsi que le gouvernement Mexicain a décidé de soumettre son économie à une série de transformations drastiques en appliquant des mesures néolibérales. Ces transformations, connues sous le nom de Réforme de l'État, se sont traduites par des changements dans la manière de conceptualiser, de réaliser et d'évaluer les politiques publiques nationales. Cette réforme comprenait des transformations dans plusieurs domaines : réforme fiscale et budgétaire, dérégulation économique, libéralisation du commerce, privatisation ou liquidation des entreprises publiques et parapubliques, renégociation de la dette externe, décentralisation des responsabilités de la gestion des services publics vers les municipalités, entre autres. Parmi toutes les mesures en faveur du retrait de l'État hors de l'activité économique, il y avait deux facteurs à fortes conséquences pour les services techniques en réseaux. D'un côté la décentralisation des responsabilités de leur gestion, et de l'autre, la création de nouvelles règles permettant la participation du secteur privé.

Les conditions géographiques et le développement urbain de Mexico au cours de cinq siècles de vie ont déterminé une situation paradoxale des conditions d'approvisionnement de l'offre et de satisfaction de la demande en eau de la ville. Après l'analyse du contexte local et national proposée dans ce deuxième chapitre, nous allons étudier dans le chapitre suivant l'évolution historique du paradoxe qui consiste à prendre de l'eau dans les bassins versants de l'océan Pacifique pour les utiliser une seule fois et les rejeter immédiatement, avec les eaux pluviales, dans les bassins versants du Golfe du Mexique.