

6 *La modernisation du service*

En 1992, les autorités mexicaines ont fait appel aux entreprises privées pour moderniser la gestion du service. Il s'agissait de réussir cette modernisation en dix ans dont deux pour collecter les données fiables indispensables à cette modernisation et huit pour confier la distribution d'eau et la gestion du réseau secondaire aux entreprises obtenant un contrat.

La réponse à la question concernant le fait d'avoir choisi un contrat de services pour moderniser le service d'eau potable, par étapes, avec une transformation optionnelle en affermage, prend forme.

Les caractéristiques géographiques ont obligé les autorités à réaliser des travaux de grande ampleur pour construire les infrastructures nécessaires à satisfaire les besoins en eau de la ville. Ces installations ont toujours favorisé l'augmentation de la demande. Cette demande n'était jamais satisfaite car les problèmes démographiques demeuraient. De surcroît, chaque amélioration des services publics de la ville contribuait au déplacement des habitants du reste du pays vers la capitale (§ chapitre 1).

Le choix du District Fédéral comme seul territoire d'application du dispositif institutionnel pour améliorer le service d'eau avait pour origine plusieurs facteurs :

Des facteurs techniques et économiques :

- Le pouvoir exécutif du pays pouvait intervenir directement. De cette manière, des fonds fédéraux seraient disponibles pour « huiler » le dispositif institutionnel (§ chapitre 2).
- Le taux de couverture du service d'eau potable est plus élevé dans le DF que dans les municipalités voisines. Cela excluait le recours à de forts investissements dans la construction d'infrastructure soit pour l'approvisionnement, soit pour la distribution en

eau. Les travaux requis concernaient uniquement le renouvellement du réseau secondaire (§ chapitre 1).

- La gestion des infrastructures est complexe. Si l'on avait confié la gestion en concession à une seule entreprise privée étrangère, elle aurait rencontré des difficultés à gérer l'ensemble du système technique (§ chapitres 3, 4 et 5).

Des facteurs socio-économiques et politiques :

- Le dispositif institutionnel étant issu d'une décision directe du Président (§ chapitre 4), personne n'en a mis en question la formulation (§ chapitre 2).
- Le gouvernement ne voulait pas perdre le contrôle du service. Vu ce qui s'est passé à Aguascalientes (§ chapitre 2), le gouvernement du DF a fait travailler les entreprises privées sous le contrôle d'un organisme public.
- Les autorités ont demandé également une composante mexicaine majoritaire (51 % du capital au minimum). Il leur a semblé pertinent de continuer à travailler avec des entreprises privées qu'ils connaissaient de longue date ayant l'habitude des problèmes de la ville et du contact avec la population¹.

Prenant en compte toutes ces conditions, les questions pertinentes qui se dégagent pour le chapitre 6 sont :

Quel mode d'action les autorités publiques ont-elles choisi ? Quel type de contrat leur semblait le plus adéquat pour les caractéristiques techniques, politiques et sociales de la ville ?

Comment déterminer le nombre d'entreprises privées participant à cette expérience ? Quelles sont les conditions de travail des firmes ? Qui devait faire quoi ? Comment seraient-elles contrôlées ? Le chapitre 6 permet d'analyser le montage d'un contrat de service « progressif à l'affermage » pour moderniser le service de l'eau potable du DF. Il porte sur l'analyse « statique² » du dispositif institutionnel et du projet de partenariat public-privé mis en place pour aboutir à cette modernisation.

¹ Il faut prendre en compte que la plupart des infrastructures de la ville (transport métropolitain, installations sportives, éducatives – tel que le campus de l'Université nationale –, parmi de nombreuses exemples) avaient été construit par les entreprises mexicaines du secteur des travaux publics, étant *Industrias del agua* l'« outsider » de cette expérience. Les autorités du DF du plus bas au plus haut niveau connaissaient très bien aux entreprises privées mexicaines qui participaient au dispositif institutionnel pour la gestion de l'eau.

² Ce qui focalise sur les responsabilités prévues pour chaque acteur participant à cette expérience. Autrement dit, « qui devait faire quoi » pour garder l'esprit qui nous a conduit lors de nos missions de travail sur le terrain.

6.1 La question de l'eau du District Fédéral du Mexique

6.1.1 La dispersion des fonctions du service

Il existe deux types d'acteurs qui participent de manière différente à la gestion du service de l'eau du DF : les autorités fédérales et les autorités du gouvernement local³.

Les autorités publiques fédérales

C'est la *Comisión Nacional del Agua* (Commission Nationale de l'Eau, CNA), organisme public sous la tutelle du Secrétariat National de l'Environnement, qui se charge d'approvisionner une partie de l'eau potable à l'agglomération de Mexico. C'est elle qui est responsable de l'élaboration des normes techniques et règlements de la qualité de l'eau potable et de la qualité des eaux usées épurées. Elle réalise des actions de coordination entre les organismes opérateurs des services de l'eau des différents États fédérés qui se partagent le territoire et les sources du bassin de la vallée de Mexico. A ce titre, elle prend des décisions à l'échelle régionale. Par ailleurs, la *Secretaría de Salubridad y Asistencia* (Secrétariat National de la Santé publique, SSA⁵) et la *Secretaría del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales* (Secrétariat National de l'Environnement et des Ressources naturelles, Semarnat) déterminent les normes techniques de qualité de l'eau potable.

Les autorités publiques locales

Le pouvoir exécutif local et le pouvoir législatif du District Fédéral interviennent aussi. Le premier à travers plusieurs organismes dépendant de différents Secrétariats locaux qui prennent part à l'exploitation des réseaux d'eau et de la partie commerciale de la gestion du service.

Le Secrétariat local des Travaux publics, participe à travers deux entités : la *Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica* (Direction générale de la construction et de l'exploitation hydraulique, DGCOH), responsable du fonctionnement des installations pour

³ Le Chapitre 7 réalise une analyse approfondie de cette dispersion de fonctions (Cf. 7.1.2 et 7.1.3).

⁵ C'est la loi de la santé qui interdit la suspension du service pour les consommateurs domestiques quelle qu'en soit la raison. Par contre, cette loi n'interdit pas la suspension du service de l'eau pour les usages non domestiques.

l'approvisionnement d'une partie de l'eau potable et du fonctionnement du réseau primaire de distribution de l'eau⁶ et la *Comisión de Aguas del Distrito Federal* (Commission des eaux du District Fédéral, CADF), organisme qui contrôle les travaux des quatre entreprises privées.

Le Secrétariat local de la Trésorerie assure la lecture des consommations, leurs facturation et encaissement tous les deux mois. Les seize *Delegaciones Políticas* (arrondissements), sont en charge de l'opération et maintenance des réseaux secondaires de distribution d'eau potable et des égouts, en particulier pour les fuites⁷.

L'*Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (Assemblée Législative du DF, ALDF) détermine les tarifs (dits « droits » dans le cas de l'eau) et détermine le budget des services publics gérés par le DF⁸. Nous reviendrons, dans le chapitre 7 de ce mémoire, à analyser de manière plus approfondie, la dispersion de ces fonctions.

6.1.2 *Les problèmes des infrastructures urbaines*

La première difficulté est la rareté de l'eau. En effet, sa disponibilité est limitée par les conditions géographiques difficiles de la vallée où elle se situe¹⁰. Bâtie à l'emplacement d'un ancien lac, sur les vestiges de la capitale aztèque, la ville de Mexico a toujours subi un « *paradoxe de l'eau* » (Cf. Chapitre 5). Elle a dû à la fois drainer les eaux pluviales afin d'assécher les lacs et éviter les inondations, et construire les infrastructures pour l'approvisionnement en eau de source dans des sites toujours plus lointains, tout en surexploitant la nappe phréatique de la vallée. Ainsi, presque un tiers de l'eau potable – soit

⁶ Dans le cas particulier du GDF, c'est la « Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica » (Direction Générale de Construction et opération hydraulique, DGCOH) qui se charge de la construction et du fonctionnement des infrastructures du système hydraulique. Pour l'État de Mexico, c'est la « Comisión Estatal de Agua y Saneamiento » (Commission de l'état [fédéré] de l'eau et de l'assainissement, CEAS) qui prend en charge la responsabilité de la construction et de l'exploitation du service dans son territoire. Chaque institution a la responsabilité des systèmes d'approvisionnement en eau potable et de l'exploitation de leurs installations respectives pour l'assainissement.

⁷ Chaque arrondissement compte une direction technique pour la maintenance et la réparation des équipements urbains : voirie, jardins, eau, assainissement, etc. Il ne faut pas oublier que la gestion des services publics : marchés, éclairage public, voirie, abattoirs, réseaux d'eau sont sous la responsabilité des autorités locales (municipalités), Article 115, de la Constitution politique du pays.

⁸ Le fait que les tarifs soient déterminés par une autorité publique qui n'est pas directement responsable de l'opération des services ne permet pas de prendre en compte les réalités techniques et économiques ainsi que les problèmes de terrain auxquels fait face quotidiennement le service gestionnaire. Il ne faut pas oublier que l'ALDF agit aussi de manière indirecte sur le service de l'eau car elle décide du budget de la ville chaque année. Dans le cas où la composition de l'ALDF est contraire au gouvernement exécutif local, l'autorisation de modification des tarifs et des règlements peut être bloqué.

¹⁰ Vallée fermée à plus de 2.200 mètres sur le niveau de la mer. Cf. supra Chapitre 1.

16,6 m³/s sur les 62,5 nécessaires – provient des bassins voisins de Lerma et Cutzamala¹¹. Quant à la nappe phréatique, elle est surexploitée de presque 50% (Cf. Chapitre 5).

S'ajoute à cela le taux élevé des pertes en eau potable du réseau secondaire de distribution. Selon les spécialistes, il y a deux types de perte en eau potable : dans les réseaux de distribution et dans les branchements chez les usagers¹². Les pertes sont estimées à 40 % du total de l'approvisionnement de l'agglomération¹³, ce qui explique la consommation élevée habitant par rapport aux villes européennes¹⁴. Les fuites sont dues à plusieurs facteurs : la vétusté des matériaux de construction des; les tassements différentiels du sous-sol étant donné sa faible résistance aux contraintes et charges ; le fait que les usagers aient construit eux-mêmes les réseaux secondaires de distribution dans certains quartiers sans contrôle de qualité de construction adéquat¹⁶; le fait enfin que la ville se trouve dans une zone de haute sismicité. Par ailleurs, les branchements et les installations aux domiciles des usagers présentent des fuites importantes. Certaines de ces installations sont très vétustes et ont été construites avec des matériaux de mauvaise qualité.

La discontinuité dans la desserte des usagers constitue un autre problème. Plusieurs causes à cela : la vétusté et le manque de maintenance des réseaux et des équipements, la localisation des réservoirs de la ville affectant une distribution adéquate de l'eau et, plus ennuyeuse sans doute, les basses pressions dans le réseau de distribution¹⁷. La pression du

¹¹ Dont le point d'approvisionnement le plus éloigné se situe à 127 km et presque 1.000 mètres en dessous de la ville.

¹² DGCOH, Plan Maestro de Agua Potable del Distrito Federal, México, DGCOH, Julio de 1997. Page 4-10.

¹³ Comité de Academias para el Estudio de Suministro de Agua de la Ciudad de México; Water Science and Technology Board Commission on Geosciences, Environment and Resources National Research Council y la Academia de la Investigación Científica A.C. Academia Nacional de Ingeniería, A. C. *El suministro de agua de la ciudad de México. Mejorando la sustentabilidad*, Washington, National Academy Press, 1995. 114 p. Page 23.

¹⁴ Le Directeur initial de l'organisme qui allait prendre en charge la totalité du service, Comisión del Agua del Distrito Federal (CADF), a estimé les différences de dotation pour le District Fédéral en 360 litres/habitant/jour et à 200 litres/habitant/jour pour les villes européennes en 1994. Cependant, cette dotation n'est pas excessive lorsqu'on la compare avec les consommations aux Etats-Unis entre 250 à 1.120 litres/habitant/jour selon le Comité de Academias para el Estudio de Suministro de Agua de la Ciudad de México, *Opus Cit.*, Page 22.

¹⁶ Dans un entretien, un fonctionnaire de la DGCOH a estimé que dans ces zones, la politique populaire du Président Salinas (1988 – 1994) a été contre-productive. Le programme *Solidaridad* proposait aux usagers de participer avec la main d'œuvre et au gouvernement de participer avec les matériaux de construction et la maîtrise d'ouvrage. Le résultat aujourd'hui est que ce sont les zones au taux le plus élevé de fuites d'eau dans les réseaux.

¹⁷ Ce qui peut être considéré comme une conséquence des facteurs précédents.

réseau d'eau potable ne dépasse pas 3 bars dans les meilleures conditions et ce, seulement dans certaines zones. Si les usagers veulent disposer d'une pression plus élevée, ils doivent construire des réservoirs (petits ou grands selon leurs besoins et possibilités) et des pompes pour élever l'eau à la pression (ou la hauteur) requise. Cela est valable aussi bien pour les immeubles que pour les maisons individuelles. De plus, les basses pressions du réseau peuvent entraîner des risques de pollution si le sens de l'eau s'inverse favorisant la présence d'éléments pathogènes dans les tuyaux de distribution.

La qualité de l'eau est aussi une préoccupation majeure car le forage de puits de plus en plus profonds peut entraîner la dégradation. En effet, depuis quelques années sont exploitées des nappes profondes qui contiennent de plus en plus de minéraux dont les conséquences pour la consommation humaine n'ont pas encore été étudiées. En effet, selon l'« Académie binationale des sciences¹⁸ » les eaux des nappes profondes contiennent des éléments chimiques dont les résultats sur la consommation sont encore inconnus et peu étudiés, tant pour la santé humaine que pour les possibles modifications des sens des flux dans les aquifères souterrains. De même, la DGCOH²⁰ souligne que les parties du réseau d'eau potable situées au sud et à l'est de la ville (quartiers à forte croissance démographique et urbaine) ne sont pas en assez bon état pour garantir la qualité de l'eau. Enfin, l'eau de ces zones présente une haute densité en fer et manganèse²².

L'exploitation commerciale du réseau présente aussi des difficultés liées à l'ancienneté des données du fichier. Au début, à l'époque où le projet avait commencé, le fichier d'abonnés estimait un total de 1.800.000 domiciles dont seulement 1.200.000 étaient enregistrés et uniquement 500.000 s'acquittaient de leurs factures.²³ Outre le grand nombre estimé de branchements illégaux, on supposait que le faible taux de récupération se devait aux

¹⁸ Comité de Academias para el Estudio de Suministro de Agua de la Ciudad de México... *Opus cit.* Page 46.

²⁰ DDF-DGCOH, *Memorias de Gestion 1988-1994*, México, DDF-DGCOH, 1995. Page 2.

²² Les populations refusent de consommer l'eau non seulement à cause de son goût mais surtout à cause de sa couleur car, en raison du processus de chloration, l'eau devient jaunâtre.

²³ CASASÚS (Carlos), *Una nueva estrategia de agua para la Ciudad de México*, México, "Institut for International Research", México DF, 19 y 20 de julio de 1994. Colloque "Servicios de Aguas Municipales".

faibles revenus de la population, à une structure tarifaire inadéquate²⁴ et au manque de compteurs d'eau dans les domiciles des usagers²⁵.

6.1.3 La surexploitation des nappes phréatiques

La ville doit faire face non seulement aux difficultés de l'approvisionnement en eau pour satisfaire les besoins de la population, mais aussi aux problèmes dus à la surexploitation de la nappe phréatique de la vallée notamment, le tassement du sol de la ville.

L'inversement de la pente du canal qui a servi pendant des décennies à évacuer les eaux usées et pluviales de la ville, le *Gran Canal del Desagüe*, est un des exemples de l'effet du tassement du sol sur les infrastructures de la ville. Cette contre-pente, estimée à 8 mètres, a conduit à construire un système de pompage pour élever les eaux usées et les eaux pluviales jusqu'à lui. Ce système fonctionne avec plus de 200 stations de pompage dans toute la Zone Métropolitaine (79 stations dans le District Fédéral et 122 dans l'État de Mexico²⁶). Son objectif est d'éviter les inondations qui étaient d'ailleurs habituelles dans toute la ville. Originellement, le *Gran Canal* avait été conçu et construit pour conduire les eaux usées et les eaux de pluie hors de la ville. Il a servi aussi à l'assèchement du lac de *Texcoco* afin d'éviter les inondations. Terminé en 1900, ce grand ouvrage, construit pendant la dictature de Porfirio Díaz,²⁷ a permis de préserver la capitale des inondations. Et pourtant, avec la surexploitation de la nappe phréatique et, suite au processus de tassement, le centre de la ville s'est retrouvé, en 1996, à 7 mètres en dessous du *Gran Canal*. En effet, à cause du tassement, la pente de 16,2 mètres par kilomètre lors de l'inauguration de 1900, est passée à 11,7 mètres par kilomètre en 1951 et en une pente nulle en 1993. C'est la raison pour laquelle le canal a été enterré, afin d'éviter un retour de flux²⁸. L'évacuation des eaux se fait maintenant à pompage dans la partie située dans le District fédéral.

²⁴ La plupart des abonnés enregistrés dans les fichiers payaient un tarif forfaitaire ne tenant pas compte des volumes consommés, ce qui peut favoriser la surconsommation de la ressource.

²⁵ Il existait des compteurs mais avant 1992, il s'agissait souvent d'anciens modèles de compteurs mécaniques qui n'étaient pas exacts dans leurs lectures. Casaus, *Opus cit.*

²⁶ Selon Legorreta, la capacité totale du système de pompage dans toute la ville est de 500 m³/s ce qui exige une très forte consommation d'énergie. LEGORRETA (Jorge), *El abastecimiento y distribución del agua en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. La Jornada Ecológica. México D. F. Año 5, Número 58. Lunes 28 de julio de 1997.

²⁷ PERLO COHEN (Manuel), *El paradigma porfiriano. Historia del desagüe del Valle de México*, México, UNAM-IIS-M. A. Porrúa, 1999. Ce livre raconte toute l'histoire de cette monumentale infrastructure et décrit l'association qu'elle a eue avec la dictature de plus de 30 ans de Porfirio Díaz.

²⁸ Legorreta, *Opus cit.*, Page 14.

Les dégâts observés dans les structures des monuments et des bâtiments de la ville sont une autre conséquence de la surexploitation de la nappe phréatique. Les tassements différentiels du Centre historique, par exemple, ont entraîné des fissures dans les bâtiments du Palais national, de la Cathédrale métropolitaine, de l'archevêché, de l'ancien Conseil de la municipalité et même du Gouvernement du District Fédéral²⁹ parmi d'autres. Les réparations de ces bâtiments représentent des coûts très élevés.

La photographie 6.1 montre les conséquences du tassement du sol dans le patrimoine culturel de la ville. Dans ce cas, il s'agit du Musée national de l'artisanat.



Photographie 6.1 Musée national de l'artisanat.

Pour pallier le problème, on a eu recours pour les fondations des nouveaux bâtiments à des solutions innovantes telles que les procédés de compensation ou les pilotis de friction et de pointe (l'idée déjà utilisée de manière rudimentaire dès l'époque des Aztèques³⁰). Une autre solution, très utilisée dans la première moitié du XX^e siècle consistait à fonder les structures dans les couches les plus solides du sous-sol. Toutefois, elle s'avère un peu insuffisante car

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ MENDOZA (Manuel J.), Problemática de la ingeniería de cimentaciones en el Valle de México. II. Comportamiento de cimentaciones, Pages 147–177, in KUMATE (Jesús.) et MAZARI (Marcos) (Coord.), *Problemas de la Cuenca de México*, México, El Colegio de México, 1990 1^a edición, 403p.

³² LEGORRETA, *Opus cit.* Page 14.

les bâtiments « émergent » du niveau naturel du sol. Un exemple de ce phénomène est visible dans le monument connu comme l'Ange de l'Indépendance situé dans l'avenue Reforma du District Fédéral.

La photographie 6.2 présente le dit monument. Les marches de la base n'existaient pas en 1900 lors de son inauguration.



Photographie 6.2 Monument du « *Ange de la independencia* » dans l'avenue Reforma.

Des difficultés liées à la surexploitation des aquifères sont les fissures provoquées dans la surface du sol de la ville. De surcroît, dans les zones de transition, situées entre la

Formation dite *Tarango* et les anciens lacs ainsi qu'aux abords des collines qui entourent la ville, ces fissures affectent négativement les maisons individuelles, les bâtiments et les infrastructures urbaines (transports, communications, distribution d'électricité). Ainsi, par exemple, une fissure est apparue après le séisme de 1985 dans la zone de Xochimilco (San Gregorio) et une autre, en 1996, non loin du *Canal nacional*, canal qui fait partie du système de drainage de la ville³². Outre le gêne à cause de l'interruption du service, les réparations de ces infrastructures essentielles pour le service d'eau, entraînent des frais élevés pour le District fédéral.

Une quatrième conséquence de la surexploitation de la nappe phréatique n'est pas étrangère à la rupture et au dysfonctionnement des réseaux d'eau potable et des égouts. Selon Legorreta³³, le tassement du sol serait même une des causes principales de la rupture et donc, de la perte en eau potable, eaux usées et eaux de pluie.

De surcroît que les conditions sismiques de la région où se situe la ville exigent de forts investissements pour construire des fondations de plus en plus sophistiquées et coûteuses, situation observée aussi pour les bâtiments ayant pour fondation les couches solides du sous-sol.

6.2 Le projet de modernisation du service

Face aux difficultés d'approvisionnement en eau de la ville et à cause de la surexploitation de l'aquifère, les autorités publiques fédérales et locales du District fédéral souhaitent intégrer toutes les fonctions de l'administration de l'eau au sein du même organisme afin de mieux coordonner les fonctions techniques de distribution d'eau, la facturation et l'encaissement, et à stabiliser l'autofinancement du service par en rapport avec les revenus qu'il procure.

³³ *Ibid.* Page 15.

⁴¹ GUERRERO (Guillermo) *et al.*, *Sistema hidráulico del Distrito Federal. Un servicio público en transición*, México, DDF-SOS-DGCOH, 1982. Chapitre 4. Pages 4.1-4.32.

6.2.1 Les activités préalables

Dès 1982, les responsables de la DGCOH⁴¹ soulignaient la nécessité d'un organisme autonome pour prendre en charge la responsabilité de toutes les activités du service de l'eau du District fédéral. Ils jugeaient trop lourde, pour la DGCOH, la charge de gérer à la fois la partie commerciale et la partie technique du service d'eau potable et de l'assainissement.

Ils s'étaient rendus compte que les différentes fonctions (études techniques, construction, exploitation, financement) du service étaient réparties entre plusieurs organismes publics du Département du District Fédéral. Ils proposèrent alors de modifier la Direction pour concentrer les activités relatives au service au sein d'une nouvelle organisation, capable de :

- intégrer les fonctions techniques, financières et administratives du service, c'est-à-dire, la gestion intégrale de l'eau, depuis les sources de captage et la distribution aux usagers, jusqu'à la collecte des eaux usées, leur réutilisation et leur disposition finale, y compris la gestion des eaux pluviales ;
- constituer un organisme financièrement sain, s'assurant que les usagers se rendent compte du coût réel des services et des efforts nécessaires à ceux-ci pour obtenir les meilleures conditions de qualité et d'efficacité ;
- intégrer dans l'amélioration et le développement du réseau hydraulique de la ville les plans d'aménagement et d'urbanisme et réciproquement, et de prendre en compte les conditions du service dans les futurs développements urbains ;
- enfin, de coordonner le fonctionnement du service de l'eau du District fédéral avec celui de toute la ZMVM.

Considérant les caractéristiques de ces activités, trois formes d'organisation ont été proposées dans les termes des Statuts et de la Loi organique du District Fédéral :

- création d'un nouvel organisme centralisé au sein du DDF, aidé par les organismes concernés du service de l'eau ; ce qui était déjà le cas de la DGCOH en 1978 ;
- un organisme autonome de l'organisation publique centralisée, capable toutefois de réaliser toutes les activités nécessaires à l'administration de l'eau ;

- une entreprise privée dans les termes de la Loi organique du DDF qui se chargerait principalement de superviser la qualité des services et d'approuver le système tarifaire à appliquer. Il faut dire que cet organisme, bien que privé, aurait pu avoir un caractère « décentralisé » de l'administration centrale du District Fédéral.

Les deux dernières options avaient la préférence, cependant, selon les autorités⁴², l'expérience mondiale dans les grandes métropoles rejoignait plutôt la deuxième. Or, il a été considéré que bien qu'il soit plus facile à une entreprise privée de fixer un système tarifaire prenant en compte les coûts réels du service, il était plus difficile de la faire participer aux plans d'urbanisme des grandes agglomérations.

La deuxième option allait prendre forme en 1992. Cependant, cela signifiait ajouter une nouvelle attribution à l'organisme en charge du service, la DGCOH alors qu'elle était déjà confrontée à de graves difficultés opérationnelles selon le gouvernement du District Fédéral⁴³.

Afin de déterminer la forme juridique et de bien préciser les caractéristiques du nouvel organisme, les autorités publiques ont formé une « Commission spéciale » constituée par les Secrétariats locaux de la Coordination métropolitaine, du Gouvernement, de la Planification et de l'évaluation, du Bureau et de l'administration, et par le Bureau de l'inspection générale des finances. Cette commission a recommandé la création d'un organisme dont l'objectif principal serait de gérer le service public d'eau potable à usage domestique, commercial, industriel et de toute autre nature, du réseau d'égouts, et de traitement et de réutilisation des eaux usées dans le District fédéral. Cet organisme aurait la responsabilité d'administrer, exploiter et conserver l'infrastructure hydraulique nécessaire pour la prestation du service. Une recommandation complémentaire précisait de le créer rapidement d'abord comme organisme déconcentré, car la création d'un nouvel organisme décentralisé attirerait l'attention des partis politiques d'opposition et de la population en général⁴⁴.

Une organisation de type déconcentrée devait faciliter son démarrage pour plusieurs raisons : cela permettrait d'abord d'éviter l'intervention de la DGCOH à partir du moment où le nouvel organisme aurait le même niveau dans la hiérarchie administrative, puis d'avoir une certaine autonomie d'action par rapport à l'administration centrale. Sa constitution serait ainsi plus rapide et son organisation plus flexible. Toutefois, les recommandations établissaient

⁴² GUERRERO (Guillermo) *et al.*, *Opus Cit*, page 4.19.

⁴³ DDF, *Memoria de gestión de la CADF*, México, DDF, 1994. Page 12.

⁴⁴ *Ibidem*.

clairement que l'organisme déconcentré ne constituait qu'une étape transitoire avant de mettre en place une organisation décentralisée. N'ayant pas besoin de l'aval de l'administration centrale du District fédéral pour déterminer sa propre gestion, il serait plus facile de convertir les droits payés par les usagers en tarifs, ce qui simplifierait leur actualisation et leur détermination directe par les opérateurs. Cela permettrait aussi d'établir un contrat avec le secteur privé, de s'engager avec des financements et d'avoir plus d'indépendance financière sans avoir besoin de l'autorisation du Secrétariat de la Trésorerie du District fédéral⁴⁵.

Le nouvel organisme devait permettre de récupérer plus d'investissements avec la participation du secteur privé ainsi qu'affecter le moins possible les structures et les attributions de la DGCOH.

6.2.2 La création de la CADF

Afin de regrouper toutes les fonctions du service de l'eau jusqu'alors dispersées dans les différents organismes de l'administration centrale du District fédéral, les autorités fédérales et locales ont organisé un dispositif institutionnel dont l'objectif était de transférer des Directions et Secrétariats locaux chargés des diverses fonctions du service, à l'organisme déconcentré⁴⁶ en question.

Une « Commission spéciale » formée par les différents Secrétariats locaux du District Fédéral a déterminé que les attributions de l'organisme et du dispositif seraient d'équilibrer le plus rapidement possible le budget du service d'eau et d'assurer l'encaissement du service de l'eau et des égouts. Pour sa part, la DGCOH serait responsable de la construction des infrastructures hydrauliques pour l'eau potable et les égouts et de l'exploitation des réseaux primaires.

En ce qui concerne l'approvisionnement aux usagers d'eau « en gros », cet organisme techniquement autonome réaliserait conjointement avec la DGCOH les négociations avec la Commission Nationale de l'Eau pour leur contrôle. De même, le contrôle de la qualité de l'eau potable et des eaux usées et pluviales serait réalisé en coordination avec les laboratoires de qualité du DF. De plus, le nouvel organisme mettrait sur pied un système de comptabilité

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ De l'administration centrale du District Fédéral.

⁴⁸ DDF, *Memoria de gestion de la CADF*, México, DDF, 1995.

et de gestion modernes de type privé, en termes d'actifs, passifs, bénéfiques, « *cash flow* », pour le service de l'eau potable et des égouts⁴⁸.

Outre l'équilibre financier, l'optimisation du service d'eau potable et d'assainissement, la réutilisation des eaux résiduelles traitées, le nouvel organisme devait travailler à la modernisation de la gestion de l'eau dans le District Fédéral et contribuer à la construction d'une nouvelle culture de l'eau.

A la suite des recommandations de la Commission spéciale, et des considérations précédentes, le pouvoir exécutif fédéral a décidé de créer, par décret du 10 juillet 1992, la *Comisión de Aguas del Distrito Federal* (Commission des eaux du District Fédéral, CADF), décret publié au le *Journal Officiel*⁴⁹ le 14 juillet de la même année.

Par sa condition d'organisme déconcentré de l'administration publique de la ville, la CADF disposait d'une autonomie technique et administrative mais non financière. De plus, il avait été établi que le Conseil directif serait composé par les responsables des Secrétariats participant au dispositif institutionnel. Ainsi, le Conseil Directif comprenait le Secrétaire de la Planification et de l'évaluation (président de la Commission), et les Secrétaires du Gouvernement, des Travaux publics, de la Coordination métropolitaine, du Bureau de l'administration et de la Trésorerie du Département du District Fédéral. Cette décision apportait le soutien de toutes les administrations publiques du District fédéral participant d'une manière ou d'une autre au service de l'eau.

Le Décret de création de la CADF établissait aussi que la DGCOH et les Départements techniques des arrondissements réaliseraient le transfert de leurs attributions vers la nouvelle Commission. Au début, il semblait peu probable que le nouvel organisme puisse intégrer toutes les attributions et fonctions dispersées entre toutes les Directions et tous les Secrétariats de l'administration du District Fédéral (surtout celle de l'encaissement des revenus). Toutefois, l'idée était d'arriver à réaliser cette intégration au fur et à mesure que les activités allaient se développer.

La nouvelle Commission a fondé son action sur le terme de « stratégie » pour garantir un approvisionnement de l'eau écologiquement durable⁵⁰. Ces mesures semblaient être nécessaires au bon fonctionnement des réseaux techniques. Cependant, leur mise en œuvre

⁴⁹ Presidencia de la República, *Decreto por el que se crea la Comisión de Aguas del Distrito Federal*, México, Diario Oficial de la Federación, 14 de julio de 1992.

⁵⁰ DDF, *Memoria de gestión de la CADF*, México, DDF, 1995. Page 21.

allait être plus difficile que prévu. Les deux mesures les plus importantes du gouvernement de 1992 consistaient à mettre en place un système d'encaissement basé sur les consommations relevées et à réhabiliter les réseaux de distribution et les infrastructures hydrauliques complémentaires, afin de limiter les déperditions en eau dues aux fuites, en faisant participer, via des contrats, les entreprises privées. L'objectif était d'améliorer la technologie, l'efficacité, la capacité de réponse et l'économie du service⁵¹.

La mesure la plus radicale concernait la distribution, le comptage, la facturation, l'attention aux usagers et l'entretien des réseaux secondaires, avec une structure contractuelle et de répartition du territoire du District Fédéral (par arrondissement); en faisant participer les entreprises privées, la CADF favorisait la concurrence. Pour ce faire, la CADF a décidé de monter un projet de partenariat public-privé pour la gestion du réseau secondaire de distribution d'eau potable.

La figure 6.2 montre le schéma d'organisation du nouveau dispositif institutionnel pour la gestion du service de l'eau du DF.

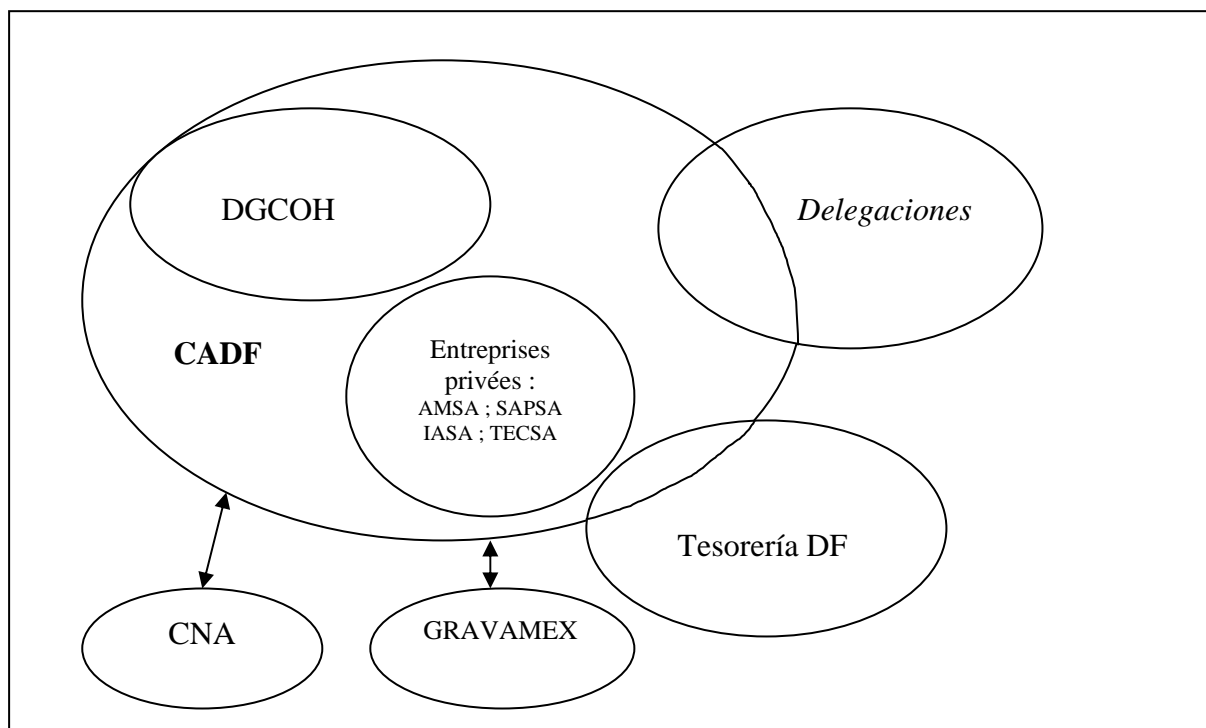


Figure 6.2 Organisation du Dispositif du service de l'eau du DF.

DGCOH : Direction générale de construction et exploitation hydraulique.

CADF : Commission des eaux du District Fédéral.

CNA : Commission nationale de l'eau.

GRAVAMEX : Gérance des eaux de la vallée de Mexico.

⁵¹ *Idem.*

6.3 Le projet de partenariat public – privé

6.3.1 La stratégie de la CADF

Il y avait trois objectifs à la participation d'entreprises privées : équilibrer les finances, obtenir les fonds nécessaires pour réhabiliter et maintenir l'efficacité des réseaux primaires et secondaires d'eau potable et des égouts et surtout, garantir la continuité du service au bénéfice des habitants du District Fédéral. Les autorités de la CADF se proposaient d'atteindre cet objectif en adoptant les meilleures technologies disponibles de distribution d'eau et de réhabilitation des réseaux, la mise en place de mécanismes économiques pour stimuler les économies de la ressource dans la distribution, et en trouvant les formules de financement pour les investissements et dépenses nécessaires à sa gestion⁵².

Il y avait néanmoins, deux points à prendre en considération : le premier était la décision politique de laisser le contrôle et la responsabilité du service sous la houlette du gouvernement du District Fédéral ; le deuxième était le manque d'informations comptables, financières et opérationnelles du réseau. A cet effet, les autorités publiques ont décidé de ne pas vendre d'actifs et d'infrastructures, ni de faire appel à une concession. En revanche, la participation du secteur privé a été structurée sur la base de contrats de services. De cette manière, la propriété des infrastructures et le contrôle de la mise en route du nouveau système d'encaissement restaient entre les mains du gouvernement de la ville.

Il fallait donc penser à une stratégie permettant de faire participer les entreprises privées en considérant le manque de données précises sur la gestion technique et commerciale du système. A ce propos, les autorités ont considéré qu'il valait mieux procéder par étapes, afin d'obtenir l'information indispensable avant de procéder à un contrat basé sur la performance des entreprises privées⁵³.

Plusieurs activités étaient prévues : la mise en place d'un système commercial pour actualiser les listes d'abonnés, régulariser les branchements et installer des compteurs d'eau, ainsi que la réalisation des plans des réseaux primaires et secondaires d'eau potable, d'eau résiduelle traitée et des réseaux secondaires des égouts ; puis, l'organisation d'un système commercial pour effectuer la facturation et l'encaissement des consommations réelles des usagers ; enfin, l'entretien et la réhabilitation du réseau de distribution d'eau.

⁵² Décret de création de la CADF, Article 3.

⁵³ CASASUS (Carlos), *Una nueva estrategia de agua para la Ciudad de México*, México, "Institut for International Research", México DF, 19 y 20 de julio de 1994. Colloque "Servicios de Aguas Municipales".

Les entreprises s'engageaient à effectuer, dans une première étape, à collecter les données nécessaires pour le traitement de l'information concernant le relevé des consommations, l'assistance technique pour la détermination des montants à payer par les usagers, l'élaboration et la distribution des factures, l'encaissement des droits (montants payés par les usagers correspondant aux consommations) du service d'eau potable et des égouts et l'entretien, la réparation et le remplacement des compteurs que seraient effectuées dans une deuxième étape.

Pour ces deux premières étapes servant à obtenir de l'information fiable sur le fonctionnement des réseaux, les entreprises privées seraient remboursées à chaque activité spécifiques effectuées.

La troisième étape, enfin, prévoyait que le District fédéral, lui-même ou par l'intermédiaire d'un tiers, mettrait sur pied un système de « macro-comptage » de façon à pouvoir mesurer les quantités d'eau fournies aux entreprises chargées de l'opération des réseaux de chaque zone. Celles-ci se chargeraient à leur tour de distribuer l'eau aux usagers. En effet, elles devaient prendre en charge la responsabilité les travaux de détection et de réparation des fuites d'eau potable, le nettoyage du réseau secondaire des égouts et l'entretien, la réhabilitation et l'extension des réseaux de distribution secondaires et de leurs équipements pour l'eau potable et pour les égouts, ce qui correspond à un affermage selon la classification française.

Dans cette phase dite « définitive » du contrat, le remboursement des entreprises était fixé conformément à une formule permettant d'établir un prix différentiel entre l'eau « en gros » qui leur était destinée et les revenus encaissés en fonction de l'eau desservie aux usagers selon les tarifs en vigueur. Durant cette étape, les entreprises devaient prendre en charge l'entretien des réseaux de distribution ; dans ces conditions, elles pouvaient perdre de l'argent en cas de non paiement par les usagers ou de fuites dans le réseau secondaire.

6.3.2 *L'appel d'offres*

Le cahier de charges prévoyait la division, au moins en deux zones, du territoire du District fédéral. Chacune d'elles devant être attribuée à une entreprise privée avec garantie de l'exclusivité des travaux. Un Contrat Général et des Contrats Spécifiques devaient entériner cet état de fait.

Le DDF se réservait le droit d'octroyer la totalité ou seulement une partie du territoire du District Fédéral. Il pouvait se réserver aussi le droit de ne pas assigner un des contrats spécifiques ou suspendre l'assignation de n'importe quel contrat général ou contrat spécifique correspondant. Cela pouvait se produire à n'importe quelle étape, sur tout ou partie des zones concernées conformément aux résultats de l'appel d'offres et à la prestation du service.

Le cahier des charges demandait aux entreprises désirant participer à l'appel d'offres se constituer en personnes morales selon les lois mexicaines et devaient cumuler une expérience dans les activités citées dans le titre du contrat.

Le DDF avait l'intention de faire participer plusieurs entreprises au projet de partenariat. En conséquence, il cherchait des entreprises ayant la capacité financière et technique de participer à l'exploitation des infrastructures en réseaux d'une ville aussi grande et capables de gérer l'eau « en gros » pour la distribuer à leur tour aux usagers.

Plusieurs conditions étaient requises pour participer à l'appel d'offres :

- Avoir un capital minimum de 100.000 millions de pesos⁶². Dans ce contexte, le partenaire de l'entreprise apportant de l'expérience dans la gestion du service devait être propriétaire d'au moins 33% du capital social. Les partenaires devaient présenter leurs états comptables (comptes de résultats et bilans financiers) des trois dernières années ;

⁶² 33 millions de dollars de l'époque. Taux de change 3 pesos pour 1 dollar américain en 1993.

- Démontrer leur capacité technique et leur expérience assez similaire au Mexique ou à l'étranger dans la gestion de services et infrastructures urbaines et présenter la liste de ces références pour les cinq dernières années ;
- Présenter la liste des partenaires si l'entreprise était en cours de constitution. Dans le cas où aucun des partenaires n'aurait le savoir-faire et la technologie demandés, l'entreprise devait prouver à la CADF qu'elle pouvait les acquérir avant la signature du contrat, pour fournir les services demandés.
- Être capable d'accomplir et de financer la réhabilitation des réseaux secondaires pour des ensembles de 75.000 branchements installés.
- Présenter la liste des contrats de travaux et services en vigueur avec l'Administration publique fédérale, les États fédérés et les municipalités, ainsi qu'avec les particuliers, en présentant les montants totaux et les montants à réaliser par année. Si l'entreprise était en train de se constituer, il fallait montrer celle des partenaires.

Le 1^{er} février 1993, sept entreprises (formées par des entreprises mexicaines et étrangères) présentent leurs offres, toutes formées d'une partie nationale (la plupart du secteur des travaux publics) et d'une partie étrangère qui apportait l'expertise dans la gestion des services publics :

1. Grupo Mexicano de Desarrollo et Biwater.
2. Triturados Basálticos avec Thames Water.
3. Geo Servicios Públicos avec Aguas de Barcelona.
4. Ingenieros Civiles Asociados avec la Compagnie Générale des Eaux.
5. Bufete Industrial avec Lyonnaise des Eaux Dumez.
6. Industrias del Agua avec Severn Trent.
7. Gutiérrez Cortina Asociados avec Northwest Water.

Les offres présentées incluaient les prix unitaires de réalisation des diverses étapes du contrat. Ils étaient calculés en fonction de la part estimée de chaque activité. Le critère de sélection des entreprises a été la valeur actualisée nette de leurs prix unitaires pour les dix ans de vie du contrat. La CADF a décidé de ne pas choisir l'entreprise qui avait présenté les prix

⁶⁴ Ce qui s'avérerait une forme de contrôle et de régulation de la qualité de services très effective.

les plus bas. Voulant plutôt profiter des avantages de la concurrence, elle a décidé de choisir les quatre entreprises dont les offres étaient les plus avantageuses pour la ville – en termes de valeurs nettes actualisées. Cela compensait les avantages obtenus par des économies d'échelle sur les coûts des activités. La participation et la concurrence de plusieurs entreprises privées permettaient aussi de réduire le risque d'abandon ou, en tout cas, de concéder, si nécessaire, une autre zone à l'entreprise la plus performante.

Une fois écoulées les trois premières années du projet la modalité de contrat de services, la comparaison des résultats de la concurrence entre les entreprises privées servirait à ajuster les prix de l'eau en gros sur la base des coûts d'opération des meilleures entreprises privées.

Le 15 mars 1993, la CADF divise les réseaux techniques du service d'eau du District Fédéral en quatre zones et octroie chacune d'elles à une entreprise différente. Le critère était de garder le même nombre d'usagers dans chaque zone en respectant la division politique (par arrondissements) de la ville.

Après une période de révision et d'affinage des contrats, pendant laquelle la CADF et chaque entreprise se sont mises d'accord sur les bordereaux des prix et les détails des travaux à réaliser pour chacune des activités, les quatre contrats généraux sont signés au cours du dernier trimestre 1993. Le contrat leur octroie le droit d'effectuer en exclusivité, sur une structure de « contrats spécifiques », les travaux indiqués par le contrat général. Chaque « contrat spécifique » détermine le volume des travaux à réaliser par quartier et par période. Si les entreprises ne concluent pas les activités d'un de ces contrats ou n'apportent pas entière satisfaction à la CADF, celle-ci n'autorise pas de nouveaux « contrats spécifiques »⁶⁴. L'avantage d'avoir signé un contrat général et de travailler avec des contrats spécifiques était qu'il n'y avait pas besoin de lancer un nouvel appel d'offres pour chaque activité nouvelle.

Les quatre entreprises signataires d'un contrat pour participer à la gestion du service de l'eau en tant que sociétés anonymes sont « Agua de México Sociedad Anónima » (Eau de Mexico Société Anonyme, dorénavant AMSA), « Tecnología y Servicios de Agua Sociedad Anónima » (Technologie et Services de l'Eau Société Anonyme, dorénavant TECSA), « Servicios de Agua Potable Sociedad Anónima » (Services d'Eau Potable Société Anonyme,

⁶⁴ DDF-CADF, *Memorias de Gestión, 1988-1994*, México, DDF, 1995. Pp. 31-39. Traduction personnelle.

dorénavant SAPSA) et « Industrias del Agua Sociedad Anónima » (Industries de l'Eau Société Anonyme, dorénavant IASA).

La description que la CADF faisait de ces groupes était la suivante⁶⁸ :

« AMSA. Les partenaires de AMSA sont le groupe Gutsa de México possédant 51% des actions du capital et North West Water d'Angleterre avec 49 % du capital. Le groupe Gutsa avait réussi à former un ensemble d'entreprises dans des secteurs de grande importance économique comme le bâtiment et les travaux publics, l'immobilier, les aliments et les boissons, l'agriculture et l'élevage du bétail, et le tourisme. Pour sa part, North West Water était constituée en 1973 comme entreprise du secteur public en charge de l'approvisionnement de l'eau et de l'assainissement des eaux usées de 248 municipalités du nord-ouest du Royaume-Uni dont les plus importantes, Liverpool et Manchester. Elle avait été privatisée en 1989. Récemment, elle avait développé une forte activité internationale au profit de 7 millions de personnes dans des villes telles que Bangkok, Melbourne ou Sydney ou pays tels que la Malaisie. Cette entreprise privée s'est vue attribuer la zone correspondant aux Delegaciones de Miguel Hidalgo, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Alvaro Obregon et La Magdalena Contreras. »

« TECSA. Cette entreprise a été formée par les partenaires Bufete Industrial de México avec 41 % du capital, Lyonnaise de Eaux – Dumez avec 44 % du capital, Anglian Water PLC d'Angleterre avec 5 % du capital et la Banque mexicaine Bancomer (Banco de Comercio), Société Anonyme avec les 10 % du capital restant. « Bufete Industrial » (Buffete Industriel, BI) était une des entreprises de construction industrielle les plus importantes d'Amérique latine, spécialisée dans les projets « clé en main » et dans les contrats d'exploitation des installations industrielles. Elle comptait 45 ans d'expérience dans la conception et la construction des usines industrielles et de fabrication d'énergie électrique ainsi que dans la construction d'infrastructures de base. A l'époque du contrat pour l'eau du DF, cette entreprise avait mené à bien plus de 800 projets au Mexique et dans d'autres pays du continent, parmi lesquels 23 en eau potable. BI employait 3.200 ingénieurs, techniciens et professionnels⁶⁹ dans tous les domaines et ses

⁶⁹ Outre un nombre de plus de 12.000 ouvriers.

revenus annuels atteignaient les 600 millions de dollars annuels.⁷⁰ Pour sa part, Lyonnaise des Eaux-Dumez (LED) est un groupe formé par l'union de Lyonnaise des Eaux créée en 1880 et Dumez créé en 1926. Il s'agit d'une des principales entreprises à l'échelle mondiale pour la gestion de l'eau. En 1992, LED avait obtenu des contrats pour la production, la distribution et la production d'eau potable à Sydney (Australie), Vilnius (Lituanie), Rostock (Allemagne) et Tanzhou (Chine). En 1992, elle desservait plus de 43 millions de personnes dans 80 pays du monde entier. En ce qui concerne Anglian Water, elle opérait dans l'est de l'Angleterre, région dans laquelle elle assurait le service de l'eau à plus de 4 millions d'habitants. TECSA s'est vu octroyer les Delegaciones Iztapalapa, Milpa Alta, Xochimilco et Tláhuac. »

« **SAPSA.** Cette entreprise a été créée en 1989 ; c'est un partenariat entre le Groupe « Ingenieros Civiles Asociados » (Ingénieurs Civils Associés, ICA) du Mexique possédant 35,7 % du capital social, « Promociones Industriales Banamex » (Promotions Industrielles Banamex – Banco National de Mexico⁷¹) avec 34,3 % du capital, et la Compagnie Générale des Eaux avec le 30 % restant des actions de l'entreprise. Le Groupe ICA,⁷² avait créé, en 1989, une division⁷³ de services urbains afin de participer aux services municipaux, spécialement pour la gestion et maintenance des services d'approvisionnement, distribution d'eau, réseaux de drainage, traitement d'eau potable, et épuration des eaux usées. La compagnie Générale des Eaux, entreprise créée en 1853, est une entreprise leader dans la gestion des services d'eau à l'échelle mondiale servant plus de 30 millions de personnes dans le monde, principalement en France, en Angleterre, en Espagne et en Italie. La zone de SAPSA comprenait les Delegaciones de Gustavo A. Madero, Azcapotzalco et Cuauhtémoc. »

⁷⁰ BI a été la première - et pendant quelques temps la seule - entreprise mexicaine à avoir obtenu le Certificat de Qualité International ISO-9001 et elle a été cotée à la Bourse de New York, *New York Stock Exchange*, NYSE.

⁷¹ Banque privée mexicaine. A ne pas confondre avec « Banco de Mexico » qui est la Banque centrale du pays.

⁷² Coté aussi dans le NYSE, était très connu comme l'entreprise du bâtiment et des travaux publics la plus d'importante Amérique latine.

⁷³ Cette division a été la première au Mexique à disposer d'entreprises spécialisées dans le calcul, la construction et le fonctionnement d'équipements, installations et infrastructures des divers parties des systèmes tant de la gestion de l'eau potable que de l'assainissement.

IASA. IASA est une entreprise formée en partenariat, entre la société « Socios Ambientales de México Sociedad Anónima » (Partenaires pour l'Environnement de Mexico Société Anonyme, SAMSA) avec 51 % des parts et l'entreprise anglaise Severn Trent Overseas Holding possédant les 49 % restant du capital. SAMSA était une entreprise du nord du pays, installée à Monterrey, fondée spécialement pour participer à la nouvelle industrie de l'eau qui s'ouvrait au Mexique. Elle avait comme stratégie la volonté de trouver un partenaire expérimenté dans la gestion et la technologie, de niveau mondial, pour participer à ce marché. Severn Trent avait été fondée en 1974 comme entreprise de l'État anglais pour effectuer la gestion du service de l'eau potable et l'assainissement des municipalités anglaises à sa charge. En 1992, elle desservait les villes anglaises de Birmingham, Coventry, Leicester et Nottingham, des villes de Belgique, d'Allemagne, d'Italie, de Puerto Rico et des États-Unis, soit plus de 8 millions d'habitants. Elle fournissait aussi des contrats de conseil pour des pays en Afrique, au Moyen Orient et en Inde. IASA a pris en charge les Delegaciones Iztacalco, Venustiano Carranza, Benito Juárez et Coyoacán ».

Les quatre entreprises AMSA, TECSA, SAPSA et IASA ont été considérées comme mexicaines car elles avaient été constituées sous les lois mexicaines. En fait, elles avaient accepté, comme stipulé dans l'appel d'offres, le cahier de charges et le contrat, de régler tous les différends selon les lois mexicaines et de se soumettre aux tribunaux mexicains sans faire appel aux tribunaux de leur pays ni aux tribunaux internationaux.

La CADF a également signé un contrat avec une entreprise privée pour superviser les travaux des quatre nouveaux opérateurs. S'il est vrai que la plupart des entreprises privées mexicaines manquaient d'expérience en matière de gestion des services publics, il n'en est pas moins vrai que la CADF n'en avait pas d'avantage dans le contrôle des grands groupes. Aussi, c'est le « Grupo Profesional Planeación y Proyectos, Sociedad Anónima de Capital Variable » entreprise mexicaine de « grande expérience en projets de supervision »⁷⁵ qui devait superviser les activités des quatre entreprises privées, intégrer et traiter l'ensemble des informations techniques et financières recueillies dans les quatre zones établies. La CADF proposait aussi de signer trois autres contrats pour le contrôle des débits d'eau à distribuer dans chaque zone ; et pour la réparation des compteurs d'eau ainsi que la publication de

⁷⁵ DDF-CADF, *Memorias de Gestión, 1988-1994*, México, DDF, 1995. Page 40.

diverses brochures d'information destinées à la population en général et aux usagers du service⁷⁶.

La figure 6.3 montre les Delegaciones du District Fédéral et les zones de chaque opérateur privé.

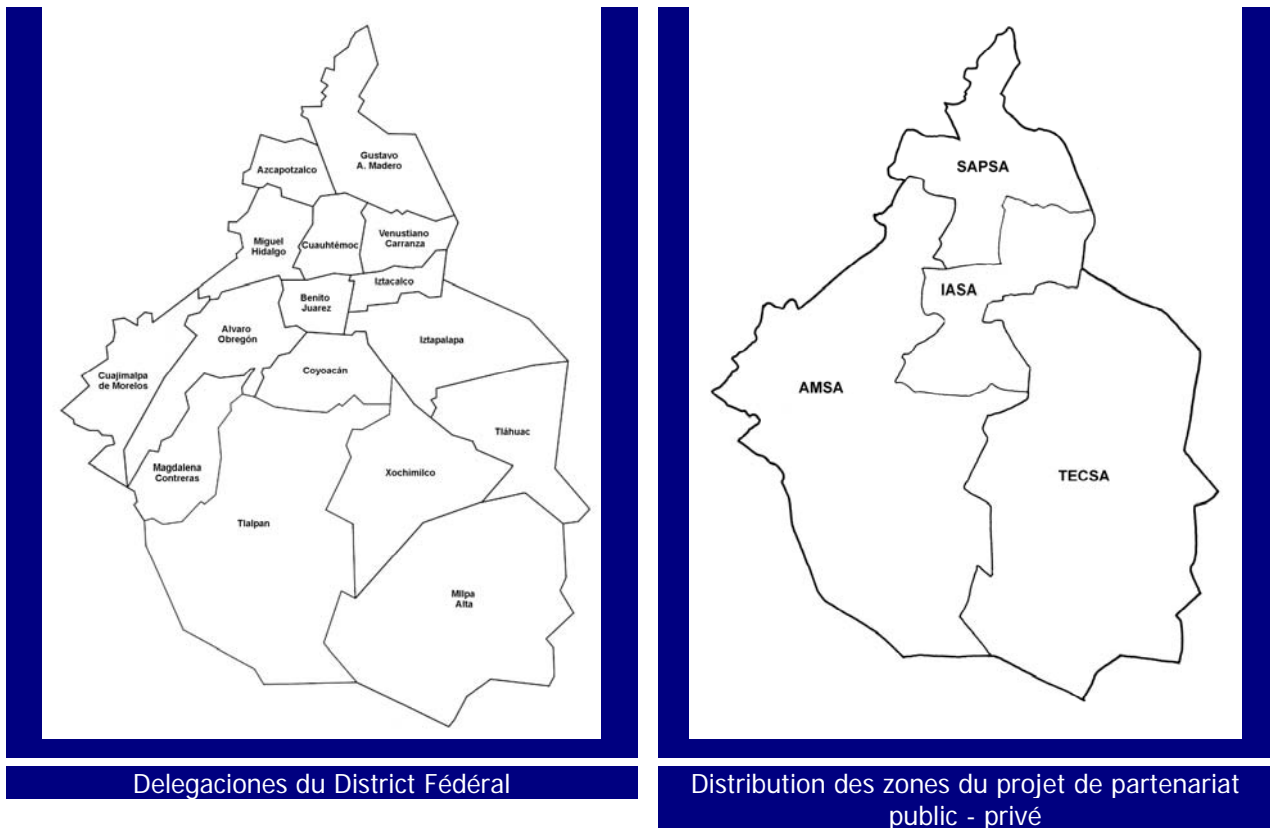


Figure 6.3 Delegaciones du District Fédéral et les zones de travail de chaque opérateur privé participant au partenariat.

La figure 6.4 montre le diagramme du Dispositif Institutionnel et du Projet de partenariat public - privé pour la gestion du service de l'eau du District Fédéral du Mexique.

⁷⁶ *Ibidem.*

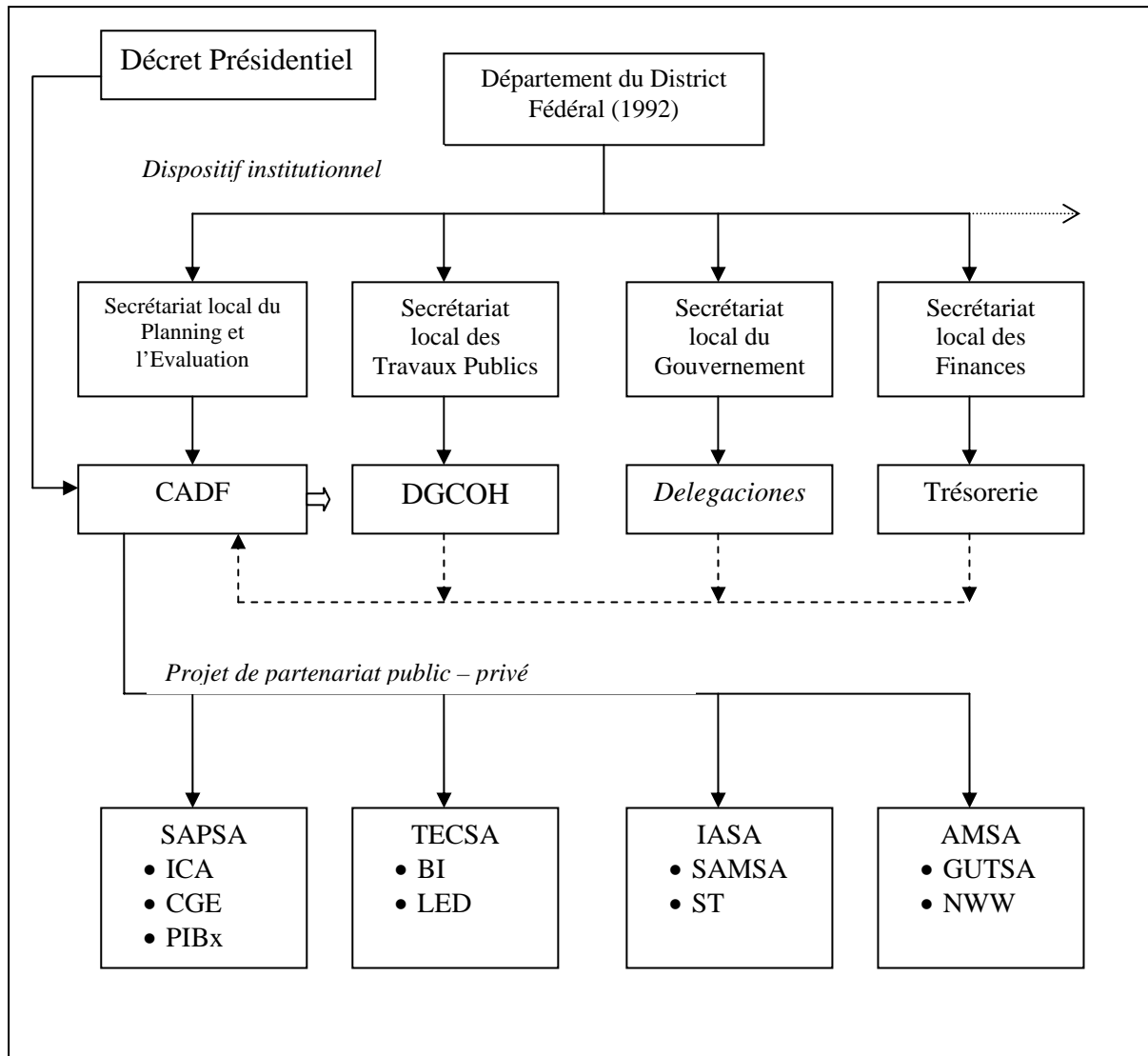


Figure 6.4 Diagramme du Dispositif institutionnel et du projet de partenariat public – privé pour la gestion du service de l'eau du District Fédéral du Mexique en 1992.

6.3.3 Architecture du contrat.

Un contrat général a été signé avec chaque entreprise privée (tous les contrats étaient identiques ; seul changeaient les prix proposés par chaque entreprise et la quantité de travaux à réaliser) pour définir le droit de travailler en exclusivité dans la zone octroyée, toujours au nom de la Commission des Eaux du DF⁷⁷. Les activités du contrat étaient bien définies par douze « Normas Técnicas » (Normes techniques), certaines élaborées par la même CADF ; d'autres étaient des spécifications techniques des manuels anciens du District Fédéral ou de la DGCOH.

Le Cadre 6.1 montre la liste des douze normes techniques du contrat du DF.

⁷⁷ Cf. Voir figure 6.3

Liste des douze Normes Techniques du contrat du DF.

1. *Format et instructions pour l'élaboration du fichier des services hydrauliques du District Fédéral.*
2. *Format pour la remise de l'information du fichier des services hydrauliques en moyens magnétiques.*
3. *Homogénéisation de l'identité institutionnelle des entreprises privées.*
4. *Spécifications pour l'assignation de numéros de compte des usagers des services d'eau potable et des égouts du District Fédéral.*
5. *Spécification pour l'installation et la réhabilitation des branchements d'eau potable dans les logements.*
6. *Spécifications générales de compteurs.*
7. *Format pour l'identification et le contrôle de compteurs.*
8. *Manuel pour la collecte de données physiques des réseaux hydrauliques.*
9. *Spécifications et formats graphiques pour des moyens électroniques de présentation de plans de cadastre des réseaux.*
10. *Manuel pour l'élimination des fuites d'eau potable dans les réseaux secondaires.*
11. *Normes de projet, construction et réhabilitation des réseaux d'eau potable et des égouts.*
12. *Spécifications pour les équipements informatiques et transfert d'information.*

Cadre 6.1 Liste des douze normes techniques du projet de participation des entreprises privées dans la gestion du service de l'eau du District Fédéral.

Il faut préciser que l'expérience des appels d'offre pour la participation d'entreprises privées dans la gestion du service de l'eau (eau potable ou épuration des eaux usées) dans le reste du pays n'était pas très positive. En effet, les entreprises participantes proposaient des prix de plus en plus bas en pensant qu'une fois le contrat signé et les travaux démarrés, l'État mexicain viendrait à leur secours en modifiant les tarifs, en octroyant de nouveaux financements ou en augmentant les périodes de concession.

Dans le cas de l'appel d'offres du District Fédéral, l'octroi des zones de travail des entreprises a été effectué selon les autorités par un logiciel qui permettait de calculer la valeur nette actualisée selon les prix unitaires et les volumes des travaux à réaliser pour chacun des quatre opérateurs pendant les dix ans du contrat. Le logiciel a servi à déterminer les zones où la combinaison de prix, la quantité de travail et le périmètre d'activité était optimale.

Le choix de ne signer qu'un seul contrat avec une seule entreprise – ce qui aurait été plus avantageux si on considère les économies d'échelle d'un monopole naturel tel que l'eau – tenait au fait de profiter des avantages de la concurrence entre les entreprises ainsi que des nouvelles technologies que chacune allait apporter au service dans leurs zones respectives. Ce choix a été fait plus précisément pour se prémunir contre le risque du non-respect des conditions du contrat ou de non-exécution de ses activités ainsi que pour protéger le service en cas de faillite d'une des entreprises privées. A ce propos, le cahier de charges établissait que le territoire du DF serait divisé au moins en deux zones de taille différente si nécessaire.

Chaque une des quatre zones était censée compter 300 000 abonnés (plus ou moins 10%) ainsi qu'un nombre similaire de kilomètres ou de surface de réseaux (eau potable, égouts et eaux usées épurées). Il s'agissait aussi d'octroyer des zones dans les conditions les plus égales et justes possibles aux quatre entreprises, pour travailler en égalité de circonstances, afin de les motiver et profiter de la concurrence technologique.

En règle générale, il doit y avoir un appel d'offres pour chaque réalisation de travaux publics, chaque travail donnant lieu à un contrat. Pour éviter la possible interruption des travaux, les entreprises ont signé un contrat « général » leur donnant l'« exclusivité » pour une durée de dix ans dans une même zone. Cela garantissait en quelque sorte la continuité des travaux et des prix proposés sans obliger les autorités publiques à faire un appel d'offre pour une ou plusieurs activités du service.

Chaque entreprise devait présenter des bordereaux de prix incluant des différences pour chaque *Delegación*, en considérant que le nombre d'usagers et de kilomètres de réseaux

⁸⁰ Il faut rappeler que dans le centre et le nord-est de la ville, les sols sont plats mais très mous et que dans l'ouest ils sont moins mous et en forte pente ; parfois il y a des ravins profonds qui compliquent les travaux de renouvellement des tuyaux (il s'agit des versants des montagnes Cf. Chapitre 1) Dans le sud, les sols sont en roche basaltique fracturée. Cette composition changeante modifiait fortement les prix de chaque *Delegación*. Toutefois, certaines entreprises privées n'ont pas modifié leurs prix d'une *Delegación* à l'autre.

étaient différents dans chacune. En fonction des conditions de travail dans chaque Delegación⁸⁰, il y avait un système de modification et de compensation des prix (augmentation ou décompte) pour le cas où, si le nombre de Contrats généraux⁸¹ changeait, les zones seraient modifiées après la mise en place du système de macro comptage dans la troisième étape du Contrat général, comme cela était stipulé. De sa part, le Département du District Fédéral se chargeait de l'installation d'un dispositif de macro comptage et le tendrait prêt pour le démarrage de la troisième étape.

Pendant les deux premières étapes, de collecte des données était effectuée, les entreprises étaient payées par « *contraprestación* » (contre-prestation), c'est-à-dire, un montant d'argent par unité réalisée en échange d'activités spécifiques : changements de compteurs, fuites réparées, kilomètres des réseaux détectés et mis en plans, abonnés enregistrés.

Les deux premières étapes se déroulaient sur quatre semestres. Pour tenir ce rythme de travail, les entreprises privées devaient enregistrer 75.000 abonnés dans les fichiers, réaliser des plans de réseaux et procéder à l'installation de 75.000 compteurs chaque semestre⁸². Si les anciens compteurs étaient mal placés ou s'il n'y avait pas assez de place pour les installer, les entreprises devaient procéder aux travaux de maçonnerie nécessaires pour former un nouveau « cuadro »⁸³. Le but était de terminer les deux premières étapes en quatre semestres et de démarrer le plus rapidement possible la troisième. De plus, le contrat stipulait qu'il n'était pas nécessaire d'avoir fini les travaux de toute une zone de 300.000 abonnés pour commencer l'étape suivante. Si les conditions de travail le permettaient (acceptation de la part des usagers, facilité dans le changement des conditions du cuadro, etc.), les quartiers pouvaient entamer l'étape suivante.

Dans la troisième étape, les entreprises privées étaient payées par activité réalisée mais aussi par forfait pour l'entretien des réseaux. Etant donné qu'elles distribuaient de l'eau, elles étaient payées par la CADF en fonction des indicateurs de performance et d'une formule mathématique prenant en compte la quantité d'eau distribuée (qui ne s'était pas perdue dans les réseaux), l'efficacité de l'encaissement des « agences » commerciales pour le public. Les

⁸¹ Prenant compte qu'il y aurait au moins deux zones de travail dans le District Fédéral.

⁸² Objectifs qui étaient réellement ambitieux étant donné les conditions de travail dans la ville : circulation dense, opposition de la population, mauvais état du sous-sol.

⁸³ L'ensemble de la nouvelle installation se dénomme « cuadro ». Il s'agit d'une connexion de tuyaux en forme de « U » inversé satisfaisant aux conditions techniques pour le bon fonctionnement du compteur. Il faut rappeler qu'il est nécessaire d'avoir une distance minimale avant et après le compteur d'eau.

autorités publiques cherchaient à augmenter les taux de recouvrement et diminuer les pertes par fuites d'eau. A ce propos, le contrat demandait aussi la mise en service d'une « Agencia de Atención a usuarios » (« Agence⁸⁴ d'attention au public ») pour chaque ensemble de 50.000 usagers déjà enregistrés dans les fichiers et disposant d'un nouveau compteur d'eau.

Les indicateurs que la CADF estimaient nécessaires pour améliorer la qualité des services mentionnés dans le contrat⁸⁵ sont :

1. Disponibilité de l'eau.
2. Niveaux de pression dans le réseau.
3. Interruptions et limitations dans l'approvisionnement.
4. Inondations.
5. Réponse aux plaintes et sollicitations d'information.
6. Nombre d'usagers présents par bureau commercial.
7. Temps écoulé avant la réponse de l'assistance téléphonique (limité à 20 secondes).
8. Qualité de l'eau.

Une activité particulière était l'installation de compteurs d'eau. Deux types de compteurs étaient installés. Le type « A », que les entreprises fournissaient, était électroniques, avec lecture à distance, permettant de relever les consommations sans entrer chez les usagers. Il s'agissait d'éviter les vices de lecture et les actes de corruption observés les années précédentes. Ces compteurs étaient installés dans des zones où les revenus des habitants ou leur consommation justifiaient l'achat d'un de ces instruments électroniques. Les compteurs de type « B » étaient fournis par les autorités publiques et ils étaient moins chers que les « A ». Ils étaient placés dans les zones à faibles ressources économiques. La CADF demandait aussi aux entreprises de ne pas installer de compteurs dans les zones où le service n'était pas fourni de façon continue afin de ne pas demander aux usagers de payer un service dont ils ne disposaient pas.

Le tableau 6.1 présente la répartition des Delegaciones par zone et par entreprise.

⁸⁴ Plus proprement : Bureau.

⁸⁵ Sans toutefois préciser les paramètres à prendre en considération tels le nombre, volume, temps, etc.

Entreprise	Delegaciones	Nombre d'Abonnés	
		Selon Source 1	Selon source 2
AMSA	Magdalena Contreras	350 064	293 270
	Cuajimalpa de Morelos		
	Miguel Hidalgo		
	Alvaro Obregón		
TECSA	Tlalpan	290 000	311 490
	Iztapalapa		
	Milpa Alta		
	Xochimilco		
SAPSA	Tláhuac	304 059	373 350
	Gustavo A. Madero		
	Cuauhtémoc		
	Azcapotzalco		
IASA	Venustiano Carranza	291 990	362 750
	Iztacalco		
	Benito Juárez		
	Coyoacán		
Total	16 Delegaciones	1 236 113	1 340 860

Tableau 6.1. Répartition des zones du DF par entreprise et chiffre d'affaires.

Sources : 1. SAADE (Lilian), La gestion de l'eau à Mexico DF, in *FLUX* n° 44/45 Avril Septembre 2001. Pages 65-79. 2. HAGGARTY (Luke), BROOK (Penelope) et ZULUAGA (Ana Maria), *Thirst for Reform? Private sector participation in Providing Mexico city's Water Supply*, Washington, The World Bank, 2001. Working Paper 2654. 65 p. Page 29-30

Conclusions

Ce chapitre porte sur les changements envisagés en 1992 pour moderniser la gestion du service de l'eau du District fédéral. Il couvre une période restreinte – qui commence en 1992 et devait se terminer en 1994 –, pendant laquelle les autorités pensaient accomplir des changements considérés comme nécessaires pour la modernisation du service. D'un côté, la mise en place d'un dispositif institutionnel dont l'objectif était la restructuration verticale du service : concentrer dans un seul organisme, déconcentré de l'administration publique locale, la *Comisión del Agua del Distrito Federal* (Commission des eaux du District Fédéral, CADF), la responsabilité de toutes les activités du service de l'eau du DF. De l'autre, la modernisation envisagée par l'administration fédérale qui comprenait aussi le montage d'un partenariat public – privé afin de restructurer horizontalement le service. La CADF signait en effet, quatre contrats avec un nombre égal d'entreprises auprès desquelles elle allait faire office d'organisme régulateur. Le fait de vouloir garder la maîtrise du service et le manque de données de gestion commerciale fiables, obligeaient la CADF à avancer par étapes. La

première servirait pour collecter les informations ; la deuxième à mettre sur pied un système commercial ; la troisième à faire participer des opérateurs privés dans la distribution de l'eau et l'encaissement des consommations facturées aux usagers.

Les arguments qui ont servi à justifier la participation du secteur privé ont été : du point de vue organisationnel, la fragmentation du service ; du point de vue des contraintes techniques, les pertes en eau des réseaux de distribution ; du point de vue économique, les bas niveaux de revenus du service. C'est pourquoi, les autorités ont décidé de mettre en place un dispositif institutionnel pour concentrer, comme auparavant avec les activités techniques dans la DGCOH, la responsabilité de toutes les activités, les aspects commerciaux également, au sein d'un seul organisme. Cet organisme, par initiative des pouvoirs exécutifs fédéral et local, allait prendre en charge la restructuration horizontale du service et faire appel au secteur privé. La relation entre cette agence de régulation et les entreprises privées a été établie par un contrat de services qui deviendrait un affermage.

Comment se sont comportés le dispositif institutionnel et le projet de partenariat public – privé ? A quelles difficultés a-t-il été confronté ? Quels ont été les résultats ? Tel est l'objet de la troisième partie de cette thèse.

