

Introduction

Au cours des trente dernières années, de nombreux pays ont subi d'importants changements politiques, sociaux, juridiques et institutionnels suite à l'adoption de mesures de libéralisation de leur économie nationale. Depuis les années 1980, l'approche du marché introduite dans l'économie a entraîné l'apparition de nouvelles structures de participation des différents acteurs, non seulement dans la vie économique, mais aussi dans la vie politique et sociale. Ainsi, les politiques publiques de secteurs importants, auparavant considérés comme stratégiques et par conséquent sous le contrôle de l'État, ont été modifiées pour permettre à de nouveaux acteurs d'y participer. C'est le cas d'un grand nombre d'entreprises publiques et parapubliques, voire de secteurs entiers qui ont été vendus au secteur privé ou qui sont passés à une gestion active par le secteur privé selon diverses formes de contrat. Ce vaste mouvement a été observé partout dans le monde, depuis les premières expériences de privatisation en Grande Bretagne et aux États-Unis, jusqu'à celles qui ont eu lieu dans les pays en développement. Les effets de cette remise en cause du modèle de l'« État-providence » ont été très contestés par certaines organisations et ont ouvert un débat sur la participation croissante des entreprises privées dans les secteurs auparavant réservés à l'État.

Ces nouveaux cadres d'action intégrant la participation des entreprises privées dans la gestion de services publics s'inscrivent dans un double contexte. D'une part, personne ne remet en question l'importance des services publics et des infrastructures pour satisfaire les besoins des populations dans une optique de cohésion sociale, de lutte contre l'exclusion et de développement durable. Il suffit d'une période de canicule, d'une forte inondation, d'une interruption du service d'électricité touchant plusieurs régions pour se rendre compte ou rappeler l'importance que les services publics ont dans la vie quotidienne des personnes et des sociétés partout dans la planète. Il convient donc d'assurer un service de qualité à un prix abordable pour tous.

Par ailleurs, la participation des entreprises privées à la gestion des services publics en réseaux selon différentes formes de contrat (privatisation complète ou partenariat public-privé) et leur « *régulation* » dans un contexte de changement de référentiel global intervient à un moment de forte transformation des sociétés à l'échelle mondiale. Toutefois, le terme

« privatisation des services publics », est souvent employé abusivement (ce terme signifie l'achat complet des actifs des entreprises appartenant à l'État) puisqu'il ne s'agit pas toujours d'une privatisation. Cet abus de langage crée des confusions autour des principes théoriques même mis en pratique et de leurs résultats. Celles-ci suscitent une certaine opposition de la part de la population.

L'instabilité de ce référentiel global et des changements dans les anciennes structures politiques, économiques et sociales rendent extrêmement complexe et difficile l'analyse des résultats des modifications récentes des politiques publiques dans le monde.

Par ailleurs, des études récentes¹ sur les expériences de la participation des entreprises privées aux services publics montrent que les entreprises internationales ont réduit la part de leurs investissements dans la construction des infrastructures et l'exploitation des services publics. L'affaiblissement de la participation des entreprises privées dans la gestion de services publics peut s'observer non seulement dans les pays en développement mais aussi dans les pays industrialisés. Et pourtant, étant donné l'envergure des problèmes et du manque d'infrastructures pour les services publics, la participation de tous les acteurs des secteurs public, privé et social serait nécessaire pour atteindre les objectifs de fourniture de services considérés comme indispensables.

C'est dans ce contexte international, politique, économique et social, de remise en cause du rôle de l'État et de redéfinition des modalités de gestion des services publics que s'inscrit cette recherche. Son objectif général est d'analyser les processus selon lesquels les acteurs des services publics s'organisent pour satisfaire les besoins des populations malgré la modification des contextes institutionnel, organisationnel et de gestion. Cette recherche prend en compte les nouvelles règles de participation² et se propose d'analyser plus particulièrement le domaine de l'eau.

• • •

¹ HARRIS (Clive), *Private Participation in Infrastructure in Developing Countries. Trends, Impacts and Policy Lessons*, Washington, the World Bank, 2003. 47 p. World Bank Working Paper N° 5. 26526. Cf. Le Chapitre 2 de ce texte : *The rise - and the fall ? - of private infrastructure*. Pp 3 – 16.

HARRIS (Clive) et al., *Infrastructure projects. A review of Cancelled Private projects*, in *Public policy for the public sector*, Washington, WB, January 2003. 6p.

² Dues aux modifications dans l'orientation des politiques publiques observées au cours des trente dernières années.

Les dilemmes de la participation des entreprises privées dans le service public de l'eau

Pour des raisons diverses, les Etats ont opéré des changements dans les politiques publiques et les cadres juridiques nationaux³ pour la gestion des services publics. Il est donc important d'examiner l'évolution des services publics. Parmi eux, celui de l'eau mérite une étude qui peut s'avérer particulièrement féconde de par la multiplicité des registres y afférant car il représente un service essentiel pour la vie urbaine et parce qu'il est l'un des facteurs de cohésion sociale. Il est important d'analyser les résultats et l'impact produit par les changements des politiques publiques nationales et des dispositifs institutionnels, des cadres de régulation et des partenariats public-privé mis en place pour la gestion du service public de l'eau à l'échelle locale. D'abord, cette étude est importante en raison de l'accroissement de la demande provenant tant de l'augmentation de la population urbaine que des besoins en eau des processus de production industriels et agricoles. Puis, parce que les ressources en eau diminuent et que leur pollution n'est pas contrôlée. Ensuite, parce que ce service a un poids fondamental pour l'efficacité économique et pour la santé, étant un facteur de redistribution et d'hygiène. Enfin et surtout, parce que le service public d'eau potable constitue un élément sensible du lien social dans la mesure où des défaillances peuvent favoriser l'apparition de conflits sociaux et des problèmes de santé publique.

Du point de vue des besoins, on estime qu'aujourd'hui, sur 6,1 milliards d'habitants dans la planète, plus de 2 milliards de personnes ont subi des interruptions du service d'eau potable dans quarante pays, que 1,1 milliards ne disposent pas d'un service suffisant d'eau potable et que 2,4 milliards ne disposent pas d'assainissement⁴. Les besoins de financement sont également énormes. Estimés à 180 milliards de dollars par an en 2001 par le Conseil mondial de l'eau⁵ pour les seuls pays en développement, de nouvelles configurations et modes d'organisation du service d'eau doivent voir le jour pour faire face à ces besoins financiers.

Pour sortir de cette impasse due à la fois aux retards accumulés en termes d'investissements qu'à la nécessité de faire face à l'accroissement de la demande future par de nouveaux investissements, il faut trouver les moyens d'organiser et de financer les services de l'eau en valorisant au mieux la participation et la coopération de tous les acteurs du secteur public, privé et social.

³ Remise en cause des attributions de l'État providence, mise en place de la logique de marché dans les services publics, changement de politiques publiques paternalistes, désengagement de l'État, entreprises publiques et parapubliques « bradées », voire vente de secteurs entiers.

⁴ UN, *Water for people, Water for life*, Barcelona, UNESCO-Berghahn Books, 2003. 576 p. Pages 10-12.

⁵ MESTRALLET (Gérard), *La vraie bataille de l'eau*, Le Monde, 26 octobre 2001. p. 18.

L'effort des gouvernements pour satisfaire de tels besoins, dans un contexte de repli de l'État, a conduit à ouvrir la voie de la gestion des services publics aux entreprises privées. Cette ouverture a favorisé la participation des entreprises internationales spécialistes dans la gestion des services urbains dans le monde. Et pourtant, malgré les efforts et les facilités octroyées par les autorités de chaque pays dans ce but, les entreprises privées sont en train de réduire leur participation dans les projets de gestion des eaux. Les arguments généralement invoqués pour justifier cette frilosité sont que les populations n'ont ni la capacité ni la disponibilité à payer des services privés qui sont plus chers que ceux issus d'une gestion directe sous la responsabilité des municipalités ; gestion qui a été, d'ailleurs, fortement remise en cause par les organismes et bailleurs de fonds internationaux.

La problématique de l'évolution de la gestion du service d'eau peut se décomposer en trois séries de questions.

D'abord, celles qui concernent les enjeux des acteurs participant dans la gestion : *Quel niveau de gouvernement doit prendre en charge le service : fédéral, régional ou municipal ? En cas de séparation des éléments de la gestion du service, quelle doit être la responsabilité pour chaque acteur ? De quelle légitimité doit disposer chaque niveau de gouvernement qui y participe ?*

Puis, les questions qui se posent du point de vue de la participation des entreprises privées : *Doit-on faire appel au secteur privé pour participer à la gestion et à quel degré de participation ? De quelle manière doit être organisée cette gestion pour quelle satisfasse les conditions du développement durable ? Qui doit contrôler la gestion du service de l'eau ? Sous quelle modalité de contrat et à quel terme ? Comment garder la maîtrise du service public et profiter des avantages du marché tels que la concurrence entre les entreprises privées pour améliorer la gestion des services d'intérêt général ?*

Enfin, le débat autour de la gestion transversale ou sectorielle du service : *Doit-on gérer par secteur le service de l'eau par rapport aux autres services de la ville ou du pays ? Vaudrait-il mieux opter pour une gestion transversale des services publics locaux ? Comment structurer le financement du service pour assurer la qualité du service, l'amélioration de l'environnement et la récupération des investissements ?*

Le problème de l'approvisionnement en eau des populations non satisfaites est un sujet de recherche qui se situe à l'intersection de plusieurs domaines : économique, social, politique, juridique, technique. Ce qui nous intéresse dans cette recherche est l'organisation

des dispositifs institutionnels pour la restructuration des services techniques en réseau ainsi que le montage de partenariats public – privé à l’intérieur d’un cadre de régulation. De ce point de vue, les questions générales sont, d’une part : *comment s’organisent les acteurs (secteurs public, privé et social) pour assurer le service urbain de l’eau (de l’appel d’offres à la régulation quotidienne des dispositifs institutionnels) ? A quels problèmes ces dispositifs doivent faire face enseignements des premières expériences) ? Y a-t-il des possibilités de solutions intermédiaires entre la gestion directe et la concession intégrale du service technique en réseau ?*

• • •

Cadre théorique de l’analyse des service d’eau

Pour analyser ces questions, notre étude se concentre sur le contexte et l’histoire des processus de mise en place des dispositifs institutionnels de régulation des services publics en réseaux (dont la gestion est organisée en partenariat public – privé). Il s’agit d’un sujet qui aborde également d’autres thèmes tels que le monopole naturel, la privatisation, les conséquences au niveau local des changements des politiques publiques nationales, la décentralisation, les risques et l’ingénierie de contrats, les processus d’apprentissage des acteurs.

Dans les marchés dits parfaits, les entreprises privées participent à l’offre des biens et des services, les consommateurs peuvent acheter les produits qu’ils préfèrent et aucun de ces acteurs n’a d’influence sur les prix du marché. C’est le marché qui détermine, dans un jeu constant entre l’offre et la demande, les prix et les quantités de biens et de services à produire pour atteindre l’équilibre économique. Néanmoins, ces conditions n’existent pas dans certains cas où, pour des questions techniques et économiques – économies d’échelle, présence d’externalités, biens considérés comme propriété collective⁶ – les marchés font faillite (« *market failure* »⁷). Dans le cas de la présence d’économies d’échelles très importantes, l’efficacité économique n’est atteinte que si une seule entreprise se charge de la production

⁶ PRUD’HOMME (Rémy), Essai de typologie des partenariats public-privé, pages 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.

⁷ *Ibidem*.

des biens et services dans une zone géographique déterminée. On parle ainsi d'une situation de marché imparfait, de la faille du marché ou, plus simplement, de monopole naturel⁸.

Au cours du XX^e siècle, la gestion de certains biens publics ont été directement gérés par l'État pour plusieurs raisons : les registres de justification généralement invoqués arguent du fait que, d'abord, la gestion des services a besoin du contrôle et de la quantification des externalités sous un cadre juridique et législatif stable. L'État participe directement à cause des lourds investissements nécessaires à la construction des ouvrages et travaux associés à leur opération et à leurs longues périodes d'amortissement. Enfin, l'État participe aussi en raison de l'importance de ces biens pour la préservation de l'environnement et pour leur rôle dans l'aménagement des villes et des territoires. Toutefois, il existe une contre argumentation qui insiste sur les inconvénients et désavantages de la gestion sous la forme de monopole. Sans concurrence, il y a le risque d'une tarification excessive, d'une discontinuité de la production, d'une desserte inégale, d'une perte d'adaptabilité et de modernisation, et parfois d'une stagnation et d'une diminution de la qualité du service.

Or, selon l'évolution des caractéristiques et des conditions historiques qui lui sont propres, chaque société détermine quels sont les services qui doivent être gérés directement par l'État ou en délégation à une entreprise parapublique ou privée ; de même, la société détermine si le financement de ces services doit reposer sur les impôts des contribuables ou via le paiement d'un tarif de la part des usagers, ou s'il faut une combinaison de ces deux moyens de financement.

Dans la plupart des cas, des raisons politiques et économiques ont conduit à que l'État soit le responsable de la gestion des services publics, tant comme gestionnaire direct, que comme régulateur des monopoles naturels pour les biens considérés publics. C'est le cas des services techniques en réseau : électricité, déchets, transports, communications, télécommunications, eau et assainissement. Lorsque l'État décide de céder le monopole du service de l'eau, il convient d'établir des mécanismes de contrôle des entreprises qui se chargent de la gestion pour éviter les abus de monopole, de contrôle des prix, et l'internalisation des externalités¹⁰.

Par ailleurs, il existe actuellement deux façons d'établir des relations entre autorités publiques et entreprises privées chargées d'un service public : celui, nommé « anglo-saxon »,

⁸ *Ibidem.*

¹⁰ Nous approfondirons ce point dans le Chapitre 7.

de régulation et celui, nommé « français », de délégation. Nous considérons que l'impact de certains éléments sur la fourniture du service n'ont pas encore été suffisamment étudiés à ce jour : construction à long terme des institutions locales et nationales, conditions géographiques, culture locale et état technique du réseau. Afin d'étudier l'interaction entre ces éléments, cette recherche prend comme objet d'étude le cas de la gestion du service public de l'eau pendant la période 1992-2003 dans le District Fédéral du Mexique, capitale politique, économique et culturelle du Mexique,.

• • •

Caractéristiques du dispositif institutionnel de l'étude

L'histoire de la ville de Mexico a toujours été écrite en liaison avec celle de l'État centralisé mexicain et réciproquement. En 1992, les 16 arrondissements du District Fédéral (« *Delegaciones* » en espagnol) et les 34 municipalités de son Etat fédéré voisin (« Estado de México ») forment l'agglomération de Mexico. En ce qui concerne la gestion du service de l'eau, à la fin des années 1980, selon les autorités publiques¹¹, les dysfonctionnements étaient nombreux tant du point de vue technique (surconsommation et rareté de la ressource, absence de plans des réseaux, nombre élevé de fuites dues à la vétusté du réseau d'eau potable et à sa construction sans contrôle, maintenance insuffisante des infrastructures, multiplication des branchements illégaux) que du point de vue de sa gestion (coûts de fonctionnement très élevés, structures tarifaires inadaptées, prix excessivement subventionnés, faibles taux de facturation et de recouvrement des consommations).

Devant la complexité de la gestion de l'eau dans la ville et considérant le caractère marchand, commercial et industriel du service de l'eau, les autorités Fédérales du pays¹² et locales du District Fédéral¹³ ont décidé de réorganiser le service mettant en place un dispositif institutionnel qui concentre les activités techniques et commerciales, et de faire appel aux entreprises privées pour assurer sa gestion. Cette décision a bénéficié du contexte d'ouverture

¹¹ Gobierno de México, *Decreto por el que se crea la Comisión de Aguas del Distrito Federal*, México, Diario Oficial de la Federación, 14 de julio de 1992.

¹² A l'époque, l'administration du District Fédéral dépendait directement au président de la République. C'était lui qui désignait directement le Régent de la ville.

¹³ Les municipalités de l'« Estado de México » ont mis en place d'autres options pour gérer leurs services urbains.

économique du Mexique¹⁴ à la « privatisation » des entreprises publiques et parapubliques. En 1992, à la suite d'un appel d'offres international, l'organisation des réseaux de l'eau correspondant au District Fédéral a été divisée en quatre zones qui ont été confiées chacune à une entreprise différente. Ces entreprises étaient des consortiums regroupant une entreprise mexicaine, trois des quatre provenant du secteur Travaux publics (détenant 51% du capital chacune) et une entreprise internationale, deux anglaises et deux françaises (49% du capital chacune).

C'est ainsi que quatre contrats généraux ont été signés avec chaque consortium prévoyant un projet de participation du secteur privé pour une durée de dix ans en trois phases de durée inégale. La première phase, initialement programmée sur deux ans, comprenait l'élaboration des plans de réseaux d'eau potable et des égouts, le recensement des usagers, l'installation des compteurs d'eau, c'est-à-dire, la collecte de l'information dont manquaient les autorités de la ville. La deuxième phase comportait la création des centres de paiement et de service à la clientèle. La dernière phase, prévue pour le reste des dix ans, consistait à exploiter et maintenir les réseaux secondaires de distribution d'eau potable et des égouts, la détection des fuites, la réhabilitation et la construction des réseaux secondaires, la distribution de l'eau et la prise en charge du système commercial. Ces trois phases correspondaient, dans les faits, à la mise en place d'une sorte de contrat progressif tendant à l'affermage.

Les caractéristiques de cette expérience la rendent à la fois très complexe et très intéressante : un fort changement des référentiels nationaux et locaux dans le domaine politique, économique, juridique et institutionnel auxquels s'ajoute une réorganisation des niveaux de gouvernement national (fédéral), régional (états fédérés) et local (municipalités) ; l'organisation technique du service public de l'eau entre les Etats fédérés qui partagent les ressources en eau, internes au bassin et externes à celui-ci ; enfin, le problème d'assainissement est aussi extrêmement compliqué. La complexité de cette expérience a été également accrue par la taille de l'agglomération et son poids économique en tant que capitale du pays regroupant des centres industriels et des centres de services majeurs du pays. De surcroît que le changement de cap dans la direction du gouvernement du District Fédéral qui semblait remettre en cause la continuation de ce projet de partenariat public – privé en 1997.

¹⁴ De plus de 1.150 entreprises dans lesquelles l'État mexicain participait total ou majoritairement avant la « vague de privatisations » qui a déferlé dans le pays en 1982 le gouvernement n'a gardé que 190.

¹⁶ Alors qu'à la même époque Buenos Aires avait choisi un contrat de concession de longue durée (30 ans) à une entreprise privée.

De même, le montage du projet de partenariat public–privé pour la gestion du service public de l’eau du District Fédéral mérite que l’on s’y attarde. En premier lieu, la fragmentation des responsabilités entre les divers acteurs de la gestion des services publics notamment de l’eau nécessitant une organisation complexe et difficile à gérer. Deuxièmement, la participation de deux entreprises privées anglaises et deux françaises associées à des entreprises locales du secteur des travaux publics constitue un réel intérêt car elles mettent en jeu deux représentations des relations public – privé et qu’elles induisent donc deux modes d’action différents. En dernier lieu, le contrat a été conçu comme flexible et par étapes au début de sa réalisation, en fonction du manque initial d’informations techniques et de gestion fiable des réseaux d’eau.

Les caractéristiques de l’objet de cette recherche ainsi que le contexte théorique de la participation des entreprises privées dans la gestion des services publics nous amènent à nous poser les questions suivantes :

- *Quelles sont les justifications à l’ouverture à la privatisation et à la décentralisation ? Quels sont les mécanismes qui ont ouvert la voie à la participation du secteur privé dans la gestion urbaine du service de l’eau ? Pourquoi avoir choisi un contrat de dix ans par étapes, « progressif vers l’affermage¹⁶ », en faisant appel aux entreprises privées nationales ?*
- *Est-ce que toutes les conditions du contexte du District Fédéral et du dispositif institutionnel et du projet de partenariat de public – privé ont été prises en compte (géographiques, institutionnelles, organisationnelles, techniques, sociales et politiques ; nationales et locales) pour le montage ? Quel a été l’élément fédérateur des divers acteurs pour unifier leurs actions et dans quelles conditions ?*
- *Quels ont été les résultats de l’application des principes théoriques de la régulation (la restructuration verticale et horizontale, la quête d’efficacité) dans le service technique en réseau de l’eau ? Quels ont été les indicateurs d’efficacité qui ont été pris en compte pour la régulation du service (prévus et réellement utilisés) ? Peut-on profiter de la taille de certaines villes pour appliquer les principes de la concurrence dans les monopoles des services publics (découpage des contrats plutôt que contrat unique)?*
- *Quels sont les mesures pour éviter les risques prévus et réellement observés et quels ont été les résultats de cette expérience pour les entreprises privées, pour la*

population, pour l'administration, pour le réseau technique ? Quels résultats non prévus dans le contrat se sont manifestés ?

- *Dans quelle mesure ce dispositif institutionnel et ce projet de partenariat public - privé ont-ils modifié la gestion du service technique en réseau de l'eau du District Fédéral pendant la période 1992–2003 ?*

Nous essaierons dans cette recherche de comprendre les conséquences à l'échelle locale des changements du service après l'application de la nouvelle Loi des eaux nationales de 1992. La démarche de cette recherche s'oriente sur plusieurs axes.

La première partie de ce travail examine les caractéristiques du contexte local (caractéristiques géographiques, géologiques, environnementales, hydrologiques, climatiques, du sous-sol, démographiques, administratives et des services publics de l'agglomération de la Vallée de Mexico et urbanistiques du District Fédéral) afin de comprendre les problèmes auxquels ce projet de partenariat public - privé a dû faire face ; puis nous examinerons l'évolution du contexte national et de la nouvelle Loi sectorielle de 1992 ainsi que les résultats des expériences de la participation des entreprises privées dans la gestion du service public de l'eau au Mexique. Cette partie permet de dresser un cadre dans lequel s'est inscrit l'expérience du dispositif du District Fédéral et plus particulièrement le projet de partenariat public – privé élaboré pour gérer l'eau du District Fédéral.

Une deuxième partie permet d'analyser l'histoire des problèmes en eau de la ville, l'évolution de l'organisation et des modes de gestion, l'état des lieux des infrastructures et des équipements précédents les changements de 1992 et la participation des entreprises privées dans la gestion du service.

Dans la troisième partie, ce travail identifie les acteurs participants (publics et privés). Il analyse leurs liens et évalue les résultats de leurs interactions. Dans ce cadre, nous examinons, d'une part, le montage du dispositif institutionnel et du projet de partenariat public – privé, la structure de son organisation, l'argumentaire qui a servi à justifier la participation du secteur privé, l'ingénierie et la vie du contrat ainsi que les mécanismes de régulation et le risque d'opportunisme de la part des autorités publiques locales et, d'autre part, nous faisons le point sur les résultats de la participation des entreprises privées et les mécanismes et instruments de leur régulation, en termes d'efficacité technique et de gestion. Il s'agit de connaître les facteurs qui concourent au bon fonctionnement ou à l'échec de ce type

de dispositifs institutionnels et de projets de participation des entreprises privées dans la gestion des services publics urbains.

Cette recherche permet d'étudier certaines variables inhérentes au montage, à l'organisation, à la performance et à l'évaluation des dispositifs institutionnels et des projets de partenariat public – privé.

• • •

Considérations méthodologiques

Puisque nous nous proposons de réaliser une analyse empirique des résultats du projet, une première étape de travail nous a permis de mieux nous situer dans l'approche du travail d'analyse. Nous avons examiné les objectifs initiaux du dispositif institutionnel et du contrat, les activités prévues et les moyens mis en œuvre avec les résultats observés et les activités réellement effectuées par chacun des acteurs. Cette démarche s'appuie sur les théories de la « régulation ». En effet, il s'agit de mesurer les conséquences, à l'échelle locale, de l'application d'une nouvelle politique publique nationale de l'eau.

L'analyse des conditions techniques de la gestion du service a été réalisée à partir des données de l'Institut National des Statistiques de Géographie et de l'Informatique (INEGI en espagnol) et de celles de la Commission des Eaux du District Fédéral (CADF) avant et après la participation des entreprises privées. Cependant, nous avons réalisé aussi deux autres analyses comparatives avec les données de l'opérateur historique, la Direction Générale de Construction et Exploitation Hydraulique et celles de la CADF, l'acteur supposé réguler et contrôler l'ensemble du service au bout de deux ans.

Du point de vue méthodologique, cette recherche ne consiste pas uniquement à mettre en évidence les conséquences d'un dispositif institutionnel à travers l'analyse des indicateurs techniques et de gestion. Il s'agit aussi d'étudier le passage d'une structure institutionnelle monolithique de prise de décisions (correspondant à la gestion d'un service urbain sous l'influence d'un État centralisé) à une autre structure, plus riche et plus complexe, dont l'enjeu principal repose sur la redéfinition de la gestion d'un service public essentiel pour la vie urbaine.

Initialement, nous envisagions l'analyse des résultats des indicateurs demandés par l'organisme régulateur des entreprises privées avant et après l'expérience. Cependant, nous avons été confrontés à plusieurs problèmes. D'abord, le contrôle des indicateurs n'a pas été mené jusqu'à son terme du fait des difficultés concernant la mise en place du projet de participation de ces entreprises tel qu'il a été proposé initialement.

Le dispositif institutionnel ne se limitait pas à la simple signature d'un contrat entre une autorité publique et une entreprise privée. Nous avons trouvé que ce que nous avons dénommé « projet de participation des entreprises privées dans la gestion urbaine du service technique en réseaux de l'eau de la ville de Mexico » ne se limitait pas à l'application des principes de la logique du marché, de la simple signature d'un contrat à la gestion d'un service public. Au-delà du montage du dispositif, il y avait une série de problèmes que la régulation ne pouvait pas résoudre ; au-delà de ce projet, toute une machinerie institutionnelle a été mise en route pour transformer le mode de gestion de la ville. Il s'agissait d'un dispositif institutionnel *a priori* simple à appliquer, qui s'est confronté à l'épaisseur de la société¹⁷, non seulement au niveau local mais du fait que Mexico était la capitale du pays, il impliquait certaines conséquences à l'échelle nationale. S'il avait réussi, ce mode de gestion aurait été utilisé dans plusieurs autres villes et dans les autres services urbains.

Pour identifier les différents paramètres du dispositif et du projet pendant la période étudiée, il nous a semblé indispensable d'analyser l'histoire des problèmes qui remontent à la naissance de la ville en 1521 et se compliquent au fur et à mesure de la constitution de l'agglomération actuelle. Ainsi, nous nous sommes penchés sur l'étude des travaux hydrauliques, principalement du début du Mexique moderne au XX^e siècle ; plus précisément, nous avons étudié la construction du dispositif institutionnel qui est arrivé à gérer le déséquilibre du système hydraulique de la ville. Cette étude commence à partir des années 1920 jusqu'à l'époque de la mise en route du nouveau dispositif institutionnel en 1992 qui cherchait à changer l'ancienne conception d'augmentation de l'offre sans penser à contrôler la demande. En effet, l'histoire de la construction du système hydraulique de la ville est très riche. Prendre connaissance de cette histoire nous a permis de mieux appréhender le dispositif mis en place ainsi que ses conséquences pour les divers acteurs qui y participent : autorités publiques, entreprises privées et, bien sûr, usagers.

¹⁷ Expression empruntée à Dominique Lorrain. LORRAIN (Dominique), L'internationalisation de la gestion des réseaux urbains, in *Annales de mines*, Paris, N°. Spécial, août 1999.

En somme, devant la complexité du sujet de recherche, nous avons choisi de lui appliquer le modèle d'analyse proposé par D. Lorrain¹⁸. Celui-ci consiste à examiner, d'abord, le contexte, les besoins ayant entraîné les changements et des acteurs impliqués. Dans une deuxième étape, les aspects de l'économie de la délégation sont abordés : la préparation de l'offre, la sélection des firmes, la mise en œuvre du contrat et la régulation des firmes. Dans une dernière partie, les résultats sont présentés. Leur classification est faite pour les usagers, les firmes, les autorités publiques et pour le réseau.

L'idée au cœur de cette recherche est qu'il faut analyser de manière très fine la gestion urbaine du service de l'eau en l'inscrivant dans ses contraintes techniques, dans une histoire politique et dans les caractéristiques spécifiques de la réforme (contrats de service, suivi des relations, dispositif institutionnel, cadre de régulation) ; la description fine des faits selon différents points de vue, permet d'apporter un éclairage qui nous a apparu important.

La troisième Partie de ce mémoire s'attache à la théorie de la régulation des services publics telle qu'elle a été appliquée à la restructuration du service de l'eau dans de nombreuses villes dans le monde.

• • •

Organisation du travail.

Cette thèse comporte trois parties et neuf chapitres. La première partie analyse le contexte local et national dans lequel s'est déroulée la participation des entreprises privées à la gestion des services publics urbains au Mexique, spécialement celui du District Fédéral. Cette partie commence par l'analyse des conditions géographiques et naturelles du District Fédéral et des conditions naturelles du bassin de la Vallée de Mexico (chapitre 1). Nous analysons aussi les aspects de la croissance démographique et de son développement urbain, (chapitre 2). L'histoire du Mexique étant étroitement liée à celle de la ville et réciproquement, la première partie fait le point sur la construction de l'État centralisé mexicain, sur le processus de changement des politiques publiques de l'eau vécu dans le pays à partir des années 1980 et, enfin, sur les expériences générales de privatisation des entreprises

¹⁸ LORRAIN (Dominique) (Dir.), *Retour d'expériences ; 7 cas de gestion déléguée à l'étranger*, Paris, ISTD Groupe Services urbains et développement durable, janvier 2001.

appartenant totalement ou partiellement à l'État. Cette première partie met en relief la comparaison entre la Loi fédérale des eaux de 1972 et celle des eaux nationales de 1992, qui reflète l'introduction des directives libérales dans le secteur de l'eau du pays.

La deuxième partie présente une étude du service de l'eau du District Fédéral. Cette partie aborde ensuite l'évolution historique des conditions du système hydraulique. Il s'agit de mettre l'accent sur l'origine des problèmes du service au long de son histoire (Chapitre 3). Les efforts que les gouvernements précédents ont réalisé pour satisfaire les besoins en eau de la ville seront mis en relief (chapitre 4), autrement dit, l'évolution des conditions de l'offre et des modifications induites au système hydrologique de la vallée (chapitre 5). Enfin, cette partie présente les éléments et le montage du dispositif pour mettre en place un projet de participation des entreprises privées et la manière dont ce projet comptait résoudre les problèmes en eau de la ville (chapitre 6).

La troisième partie effectue un bilan des résultats obtenus par le dispositif institutionnel et le projet de participation des entreprises privées dans la gestion du service de l'eau du District Fédéral. Ces résultats se présentent en trois étapes. D'abord, les résultats attestant de l'amélioration des conditions d'efficacité de production et de transfert des coûts (chapitre 7). Puis, nous étudions les difficultés rencontrées pour introduire la restructuration verticale du service et la restructuration horizontale pour introduire la concurrence de quatre entreprises privées (chapitre 8). Enfin, cette partie cherche à analyser les résultats au delà de la régulation en répondant à la question de savoir si ce projet de partenariat public - privé a contribué ou non à la diminution de la surexploitation de la nappe phréatique de l'agglomération de la Zone métropolitaine de la ville de Mexico, arguments présentées par les pouvoirs fédéraux à justifier la participation des entreprises privées dans la gestion du service. (chapitre 9).