

La gestion de l'eau au Mexique

Louise ROLLAND* et Yenny VEGA CARDENAS**

Lex Electronica, vol. 13 n°3 (Hiver / Winter 2009)

Introduction	2
I. Le contexte mexicain	3
A. Le contexte historico-politique.....	3
B. Le contexte socioéconomique	6
C. Le contexte hydrique	9
1. L'état de la ressource en quantité.....	9
2. La répartition de la ressource	12
3. L'état des ressources en qualité.....	15
II. La gestion de l'eau au Mexique.....	18
A. L'encadrement juridique jusqu'en 1992.....	18
1. Le droit constitutionnel	18
2. Le droit commun	20
3. Les lois et règlements particuliers.....	23
B. Les tendances contemporaines	27
1. La décentralisation	27
2. La démocratisation	29
3. La libéralisation.....	30

* Professeure à la Faculté de droit de l'Université de Montréal. L'auteure tient à remercier l'Association des universités et des collèges du Canada qui lui a permis de faire un séjour de recherche à l'Universidad Autónoma Metropolitana- Iztapalapa (UAM-1).

** Doctorante à la Faculté de droit de l'Université de Montréal. L'auteure tient à remercier le Ministère de l'éducation du Québec qui lui a permis de faire un stage de recherche à la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-1).

Introduction

Ressource vitale, l'eau s'inscrit dans la chaîne des nécessités absolues pour la conservation de toutes les espèces vivantes. Ressource non substituable, elle est, en nature et par nature, l'élément le plus irremplaçable de la vie. Ressource circulaire, toute utilisation implique une altération de tout l'écosystème. Ressource fluide, elle défie les frontières tant naturelles qu'artificielles. Ressource multifonctionnelle, elle soulève des intérêts divers et souvent divergents.

Ses caractéristiques intrinsèques donnent à l'eau une puissance symbolique telle, qu'elle participe, plus que toute autre ressource naturelle, de la culture d'une société. Sa gestion (II) — actes politiques, économiques et juridiques — répond certes des contextes géographique, hydrique et démographique, mais également de la dynamique sociale, tant aux niveaux local, régional, national qu'international (I).

Le Mexique constitue un terreau de recherche intéressant à cet égard. Situé à la frontière des deux Amériques, moins riche que ses voisins du nord mais moins pauvre que ses voisins du sud, régi pendant une longue période de son histoire par un gouvernement autoritaire et centralisateur sans pour autant être identifié à un régime dictatorial, longtemps fermé aux influences de la communauté internationale puis devenu largement dépendant de certaines de ses institutions, ce pays dont les ressources en eau devraient suffire aux besoins de sa population s'est déclaré en état d'alerte hydrique au début du millénaire.

I. Le contexte mexicain

Le Mexique, *Los Estados Unidos mexicanos*, possède des frontières avec les États-Unis au nord et avec le Guatemala et le Belize au sud. D'une superficie de 1 964 375 km², il abrite 108 millions d'habitants¹. À eux seuls, l'État de Mexico et le District Fédéral regroupent plus de 20 millions d'habitants². Après une croissance démographique accélérée au milieu du XX^e siècle (entre 1930 et 1980, elle doublait tous les 20 ans à un taux de 3%), des politiques publiques de contrôle des naissances ont permis de stabiliser le taux de croissance à 1,6% entre 1995 et 2000. On s'attend à ce que sa population atteigne les 130 millions d'habitants autour de 2030.

Le pays est divisé en deux grandes zones géographiques par le Tropique du Cancer. Le nord se caractérise par un climat tempéré, une forte industrialisation, une plus grande richesse économique, de plus faibles ressources hydriques : 77% de la population s'y concentre. Le sud, riche en eau, avec un climat intertropical, une économie essentiellement fondée sur l'agriculture et le tourisme, abrite 23% de la population.

Le Mexique est un pays singulier à plusieurs égards. À la frontière de l'Amérique du Nord et de l'Amérique latine, il participe des deux cultures. Associé par sa langue, par sa religion, par sa situation économique (B), par ses institutions politiques et son régime juridique (A) à l'Amérique du sud, il partage pourtant une histoire commune avec les États-Unis et s'inscrit depuis 1994 dans une coopération économique étroite avec les pays de l'Amérique du Nord à travers l'ALENA³. Outre ces caractéristiques, sa situation hydrique (C) particulière s'ajoute aux contraintes qui guideront le choix des politiques publiques mexicaines sur l'eau.

A. Le contexte historico-politique

La configuration géopolitique du Mexique est issue d'une histoire riche en rebondissements : conquête, guerres, révolutions.

¹ Mexico Statistical Information 2007. En ligne :

<http://gheos.com/atlas/index/stats.php?stats2007mx&name=Mexico> (Consulté le 7 mai 2008).

² Selon les dernières statistiques, l'État de Mexico compte une population de 14 millions d'habitants et le District Fédéral de Mexico de 8.7 millions. Síntesis de resultados, conteo poblacional de los Estados Unidos Mexicanos. 2005 Diap. p. 17. En ligne :

<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/conteos/conteo2005/sintesis.pps#17> (Consulté le 29 septembre 2008); Voir aussi des statistiques de l'État de Mexico : *Sistema nacional de información estadística y geográfica*. Estado de México, Población total – género – 1930-2005 – en la entidad. 2005. En ligne :

<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob91&s=est&c=3837&e=15> (Consulté le 29 septembre 2008); Voir aussi des statistiques du Distrito federal de Mexico, *Sistema nacional de información estadística y geográfica*. Estado de Mexico, Población total – género – 1930-2005 – en la entidad. 2005. En ligne :

<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob91&s=est&c=3837&e=09> (Consulté le 29 septembre 2008).

³ *Accord de libre-échange nord-américain*, Can./Mex./É.-U., [1994] R.T.Can. no 2, en ligne :

http://www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/index_f.aspx?DetailID=300 (Consulté le 19 nov. 08).

Habité depuis le XII^e siècle av. J.-C par des tribus amérindiennes dont certaines comptaient parmi les civilisations très avancées⁴, le Mexique fut conquis, au XVI^e siècle par les Espagnols conduits par Cortès. Pendant les trois siècles de domination coloniale, la Nouvelle-Espagne poussa ses frontières bien au-delà de son territoire actuel, décima les populations indigènes⁵ et achemina massivement les ressources naturelles du pays (mines d'or et d'argent, produits agricoles comme le café et la canne à sucre) vers l'Europe⁶. En revanche, certaines institutions coloniales ont grandement structuré l'ordre social du Mexique : la langue, la religion, l'organisation de la famille.

Le premier acte d'indépendance, l'*Acte solennel de la déclaration d'indépendance de l'Amérique septentrionale*⁷, est signé après les révoltes de 1810 et la république est instaurée en 1824⁸. Malgré une période de tranquillité et de progrès sous la direction de Porfirio Diaz et malgré l'adoption d'une nouvelle constitution en 1917, les perturbations politiques et sociales ont cependant continué d'agiter le pays jusqu'en 1930 : mouvements sécessionnistes, première invasion française en 1838, guerre américano-mexicaine en 1846⁹, seconde invasion française jusqu'en 1867, révolution après les élections de 1910.

C'est sous la présidence de Lazaro Cardenas (1934-1940) que le Mexique entre dans l'ère moderne, marquée par la nationalisation de plusieurs ressources et le protectionnisme économique¹⁰. Le parti qu'il dirige, le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), restera au pouvoir jusqu'en 2000, date de la victoire du président Vincente Fox Quesada du Parti d'action nationale (PAN), parti conservateur démocrate chrétien reporté au pouvoir, dans la controverse, en 2006 avec Felipe Calderon comme président.

La *Constitucion politica de los estados unidos mexicanos*¹¹ de 1917 consacre d'abord l'unité fédérale¹² et les principes généraux de gouvernance démocratique¹³. Elle établit un régime

⁴ Les Olmèques (apogée de 1200 à 500 av. J.-C.), la Cité-État de Teotihuacan (400 à 500), les Zapotèques (200 à 700), les Mayas (200 à 900), les Toltèques (1000 à 1200) et les Mexicas ou Aztèques (1200 à 1500) : Enrique SEMO et Enrique NALDA, « De la aparición del hombre al dominio colonial », dans Enrique SEMO (dir.), *México, un pueblo en la historia*, T. 1, México, Alianza Editorial Mexicana, 1989, p. 31 à 33.

⁵ L'empire colonial s'étendait au Texas, à la Californie, au Nouveau-Mexique et à l'Arizona. On estime qu'avant l'arrivée des Européens, le Mexique central comptait 25 millions d'habitants : ils n'étaient plus qu'un million vers 1650; les populations indigènes qui ont survécu ont été évangélisées, donc acculturées : <http://fr.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9xique> (Consulté le 25 avril 2008).

⁶ Enrique SEMO, « Conquista y colonia », dans Enrique SEMO (dir.), préc., note 4, p. 180.

⁷ *Acta solemne de la Declaración de Independencia de la America Septentrional*, en ligne : http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1813_112/Declarac_n_deIndependencia_de_mexico_150.shtml (Consulté le 13 mai 2008).

⁸ Adolfo GILLY, « La revolución mexicana », dans Enrique SEMO (dir.), *México, un pueblo en la historia*, T. 3, México, Alianza Editorial Mexicana, 1989, p. 169.

⁹ Cette guerre se terminera en 1848, par la signature du Traité de Guadeloupe Hidalgo qui cède aux États-Unis plus de 40% du territoire mexicain : les États-Unis d'Amérique annexeront ainsi les territoires du Texas (dont la frontière est désormais fixée par le Rio Bravo), la Californie, le Nouveau-Mexique, l'Arizona, le Nevada, l'Utah ainsi qu'une grande partie du Colorado et du Wyoming : *Tratado Guadalupe Hidalgo*, Mex./É.-U., 1848, en ligne : <http://www.cervantesvirtual.com/FichaObra.html?Ref=12417> (Consulté le 19 nov. 08).

¹⁰ Francisco J. GUERRERO, « Lazaro Cardenas, el gran viraje », dans Enrique SEMO (dir.), *México, un pueblo en la historia*, T. 4, México, Alianza Editorial Mexicana, 1989, p. 179.

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publiée dans le Diario Oficial de la Federación: D.O.F. 5-février 1917, dernière réforme publiée : DOF 26-09-2008 [Ci-après : *Constitución*].

¹² *Constitución*, art. 41.

présidentiel¹⁴ et fédératif¹⁵. Les valeurs démocratiques y sont consacrées : suffrage universel¹⁶, séparation des pouvoirs¹⁷ et garanties des droits et libertés fondamentaux¹⁸. Le pouvoir législatif est exercé par deux chambres¹⁹ : la Chambre des communes composée de 500 députés et le Sénat composé de 128 sénateurs. Le pouvoir judiciaire est hiérarchisé allant des juges de districts, aux tribunaux de circuits, au tribunal électoral jusqu'à la Cour suprême, tribunal de dernière instance²⁰. Le pouvoir exécutif est attribué au seul président qui nomme et révoque les ministres, le procureur général ainsi que les ambassadeurs et les consuls.

Le territoire mexicain est divisé en 31 états auxquels s'ajoute le District fédéral²¹. Cette structure politique trouve son origine dans l'histoire coloniale : la Nouvelle-Espagne était en effet divisée en intendances et députations provinciales relativement autonomes qui ont insufflé dans la population un fort sentiment régionaliste. La sauvegarde de ces appartenances culturelles a agi comme contrainte sur l'unification nationale. La Constitution reflète ce fait historique à travers la répartition des pouvoirs et des compétences législatives²². Les institutions fédérales ont une compétence exclusive²³, par exemple sur l'armée, les océans, la citoyenneté, la salubrité publique, les communications, la monnaie nationale, l'éducation, ainsi que sur toutes questions qui y sont implicitement reliées²⁴. Les États conservent les compétences résiduelles²⁵.

Formellement le Mexique est donc une fédération démocratique. Dans les faits cependant, ni l'équilibre horizontal induit par le constitutionalisme et la séparation des pouvoirs, ni l'équilibre vertical structuré par le fédéralisme n'est assuré. Le Mexique vit sous un gouvernement centralisé et autoritaire pendant presque 70 ans²⁶. Des raisons structurelles peuvent expliquer cet état de choses : le régime présidentiel, les compétences législatives concurrentes et complémentaires, les compétences résiduelles des états fédérés, les pouvoirs implicites du gouvernement fédéral concourent à la centralisation²⁷. L'omnipotence du président et la domination absolue du PRI dans toutes les instances politiques fédérales,

¹³ *Constitución*, art. 115; Voir aussi, Jorge CARPIZO et Jorge MADRAZO, *Derecho constitucional*, México, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, 1991, en ligne:

<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/289/pl289.htm> (Consulté le 29 septembre 2008).

¹⁴ *Constitución*, art. 80.

¹⁵ *Constitución*, art. 40.

¹⁶ *Constitución*, art. 39 et 41.

¹⁷ *Constitución*, art. 49.

¹⁸ *Constitución*, art. 6, 7, 24, 35 et 123.

¹⁹ *Constitución*, art. 50.

²⁰ *Constitución*, art. 94.

²¹ Magali MODOUX, *Démocratie et fédéralisme au Mexique (1989-2000)*, Paris, Karthala, 2006, p. 9.

²² Miguel CARBONELL, *El federalismo en México : principios generales y distribución de competencias*, México, Biblioteca jurídica virtual del Instituto des investigaciones jurídicas de la UNAM, 2003.

²³ *Constitución*, art. 73.

²⁴ *Constitución*, art. 117-118-122.

²⁵ *Constitución*, art. 124.

²⁶ M. MODOUX, préc. note 21, p. 31; Pablo GONZALES CASANOVA, *La démocratie au Mexique*, Paris, Éd. Anthropos, 1969, p.12 et 13.

²⁷ M. CARBONELL, préc., note 22, p. 385-387. Les compétences implicites peuvent être exercées directement par l'organe législatif fédéral (le Congrès de l'Union) ou être déléguées aux autres pouvoirs fédéraux, soit l'Exécutif et le pouvoir judiciaire.

étatiques et locales²⁸, sa puissance corporatiste, impulsent bien davantage la subordination des gouverneurs des états fédérés et l'inféodation tant des chambres législatives que des institutions judiciaires²⁹. Ce n'est qu'à partir de 1980 qu'on peut observer un mouvement d'alternance politique, une pluralisation des acteurs politiques et la multiplication des groupes sociaux constitués³⁰. La scission du PRI en 1987 qui donnera naissance au Parti de la révolution démocratique et la popularité grandissante du PAN font maintenant du Mexique un État multipartiste.

L'histoire contemporaine du Mexique se caractérise donc par une première période de stabilisation politique après guerres et révolutions, mais au prix d'une importante concentration du pouvoir, puis par une seconde période formellement plus démocratique et axée sur l'ouverture au monde.

B. Le contexte socioéconomique

Le Mexique contemporain est urbanisé à 77%³¹. 92% de la population est scolarisée. L'espérance de vie atteint une moyenne générale de 74 ans. Le revenu moyen *per capita* était de 10 700\$US en 2006.

Ce pays est considéré, par la communauté internationale, comme une économie en émergence³². En 2004, son produit intérieur brut (PIB) était de 1 046 milliards\$US³³ : la zone nord du pays produit 87% du PIB. Pendant les dernières années, l'inflation s'est maintenue aux environs de 4%, soit l'un des taux les plus bas enregistré depuis des décennies³⁴. Les activités économiques se déploient principalement dans le secteur des services (70%), suivi du secteur de l'industrie (24%) et du secteur de l'agriculture, de la foresterie et des pêcheries (5.7%)³⁵.

Le système économique du Mexique post-colonial a subi plusieurs transformations au cours de son histoire. En agriculture par exemple, après la révolution de 1910-1917 mais surtout à

²⁸²⁸ M. MODOUX, préc., note 21, p. 23 et 24. Ce n'est qu'en 1980 qu'on observe l'arrivée au pouvoir d'un autre parti politique dans certaines municipalités et qu'en 1989 dans l'État de la Basse-Californie. Depuis 1929, date de la fondation du parti, le PRI n'avait jamais perdu une élection présidentielle, une élection de gouverneur, une élection de sénateur : P. GONZALES CASANOVA, préc., note 26, p. 4 et 21.

²⁹ Pablo GONZALES CASANOVA, *id.*, p. 16 et s.

³⁰ M. MODOUX, préc., note 21 p. 11 et 12.

³¹ México Statistical Information 2007, préc., note 1(Consulté le 29 avril 2008).

³² Muriel MOTTE, « Les "Bric" tiennent leurs promesses, entrevue avec Goldman Sachs », 23 octobre 2006, *Le Figaro*, Paris, en ligne: <http://zonecours.hec.ca/documents/H2007-1-1041300.LesBRIC-LeFigaro-30-255-00-H07.doc> (Consulté le 19 nov. 08); Voir aussi : EL FINANCIERO EN LINEA, *Será México una de las economías emergentes con mas futuro*, 23 octobre 2006, *El financiero en línea*, México, en ligne: <http://www.elfinanciero.com.mx/ELFINANCIERO/PORTAL/cfpages/contentmgr.cfm?docId=25845&docTipo=1&orderby=docid&sortby=ASC> (Consulté le 10 nov. 08); Aussi voir : Jeannine BAILLIU et John MURRAY, « Les régimes de change dans les économies émergentes », (2002–2003) 19 *Revue de la Banque du Canada*, p. 11.

³³ Organisation de Coopération et de développement économiques : <http://www.cairn.info/article.php?ID> (Consulté le 28 avril 2008) [ci-après : OCDE].

³⁴ COMISION NATIONAL DEL AGUA [ci-après : CNA], *Estadísticas del agua en México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2006, p. 14. Pendant les 15 dernières années, le produit intérieur brut a triplé et l'inflation est passé de 29,9% à 4,1% : Fond Monétaire international (FMI), *World Economic Outlook*, États-Unis d'Amérique, 2007 ; Banco de Mexico, www.banxico.org.mx, Mexico, 2007.

³⁵ Asit BISWAS, *Water Resources of North America*, New York, Heidelberg, Springer, 2003, p. 247.

l'époque du Président Cardenas, les anciennes *latifundios* ou seigneuries ont été abolies pour donner naissance aux territoires *ejidales*, créés par une répartition gratuite de la terre entre les communautés paysannes³⁶.

La période allant de 1930 à 1970, nommée par les historiens le « miracle économique », fut marquée par une croissance économique accélérée, stimulée par l'industrialisation et par le protectionnisme étatique. Les ressources pétrolières ont contribué pour beaucoup à cet essor : la nationalisation de cette industrie alliée au contrôle des exportations a favorisé l'amélioration de la richesse collective. En fait, l'industrie pétrolière finançait la plupart des services et programmes sociaux du Mexique à travers un plan gouvernemental, le *plan de desarrollo compartido*³⁷. Ce vent d'étatisation a touché plusieurs secteurs dont l'industrie ferroviaire et la plupart des infrastructures. En 1960, l'État contrôlait plus de 36% des entreprises industrielles du pays³⁸. Parallèlement à cette concentration étatique (qui n'est pas sans rappeler la centralisation du pouvoir politique), l'économie repose pour une large part sur le capital étranger : dans les années 1960, 55% des 400 plus importantes entreprises font l'objet d'un contrôle ou d'une forte participation étrangère³⁹, ne laissant aux entreprises nationales que 20% de la production de la richesse.

Cet état d'abondance a poussé l'État mexicain à investir davantage dans les secteurs qu'il contrôlait et, pour ce faire, à emprunter sur les marchés internationaux. Les dépenses de l'État ont lourdement augmenté et la dette publique a atteint des sommets inégalés.

La chute du prix du pétrole en 1981 et l'augmentation des taux d'intérêt ont plongé le Mexique dans une crise économique grave : incapable de faire face aux obligations de sa dette extérieure qui représentait plus de 65% du PIB, l'inflation a bondi, la valeur de la monnaie a dégringolé passant de 26 à 96 pesos mexicains pour 1\$US, le pouvoir d'achat a chuté de 52%⁴⁰. Cette situation fut empirée par l'augmentation de la demande de devises étrangères pour payer la dette extérieure. Tous les secteurs économiques ont été touchés par cette crise, particulièrement le secteur agricole qui a subi une diminution importante d'investissements⁴¹.

Pour remplir ses obligations, le pays a dû demander un financement important aux institutions financières internationales, comme la Banque mondiale, le Fond monétaire international (FMI) et la Banque interaméricaine de développement⁴². Cette aide était bien sûr assortie de conditions : ouverture des frontières au marché international, modification de la fiscalité et des frais de douane dans le but d'encourager les investissements étrangers. Une réforme

³⁶ Alors qu'en 1910, 11 000 fermiers possédaient 60% des terres agricoles, de 1915 et 1965, 53 337 hectares ont été distribuées à 2 240 0000 paysans : P. GONZALES CASANOVA, *préc.*, note26, p. 54.

³⁷ Guillermo Emiliano DEL TORO, "Foreign Direct Investment in Mexico and the 1994 Crisis: A Legal Perspective", (1997-1998) 20 *Hous. J. Int'l L.* 1.

³⁸ P. GONZALES CASANOVA, *préc.*, note26, p. 56.

³⁹ En 1957, 78% des investissements étrangers provenaient des États-Unis : *id.*, p. 300.

⁴⁰ Roy A. KARAOGLAN et Mike LUBRANO, "Mexico's Banks after the December 1994: Devaluation- A Chronology of the Government's Response", (1995-1996) 16 *New. J. Int'l L. & Bus.* 29.

⁴¹ Andrés ROEMER, *Derecho y economía, políticas públicas del agua*, México, Centro de Estudios de gobernabilidad y política pública,(A.C.), 2000, p. 115.

⁴² Gerold SCHIMIDT, « Cambios legales e institucionales hacia la privatización del agua en México », Conférence *Pan para el mundo*, MenschenRecht Wasser, Managua, mars, 2005, p. 12-14, en ligne : http://www.menschen-recht-wasser.de/wasser-politik/477_ESN_HTML.php (Consulté le 19 nov. 08).

globale des politiques et des finances publiques fut imposée au Mexique : réduction des dépenses publiques, diminution des subventions et des programmes sociaux, déréglementation des activités économiques et privatisation des services⁴³.

À cause de sa double dépendance économique, le Mexique a dû renoncer à la structure politico-économique qu'il avait adoptée. Ainsi, des 1 115 entreprises publiques qui existaient en décembre 1982, il n'en restait que 449 en décembre 1988 et 80 en 1994, selon l'annonce du ministère des finances⁴⁴. Du même souffle, le Mexique a dû abandonner ses mesures protectionnistes. Ouvert désormais au libre marché international, les barrières ont été abolies, notamment à l'égard des États-Unis, du Canada et du Chili⁴⁵. Il est devenu partenaire du GATT en 1986 et a signé l'Accord de libre échange nord-américain (ALÉNA) en 1992. En 1994, le Mexique devenait le premier pays d'Amérique latine à être membre de l'OCDE.

Son adhésion effective à l'ALÉNA en 1994 a propulsé le Mexique dans une autre crise financière causée par la spéculation sur les capitaux, connue comme « l'effet tequila » ou « l'erreur de décembre ». Le scénario est bien connu. La surévaluation de la monnaie nationale causée par un afflux considérable de capitaux étrangers engendre la crainte d'une dévaluation subite et provoque la fuite des investisseurs inquiets. Cette décroissance du capital a induit le gouvernement à déprécier le peso, dépréciation estimée cette fois à 15,2%. La crise de 1994 a eu des conséquences encore plus graves que la crise de 1982⁴⁶. En 1995, le PIB avait diminué de 6%, l'inflation avait atteint les 8%, le taux de chômage avait considérablement augmenté, la dette externe était de 173,4 milliards\$US et les taux d'intérêt avaient connu une hausse de 110%⁴⁷.

Cette nouvelle crise a accentué les besoins du Mexique pour l'aide internationale et par conséquent sa dépendance à l'endroit des grands organismes économiques ; ainsi la Banque mondiale finance actuellement vingt-neuf projets, pour une valeur d'environ un milliard\$US en moyenne chaque année⁴⁸.

La situation économique du Mexique a donc été marquée par deux périodes de croissance économique, la première fondée sur l'interventionnisme étatique et une relative clôture

⁴³ G. E. DEL TORO, préc., note 37, p. 72 : "In this way, the IMF and the World Bank tried to condition the loans with stabilization programs to project growth. The Macroeconomic stabilization programs were structured upon the following strategies: 1. Reducing the burden of the foreign debt through debt-equity swaps, debt-conversion schemes, debt restructuring and voluntary debt-reduction agreements with commercial banks in a consensual manner; 2. Reducing the public sector deficit through tax reforms, expenditure cuts, and privatization of state-owned enterprises; 3. Implementing consistent domestic credit policies; 4. Designing exchange rate policies consistent with anti-inflationary efforts; and 5. Giving credibility to the programs by assuring that reforms would be sustained through time."

⁴⁴ Sebastián EDWARDS, "Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope", (1995), 17, *J. Int'l L.* p. 191.

⁴⁵ A. ROEMER, préc., note 41, p. 115-116.

⁴⁶ G. E. DEL TORO, préc., note 37, p.78-79.

⁴⁷ Ignacio MEDINA NÚÑEZ, « México: Crisis económica y migración », (1996) III-7 *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, p. 129-131.

⁴⁸ 23% vont à l'agriculture, 11% dans le domaine de la finance, 28% à l'administration publique, 3% dans le secteur minier et de l'énergie, 1% à l'industrie et au commerce, 6% dans le domaine de l'eau, 16% en éducation, 7% aux services de santé et services sociaux et 5% aux transports : Banque Mondiale, Mexico, septembre 2007, en ligne : <http://go.worldbank.org/2NUNUYCJW1>.

internationale, la seconde fondée sur la libéralisation des marchés et une relative dépendance internationale.

C. Le contexte hydrique

Au début du millénaire, le gouvernement mexicain déclarait le pays en état d'alerte hydrique⁴⁹. Cette situation est due moins à une pénurie naturelle (1) qu'à la surexploitation de la ressource, qu'à sa pollution (3), qu'à son inégale répartition compte tenu des usages qu'on en fait (2).

1. L'état de la ressource en quantité

En valeur absolue, le Mexique ne manque pas d'eau douce⁵⁰. Alimenté en eaux de surface par 314 cours d'eau, dont sept grands fleuves--le Grijalva-Usumacinta, le Papaloapan, le Coatzacoalcos, le Balsas, le Pánuco, le Santiago et le Tonalá—qui assurent 65% d'un débit total de 400 km³.⁵¹

Les Principaux fleuves du Mexique



Source : Conagua. Subdirección General de Programación. Elaborado a partir de datos de la Subdirección General Técnica.

⁴⁹ CNA, *La participación privada en la prestación de los servicios de agua y saneamiento*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2003.

⁵⁰ La disponibilité en eau est évaluée à 4 573 m³ par habitant par année : CNA, *Estadísticas del agua en México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2007, p. 68 et 69.

⁵¹ CNA, *id.*, p. 37.

Le Mexique compte aussi avec plusieurs lacs intérieurs. Par exemple, le lac Chapala possède une capacité d'emmagasinement de 8126 km³, mais le Mexique ne compte que sur ces lacs pour l'approvisionnement en eau étant donné leur faible capacité de renouvellement⁵².

Dans les années soixante, on a classé les cours d'eau en 718 bassins hydrographiques⁵³, qu'on a regroupés en 37 régions hydrologiques⁵⁴.



Source: Subdirección General Técnica. CONAGUA.

Chaque région hydrologique partage des traits orographiques et hydrographiques similaires, les critères de démarcation étant établis d'après des différences de débit, de relief, d'écoulement et de drainage des eaux⁵⁵. On identifie donc les bassins hydrographiques ou bassins versants⁵⁶ selon qu'ils sont ouverts ou fermés, qu'ils sont côtiers ou de montagne, qu'ils sont grands, moyens ou petits : la complexité géographique du territoire mexicain impose cette diversification de classement. Les principaux bassins ouverts sont : au nord, les bassins du fleuve Rio Bravo et du fleuve Colorado (bassins internationaux partagés avec les États-Unis) ainsi que le bassin péninsulaire de la Basse Californie du Nord; au sud, les bassins des fleuves Grijalva et Usumacinta (bassins partagés avec le Guatemala) ainsi que le bassin du Yucatan. Les principaux bassins fermés sont : au centre-sud du pays, le bassin artificiel de

⁵² *Id.*, p. 27 et 43. La moyenne annuelle de pluie est établie aux environs de 780 mm. (p.28).

⁵³ El Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), el Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental (FEA) y Presencia Ciudadana Mexicana, A.C., *El agua en México, lo que todas y todos debemos saber*, México, FEA Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental, A.C., 2006, p. 22 : «Les bassins hydrographiques sont des unités naturelles morphologiques de superficie dont les limites sont établies par les divisions naturelles de précipitations. Ils se différencient des bassins hydrologiques dans la mesure où ceux derniers prennent en compte les eaux souterraines.», en ligne : http://www.imacmexico.org/file_download.php?location=S_U&filename=11442553213EL_AGUA_EN_MEXICO.pdf (Consulté le 29 Septembre 2008).

⁵⁴ CNA, préc., note 34, p. 28.

⁵⁵ CNA, *Estadísticas del agua en México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2000, p. 37, en ligne : http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/estadisticas_2000/naturaleza/estadistica-am/informe/acrobat/capitulo2-1-3.pdf (Consulté le 26 septembre 2008).

⁵⁶ Un bassin versant constitue une « unité spatiale, définie par la ligne de partage des eaux et dans laquelle toutes les eaux de surface sont drainées vers un même cours d'eau jusqu'à son embouchure dans un fleuve ou dans une mer » : Frédéric LASSERRE et Alexandre BRUN, « La gestion par bassin versant : un outil de résolution des conflits? », (Automne / Fall 2007) vol. 12-2 *Lex Electronica*, en ligne : http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/lasserre_brun.pdf.

Mexico, relié au bassin du fleuve Lerma dans le but d'approvisionner en eau la grande capitale mexicaine; au centre-nord, le bassin des fleuves Nazas, Aguanaval et Altiplano. Quant aux bassins côtiers, ils se forment dans les cordillères pour s'écouler dans le Pacifique et le Golfe du Mexique : ils se caractérisent par leur débit intermittent et leur courte trajectoire⁵⁷.

Le Mexique abrite également des réserves d'eaux souterraines : on dénombre 653 aquifères. Exploitées depuis 1945 seulement, elles représentaient au cours des dernières années 36% de l'approvisionnement en eau douce du pays, ce qui équivaut à 27 737 km³ par an, et ce pourcentage s'accroît d'année en année⁵⁸. Les aquifères ont un faible taux de renouvellement : l'accélération du rythme de puisage met cette ressource rapidement en péril⁵⁹. Le District fédéral de Mexico constitue l'un des cas les plus frappants de surexploitation des nappes phréatiques, puisque le pompage excède de 50% à 80% la régénération de la ressource⁶⁰. La région de la capitale nationale a même subi plusieurs affaissements de terrains qui mettent en danger la sécurité publique : le gouvernement mexicain a déclaré la ville de Mexico « zone interdite » à l'extraction de l'eau souterraine et a imposé le paiement de redevances très élevées aux propriétaires de puits artisanaux⁶¹. Mexico n'est pas le seul exemple de cette surexploitation : on a en effet interdit les prélèvements d'eaux souterraines dans près de 145 zones⁶².

Cette surexploitation est en partie attribuable à la forte croissance démographique depuis 1950⁶³. Si chaque habitant disposait annuellement de 18 035 m³ dans les années cinquante, il n'avait plus accès qu'à 4 416 m³ en 2006⁶⁴. Et l'on prévoit une augmentation de 20% de la population du Mexique d'ici 2030.

Aux problèmes de surexploitation de ses réserves intérieures, s'ajoute le déficit hydrique que le Mexique enregistre aux termes des engagements internationaux qu'il a contractés avec les États-Unis. Situé en aval du bassin du Colorado, le Mexique devrait recevoir, aux termes du

⁵⁷ El Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), el Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental (FEA) y Presencia Ciudadana Mexicana, A.C., préc., note 53, p. 24.

⁵⁸ CNA, préc., note 34, p. 52.

⁵⁹ *Id.* Ainsi, le nombre d'aquifères que l'on considère comme surexploités augmente chaque année : 32 en 1975, 36 en 1981, 80 en 1985, 97 en 2001, 102 en 2003 et 104 en 2005.

⁶⁰ Marq de VILLIERS, *L'eau*, Toronto/Paris/Montréal, Solin/Actes Sud/Leméac, 1999, p. 73.

⁶¹ Les tribunaux ont confirmé la validité juridique des ces mesures, affirmant qu'elles ne sont pas démesurées compte tenu de l'ampleur du problème, qu'elles servent l'intérêt public et, de ce fait, qu'elles ne portent atteinte ni au droit à l'égalité ni à l'équité Tesis: POZOS ARTESIANOS. CONSTITUCIONALIDAD DE LA CUOTA QUE ESTABLECE EL ARTICULO 227, FRACCION II, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS (1985), POR LA EXTRACCION DE AGUA EN LA CUENCA DEL VALLE DE MEXICO, YA QUE LA MISMA ES EQUITATIVA Y PROPORCIONAL. Fuente: Semanario Judicial de la Federación III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989, página: 288, Octava Época. Instancia: Segunda Sala. Tesis Aislada. Amparo en revisión 5403/86.

⁶² Afin d'éviter l'affaissement des terrains, les eaux usées épurées au premier degré (également connues comme « eaux résiduelles ») ont été utilisées pour recharger certaines nappes phréatiques : CNA, préc., note 55, p. 103.

⁶³ Source: INEGI. *Censos de Población y Vivienda, 1895 - 2000*. En ligne : <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cgpv2000/100historia/epobla02.asp?s=est&c=987> (Consulté le 29 Sep. 08).

⁶⁴ CNA, préc., note 55, p. 27; Par ailleurs, le Mexique compte aussi avec des lacs naturels et artificiels. Cependant ces eaux ne sont pas considérées dans les calculs de disponibilité naturelle d'eau parce qu'elles ne seraient pas renouvelables.

traité de 1944⁶⁵, un débit global minimal de 1 850,2 km³ d'eau par année des États-Unis, plus précisément un débit minimal de 35 m³/s au passage de la frontière⁶⁶. Si nous comparons ces droits au débit moyen de 700 m³/s enregistré au nord à la confluence du fleuve avec la rivière Gila, et aux 120 m³/s de dérivation d'eau vers la seule Californie⁶⁷, nous réalisons que le Mexique n'est pas sorti gagnant des négociations avec son voisin du nord. De plus, le traité ne garantit pas la qualité de l'eau au moment de son passage à la frontière⁶⁸ : non seulement le Mexique ne reçoit-il qu'une quantité négligeable des ressources de ce bassin⁶⁹, mais pire encore une ressource polluée et salinisée qui la rend impropre à l'alimentation et même à l'irrigation⁷⁰.

Situé en amont du bassin du Río Bravo, alimenté par six bassins intérieurs du Mexique, les *ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido, Salado y Arroyo de las Vacas*, le Mexique s'est engagé par traité⁷¹ à fournir aux États-Unis le tiers de ces ressources, soit au moins 431,72 km³ par année. Il s'agit d'une obligation de résultat puisque le débit minimal assuré pour une période de cinq ans, soit 2 158,6 km³, sera reporté au cycle suivant en cas de sécheresse. Le Mexique est d'ores et déjà débiteur d'une dette d'eau à l'égard des États-Unis⁷².

Malgré ses ressources, le Mexique se classe maintenant comme un pays à faible disponibilité en eau⁷³. Un autre problème est inhérent à la configuration géographique et socio-économique du Mexique, celui de l'inégale répartition des ressources en eau sur son territoire.

2. La répartition de la ressource

Au Mexique, on retrouve deux grandes régions biogéographiques, la zone néarctique et la zone néotropicale, où les variations de climat, de végétation et d'environnement général créent des cycles hydrologiques différents entre le nord et le sud du pays.

Ainsi, les cycles des précipitations varient considérablement entre les régions dites humides (le sud du pays) et les régions dites arides (le nord et le centre du pays)⁷⁴. Des précipitations

⁶⁵ *Tratado sobre distribución de Aguas internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de America (Tratado de Aguas)*, 3 de febrero, 1944, en ligne : <http://portal.sre.gob.mx/cilanorte/index.php?option=displaypage&Itemid=78&op=page&SubMenu> (Consulté le 26 septembre 2008).

⁶⁶ CNA, préc., note 55, p. 41.

⁶⁷ Frédéric LASSERRE « L'Amérique a soif : les États-Unis obligeront-ils Ottawa à céder l'eau du Canada? », dans F. LASSERRE et L. DESCROIX (dir.), *Eaux et Territoires*, Sainte-Foy, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2002, p. 360.

⁶⁸ *Id.*, p. 41.

⁶⁹ Frédéric LASSERRE, « Le prochain siècle sera-t-il celui des guerres de l'eau? », (1999) 33 *Revue Internationale et Stratégique*, p. 1- 17.

⁷⁰ Luc DESCROIX, « Des conflits de l'eau à la limite du nord et du sud : les eaux et la frontière », dans F. LASSERRE et L. DESCROIX (dir.), *Eaux et Territoires*, Sainte-Foy, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2002., p. 402.

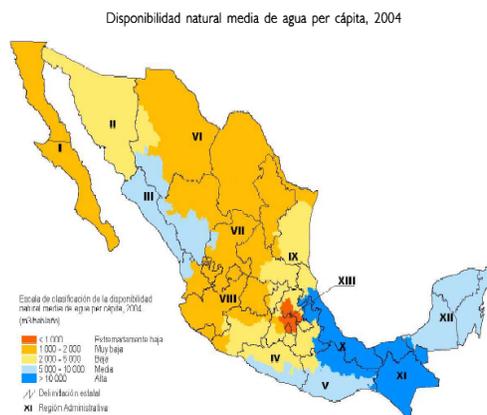
⁷¹ *Tratado sobre distribución de Aguas internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de America (Tratado de Aguas)*, préc., note 65.

⁷² CNA, préc., note 55, p. 41.

⁷³ *Id.*, p. 27.

⁷⁴ *Id.*, p. 38.

globales de l'ordre de 1 511 km³ d'eau par année sont réduites à 711 mm à cause des conditions climatiques qui provoquent 72% d'évaporation dans l'atmosphère. Les états du nord, qui représentent 50% de la superficie totale, ne reçoivent que 25% des précipitations⁷⁵, les états du centre en reçoivent 27,5% pour une superficie de 22.5%, alors que le sud du pays, qui ne compte que 27.5% de la superficie, en reçoit 49.6%⁷⁶. De ce fait, on retrouve 77% de la population qui se regroupe dans le nord et le centre du Mexique, dans un territoire qui ne possède que 32% des ressources hydriques renouvelables du pays⁷⁷. Les variations sont considérables, allant de 50 mm par année dans certaines régions du nord à 3 000 mm par année dans les régions du sud. Le graphique suivant illustre bien la répartition de l'eau au Mexique.



Source : Con base en Proyecciones de Población 2000-2030, Conapo 2003, SGT-CAN⁷⁸.

Aux variations de la population, s'ajoutent la densité et la diversification des usages entre les régions. Les principaux usages de l'eau au Mexique sont répartis de la façon suivante : 10% pour le secteur industriel, 14% pour le secteur domestique et 76% pour le secteur agricole.

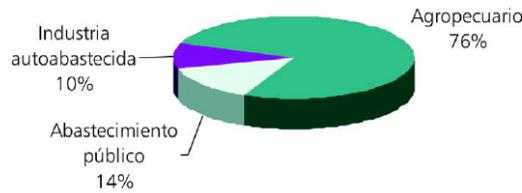
⁷⁵ À titre d'exemple, la Basse Californie ne reçoit en moyenne que 199 mm de pluie par année. El Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), el Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental (FEA) y Presencia Ciudadana Mexicana, A.C., préc., note 53, p. 20.

⁷⁶ *Id.* Ce sont les États de Chiapas, Oaxaca, Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Veracruz et Tabasco. En contraste l'État de Tabasco reçoit 2 588 mm d'eau par année. Il faut noter que les précipitations sont concentrées en été au Mexique.

⁷⁷ CNA, *Estadísticas del agua en México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2005, p. 26-27.

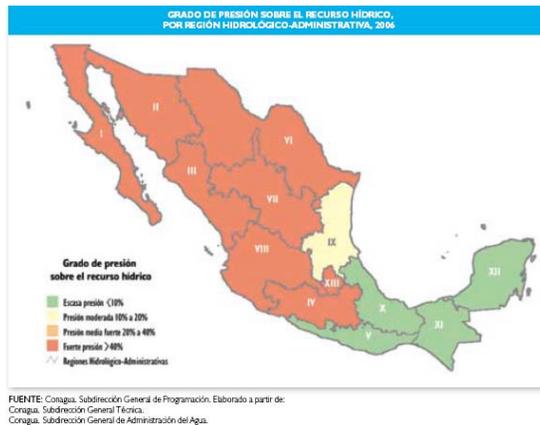
⁷⁸ *Id.*, p. 99. Dans ce graphique, la zone en rouge représente une zone de pénurie extrême, où l'approvisionnement par habitant est de moins de 1000 m³ par an. Les zones en jaune foncé correspondent à des zones de pénurie hydrique où l'approvisionnement par habitant se situe entre 1000 et 2000 m³ par an. Les zones en jaune pâle sont des zones qui souffrent d'un stress hydrique où l'approvisionnement par habitant se situe entre 2000 et 5000 m³ par an. Enfin, les zones en bleu et bleu foncé correspondent à des zones de disponibilité élevée par habitant, soit plus de 5000 m³ par an.

Volúmenes de agua concesionados para usos fuera del cuerpo de agua
(Acumulado a diciembre de 2004)



Fuente: Gerencia del Registro Público de Derechos de Agua. SGAA. CNA.

L'agriculture reste le principal consommateur d'eau ; cette activité se déploie sur la plus grande partie du territoire mexicain, aussi bien dans le nord que dans le centre et le sud du pays, et elle s'accroît d'année en année de façon considérable, étant passée de 750 000 hectares en 1926 à 6.4 millions d'hectares en 2007⁷⁹. Dans le centre et le nord du Mexique, où les ressources en eau *per capita* sont sept fois inférieures à celle du sud, une industrialisation croissante s'ajoute aux activités agricoles, si bien que la disponibilité moyenne de l'eau est nettement insuffisante pour tous les usages. Même si le Mexique souffre globalement d'un stress hydrique modéré (17%), dans les régions du centre et du nord ce taux s'élève à 47%, ce qui est considéré comme un stress élevé⁸⁰. Le graphique suivant illustre clairement la pression ces inégalités :



Source : Comisión nacional del agua

Parmi les mesures retenues par les autorités gouvernementales pour palier les problèmes d'inégale répartition, les transferts d'eau entre bassins suscitent des conflits importants entre régions et municipalités. La ville de Mexico par exemple, qui s'approvisionne maintenant à même les ressources d'autres municipalités, situées à plus de 300 km de distance, fait face à la

⁷⁹ CNA, préc., note 55, p. 60- 65. Le Mexique se situe au sixième rang mondial en ce qui concerne la superficie irriguée de son territoire.

⁸⁰ *Id.*, p. 68 et 69.

colère et aux plaintes de la population comme c'est le cas des Mazahuas de Villa Allende, région rurale autochtone située dans l'État de Mexico⁸¹.

Outre ces problèmes d'épuisement de la ressource et de son inégale répartition, la potabilité de l'eau représente l'un des principaux défis que le Mexique contemporain doit relever.

3. L'état des ressources en qualité

Le problème de la contamination des cours d'eau n'est pas propre au Mexique, mais ce pays doit faire face à des dépenses importantes pour améliorer la qualité de ses ressources. Selon les normes de demande chimique d'oxygène (DQO), 38% de l'eau de surface serait contaminée ; seulement 19% de la ressource est considéré comme d'excellente qualité, le reste oscillant entre acceptable (23%) ou de bonne qualité (19%)⁸². Cette situation ne menace pas que les écosystèmes aquatiques, mais aussi le développement humain, social et économique du pays.

Cette détérioration est en grande partie attribuable aux rejets de polluants, issus principalement des activités agricoles et industrielles. Malgré des efforts importants, les mesures d'assainissement des eaux usées restent insuffisantes, ne touchant que 20% du volume actuel. Les processus de chloration d'eau mis en place ne réussissent pas à atteindre les standards de qualité fixés par Loi générale de l'équilibre écologique et la protection de l'environnement du Mexique⁸³ pour la consommation humaine⁸⁴. Dans certaines régions, la mauvaise qualité de l'eau du réseau public est à l'origine de près de 20% de la mortalité infantile⁸⁵, raison pour laquelle la consommation directe de l'eau du robinet est déconseillée dans la majorité de villes mexicaines. Par exemple, les États de Querétaro et d'Aguascalientes, après une longue période de pénurie, extraient l'eau de nappes phréatiques très profondes : l'eau, puisée à une température très élevée, possède de fortes concentrations en métaux lourds et en fluor qui la rend impropre à la consommation et elle conserve, même après tous les processus d'épuration, un taux de fluor nuisible à la santé humaine à long terme⁸⁶.

Même si l'on publiait en 2005 que 89,2% de la population était desservie en eau potable, il faut tenir compte que ce taux ne reflète pas tout à fait la réalité : en effet, ces chiffres sont basés non seulement sur l'approvisionnement par les réseaux d'aqueduc, mais également par

⁸¹ G. SCHIMIDT, préc., note 42, p. 7; Les *Mazahuas* ont fait une grande manifestation contre l'installation d'une usine de pompage d'eau en direction de la ville de Mexico, puisqu'il n'y avait aucune garantie préalable d'approvisionnement en eau pour la population rurale de cette communauté.

⁸² Ces tests sont utilisés pour déterminer la quantité de matière organique présente dans l'eau. La DBO5 détermine la matière organique biodégradable et la DQO mesure la matière totale organique ; la concentration de la matière organique est un indice de diminution de l'oxygène dans l'eau, ce qui affecte les écosystèmes aquatiques : CNA, préc., note 55, p. 52, 53.

⁸³ LGEEPA, préc., note 92.

⁸⁴ A. BISWAS, préc., note 35, p. 327.

⁸⁵ CNA, préc. note 34, p. 140.

⁸⁶ Roberto HURTADO-JIMENEZ et Jorge GARDEA-TORREDEY, « Estimación de la exposición a fluoruros en los Altos de Jalisco », (2005), 47(1), *Salud publica de México*, p. 58-63.

toute autre source et même par tout moyen indirect⁸⁷. Les villes sont particulièrement touchées, tant par le mauvais état des infrastructures que par la pénurie de la ressource.

Certaines municipalités par exemple n'arrivent pas à garantir un approvisionnement permanent. Ainsi, les villes de Guanajuato, d'Agua Calientes et de Querétaro ne fournissent l'eau à certains quartiers, que quelques jours par semaine ou quelques heures par jour. À Mexico, cette situation est courante dans les quartiers de l'est de la ville, comme c'est le cas d'Iztapalapa. Ce quartier, éloigné de la station de pompage, est ravitaillé de façon intermittente par l'aqueduc et ce problème s'intensifie durant les heures d'ouverture de l'*Universidad Autónoma de Mexico* (UAM). Ce sont des camions citernes qui alimentent les résidents, certains d'entre eux ne recevant que 40 litres d'eau par jour⁸⁸. S'il s'agissait au départ d'un service public offert par la municipalité, l'impossibilité de satisfaire à la demande a entraîné l'apparition d'un marché privé : en l'absence de cadre normatif, cette activité s'est développée sans aucun contrôle de la qualité et des prix. Saisie de cette question, la Cour suprême du Mexique a décidé que, sans législation, l'on devait s'en remettre à la volonté des parties tout en ajoutant que, dans l'intérêt public, l'État devrait réguler cette activité⁸⁹.

Le problème de la qualité de l'eau a enfin encouragé le marché de l'eau embouteillée, le Mexique étant devenu, juste derrière l'Italie, le plus grand consommateur d'eau en bouteille au monde⁹⁰.

La pollution de l'eau constitue un problème majeur dans ce pays. Pourtant le Mexique ne manque pas de législations dans ce domaine. Trop peut-être, car l'on y trouve certaines contradictions. Si les critères adoptés pour évaluer les rejets sont les mêmes dans la Loi des eaux nationales⁹¹ et la Loi générale de l'équilibre écologique et la protection de l'environnement⁹², ils diffèrent dans Loi fédérale des droits d'eau⁹³. Comme aucune d'entre elles n'a prépondérance sur les autres, il devient difficile de les opposer aux pollueurs⁹⁴.

Le Mexique a subi de profondes transformations dans son histoire récente. Bousculé par des fluctuations économiques importantes, il s'est émancipé d'une forme de gouvernement

⁸⁷ CNA, *id.*, p. 85.

⁸⁸ Omaña MARTÍNEZ, Vladimir LIBREROS MUÑOZ, Alice M. QUIÑONES CASTILLO, Ramón I. LÓPEZ HERNÁNDEZ, Gustavo Armando ORTIZ RENDÓN et José Luis MONTESILLO, *Gestión del agua en el distrito federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, (UNAM), 2004.

⁸⁹ Jurisprudencia: AGUA POTABLE ENVASADA, EL DECRETO No. 100 DE BAJA CALIFORNIA (REFORMATORIO DE LA LEY DE TRANSITO) QUE DECLARA SERVICIO PUBLICO EL TRANSPORTE DE, ES VIOLATORIO DE LOS ARTICULOS 4o. Y 28 CONSTITUCIONALES. Fuente: Semanario Judicial de la Federación 12 Primera Parte, 10 de octubre de 1967, Página: 37, Séptima Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Amparo en revisión 6635/62.

⁹⁰ G. SCHIMIDT, préc., note 42, p. 6-7; L'auteur donne l'exemple d'une personne qui paie environ 1,50\$ pour l'approvisionnement en eau de quatre personnes au sein de la ville de Mexico, alors qu'une bouteille d'eau de 20 litres lui coûte environs 2,30\$. Il affirme qu'avec les dépenses d'eau en bouteille de toute la population, le Mexique pourrait investir pour assainir toutes les eaux résiduelles mexicaines.

⁹¹ *Ley de aguas nacionales* [ci-après : LAN], Diario Oficial de la Federación ci-après D.O.F., 1^o diciembre 1992. Elle a remplacé la *La Ley Federal de Aguas*, D.O.F. 11 enero 1972. La loi des eaux nationales a subit des modifications importantes en 2004 publiées dans le D.O.F. du 29 avril 2004, sa dernière modification très légère (article transitoire) a été publié dans le D.O.F. du 18 avril 2008.

⁹² *Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente* [ci-après : LGEEPA], D.O.F. 28-enero-1988.

⁹³ *Ley federal de derechos de agua* [ci-après : LFDA], D.O.F. 31-12-1981, dernière réforme publiée le 1-10-2007.

⁹⁴ A. BISWAS, préc., note 35, p. 338.

autoritaire, centralisateur et interventionniste au profit d'une démocratie multipartiste, du libéralisme et de l'ouverture internationale. Les problèmes d'approvisionnement, de distribution et de répartition des ressources en eau ont appelés des solutions variées.

II. La gestion de l'eau au Mexique

Les politiques publiques adoptées par le Mexique pour gérer ses ressources hydriques sont tributaires des événements qui ont ponctué son histoire et de la conjoncture politico-économique qui a structuré les rapports sociaux : nous pouvons ainsi identifier deux périodes distinctes marquées par des changements majeurs, l'une allant de la fin de la révolution jusqu'aux années 1990 (A), l'autre marquée par les changements profonds du Mexique contemporain (B).

A. L'encadrement juridique jusqu'en 1992

Au Mexique, le droit de l'eau est d'abord encadré par la Constitution : les articles 27 et 28 établissent la répartition des compétences législatives sur cette matière en distinguant les eaux nationales des autres catégories (1).

Le droit de l'eau est une matière qui relève à la fois du droit public et du droit privé. Par exemple, la gestion générale de l'eau et l'assignation de droits d'eau sont réglementées dans une large mesure par le droit public (3), et, à titre supplétif, par le droit privé (2) lorsqu'il s'agit de céder ces droits au moyen de contrats translatifs (vente, donation, échange) ou qu'ils font l'objet d'une succession⁹⁵. Les Codes civils fixent également les règles relatives aux servitudes d'écoulement, aux droits des riverains, aux rapports de voisinage ainsi qu'à toutes les formes de contrôle des eaux non nationales.

1. Le droit constitutionnel

L'article 27 de la Constitution mexicaine attribue au pouvoir fédéral la compétence exclusive sur les eaux de surface dites nationales.

Il s'agit, en termes généraux, des eaux internationales, des eaux marines, des eaux qui coulent directement ou indirectement vers la mer, des lacs, fleuves, rivières que plusieurs états partagent⁹⁶. Comme l'indique l'article 27(5) de la Constitution :

«Art 27 (5) Constitution : Sont propriété de la Nation, les eaux de mers territoriales au sens du droit international, les eaux marines intérieures, celles des lacs qui communiquent de façon permanente ou intermittente avec la mer, celles des lacs intérieurs de formation naturelle qui sont directement liés aux courants constants ; celles des rivières et des fleuves et de leurs affluents directs et indirects, depuis le point du lit où s'initient les premières eaux permanentes, intermittentes ou torrentielles, jusqu'à son embouchure à la mer, les lacs, les lagunes de propriété nationale; celles des courants constants ou intermittents et ses affluents directs ou indirects, lorsque le lit de ceux-ci, en tout ou en partie, servira de limite au territoire national ou à deux organismes fédératifs, ou lorsqu'elles

⁹⁵ Urbano FARIAS, *Derecho Mexicano de aguas nacionales, Legislación, comentarios y jurisprudencia*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, p. 16.

⁹⁶ *Id.*, p. 44. L'auteur signale que les eaux sont présumées nationales, sauf preuve du contraire.

passent d'un État à un autre ou croisent les limites du territoire de la République; celles des lacs ou des lagunes dont les rives sont croisées par des lignes de démarcation de deux ou plusieurs entités fédératives ou entre la république et un pays voisin, ou lorsque la ligne des rives sert de limites entre deux organismes fédératifs ou entre la République et un pays voisin; celles des sources qui se trouvent dans les plages, les zones maritimes, les lits des cours d'eau, les rives des lacs, des cours d'eau, et celles qui seront extraites des mines et les cours, lits et rivières des lacs intérieurs dans l'étendue que fixe la loi. [...] Les autres eaux non incluses dans l'énumération antérieure sont considérées comme partie intégrante de la propriété foncière des terrains où elles se trouvent, mais si elles sont situées entre deux domaines ou plus, leur utilisation sera considérée d'utilité publique et sera assujettie aux dispositions dictées par les États.»

Les tribunaux ont fixé trois critères d'appréciation pour circonscrire les eaux de juridiction fédérale. Il faut d'abord être en présence d'un fleuve principal ou d'une rivière affluente. Ensuite, il faut que l'écoulement des eaux soit permanent. Enfin, il faut que ces cours d'eau se déversent dans la mer ou qu'ils traversent plus d'un État. Lorsque ces conditions sont remplies, un fleuve ou une rivière est considéré comme faisant partie du domaine fédéral, de sa source jusqu'à son embouchure⁹⁷.

Étant donné la configuration géographique du Mexique, la plupart des cours et des nappes d'eau sont qualifiés d'eaux nationales. Du reste, l'adoption de cette disposition avait fait l'objet d'un intense débat : les régions appelées à l'unification fédérale déploraient le faible contrôle qu'elles auraient sur une ressource aussi essentielle à leur développement. En contre-arguments, les défenseurs de la centralisation faisaient valoir le pouvoir d'intervention sur l'élaboration des politiques publiques que la Constitution accordait aux États à l'intérieur des institutions centrales, surtout au Sénat. Ils invoquaient également la compétence des États fédérés sur les municipalités chargées, par l'article 115 de la Constitution, de la réglementation des services publics d'approvisionnement et d'assainissement des eaux⁹⁸.

Relativement aux eaux souterraines, l'article 27 prévoit :

« Les eaux souterraines peuvent être exploitées par le biais d'œuvres artificielles et faire l'objet d'une appropriation par le propriétaire du terrain, mais lorsque l'intérêt public l'exige, l'exécutif fédéral pourra réglementer son extraction et son utilisation et établir les zones défendues. »

⁹⁷ MANANTIALES, NO SON PROPIEDAD DE LA NACION. Fuente: Semanario Judicial de la Federación XLVI, 8 de octubre de 1935, página 528, quinta época, Instancia: Segunda Sala. Tesis Aislada. Amparo en revisión 3316/27.

⁹⁸ L'article 115 prévoit que la prestation des services d'eau potable et d'assainissement revient à la municipalité. Rien n'empêche toutefois la municipalité de signer des ententes avec les États ou le secteur privé pour ce faire. Néanmoins, la réglementation de la participation des secteurs social et privé dans les services d'eau est de compétence étatique (art. 115-124 *Constitution*). U. FARIAS, préc., note 95, p. 276.

Comme nous l'avons vu, les eaux souterraines sont devenues au fil du temps la principale source d'approvisionnement des villes mexicaines et, de ce fait, déclarées d'utilité publique, donc soumises à la juridiction fédérale.

Selon les termes mêmes de la Constitution, les eaux nationales sont inaliénables et imprescriptibles. Leur exploitation et leur utilisation au profit des particuliers doivent faire l'objet de concessions attribuées par l'exécutif fédéral⁹⁹. Seuls les sociétés et les citoyens mexicains peuvent acquérir une concession sur les ressources hydriques. Les étrangers, pour obtenir les mêmes droits, devront renoncer expressément, devant le Secrétariat des relations extérieures, à invoquer la protection de leurs gouvernements respectifs¹⁰⁰.

Notons que, même si l'article 27 de la Constitution prévoit que les eaux nationales sont un « bien commun de la nation », la « propriété » de la nation, la doctrine et la jurisprudence considèrent unanimement qu'il ne peut s'agir d'un droit de propriété au sens strict du terme. Il s'agirait plutôt d'un droit de régulation, de contrôle et de gestion, permettant à l'administration fédérale d'attribuer des concessions pour l'utilisation et l'exploitation des eaux¹⁰¹.

Les cours et nappes d'eau qui ne sont pas qualifiés d'eaux nationales sont présumés faire partie du domaine privé ; cependant, s'ils traversent plusieurs fonds de terre appartenant à des propriétaires différents ou s'ils sont déclarés d'utilité publique, ils intègrent le domaine public de l'état fédéré où ils se situent et seront régulés par cet état. Les états fédérés ont donc un champ de compétence très limité.

2. Le droit commun

Comme la plupart des anciennes colonies d'Europe continentale, le Mexique a conservé, après son indépendance, le système de droit civil issu de la famille romano-germanique. Inspirée par la codification récente du droit français, la jeune nation mexicaine a entamé, dès 1835, le processus d'adoption d'un Code civil. Le débat sur la structure de l'État, entre centralisation et fédéralisation, s'est transposé aux discussions entourant la codification du droit commun. La première vague allait dans le sens de l'unification : un projet de réforme de la Constitution en 1843 attribuait aux institutions fédérales le pouvoir d'adopter des Codes nationaux que ce soit en matière civile, criminelle ou commerciale¹⁰². La seconde vague, de 1846 à 1853, poussait au contraire vers la décentralisation : chaque état fédéré pourrait, dans les limites de ses compétences constitutionnelles, adopter son propre Code.

⁹⁹ *Id.*, p. 53.

¹⁰⁰ La Constitution mexicaine impose une limite à l'appropriation de biens par des non mexicains. Cette restriction se retrouve également à l'article 773 du Code civil fédéral : les étrangers et les personnes morales étrangères doivent, pour devenir propriétaire de biens immeubles, se soumettre aux règles constitutionnelles. De plus, la Constitution prévoit que les étrangers ne peuvent jamais acquérir de biens immobiliers dans un territoire de 100 kilomètres le long des frontières et de 50 kilomètres le long des côtes. On doit également tenir compte du fait qu'une fois un permis octroyé, il peut être révoqué pour des raisons d'intérêt public : art. 27 *Constitucion*.

¹⁰¹ Jose Ramon COSSIO DIAZ, "Constitutional framework for Water Regulation in Mexico", [1995] *Nat. Res. Journal* 492.

¹⁰² Maria del Refugio GONZALEZ, *El derecho civil en México, 1821-1871. Apuntes para su estudio*, México, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, 1988, p. 93; en ligne : <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/262/pl262.htm> (Consulté le 29 septembre 2008).

Contrairement donc à plusieurs pays européens, on retrouve au Mexique un Code civil national et des Codes civils propres à chaque État fédéré¹⁰³, y compris le District fédéral de Mexico.

Entré en vigueur en 1884, le premier Code civil fédéral, inspiré du Code Napoléon, s'appliquait à tout le territoire fédéral¹⁰⁴. Vers 1920, avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement révolutionnaire et l'adoption de la réforme agraire¹⁰⁵, une grande révision fut entreprise qui mena à la modification de la Constitution et du Code civil. Elle était guidée par une conception plus collectiviste des terres et des eaux. L'État national devait, au nom de l'intérêt général, en rester maître : la propriété individuelle devenait ainsi un mode dérivé d'acquisition¹⁰⁶.

Un nouveau Code civil fédéral fut adopté en 1928 et mis en vigueur en 1932, en même temps que les modifications des articles 27 et 123 de la Constitution. Ce Code civil a servi de modèle aux Codes civils des États fédérés. S'il n'y a pas unification formelle du droit commun, la plupart des Codes civils contiennent sensiblement les mêmes normes¹⁰⁷. Nous n'analyserons donc que les dispositions du Code civil fédéral¹⁰⁸.

Applicable en l'absence de lois particulières réglementant expressément les eaux, le Code civil établit les distinctions entre le domaine public et le domaine privé et règle les rapports entre les personnes, tant au niveau national qu'aux niveaux étatiques¹⁰⁹.

Le concept de domaine fait davantage référence au contrôle juridique qu'à la propriété au sens strict du terme. L'article 764 C.c. pose la distinction entre les biens du domaine de la puissance publique et les biens qui peuvent être objets de propriété pour les particuliers. Les biens du domaine public sont sous la gouverne de la Fédération, des états fédérés et des municipalités selon l'article 765 C.c. Les biens du domaine fédéral sont essentiellement régis par la Loi générale sur les biens nationaux¹¹⁰ et la Loi sur les eaux nationales¹¹¹.

¹⁰³ C'est également le cas, dans certains autres pays fédératifs d'Amérique du Sud comme l'Argentine.

¹⁰⁴ Ignacio GALINDO GARFIAS, *Estudios de derecho civil*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México, 1981, p. 99, en ligne: <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/876/pl876.htm>

¹⁰⁵ Voir *supra*.

¹⁰⁶ M. GONZALEZ, préc., note 102, p. 282 et 283.

¹⁰⁷ Nous avons comparé les Codes civils de l'État de Querétaro, de Baja California, de l'État de Guanajuato, du district fédéral de Mexico et le Code civil fédéral, et nous avons retrouvé les mêmes dispositions à propos des eaux.

¹⁰⁸ *CÓDIGO CIVIL FEDERAL*, Nuevo Código Publicado en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) en quatre parties, le 26 mai, 14 juillet, 3 et 31 août 1928 [ci-après : Code civil].

¹⁰⁹ Margarita GARCIA CASTILLO et Sara CASILO SALINAS, *Código civil para el distrito federal en materia común y para toda la republica en materia federal*, México, ed. Miguel Ángel Porrua, Procesado para la biblioteca Jurídica virtual, 1993; Voir l'article 766 du Code civil.

¹¹⁰ *Ley general de bienes nacionales*, D.O.F. 20 mai 2004 (adoptée en 1941 et modifiée en 1968 et 1982 : d'ordre public et d'intérêt général, elle définit les biens qui constituent le patrimoine de la nation, elle fixe les règles applicables au domaine public de la fédération et elle gère le système de publicité immobilière fédéral et paraétatique, incluant l'administration du registre public fédéral de la propriété.

¹¹¹ *Ley de aguas nacionales*, *supra*, note 91.

C'est le Code civil qui établit néanmoins les catégories de biens du domaine public, soit les biens à usage commun, les biens destinés à un service public et les biens propres¹¹². Les «biens» à usage commun s'apparentent à la catégorie romaine des *res communes* : ces choses, à l'usage de tous, mais ne pouvant être l'objet d'appropriation, sont hors commerce par nature, inaliénables et imprescriptibles¹¹³. Quant aux autres biens, le Code civil consacre la dualité domaniale et les classe en biens publics, destinés au service à la collectivité et qui forment le domaine public de l'État, et en biens propres, utilisés à des fins purement administratives et qui forment le domaine privé de l'État. Seuls les biens publics sont inaliénables et imprescriptibles¹¹⁴.

Tous les autres biens, dans la mesure où ils ne sont pas exclus du commerce, sont susceptibles d'acquisition par les particuliers¹¹⁵. Le droit de propriété emporte, pour leur titulaire, l'exercice de toutes les prérogatives qui y sont liées, soit l'*usus*, le *fructus* et l'*abusus*.

Dans la tradition civiliste, l'eau est une chose commune bien que le lit des nappes et des cours d'eau soient considérés comme des biens, parfois publics, parfois privés. On sait que les eaux nationales font partie du patrimoine de la Nation ou des états fédérés en vertu de la Constitution : relevant du domaine public, elles sont exclues du champ d'application des Codes civils depuis 1932¹¹⁶.

Le Code civil ne s'applique donc qu'aux eaux susceptibles d'appropriation par des particuliers : les eaux d'une source¹¹⁷, d'un étang ou d'un lac qui se trouvent exclusivement sur un fonds appartiennent à son propriétaire¹¹⁸. Ces eaux peuvent être utilisées et exploitées

¹¹² M. GARCIA CASTILLO et S. CASILO SALINAS, préc., note 109; Voir l'article 767 C.c.

¹¹³ Art. 768 C.c.

¹¹⁴ Art. 770 C.c.; ces biens peuvent cependant faire l'objet de concessions par l'État, les concessionnaires étant soumis aux règles strictes du droit public en la matière, selon l'art. 769 C.c.

¹¹⁵ Art. 747, 748 et 749 C.c.

¹¹⁶ L'article 838 du Code civil fédéral prévoit que le propriétaire d'un terrain n'est pas propriétaire des substances mentionnées aux paragraphes 4 et 5 de l'article 27 qui sont la propriété de la nation. Les articles 910 du Code civil de l'État de Querétaro et 924 du Code civil de l'État de Baja California prévoient que l'usage et l'exploitation des eaux du domaine public sont régis par des lois particulières.

¹¹⁷ En effet, les tribunaux ont considéré que puisque l'article 27 de la Constitution ne fait pas référence à la source d'eau qui ne constitue ni le point de naissance d'une rivière, ni d'un fleuve ou qui n'alimente pas directement un fleuve, sources qui ne sont donc pas considérées comme propriété de la nation : MANANTIALES, NO SON PROPIEDAD DE LA NACION. Fuente: Semanario Judicial de la Federación XLVI, 8 de octubre de 1935, página 528, quinta época, Instancia: Segunda Sala. Tesis Aislada. Amparo en revisión 3316/27. Par ailleurs, une autre décision se prononce comme suit : si la source est un affluent indirect d'un fleuve qui est lui-même déclaré de propriété nationale, la source d'eau a, dès lors, le même caractère, c'est-à-dire qu'elle sera considérée comme de propriété nationale même si l'exploitation de la source fait en sorte qu'elle ne se rend pas jusqu'au fleuve : Tesis: AGUAS NACIONALES (MANANTIALES). Fuente: Semanario Judicial de la Federación XCVIII, 1917-1985, Novena Parte, 8 de diciembre de 1949, página 164, Quinta Época, instancia, Segunda Sala, Tesis Aislada, Tesis Aislada. Amparo en revisión 8529/47.

¹¹⁸ Tesis: AGUAS NACIONALES (CIENEGAS O PANTANOS), Fuente: Semanario Judicial de la Federación LVI, 15 de junio de 1938, página: 1892, Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Amparo administrativo en revisión 6577/37.

au gré du propriétaire pour autant qu'il ait entrepris des travaux pour leur captation selon les termes de l'article 933 du Code civil fédéral¹¹⁹.

Autrement, le Code civil gère les rapports de voisinage des propriétaires fonciers. Les règles générales de la responsabilité civile s'appliquent à l'utilisation des eaux : l'abus de droit et le comportement fautif causant préjudice aux autres propriétaires donneront lieu à une condamnation, à des dommages-intérêts compensatoires selon les termes de l'article 935 C.c. Dévier un cours d'eau dans le seul but de priver d'eau les fonds situés en aval, planter des arbustes dans le seul but de produire des alluvions au détriment des voisins, construire des ouvrages qui accroissent l'écoulement naturels des eaux constituent des actes fautifs.

Le Code civil établit également une règle de solidarité entre les propriétaires en créant des servitudes légales d'eau. Ainsi il existe une servitude d'écoulement des eaux, écoulement naturel ou artificiel¹²⁰. L'article 937 C.c. confère au propriétaire dont le fond est situé en aval, moyennant le paiement d'une indemnité, le droit d'exiger de ses voisins l'eau nécessaire à ses besoins, dans la mesure où son approvisionnement en eau nécessiterait des travaux trop coûteux¹²¹. Les articles 1078 et 1081 C.c. établissent une servitude légale d'aqueduc, le propriétaire du fond servant doit subir la construction d'un aqueduc à moins d'offrir l'approvisionnement en eau du voisin à travers son propre aqueduc.

Finalement, de concert avec la Loi sur les eaux nationales¹²², l'article 1077 C.c. régleme l'assainissement des eaux courantes : le fond situé en aval doit pouvoir recevoir une eau d'aussi bonne qualité que le fond situé en amont quelle qu'en soit l'utilisation.

Le droit commun, on le voit, a une portée relativement ténue sur la gestion de l'eau et c'est du côté du droit public qu'il faut rechercher l'évolution du droit mexicain en cette matière.

3. Les lois et règlements particuliers

L'historique du droit de l'eau au Mexique a évolué au gré des différentes idéologies animant les gouvernements mexicains à travers l'histoire. Pendant la période coloniale, les propriétaires riverains détenaient un droit d'usage assimilé à un droit de propriété sur l'eau. L'attribution des terres emportait les droits du seigneur sur les eaux qui s'y trouvaient. De la même manière, les eaux souterraines étaient réputées appartenir au propriétaire foncier¹²³.

¹¹⁹ L'article 933 du Code Civil fédéral prévoit que le propriétaire d'un terrain peut disposer des eaux de source et des eaux souterraines comme il peut capter les eaux de pluie. Il faut noter toutefois que lorsque ces eaux traversent plusieurs terrains, leur utilisation est considérée d'utilité publique et l'article 27 s'applique; le propriétaire ne doit pas porter préjudice aux droits acquis des propriétaires fonciers situés en aval de son fond. Signalons que le Code civil fédéral et le Code civil du District fédéral prévoient les mêmes règles quant au régime des eaux.

¹²⁰ Art. 1071 C.c. Cependant, le Code prévoit une indemnisation quand il s'agit d'écoulements artificiels, qu'ils soient l'œuvre de particuliers ou d'entreprises agricoles et industrielles (art. 1072 C.c.).

¹²¹ M. GARCIA CASTILLO et S. CASILO SALINAS, préc., note 109.

¹²² LAN, préc., note 91.

¹²³ Luis ABOITES AGUILAR, *El agua de la nación: una historia política de México (1888-1946)*, México, Ciesas, 1998, p. 86.

À partir de la Constitution de 1917, le pays a fait de l'eau une compétence législative en grande partie fédérale¹²⁴. Cette volonté de centralisation avait en fait commencé avec l'adoption de l'article 72 de la Constitution de 1857 qui accordait aux instances législatives fédérales le pouvoir de réglementer le transport¹²⁵. Elle fut renforcée par la Loi sur les voies de communication de juin 1888¹²⁶, loi qui mettait les lacs et les cours d'eaux navigables et flottables de même que les lacs et les cours d'eaux interétatiques ou internationaux sous contrôle fédéral¹²⁷, éléments qui entraient également dans le champ d'application de la Loi portant sur le régime et la classification des biens immeubles fédéraux du 18 décembre 1902¹²⁸. Tous ces efforts ont mené à la modification de la constitution qui, en juin 1908, reconnaissait au pouvoir fédéral une compétence élargie sur les eaux nationales¹²⁹.

Cette série de lois avait pour effet d'abolir tout droit de propriété privé sur les eaux fédérales. Leur utilisation demeurait cependant possible sous forme de concession, mais pas leur appropriation. Les riverains ont contesté ces mesures soulevant que l'eau faisait auparavant l'objet de transactions commerciales et pouvait donc être l'objet d'une appropriation¹³⁰. Pour clore ce débat, la Loi sur l'utilisation des eaux de juridiction fédérale de 1910¹³¹, adoptée sous le régime du président Porfirio Diaz, a clairement affirmé le principe en selon lequel les eaux de juridiction fédérale étaient du domaine public, non appropriables, d'usage commun à tous et, par conséquent, inaliénables et imprescriptibles¹³². Cette loi a abandonné les critères de navigabilité et flottabilité qu'utilisaient les lois antérieures et a consolidé la juridiction fédérale sur presque toutes les eaux. L'eau a donc été retirée du domaine privé et du marché. Les titres existants ne reconnaissaient plus un droit de propriété, mais plutôt des droits d'usage, usages que la loi venait hiérarchiser¹³³ : usages domestiques, usages publics, irrigation, production d'énergie, activités industrielles. D'ailleurs, cette législation a créé un grand débat au Mexique, puisque les riverains se sont sentis expropriés de ce qu'ils considéraient être leur propriété.

¹²⁴ *Id.*, p. 81-84.

¹²⁵ L'article 72 de la Constitution de 1857, se lit en espagnol comme suit : « art. 72. *El congreso tiene la facultad : XXII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos.* ». Traduction libre: Le Congrès a la faculté de: XXII. Légiférer sur les voies générales de communication, les timbres et le courrier postal.

¹²⁶ L'article 1 de la *Ley sobre vías generales de comunicación* (D.O.F. 19 février 1940, dernière réforme publiée D.O.F. 25-10-2005) prévoit que les lacs et les rivières qui servent de frontières à la république ou à plusieurs États fédérés, de même que les nappes et les cours d'eau intérieurs, dans la mesure où ils sont navigables ou flottables, constituent des voies générales de communication, comme les routes nationales ou les chemins de fer, et relèvent, selon l'article 2, de la responsabilité du gouvernement fédéral. Voir : José Trinidad LANZ CARDENAS, *Legislación de aguas en México, (Estudio Histórico-Legislativo de 1521 a 1981)*, Tomo I, México, Consejo editorial del Gobierno de Tabasco, 1982, p. 359.

¹²⁷ L. ABOITES AGUILAR, préc., note 123, p.81-84.

¹²⁸ *Ley sobre régimen y clasificación de bienes inmuebles federales*, D.O.F. 18 diciembre 1902, art. 4.

¹²⁹ Réforme de la fraction XXII de l'article 72 de la Constitution mexicaine de 1857. (Diario Oficial 20-06-1908) ; J. Trinidad LANZ CARDENAS, préc., note 123, p. 287.

¹³⁰ L. ABOITES AGUILAR, préc., note 123, p. 86.

¹³¹ *Ley sobre el aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal*, D.O.F. 21 diciembre 1910. Les députés Rosendo Pineda et Eutimio Cervantes se sont opposés à l'adoption de cette loi en 1910, estimant qu'elle donnait tout le pouvoir de réglementation au pouvoir fédéral. Journal de débats de la chambre de députés. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Legislatura XXV, 25 de noviembre de 1910. p. 19 et 20.

¹³² L. ABOITES AGUILAR, préc., note 123, p. 88.

¹³³ Ordre de préférence : I. Usages domestiques des habitants; II. Services publics à la population; III. Irrigation agricole; IV. Production d'énergie; V. Autres services industriels; VI. Irrigation de bassins : *Ley sobre el aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal*, art. 7.

À la même époque, le décret présidentiel du 6 juillet 1917¹³⁴, adopté sous la présidence de Carranza, est venu mettre en place un régime de taxation fondé sur le volume d'utilisation. Ce décret a provoqué division et mécontentement au sein des États et des municipalités¹³⁵, ceux-ci voyant ce décret comme une expropriation de leurs propres ressources et, du même coup, de leurs pouvoirs locaux. Face à cette réaction négative et à la résistance que l'application de cette mesure a provoquées, le gouvernement fédéral a décidé d'abolir cet impôt¹³⁶, la seule exception demeurant la production d'énergie électrique¹³⁷.

La Constitution de 1917 exprime clairement la prédominance de l'intérêt public sur la propriété privée. L'article 27(5)¹³⁸ a circonscrit le domaine public de la nation sur les eaux et a constitutionnalisés les principes d'imprescriptibilité et d'inaliénabilité des eaux nationales¹³⁹. Or, la reconnaissance de certaines eaux comme « propriété de la nation » laissait entendre que certaines autres eaux étaient de « propriété privée », comme le signalent les tribunaux dès 1925 :

«Il n'y a pas de doute que la Constitution de 1917 et les lois antérieures, reconnaissent, admettent et établissent que certains cours d'eau sont de propriété privée, sinon il n'y aurait aucun intérêt à spécifier lesquelles sont la propriété de la nation.»¹⁴⁰

Il n'en reste pas moins que la gestion de l'eau était sous le contrôle public. Ces mesures n'étaient que l'expression de la centralisation de l'administration et de la concentration des pouvoirs qui a régné sur le Mexique depuis la fin de la révolution jusqu'aux années 1990. Ainsi, en 1934, le Mexique a adopté un Code agricole pour réglementer l'irrigation à l'échelle nationale. Le gouvernement fédéral a par la suite adopté une nouvelle Loi des eaux de propriété nationale, qui est demeurée en vigueur jusqu'en 1972¹⁴¹. Cette loi favorisait une

¹³⁴ J. Trinidad LANZ CARDENAS, préc., note 126, p. 287. Décret présidentiel pour établir la rente fédérale sur l'usage et le profit des eaux publiques assujetties au domaine de la fédération : *Decreto Expedido por el Presidente de la republica, estableciendo la renta federal sobre uso y aprovechamiento de las aguas publicas sujetas al dominio de la federación* (Diario oficial del 11 de Julio de 1917).

¹³⁵ L. ABOITES AGUILAR, préc., note 123, p. 95.

¹³⁶ *Ley de aguas de propiedad nacional*, D.O.F. 7 de agosto de 1929.

¹³⁷ L. ABOITES AGUILAR, préc., note 123, p. 100.

¹³⁸ Dans sa version originale, le paragraphe 5 de l'article 27 de la Constitution Mexicaine, tel que rédigé en 1917, se lisait comme suit : La nation est propriétaire des eaux des mers territoriales dans l'étendue et les limites fixées par le droit international, des lagunes et des lacs intérieurs de formation naturelle qui sont directement liés aux courants constants, des fleuves principaux et des ruisseaux affluents depuis le point où jaillit la première eau permanente jusqu'à son embouchure, des eaux qui coulent vers la mer et de celles qui croisent deux ou plusieurs courants intermittents en traversant deux ou plusieurs États dans son cours principal, des eaux des fleuves, des rivières, ou des ruisseaux lorsqu'ils servent de limite territoriale nationale ou de limite entre les États, des eaux qui sont extraites des mines.

¹³⁹ Il faut noter que jusque là, il n'y avait pas encore eu de disposition expresse concernant les eaux souterraines. L. ABOITES AGUILAR, préc., note 123, p. 90.

¹⁴⁰ Tesis: AGUAS NACIONALES. Fuente: Semanario Judicial de la Federación XVII, 14 de octubre de 1925, Página: 929, Quinta Época, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Amparo administrativo en revisión 3443/24.

¹⁴¹ *Ley de aguas de propiedad nacional*, D.O.F. 31 de agosto de 1934. Cette loi a été adoptée par le président Emilio sur la base de facultés extraordinaires octroyées par le congrès, sur demande dudit président, compte tenu de l'urgence dans l'efficacité de la gestion des eaux nationales. Diario de los Debates de la Cámara de

intervention publique fédérale encore plus importante et prévoyait de nombreuses règles visant la bonne administration des eaux courantes en période normale et en période de sécheresse. En hiérarchisant les usages, elle a permis de mettre en place un système de distribution des eaux sous le contrôle de l'État¹⁴².

En 1938, les villes de Puebla, de León, de Guadalajara et de Mexico ont éprouvé de grandes difficultés d'approvisionnement en eau potable¹⁴³. Le gouvernement fédéral du président Cardenas a alors investi les sphères juridictionnelles étatiques et municipales pour rajeunir les infrastructures et pourvoir à la distribution de la ressource. À la même époque, l'exploration des nappes phréatiques à l'aide de nouvelles technologies s'est répandue, permettant ainsi de trouver de nouvelles sources d'approvisionnement en eau pour les villes assoiffées¹⁴⁴. Cette situation est à l'origine de la modification de l'article 27 de la Constitution en 1945¹⁴⁵, en vertu de laquelle le fédéral s'est approprié le pouvoir d'intervenir dans l'exploitation et la conservation des eaux souterraines, d'en réglementer l'extraction et l'utilisation et même d'établir des zones d'extraction interdite pour protéger les aquifères¹⁴⁶.

En 1948, la Loi réglementaire du paragraphe cinquième de l'article 27 de la Constitution en matière d'eaux souterraines¹⁴⁷ est venue clairement établir la compétence réglementaire du gouvernement fédéral sur les eaux souterraines¹⁴⁸ et l'obligation faite aux usagers d'obtenir un permis pour leur exploitation et leur utilisation. En raison d'intenses sécheresses, le gouvernement fédéral a investi, au cours des années 1945 à 1949, dans le forage de puits pour

Diputados del Congreso de los Estados Unidos, Legislatura XXXV - Año II - Período Ordinario - Fecha 1933-12-23 - Número de Diario 31, p. 19.

¹⁴² La priorité établie par cette loi pour les concessions d'eau visait principalement les propriétaires de terrains d'au plus 150 hectares et les terrains de propriété collective. L. ABOITES AGUILAR, préc., note 123, p.139-142.

¹⁴³ À cette époque, le Mexique détenait le plus haut taux de mortalité infantile, avec 136 décès par naissance et cela était dû en grande partie à un approvisionnement déficient en eau potable (seulement 3 millions d'habitants sur un total de 30 millions avaient accès à une eau de qualité) : *Id.*, p. 159.

¹⁴⁴ *Id.*, p. 167.

¹⁴⁵ En 1988, la Cour suprême de justice a confirmé l'intérêt de la nation sur les eaux souterraines et a cité à cet effet les débats parlementaires relatifs à l'adoption de la modification de l'article 27 en 1944, lesquels faisaient allusion à la nécessité d'utiliser ces sources pour l'approvisionnement des villes, de l'agriculture, des usages industriels et autres et que, pour cela, il fallait modifier l'article en question afin d'inclure les eaux souterraines dans les eaux nationales. Tesis: AGUAS DEL SUBSUELO. CONSTITUCIONALIDAD DE LA CUOTA QUE ESTABLECE EL ARTICULO 227, FRACCION II, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS (1985), POR LA EXTRACCION DE AGUA EN LA CUENCA DEL VALLE DE MEXICO, YA QUE LA MISMA ES EQUITATIVA Y PROPORCIONAL. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, primera parte, julio-diciembre de 1988, p. 12, Octava época, Instancia: Segunda Sala, Amparo en revisión 7070/86. Voir aussi : U. FARIAS, préc., note 95, p. 330.

¹⁴⁶ L. ABOITES AGUILAR, préc., note 123, p. 178.

¹⁴⁷ Loi réglementaire du paragraphe cinquième de l'article 27 constitutionnel en matière des eaux souterraines: *Ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 constitucional en materia de aguas del subsuelo* (D.O.F 3 de enero de 1948).

¹⁴⁸ Cette règle a fait jurisprudence. D'ailleurs, les tribunaux ont déclaré invalide un règlement du District Fédéral de Mexico qui réglementait les eaux souterraines, matière de compétence exclusivement fédérale. Jurisprudencia : AGUAS DEL SUBSUELO. LA NORMA AMBIENTAL PARA EL DISTRITO FEDERAL NADF-003-AGUA-2002 QUE REGULA ALGUNOS DE SUS ASPECTOS, INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL QUE EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RESERVA A LA FEDERACIÓN. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXIII, Marzo de 2006, Pág. 1560, Novena Época; Instancia: Pleno. Tesis jurisprudencial. P./J. 41/2006. Controversia constitucional 57/2004.

Louise ROLLAND et Yenny VEGA CARDENAS, « La gestion de l'eau au Mexique »

26

l'approvisionnement de la population, surtout pour l'irrigation et la consommation domestique¹⁴⁹.

L'encadrement juridique de la gestion des eaux a été le reflet de la situation politique et économique qui a prévalu au Mexique de la fin des périodes révolutionnaires jusqu'aux premières crises économiques qui ont secoué le pays dans les années 1980 et 1990 : la centralisation presque absolue des pouvoirs dans les mains de l'État fédéral et l'omnipotence d'un parti unique, le PRI.

B. Les tendances contemporaines

Même si le véritable point de rupture, celui qui allait provoquer la profonde transformation non seulement des institutions mais plus encore de la mentalité dominante, se situerait autour de 1992, la crise économique de 1981 avait déjà bouleversé les politiques publiques réglementant la gestion des eaux. Ces changements ont été induits par des conditions environnementales alarmantes : la pollution des ressources et le mauvais état des infrastructures demandaient des investissements majeurs que l'État mexicain n'était plus en mesure d'assumer. Le gouvernement de Vicente Fox a fait de l'eau une question de sécurité nationale.

C'est sous la poussée des grands organismes économiques internationaux avec lesquels le Mexique avait un fort lien de dépendance économique que furent entreprises des réformes majeures axées selon des paramètres jusque-là absent de la gestion mexicaine des eaux : la décentralisation (1), la démocratisation (2) et la privatisation (3).

1. La décentralisation

Au plus fort de la crise économique de 1982, le président Miguel de la Madrid propose une réforme de l'article 115 de la Constitution dans le but de confier la responsabilité des services d'eau aux municipalités et aux états fédérés. Il s'agissait plus de ventiler autrement les dépenses publiques que de réduire le contrôle fédéral sur ce secteur.

C'est plutôt la modification de la Loi des eaux nationales¹⁵⁰ en 1992 qui donnera un rôle accru aux gouvernements étatiques¹⁵¹ : chaque État a pu dès lors adopter sa propre loi sur la gestion locale de l'eau potable, fixer les normes d'assainissement et établir ses propres tarifs.

Assez curieusement, c'est par la création d'un organisme national que cette décentralisation s'est structurée. Le 16 janvier 1989, l'État délègue à la Commission nationale de l'eau (Comisión nacional del agua ou CNA¹⁵²) la préservation, l'administration et la gestion des

¹⁴⁹ L. ABOITES AGUILAR, préc., note 123, p. 178.

¹⁵⁰ LAN, préc., note 91.

¹⁵¹ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año I - Período Ordinario - Fecha 1992-07-02 - Número de Diario 23. p. 2921, 2924. et Legislatura LV - Año II - Período Ordinario - Fecha 1992-11-10 - Número de Diario 6, p. 275-277.

¹⁵² Article 3, paragraphe XII, de la LAN.

eaux nationales¹⁵³. Même sans une personnalité juridique distincte de celle de l'État, la Commission cumule de larges pouvoirs décisionnels et une grande indépendance décisionnelle. Bien que rattachée administrativement au Secrétariat de l'environnement et des ressources naturelles, elle relève hiérarchiquement du gouvernement fédéral, seule instance à qui elle doit directement rendre des comptes¹⁵⁴.

La CNA a comme principal mandat de gérer et de préserver les eaux nationales, de concert avec la société et dans l'esprit du développement durable. Elle est composée des bureaux centraux qui se trouvent à Mexico, D.F., des Organismes de bassins selon la distribution des régions hydrologiques-administratives et de Directions locales dans les états fédérés. Les bureaux centraux sont chargés de coordonner le travail des Organismes de bassins et des Directions locales, d'adopter la politique générale de l'eau et de mettre en oeuvre les stratégies hydrauliques au niveau national¹⁵⁵. C'est la direction centrale qui octroie les permis de prélèvements d'eau et de rejets, qui gère le registre public des droits d'eau, qui élabore les normes en matière hydraulique, qui propose les modifications à la Loi des eaux nationales et qui administre le service météorologique national.

Ce sont par ailleurs les Organismes de bassins qui ont la responsabilité de préserver les ressources en eau, de contrôler leur qualité et de les gérer de façon durable. Quant aux Directions locales, elles sont chargées d'appliquer les politiques, stratégies, programmes et règles de la Commission dans les entités fédératives correspondantes.

En tant qu'organisme « *desconcentrado* », la CNA travaille avec les divers ordres de gouvernement, aux niveaux étatique et fédéral, mais surtout avec les municipalités chargées désormais par la Constitution des services d'eau¹⁵⁶.

La CNA encourage les États fédérés à créer une Commission étatique de l'eau, qui assume en fait les responsabilités de la CNA à l'échelle de leur territoire, afin d'encourager la décentralisation de la gestion de l'eau et de contribuer ainsi à son efficacité. Elle travaille également en collaboration avec l'Institut Mexicain de Technologie de l'Eau (IMTA)¹⁵⁷, qui est responsable de lui fournir l'assistance technique nécessaire.

¹⁵³ A. BISWAS, préc., note 35, p. 328. La CNA a été créée par décret présidentiel et a été reliée au Ministère de l'agriculture et des ressources en eau. Après le changement de gouvernement en 1994, la CNA a été transférée au Ministère de l'environnement, des ressources naturelles et des pêcheries (SEMARNAP) qui a, plus tard, changé de nom, pour devenir en l'an 2000 le Ministère de l'environnement et des ressources naturelles (SEMARNAT). En fait, ces changements ont donné plus d'autorité et d'indépendance à la CNA qui est alors devenue le seul organisme fédéral pour la gestion des eaux nationales.

¹⁵⁴ *Id.*, p. 338. Il n'y a pas de lien de subordination entre la SEMARNAT et la CNA. Il faut souligner que le directeur de la CNA est nommé directement par le président du Mexique.

¹⁵⁵ Dans le plan hydraulique récemment adopté par la CNA pour les années 2007-2012, elle a comme principaux objectifs : améliorer la productivité de l'eau dans le secteur agricole, accroître l'accès et la qualité des services en eau potable et assainissement, promouvoir la gestion intégrée et durable des bassins et des aquifères, améliorer le développement technique, administratif ainsi que le financement du secteur hydraulique, consolider la participation des usagers et de la société dans la gestion de l'eau, promouvoir la culture de la bonne utilisation de l'eau, prévenir les risques dérivés des phénomènes météorologiques, évaluer les effets du changement climatique dans le cycle hydrique, créer une culture contributive et respecter de la loi des eaux nationales, en ligne :

<http://www.conagua.gob.mx/conagua/Default.aspx>.

¹⁵⁶ CNA, préc., note 55, p. 110.

¹⁵⁷ LAN, art. 14 bis 3; l'IMTA est un institut de recherche, de développement et de transfert de technologies spécialisé dans le secteur de l'eau

2. La démocratisation

Si, dans ce mouvement de décentralisation, toutes les instances gouvernementales sont convoquées, la société civile est également appelée à participer à la gestion de l'eau.

Ce mouvement avait timidement été amorcé en 1972 par l'une des nombreuses modifications à la Loi des eaux nationales¹⁵⁸ pour rendre compte de la réalité *ejidal*, c'est-à-dire des communautés rurales installées depuis très longtemps sur un territoire donné¹⁵⁹. L'État avait ainsi mis en place un système de représentation proportionnelle et démocratique au profit des différents usagers de l'eau desservis par le même bassin d'irrigation : les « Comités directeurs de districts d'irrigation » qui regroupaient des représentants des *ejidatarios*¹⁶⁰, des riverains, des entreprises locales, des municipalités, des États et de la communauté en général. Ces Comités devaient approuver les plans d'irrigation, l'installation des industries et toute autre activité qui nécessitait des ressources en eau : *de facto*, ces comités fixaient ainsi la hiérarchisation des usages sur leur territoire et cela, malgré les normes législatives en vigueur à cet effet.

Ce modèle a été repris au moment où l'on a adopté un plan de gestion intégré par bassins versants¹⁶¹. Comme nous l'avons vu, le pays a été divisé en 37 régions hydrologiques administratives, division qui tient compte des délimitations naturelles des bassins mais également de l'organisation des territoires des municipalités.

La Loi des eaux nationales (LAN) a mis en place, dans chaque région hydrologique administrative, une direction régionale de la Comisión Nacional del Agua¹⁶², chargée de l'organisation des Conseils de bassins¹⁶³ et de la concertation entre les différentes instances décisionnelles. Ces conseils, formés de représentants gouvernementaux mais également de représentants de la société civile et d'organismes non gouvernementaux, ont pour principales

¹⁵⁸ *Ley federal de aguas*, D.O.F. 11 de enero de 1972.

¹⁵⁹ Rappelons que cette structure agricole avait été créée par le président Cardenas au sortir de la période révolutionnaire pour remplacer le régime des seigneuries : voir *supra*.

¹⁶⁰ Les *Ejidos* sont des formes d'organisation communautaire qui ont été reconnues, par la Constitution (art. 25 et s.) et par l'article 9 de la Loi agricole (« *Ley agraria* » D.O.F. 26 février 1992, dernière réforme publié le DOF 17-04-2008), comme des peuples *Ejidales* qui possèdent une personnalité juridique et un patrimoine propre. Ils sont propriétaires des terres qui leur ont été octroyées aux fins déterminées par la loi. Ils possèdent l'usage des ressources en eau qui traversent leurs territoires et qui sont utilisées pour leurs besoins communautaires et agricoles. L'article 52 de la Loi agricole de 1992 prévoit que l'usage et le profit que les *Ejidos* tirent de ces eaux leur appartiennent tant et aussi longtemps qu'il s'agit de terres communes et destinées à l'agriculture. L'article 55 prévoit que les cours d'eau qui traversent plusieurs terrains *ejidales* sont communs et que leur utilisation doit être conforme à la réglementation interne de l'*Ejido* ou à la coutume *ejidal*, dans la mesure où ces normes ne sont pas contraires à la loi.

¹⁶¹ Ce modèle de gestion tient compte de la mission écosystémique de l'eau bien sûr, mais également des utilités de l'eau pour le développement social et économique des régions. El Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), el Fondo para la Comunicación et la Educación Ambiental (FEA) y Presencia Ciudadana Mexicana, A.C., préc., note 53, p. 68 et 69.

¹⁶² Le CNA a été reconnue par la LAN au Mexique comme l'entité fédérale compétente en matière d'eaux nationales.

¹⁶³ Ces Conseils travaillent de concert avec des organismes au niveau des sous bassins ou des micro-bassins.

fonctions de planifier et de coordonner les différents usages de l'eau dans leur région¹⁶⁴. Ils agissent de concert avec les Comités techniques des eaux souterraines (COTAS).

Le premier Conseil a été créé pour le bassin *Lerma-Chapala* en 1989, suivi du Conseil du bassin du Rio Bravo et du bassin de la vallée de Mexico en 1995. Vers 1997, la coordination des Conseils de bassin au niveau national a été constituée dans le but de coordonner les activités des différents Conseils et de partager leur expérience respective, tout en tenant compte des caractéristiques contextuelles de chacun. Il existe maintenant 25 Conseils de bassin et 69 COTAS.

La mise en oeuvre de ces organismes collectifs a suscité certaines résistances, puisque qu'elle imposait des efforts de concertation entre des entités administratives municipales et étatiques qui jouissaient jusque-là d'une relative autonomie. Certains mettent en doute la valeur démocratique de cette structure¹⁶⁵.

Un autre organe de consultation sur les eaux, le *Consejo consultivo del Agua*, a été créé en mars 2000 sous forme d'association civile¹⁶⁶. Cet organisme, qu'on dit indépendant, est formé de personnes et d'institutions reconnues pour leurs activités dans les secteurs académique, social et économique. Son but est de promouvoir et d'appuyer les changements stratégiques nécessaires à l'utilisation rationnelle et à la gestion durable de l'eau au Mexique. Ce conseil agit à titre de consultant auprès de diverses organisations dans les secteurs public, social et privé¹⁶⁷. Certains membres y sont nommés à titre personnel : par exemple, des présidents de fondations, des professeurs et le recteur de l'*Universidad Autónoma Nacional de México* (UNAM). D'autres membres sont nommés à titre institutionnel : par exemple, l'Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México, A.C., l'Asociación Nacional de Usuarios de Riego. A.C., le Consejo Coordinador Empresarial, le Consejo de la Comunicación, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, A.C., l'Instituto Politécnico Nacional, l'Instituto Tecnológico de Monterrey et la Universidad Nacional Autónoma de México. Bien que la CNA ne soit pas du Conseil comme tel, elle demeure une invitée spéciale permanente.

Il existe par ailleurs des Conseils de citoyens pour l'eau, les *Consejos ciudadanos del agua Estatales*, qui jouent essentiellement le même rôle que le *Consejo consultivo del agua*, mais au niveau de chacun des États fédérés.

On remarque l'effort de démocratisation que le Mexique a entrepris depuis une dizaine d'années, mais aucune étude n'a encore évalué les effets réels de ces structures sur la gestion de l'eau.

3. La libéralisation

¹⁶⁴ El Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), el Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental (FEA) et Presencia Ciudadana Mexicana, A.C., préc., note 53, p. 67-69.

¹⁶⁵ G. SCHIMIDT, préc., note 42.

¹⁶⁶ Il a été constitué en 2000 sous forme d'association civile sur invitation du président du Mexique et de la CNA. Voir le site web de cette association : <http://www.aguas.org.mx/> (Consulté le 20 nov. 08).

¹⁶⁷ CNA, préc., note 55, p. 130-133. LAN, art. 14 Bis.

La plus grande réforme que le Mexique contemporain a adoptée dans la gestion de ses ressources en eau est cependant liée à la privatisation des services. Les crises économiques des années 1980 et 1990, comme nous l'avons vu, ont jeté le pays dans un marasme si profond que le gouvernement a dû chercher du financement auprès des organismes économiques internationaux, comme la Banque mondiale, le Fond monétaire international (FMI) et la Banque interaméricaine de développement¹⁶⁸.

Ces institutions défendent des valeurs associées au libéralisme économique et privilégient les règles du marché à l'interventionnisme étatique. Compte tenu de l'état lamentable de ses ressources hydriques et de la nécessité d'investissements massifs dans la réfection de ses infrastructures, c'est vers la Banque mondiale que le Mexique s'est tourné. Des prêts ont été accordés à la condition de modifier considérablement la structure administrative et au premier chef le système juridique. Or, on sait que cet organisme, tout comme le Fond monétaire international, privilégie une approche économique de la gestion des ressources, la privatisation des services ou encore les partenariats public/privé. Ces organismes proposent un modèle d'administration des services d'approvisionnement et de distribution de l'eau fondé sur une culture mise de l'avant par ce qu'il est convenu d'appeler « l'École française de l'eau »¹⁶⁹.

La Loi des eaux nationales de 1992¹⁷⁰ reflète cette mentalité. Les débats qui ont entouré son adoption en font état : l'État doit se retirer des activités de construction des infrastructures et des services et laisser la place aux entreprises privées. Le député Hector Ramirez Cuellar soulignait l'importance de réduire le rôle de l'État à sa fonction purement normative, à l'attribution de permis et de concessions. Il estimait que tous les ouvrages d'infrastructures hydrauliques, qui sont de compétence fédérale comme les barrages, les ponts et les aqueducs, devraient être confiés à l'entreprise privée et que les tarifs d'eau devraient refléter les coûts réels¹⁷¹.

Le Plan national de développement, présenté par le président pour la durée de son mandat, détermine, entre autres, en conformité avec la LAN, la politique nationale de l'eau qui fixe les objectifs à atteindre au niveau de la gestion des ressources hydriques au Mexique¹⁷². Le Plan du président Vicente Fox (2000-2006) faisait de l'eau une question de sécurité nationale et déclarait du même souffle l'importance d'associer le secteur privé au règlement de la crise. En septembre 2001, on adoptait une nouvelle politique de l'eau potable à travers le Programme pour la modernisation des organismes opératoires de l'eau (PROMAGUA). Ce

¹⁶⁸ G. SCHMIDT, préc., note 42, p. 12-14.

¹⁶⁹ Marc LAIMÉ, « Main basse sur l'eau des villes », *Monde diplomatique*, mars 2005, 52^e année, no 612, p. 17.

¹⁷⁰ Cette loi est complétée par la Loi générale des biens nationaux, préc., note 110, la Loi générale de l'équilibre écologique et de la protection environnementale, préc., note 92, la Loi fédérale des droits d'eau, préc., note 93, la Loi de contribution aux améliorations des oeuvres publiques fédérales et d'infrastructure hydraulique fédérale (*Ley de contribución de mejoras por obras públicas federales de Infraestructura hidráulica*, D.O.F. 26 de diciembre de 1990) et diverses lois fiscales.

¹⁷¹ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LV - Año II - Período Ordinario - Fecha 1992-Nov.-12 - Número de Diario 7, p. 675-677.

¹⁷² Le plan de développement est élaboré à tous les six ans et consacre les principes, les objectifs et les stratégies pour toute la durée du mandat présidentiel.

programme, financé par un prêt de 250 millions\$US de la Banque mondiale¹⁷³, faisait partie du plan national de développement 2001-2006.

La « nouvelle culture de l'eau » mise de l'avant par le gouvernement mexicain rompt avec le passé sous trois aspects essentiels.

Elle introduit d'abord une conception marchande de cette ressource. Les concessions et les permis de captage sur les eaux nationales sont accordés en fonction de l'usage qu'on veut en faire : l'article 3 de la Loi des eaux nationales¹⁷⁴ distingue l'*uso*, soit toute activité qui implique la consommation totale ou partielle de l'eau, de l'*aprovechamiento*, soit toute utilisation d'eau à des activités qui n'impliquent pas la consommation de l'eau comme telle, et de l'*explotacion*, soit toute utilisation de l'eau qui vise à en extraire des éléments chimiques ou organiques, sans consommation significative¹⁷⁵. Ces dispositions font l'objet de diverses interprétations pour ce qui concerne la qualification juridique de ces concessions. Pour certains, il s'agirait d'un droit réel d'usufruit, démembrement du droit de propriété ; pour d'autres, il s'agirait d'un droit personnel vu sous l'angle de l'administration du bien d'autrui. Cette discussion remet en cause le statut juridique de l'eau, traditionnellement fixé comme une chose commune : la nouvelle législation aurait-elle pour effet de rendre cette ressource appropriable et de l'intégrer aux biens dans le commerce ?¹⁷⁶

Une valeur économique est désormais attribuée à l'eau si l'on en juge par les modifications apportées à la Loi des eaux nationales en 2004¹⁷⁷ et à la Loi fédérale de droits d'eau¹⁷⁸. Cette dernière est considérée comme l'un des instruments économiques mis en place par le gouvernement fédéral pour la gestion de l'eau. L'une des finalités de cette loi est de fixer des tarifs pour l'utilisation de l'eau comme pour les rejets d'eaux usées. Ainsi, l'article 222¹⁷⁹ prévoit que les personnes physiques et morales qui utilisent, exploitent ou tirent profit des eaux nationales devront payer des droits d'eau établis selon la zone de disponibilité de l'eau et sa destination¹⁸⁰. Ces droits sont attribués par le biais de titres de concession qui, à l'instar des permis de décharge des eaux usées, doivent être inscrits dans le Registre public des droits d'eau (REPDA) depuis l'entrée en vigueur de la Loi des eaux nationales en 1992¹⁸¹. Le

¹⁷³ G. SCHIMIDT, préc., note 42, p. 21. Les prêts de la Banque mondiale sont gérés par le Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos et la CNA. Il est important de souligner que le PROMAGUA travaille de concert avec la Oficina internacional de Agua (OIA), le Centro Internacional del Ambiente (WEC) et le Centro Mexicano de Capacitación en Agua y Saneamiento (CEMCAS), organismes qui représentent surtout les intérêts des grands consortiums transnationaux du secteur de l'eau (principalement Suez et Vivendi, dans le cas de l'OIA et du CEMCAS, et Anglian Water, Northumbrian Water, Severn Trent Water, Thames Water, dans le cas du WEC).

¹⁷⁴ LAN, art.3 supra.

¹⁷⁵ C. HUERTA, "El agua : Patrimonio del Estado o derecho de los particulares", dans Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Javier Santiago SÁNCHEZ, *Régimen jurídico del agua, Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones jurídicas, 2007, p. 206.

¹⁷⁶ Urbano FARIAS, *Derecho Mexicano de aguas nacionales, Legislación, comentarios y jurisprudencia*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, p. 53.

¹⁷⁷ LAN, préc., note 91.

¹⁷⁸ *Ley federal de derechos de agua*, préc., note 93.

¹⁷⁹ Article 222, LFDA.

¹⁸⁰ L'article 224 LFDA prévoit des exceptions au paiement de ces droits d'eau lorsque les eaux sont destinées à des activités agricoles ou lorsque des eaux résiduelles sont utilisées.

¹⁸¹ Au moment de mettre en place ce système de registre des droits d'eau, les informations provenant des consommateurs d'eau n'étaient pas fiables. En effet, les usagers craignaient de déclarer le volume réel nécessaire à leurs activités. Ainsi, certains déclaraient moins que le volume réellement utilisé pour leurs opérations
Louise ROLLAND et Yenny VEGA CARDENAS, « La gestion de l'eau au Mexique » 32

registre public des droits d'eau a pour but de gérer les ressources d'un bassin en tenant compte de sa disponibilité. Toute émission de titres requiert une étude préalable : le nombre de titres émis correspondra au volume d'eau disponible par année, tout en assurant le renouvellement de la ressource¹⁸². Conformément à l'article 231 LAN, le Mexique se divise en neuf zones d'extraction et dans chacune de ces zones le prix des droits d'eau varie : plus la disponibilité de l'eau est grande, moindre sera le coût des droits d'eau et d'inversement¹⁸³. Objets de contestation judiciaire, le tribunal a affirmé que les droits d'eau respectaient le principe de proportionnalité, puisque le montant à payer était directement lié à la disponibilité de la ressource dans une zone déterminée et au degré d'utilisation et de profit tiré de la ressource par des intérêts privés¹⁸⁴.

Malgré la valeur des objectifs poursuivis, il n'en reste pas moins que la Loi des eaux nationales a créé implicitement un marché des droits d'eau¹⁸⁵, puisqu'elle autorise le transfert de droits entre usagers. Elle ne régleme pas les conditions requises pour effectuer ces transferts, mais elle prévoit que toute modification dans les titres devra être enregistrée au registre public des droits d'eau (REPD).

Le second point de rupture est lié à la taxation. Les factures doivent désormais refléter les coûts d'extraction, de purification et de distribution de l'eau¹⁸⁶. Le plus souvent, les tarifs diffèrent selon les usages, qu'ils soient domestiques, commerciaux, industriels ou agricoles. Dans certaines municipalités, les tarifs sont progressifs¹⁸⁷. Cette obligation de payer pour l'approvisionnement en eau a été contestée devant les tribunaux, qui ont affirmé que la facture d'eau ne visait pas à payer pour l'eau comme telle, mais plutôt pour les coûts des services¹⁸⁸.

L'article 121 de la Loi générale de la santé¹⁸⁹ prévoit que les entreprises d'approvisionnement en eau ne peuvent interrompre le service d'eau en raison de factures impayées¹⁹⁰. Néanmoins,

courantes, dans le but d'éviter une hausse des coûts. D'autres, au contraire, déclaraient un plus grand volume, dans le but de s'assurer de la disponibilité de la ressource. Alors qu'à la fin de décembre 1995, le CNA ne rapportait que 26 000 usagers enregistrés, elle en rapportait déjà 265 000 en juin 1999.

¹⁸² Selon le registre public, 77 321 millions de hm³ sont concédés à des fins de consommation (*uso*) et 158 566 hm³ le sont à des fins d'utilisation, par exemple pour l'hydro-électricité (*aprovechamiento*). CNA, préc., note 55, p. 111.

¹⁸³ CNA, préc., note 34, p. 114.

¹⁸⁴ Tesis: AGUAS NACIONALES. PARA ABORDAR EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DERECHOS QUE GRAVAN SU APROVECHAMIENTO, DEBE DISTINGUIRSE RESPECTO DE LAS DIVERSAS CONTRIBUCIONES QUE RETRIBUYEN EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XII, Octubre de 2000, Pág. 349, Novena Época, Instancia: Segunda sala, Tesis Aislada, Amparo en revisión 599/2000.

¹⁸⁵ La transmission des droits d'eau est régulée par les Organismes de Bassin selon ce qui est prévu aux articles 12 B6 N. XXXII ; 23 bis, 18 et 20, de la Loi des eaux nationales, qui traitent de l'exploitation de l'eau et des concessions de droits d'eau. L'article 33 traite de la transmission des droits d'eau et l'article 37b et 48 à 54 de la LAN consacrent la création d'une banque des droits d'eau.

¹⁸⁶ G. SCHIMIDT, préc., note 42.

¹⁸⁷ CNA, préc., note 34.

¹⁸⁸ Tesis: AGUAS NACIONALES. PARA ABORDAR EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DERECHOS QUE GRAVAN SU APROVECHAMIENTO, DEBE DISTINGUIRSE RESPECTO DE LAS DIVERSAS CONTRIBUCIONES QUE RETRIBUYEN EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE, préc., note 184.

¹⁸⁹ *Ley General de salud*, D.O.F., 7-02-1984.

la CNA soutient que la tarification, étant de compétence étatique, les municipalités ne seraient pas assujetties à cette disposition. Une décision judiciaire, prononcée dans l'État de Colima, va dans le même sens : une loi qui prévoit l'interruption de service pour défaut de paiement est valide dans la mesure où le texte est clair et que les règles de justice naturelle sont respectées¹⁹¹.

La même règle s'applique quand les services d'eau sont assurés par une entreprise privée, mais sur la base de la responsabilité contractuelle : le cas s'est présenté dans l'État d'Aguascalientes¹⁹².

On justifie ces mesures par la nécessité de conserver les ressources pour les générations futures.

Troisième aspect dominant de cette nouvelle culture : la présence toujours plus marquée du secteur privé¹⁹³. Des contrats, dits clé-en-main, accordent à une seule entreprise la prise en charge de tous les aspects d'un projet, allant de la construction, au financement, à l'équipement et à l'opération du service d'eau. Ces contrats ont été fortement critiqués : on considère que ces concessions, pour ainsi dire irrévocables, mènent à la commercialisation de l'eau et, par conséquent, à sa définition comme bien économique.

Les municipalités sont fortement encouragées à confier les services d'eau à l'entreprise privée. La ville d'Aguascalientes fut la pionnière, en cette matière, en concluant avec un consortium, formé de l'entreprise ICA et de la Française Générale des Eaux (aujourd'hui VIVENDI) un contrat d'une durée initiale de 20 ans, puis de 30 ans. Cancun a emboîté le pas

¹⁹⁰ *Id.* Notons que le Mexique est signataire de l'Observation générale no.15 issue du Pacte international de droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) qui lui impose d'assurer un minimum vital d'eau pour l'usage personnel domestique de tous les ménages. Voir : G. SCHMIDT, préc., note 42, p. 15 rt16.

¹⁹¹ Tesis: AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO. LA SANCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 99 DE LA LEY QUE REGULA LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA, PARA LOS USUARIOS QUE INCUMPLAN CON EL PAGO DE LOS DERECHOS RESPECTIVOS, TRANSGREDE LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA CONSAGRADAS EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Agosto de 2001, Página: 167, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Tesis Aislada, Amparo en revisión 1756/99.

¹⁹² Jurisprudencia: AGUA POTABLE. CUANDO EL ESTADO PRESTA EL SERVICIO MEDIANTE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ADHESIÓN, LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES NO CORRESPONDE A LA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN QUE EXISTE ENTRE UNA AUTORIDAD Y UN GOBERNADO, SINO A UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA ENTRE EL PRESTADOR DEL SERVICIO Y EL PARTICULAR. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, Julio de 2001, Pág. 693, Novena Época, Instancia: Plena; Tesis: P./J. 92/2001, Jurisprudencia; Acción de inconstitucionalidad 9/2000. Plusieurs tribunaux se sont prononcés dans le même sens, notamment ceux de Quintana Roo, de Oaxaca, de Tamalipas et de San Luis de Potos. Cette thèse a donc fait jurisprudence (au Mexique, un jugement ne fait jurisprudence que lorsque cinq décisions sont au même effet). Jurisprudencia: AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO. EL ARTÍCULO 122 DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta V, Mayo de 1997, Página: 157, Novena Época, Instancia: Pleno, Tesis jurisprudencial P. LXXXVI/97, Amparo en revisión 1781/94.

¹⁹³ Dans la Loi des eaux nationales de 2004, on met l'accent sur la reconnaissance de la valeur économique de l'eau : L'article 7 BIS, n. VIII, l'article 9 et les articles 12B6 n. XVIII; 13bis 3 n. XI et XVIII; 14 bis 5 n. I, XI et XV; par ailleurs, on encourage la concession de droits de l'eau au secteur privé : articles 102-108 et 111 bis.

en 1995¹⁹⁴. Puebla, Navoja, Saltillo et le District fédéral de Mexico donneront bientôt en concession au secteur privé la responsabilité de l'assainissement des eaux usées.

Les entreprises privées sont de plus en plus présentes dans la gestion des services d'eau depuis 1982. Des transnationales de l'eau comme Suez, Vivendi, Aguas de Barcelona, l'entreprise allemande Thames Water (RWE), Solaque et Bitwater des États-Unis, participent entre autres aux services de conception, de programmation, de construction et d'opération des réseaux de distribution de l'eau, de même qu'à l'entretien des usines de traitement des eaux usées, d'assainissement, de potabilisation et de distribution de l'eau¹⁹⁵.

Bien que la privatisation ait eu initialement comme objectif principal de financer les infrastructures, les entreprises privées ont plutôt proposé des partenariats public-privé pour l'opération des services laissant à l'État la responsabilité des investissements. Le raisonnement est simple : d'importants coûts d'investissements emportent de fortes augmentations de tarifs et les difficultés inhérentes à leur recouvrement.

Les investissements dans le secteur de l'eau au Mexique proviennent encore à 70% du secteur public et à 30% du secteur privé. Plus particulièrement, 32% des investissements proviennent du fédéral, 23% des États, 13% des municipalités et 31% du secteur privé, comme en fait état le tableau suivant :

INVERSIÓN POR PROGRAMA Y ORIGEN DE LOS RECURSOS, 2005 (Millones de pesos a precios corrientes de 2005)					
CONCEPTO / FUENTE	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL	CRÉDITO/INICIATIVA PRIVADA/OTROS	TOTAL
INVERSIONES CONAGUA	6 175.3	4 790.7	2 610.0	907.1	14 483.0
Agua Potable y Saneamiento en Zonas Urbanas	3 265.6	3 424.3	1 009.7	907.1	8 606.7
Valle de México ^a	399.0	0.0	0.0	0.0	399.0
Devolución de Derechos	1 600.3	0.0	1 600.3	0.0	3 200.6
Agua Limpia	37.9	41.1	0.0	0.0	79.0
Prossapys ^b	539.0	562.6	0.0	0.0	1 101.5
Promagua ^b	333.5	762.8	0.0	0.0	1 096.2
Otras Dependencias	910.0	197.7	307.8	5 708.8	7 124.3
Sedesol	453.7	159.2	238.4	17.6	869.0
Conafovi	0.0	0.0	0.0	5 690.9	5 691.0
Conadepi	456.3	38.5	69.4	0.3	564.0
Total	7 085.3	4 988.4	2 917.8	6 615.9	21 607.3

NOTA ^a Recursos del Fideicomiso 1928, con aportaciones del Gobierno del D.F. y por cuenta y orden del Estado de México.

^b La inversión estatal incluye los recursos municipales.

FUENTE: Subdirección General de Agua Potable, Saneamiento y Drenaje. Aportaciones de otras dependencias: Sedesol, Banobras, Conafovi, Conadepi y prestadores de servicios.

¹⁹⁴ Alejandra, PEÑA GARCIA, *Implicaciones geográficas de la privatización del agua en México*, mémoire de maîtrise, Mexico, Faculté de philosophie et lettres, Universidad Autónoma de México (UNAM), 2004, p. 90, 93. Selon la chercheuse A. Peña, il y a des alliances entre Suez et les entreprises mexicaines Grupo Peñoles, le Grupo Tribasa et le Grupo Mexicano de Desarrollo, de même qu'entre Vivendi et Grupo ICA (Ingenieros Civiles Asociados) et Texana Solaque avec ICA (ciudad Obregón, Estado de Sonora). Voir aussi le tableau sur l'intervention des grandes multinationales de l'eau au Mexique élaboré par A. Pena et reproduit dans le texte de G. SCHIMIDT, préc., note 42.

¹⁹⁵ *Id.* p. 26.

Le statut des eaux nationales qui résulte surtout de la LAN 2004 a donc subi des modifications importantes. Ce nouveau cadre juridique accorde une grande importance à la valeur économique de l'eau. C'est le début d'une ère nouvelle dans la gestion de l'eau au Mexique, gestion qui sera dorénavant effectuées selon les principes économiques mis de l'avant par les organismes internationaux. En effet, ceux-ci étaient très présents sur la scène politique et économique du pays à l'époque de l'adoption de la Loi des eaux nationales et de ses dernières modifications. Certains auteurs estiment qu'il s'agit là d'une idéologie néolibérale qui s'installe dans les institutions mexicaines et qui déguiserait une rationalité purement marchande sous le couvert du bien public¹⁹⁶. De nos jours, l'eau au Mexique est davantage considérée comme bien économique que comme un bien commun au sens strict du terme.

¹⁹⁶ Augusto SANCHEZ SANDOVAL, « El agua es un problema político-económico, no jurídico », dans Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Javier Santiago SÁNCHEZ, préc., note 175, p. 365.

Louise ROLLAND et Yenny VEGA CARDENAS, « La gestion de l'eau au Mexique »

Conclusion

L'étude des contextes hydrique, économique et politico-juridique mexicains nous permet de constater que la gestion de l'eau a évolué en fonction bien sûr des idéologies qui ont façonné son histoire, mais également en fonction des conjonctures économiques. Une période remarquable à cet égard est très certainement celle des années 1982 et suivantes, où une intervention importante des organismes économiques internationaux a modelé son cadre normatif d'abord, ses structures organisationnelles ensuite.

Cette profonde mutation ne fait pas l'unanimité au Mexique. Le débat est toujours animé sur la transformation du statut juridique de l'eau, transformation clandestine puisque aucune modification constitutionnelle ou législative n'a été soumise aux instances parlementaires. Au-delà de la portée symbolique et émotive de cette question, certaines décisions gouvernementales sont vivement controversées par la population, au rang desquelles on retrouve les projets de dérivation de cours d'eau, mesures courantes pour pallier à l'inégale répartition de l'eau. Si elles apportent des solutions à court terme, elles risquent d'entraîner des modifications fondamentales dans les écosystèmes, l'immigration d'espèces envahissantes et l'assèchement des ressources ; donc d'empirer l'état des ressources hydriques et de compromettre l'avenir des générations futures. Par ailleurs, la gestion de l'eau par le biais d'une bourse des droits d'eau imprime une mentalité marchande qui fait dominer la valeur économique sur les valeurs sociales et environnementales, ce qui amène de vives contestations dans le pays.

L'eau s'inscrit très profondément au cœur des préoccupations du peuple mexicain, devenant même une question de sécurité nationale. Le Mexique, comme signataire du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, a l'obligation d'assurer à sa population l'accès à une eau de qualité¹⁹⁷. Malgré des efforts considérables, l'approvisionnement d'une population toujours plus nombreuse, dans un contexte de croissance économique et de diversification des activités, demeure un problème majeur. Il semble que, pour le moment, l'influence des organismes économiques internationaux, envers lesquels le Mexique est redevable, domine les choix politiques. On peut se demander jusqu'à quel point l'effort de démocratisation consenti dans l'organisation des instances décisionnelles favorisera la pluralité des points de vue et provoquera de nouveaux équilibres.

¹⁹⁷ Article 2. « Le droit à l'eau consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun. » (Observation générale 15 ONU, 2002) : <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/3639447cb9d6bd7fc1256cf00059906f?Opendocument> (Consulté le 5 octobre 2008).