

Les Pratiques Internationales Exemplaires dans le domaine de l'eau. Qui doit apprendre ?

Eric Mollard¹
UMR 199 GRED IRD-Montpellier

La notion de « meilleure pratique » est devenue courante dans des domaines aussi variés que la lutte contre le terrorisme, les programmes contre la pauvreté, la gestion du risque industriel, la migration, le management, le développement urbain ou la santé². L'apparente nouveauté consiste à collecter et diffuser des procédures et des techniques qui ont fait leurs preuves quelque part dans le monde ou qui sont simplement prometteuses. Une sélection internationale et une mise à disposition sur Internet renforcent la légitimité des organisations multilatérales qui démontrent à peu de frais leur proximité des demandes émanant du terrain. Afin de traduire cette nature pragmatique et universalisante, nous suivons les auteurs qui ont façonné l'expression de « Pratiques Internationales Exemplaires » (PIE)³.

Dans la gestion de l'eau les bases de données de PIE sont nombreuses du fait des organisations internationales, des administrations centrales et de grandes ONG qui encadrent un secteur traditionnellement conflictuel. Or, la rupture entre les mérites potentiels des PIE et des résultats toujours modestes y est sans doute plus marquée qu'ailleurs. L'analyse conjointe des pratiques (sélection et application des PIE) et des discours des acteurs nous conduit alors à soutenir une thèse politique : les PIE sont illusoire tant qu'on méconnaît la dimension politique du changement social. Notre propos est moins de déceler leurs éventuels effets négatifs, d'évoquer les difficultés de transférabilité d'un contexte⁴ vers un autre ou encore de souligner les pseudo-savoirs qui pérennisent des rentes de situation chez des décideurs bien en peine pour renouveler le développement en général ou rendre effectives les économies d'eau en particulier. Il est dans un premier temps de dénoncer leur inutilité qui témoigne d'errements structurels au sein d'un secteur au carrefour du développement et de l'environnement. Leur présentation simplifiée à l'extrême, souvent sous la forme de boîtes à outils au moyen desquelles tout bricoleur serait en mesure de pratiquer une sorte de « develop it yourself⁵ », est l'aboutissement d'une tendance qui renvoie le développement à la primauté de l'humanisme occidental, sur lequel nous reviendrons (Rist, 2001). De plus, l'ignorance des postulats qui supportent les PIE montre que ce ne sont pas les milliers d'usagers à qui on les destine qui devraient être la cible de formations idoines. Au contraire, ce sont leurs promoteurs qui ont besoin d'explications sur les invariants d'un développement qui ressasse les idées et enfile les échecs. Cette histoire les éclairerait enfin sur l'origine de la prolifération contemporaine de référentiels qui ne changent rien sur le fond et qui sont révélateurs d'une inflexion sociétale que l'on rattachera à la post-modernité.

Même inopérant dans ses applications immédiates, le concept peut se prévaloir d'une certaine efficacité si, dans un second temps, on l'inscrit dans le canevas politique. Les PIE facilitent l'amorce de consensus jusqu'à ce que l'influence des citoyens ou des usagers bouscule le rapport des forces et

¹ Eric.Mollard@ird.fr

² En programmation informatique, la signification de meilleure pratique est spécifique : il s'agit de suivre des règles strictes pour faciliter le travail en équipe.

³ L'expression évite de surcroît la comparaison absolue que rien ne justifie. Le développement rural se contente de l'expression de « bonne pratique ».

⁴ Contexte généralement non documenté sur les plans sociaux, économiques, politiques, historiques ou culturels.

⁵ L'usage des termes anglais traduit le degré d'internationalisation des concepts actuels du développement.

incite les hommes politiques à intervenir (troisième partie). Mais avant de décortiquer les processus sociaux à différentes échelles (deuxième partie), arrêtons-nous brièvement sur le California Urban Water Conservation Council⁶.

L'aridité de l'ouest américain et l'écheveau des droits sur l'eau exaspèrent les conflits entre les villes, l'agriculture, l'environnement et le Mexique. La distribution d'eau potable et l'assainissement de Los Angeles et San Diego renchérissent avec les transferts et les recyclages auxquels s'ajoutent les coûts de transaction pour sécuriser les approvisionnements. Par conséquent, un contexte propice aux économies d'eau et l'expérience californienne de la négociation laissent supposer une sélection de PIE réalistes. En 2005, une convention est signée entre les opérateurs municipaux, les organisations citoyennes, les administrations et les acteurs commerciaux. Déjà, le choix stratégique des PIE montre qu'un découpage en pratiques élémentaires a facilité la convergence des intérêts par la mise à l'écart des options disputées. Autre avantage apparent, le traitement égal des résidences familiales et des gros usagers (municipalités, industries) a rendu le compromis plus acceptable mais sans responsabilisation ni priorité et donc sans trancher dans le vif d'un sujet contesté. En fait, la convention illustre la flexibilité de la définition des meilleures pratiques et donc sa faiblesse. D'abord, la convention insiste sur l'exigence d'une efficacité prouvée ou bien pour laquelle « des données suffisantes sont disponibles pour démontrer des avantages tangibles ». Malgré la rigueur de style, la liste de PIE montre que la définition laisse ouvert le domaine d'éligibilité aux influences les plus diverses (tableau). Ensuite, l'expertise est explicitement fournie par les opérateurs municipaux, qui composent le groupe à la fois le plus puissant et le plus réticent aux économies d'eau. Obtenir leur agrément a exigé des concessions majeures car les économies d'eau impliquent un manque à gagner et des contraintes accrues sur la maintenance des réseaux d'adduction et d'assainissement. Du coup, une hausse probable des prix rend les usagers plus circonspects, sauf à convaincre les plus militants que les tarifs incitatifs vont dans le sens des économies d'eau⁷.

Tableau : Les meilleures pratiques concertées de gestion de l'eau municipale en Californie

Intitulé	Objectif
Enquête dans les zones résidentielles	Suivi des améliorations en zones résidentielles
Amélioration de la plomberie chez les particuliers	Distribution ou installation d'une plomberie adaptée
Système de pré-audit de détection de fuite chez les opérateurs	Évaluation de l'efficacité de la distribution et mise en place d'un audit si nécessaire
Généralisation des compteurs d'eau	Paiement égalitaire au volume et incitation à la surveillance de la consommation
Paysage urbain	Assistance aux clients institutionnels et pose de compteurs spécifiques à l'irrigation urbaine
Machine à laver, toilettes	Subvention à la généralisation de chasse d'eau et de matériels économes en eau

⁶ http://www.cuwcc.org/uploads/memorandum/MOU_05-03-09.pdf

⁷ La notion même d'économies d'eau commence à être débattue. En effet, elles peuvent produire un double effet pervers : la faillite des opérateurs municipaux (qui ne sont pas nécessairement des entreprises privées) et la réduction draconienne des flux de colatures et de percolation profonde qui affecte d'autres municipalités ou l'environnement à l'aval.

Information du public	Publicité, conseils d'usage associés à la facture, etc.
Éducation scolaire	Programmes de sensibilisation et d'information
Économies d'eau dans les établissements privés et publics	Classement des établissements et évaluation annuelle
Programme d'assistance des opérateurs aux agences de détail	Incitations financières ciblées sur les agences de gestion de clientèle
Tarifs incitatifs	Taux variables, prise en compte des strates à bas revenus
Nécessité d'un coordinateur Monsieur Economie d'eau	Nécessité d'une coordination et du suivi des actions concernant les économies d'eau
Mesures d'interdiction de gaspillage	Sanction des gaspillages « évidents »

Les PIE californiennes sont similaires à celles disponibles dans les bases internationales après élimination des plus conflictuelles. De manière classique, on retrouve les technologies économes de l'eau : machines à laver, lavages de véhicules, systèmes de refroidissement et toilettes, ainsi que les programmes populaires et scolaires de sensibilisation. La PIE la plus originale est l'enquête périodique par segment d'usages, mais l'évaluation des progrès réalisés dépend de l'application des autres PIE sans que soient prévues des procédures d'ajustement selon l'efficacité obtenue. Pour être incompatibles avec les intérêts des vendeurs d'eau, certaines PIE très efficaces sont absentes, telle la promotion de jardins secs à base de cactées. L'application d'autres PIE suscitera d'énormes réticences comme celles concernant lois et tarifs au point que le mécontentement des électeurs tempérera les ardeurs des hommes politiques. Enfin, des acteurs tirent profit des PIE de détection des fuites : bâclant les diagnostics, les groupes commerciaux sont enclins à proposer l'installation de nouveaux équipements.

Les PIE donnent l'illusion que la bonne volonté et des habitudes plus saines suffisent au changement sans qu'il soit besoin de toucher aux lois d'airain du marché et aux intérêts de chacun ; autrement dit on pourrait préserver l'environnement sans retoucher le système économique et la structure des pouvoirs. En fait, chaque acteur poursuit des objectifs spécifiques et la seule stratégie jouable doit être « soft ». Aussi le conseil voit-il sa position renforcée pour avoir mené une négociation à terme. Même si l'accord se révélait inapplicable, nul n'aurait intérêt à évaluer l'échec pour la simple raison que nul n'a intérêt à fragiliser une organisation de concertation inter-municipale. De leur côté, les associations sont en partie satisfaites car les économies d'eau sont désormais inscrites dans l'agenda politique, certes sans engagement de résultats. On entrevoit à quel point les PIE sont consensuelles dès qu'elles alimentent l'imaginaire sur le court terme alors que la situation exigerait des décisions impopulaires que chaque élu repousse à la crise ou au mandat suivant.

D'un exemple préliminaire, il ressort l'hypothèse d'une notion contre-productive tant pour son inutilité opératoire que pour les contre-usages politiques dont elle est l'objet. Nous suggérons que les PIE sont une manifestation des tentatives désespérées de pérennisation du pouvoir d'acteurs fragilisés. C'est le cas des agences gouvernementales confrontées aux contradictions croissantes résultant de l'ouverture de l'action publique aux citoyens. Elles n'ont d'ailleurs guère le choix car leur fragilité croissante les force à promouvoir tout nouveau référentiel qui coïncide avec le développement idéalisé. Les PIE traduiraient aussi leur refus persistant de la dimension politique, ce qui explique leur rapprochement circonstanciel des ONG de développement. En effet, ce type

d'ONG défend une approche épurée des compromissions associées aux pouvoirs locaux alors que ces derniers structurent les sociétés⁸. Alors que la complexification du jeu social aurait pu inciter les acteurs majeurs à développer leur apprentissage social, il n'en est rien et, au contraire, la complexification accentue le travers du pragmatisme à tout prix dont les PIE sont un avatar.

Pour étayer ces affirmations, la première partie de cette communication rappelle l'ancienneté des PIE qui ont émaillé, sous des appellations variées, l'histoire du développement, et souligne les pertes de mémoire et les incapacités à apprécier les conditions de la décision publique. La deuxième partie détaille deux programmes visant les économies d'eau sur la base d'une batterie de PIE sans que l'efficacité de ces programmes soit améliorée. La troisième partie propose de réduire les PIE à un formalisme sans efficacité faute de prendre en compte le fond du problème : la structure des pouvoirs des pays concernés, pour lesquels des PIE engagées sont nécessaires.

I. Quand l'histoire bafouille

Suivant une perspective comparative, John Saul (2001) soulignait à quel point les administrations sont oublieuses de leur histoire. Chaque génération de fonctionnaires connaît juste le nécessaire pour critiquer la précédente, l'illusion du renouveau est perpétuelle et les malentendus se reproduisent. Dans les administrations techniques, telles les agences en charge de l'eau, le recrutement d'ingénieurs réaffirme la priorité de la technologie la plus récente qui ne cesse de submerger l'expérience accumulée par la génération précédente au contact des réalités sociales. Seul un changement majeur dans les recrutements, comme ce fut le cas du Bureau of Reclamation américain, peut modifier le capital social d'une administration centrale (Espeland, 1998). Or, il semble que l'amnésie institutionnelle soit généralisable au monde du développement car certaines ONG présentent une pathologie similaire (Mollard, 2002). La similarité est d'ailleurs explicable quand on sait que les ONG de développement⁹ partagent avec les administrations le pragmatisme, nient la dimension politique de l'action publique (pour les administrations : voir Brun, 1985) et se contentent de la satisfaction des populations cibles qui, naturellement, ne peuvent qu'être reconnaissantes des attentions dont elles sont l'objet.

L'amnésie est rendue permanente par le déficit d'évaluation indépendante qui pointerait du doigt la faible durabilité des projets ou l'écart systématique avec les objectifs de départ¹⁰. De nos jours, la prolifération des mots d'ordre internationaux rend l'exercice encore plus difficile. En effet, on justifie les retards et les échecs en ajustant les programmes de développement selon les approches cautionnées par les organisations internationales, d'autant plus qu'elles conditionnent les financements (Chauveau, 1994 ; Lascoumes et al., 1998). Comme la plupart des acteurs sont satisfaits : gouvernements, donateurs, organisations internationales, ONG, administrations, hommes politiques, bénéficiaires et public, nul ne désire ardemment la quantification du degré de satisfaction des objectifs initiaux, de l'intérêt public ou de la durabilité. On se contente de résultats partiels et d'indicateurs opportuns pour éviter toute restructuration douloureuse, à l'instar de la Californie où la reconnaissance de l'échec des PIE fragiliserait une institution conviviale et vulnérable. Le malentendu s'installe pour durer et les doctrines mal fondées et volatiles ne parviennent pas à entamer la constance des rapports de forces ; elles sont même utilisées pour les préserver¹¹.

⁸ Les grandes ONG interviennent de plus en plus dans les débats internationaux et parfois nationaux (Mollard et al., 2006). Ce n'est pas encore le cas dans les pouvoirs locaux, auxquels sont confrontées les ONG de développement.

⁹ Sauf mention contraire, nous nous référons dans cet article aux innombrables ONG au sens large qui s'occupent de développement sur le terrain.

¹⁰ Pour les difficultés d'évaluation des effets de l'action publique en général, voir : Muller, 2000.

¹¹ Par exemple, l'appui de la Banque mondiale a été renouvelé en soulignant le déficit informatif que les comités de gestion de nappe phréatique au Mexique comblaient auprès des propriétaires de puits alors que l'objectif de stabiliser les nappes n'a pas pu être atteint, ni même amorcé par un règlement collectif.

Aussi le concept de PIE a-t-il été saisi autant par les administrations¹² que par les ONG. Popularisé à partir d'un ouvrage de management d'entreprise¹³, le slogan rassemble des recettes techniques, institutionnelles et psychologiques. La préférence donnée au terme de pratique à celui de technique accentue le pragmatisme même si une pratique se définit comme la mise en oeuvre de techniques¹⁴. Le bien-fondé de son efficacité est renforcé par le copiage des firmes connaissant le succès. Malheureusement, le manque de scrupules de l'auteur tient moins à l'espionnage qu'à l'économie de la réflexion sur les bases sociales du management, abondamment documentées par la sociologie des organisations, ainsi qu'à l'oubli des facteurs de succès qui relèvent moins d'une forme de management que de l'innovation ou d'un segment lucratif de marché. Faute d'analyses dynamiques, la liste des PIE de management est infinie au même titre que la subjectivité de l'évaluation d'un succès ou d'un échec.

Les PIE issues du management sont récupérées pour des raisons non seulement structurelles (amnésie, pragmatisme et défaut d'évaluation), mais aussi circonstancielles. C'est le cas des organisations inter-gouvernementales et nationales sous tension croissante avec l'ouverture de l'action publique, la mobilisation militante et le désengagement des États. Les administrations suivent les formes de management inspirées par le secteur privé tout en s'adaptant aux débats citoyens. Parallèlement, la décentralisation, en créant des agences territoriales qui rivalisent avec les administrations centrales, exacerbe la course à la réforme dans laquelle chacun tente de démontrer sa modernité. La démultiplication planétaire génère alors une auto-justification où toute entité finit par se conformer au copier-coller institutionnel selon le principe que les précédentes y auraient trouvé un avantage et auraient réfléchi à son bien-fondé. L'absence de réflexion favorise l'absence de construction théorique à la différence des époques antérieures.

La notion de PIE est en effet inscrite dans les plus anciens traités d'agronomie et ce, bien avant la généralisation de la démarche scientifique issue des travaux fondateurs de Justus Liebig sur la nutrition des plantes. Certaines PIE traversent les siècles depuis les Romains, tels les bienfaits de la luzerne qui enrichit le sol en azote et favorise l'élevage complémentaire des cultures, ou, plus récemment, ceux de la pomme de terre en Europe ou les méfaits des feux de brousse dans les colonies. Il en fut de même dans la lutte séculaire contre la jachère que les agriculteurs, dans leur supposée ignorance¹⁵, auraient préservé par routine. Les traités romains, arabes ou français regorgent de pratiques vues ailleurs, parfois anecdotiques ou à peine expérimentées, sans se douter des conditions particulières de leur existence si ce n'est l'allusion au caractère entreprenant de certaines classes d'agriculteurs ou à de supposées psychologies régionales.

D'où vient alors l'ignorance qui perdure ? Elle pourrait résulter du besoin chronique de légitimer moralement la distinction sociale, hier chez les notables et aujourd'hui dans les administrations. Autrement dit, l'élite cherche à justifier sa domination en stigmatisant l'ignorance et en valorisant son rôle éducatif. Une connaissance survalorisée est commode car elle a rarement permis un quelconque rattrapage et elle est un redoutable rideau de fumée pour occulter les bases de l'inégalité. L'attribution de l'ignorance à la masse s'accompagne du hautain : « Nous, nous agissons », deux aspects qui traduisent respectivement le devoir paternaliste et le pouvoir du refus

¹² Les administrations sont fragmentées en clans qui entretiennent de vives tensions, mais qui restent souvent occultes vu de l'extérieur.

¹³ In: http://en.wikipedia.org/wiki/Best_practices

¹⁴ Le terme de pratique, dans la conception des PIE, est abusif. Une pratique est par définition contextualisée chez un usager caractérisé. A la différence du concept de technique, elle n'est ni générique ni universelle. Au même titre que la Gestion Intégrée des Ressources en Eau, une PIE est un oxymore.

¹⁵ La rationalité des agriculteurs commence à être étudiée dans les années 1980 après quelques prédécesseurs.

de discuter. La connaissance technique, empirique avant d'être scientifique, est un aliment de choix pour cet imaginaire qui oublie les échecs retentissants chez les notables imprudents (Bourde, 1967). On a parlé de malentendu chronique entre un idéal jamais atteint et les innovations réelles, malentendu qui reposerait sur la constance de l'inégalité et sur la connaissance comme moyen de légitimation (Callon et al., 2001). Les PIE prolongent cette littérature millénaire dans une version épurée de la réflexion qui organisait, sous le couvert de la raison, les compilations d'Olivier de Serres au XVI^e siècle. Par conséquent, les PIE se rapprochent davantage des almanachs de l'époque où se côtoyaient recettes pratiques, effets de la lunaison sur les semis et vies des saints.

Outre un manque de cohérence, les PIE actuelles se distinguent par les solutions organisationnelles. La réflexion politique est toujours absente comme en témoigne une base de PIE appliquées à l'eau souterraine qui évoque les collectifs en mesure de faire pression sur un gouvernement sans documenter le contexte et la durabilité de l'événement (Unesco-Grownet¹⁶). La difficulté à différencier la PIE prometteuse de la PIE réaliste conduit en effet à inclure des propositions de nature variée. Aussi la même base de l'Unesco a-t-elle incorporé, entre une pratique organisationnelle et une idée de taxe, une pompe dont la photo montre l'inventeur entouré des enfants d'un village africain¹⁷. Le côté émotionnel, qui frise le néo-colonialisme, est dans l'air du temps. Pourtant, une évaluation minimale signifierait les coûts de fabrication, soulignerait les difficultés d'accès aux pièces de rechange ou évaluerait l'efficacité du matériel par rapport aux pratiques actuelles. La base reproduit les errements des années soixante-dix où le développement se déclinait sous l'appellation de « transfert de technologie » alors que, entre-temps, échecs et succès des innovations ont été l'objet d'études approfondies (Chauveau et al., 1999). Plus personne ne relève l'incongruité de la contradiction où la même personne est zélatrice à la fois de l'ingéniosité paysanne et des PIE, comme si le développement glissait irrémédiablement vers la superficialité¹⁸.

L'absence de réflexion affecte les administrations et les ONG de développement. Pour ces dernières, les techniques de gestion de l'eau qui relèvent de la tradition, comme le « water harvesting » ou collecte d'eau, sont des PIE opportunes car elles ont démontré leur durabilité historique et sont praticables à petite échelle dans les villes et les campagnes. Cependant, le paternalisme et l'émotion humanitaires pérennisent l'idée selon laquelle la capacité d'innovation, la capacité d'organisation ou le manque de financement seraient les maillons faibles du développement sans s'interroger sur les dysfonctionnements politiques et institutionnels¹⁹. L'accroissement de légitimité des ONG engagées dans des entreprises concrètes a un prix, celui du refus de l'histoire, de l'ignorance des dimensions culturelles et du contournement de l'évaluation indépendante. L'absence de culture politique concerne aussi les administrations bien qu'elles tiennent le rôle de conseiller des hommes politiques. Outre leur médiation scientifique²⁰, les administrations conseillent les parlements sur les modèles institutionnels en vigueur à l'étranger. Or, une approche strictement juridique sans connaissance des normes, gouvernances et cultures politiques (cf. partie suivante) renforce le formalisme des modèles et ignore les mécanismes de changement : on débat de la meilleure manière de coordonner les ministères (dans la gestion intégrée des ressources naturelles) sans identifier les bases politiques de l'action publique ; on se focalise sur la composition la plus représentative d'un comité sans disposer de procédures institutionnelles de résolution de conflits et sans imaginer l'incapacité d'un leader, même élu, à négocier au nom de son groupe ; on refuse de s'arrêter aux structures de pouvoir et aux

¹⁶ <http://www.igcp-grownet.org/>

¹⁷ <http://www.igcp-grownet.org/images/faillaci.jpg>

¹⁸ Le manque de réflexion va de pair avec une recherche scientifique déprotégée ou instrumentalisée. Les ONG, les organisations internationales et des coalitions privées financent de plus en plus la recherche publique en imposant les thèmes et en sélectionnant les équipes. Le déséquilibre du débat scientifique est accentué par le désengagement de l'Etat et la pusillanimité des gouvernements face à l'opinion publique.

¹⁹ Pour une révision récente des thèses du sous-développement, voir : Brunel, 2004.

²⁰ On a vu des présidents se faire expliquer les bases de l'écologie à partir de films didactiques.

rentes qui y sont attachées, pérennisant les malentendus et bloquant le développement. De ce jeu formel, il découle deux questions : quels sont les facteurs qui rendent irréalistes l'importation des PIE sans prendre en compte les rationalités, les intérêts et les pouvoirs ? Et quelle est la source du malentendu chronique hier véhiculé par les notables et aujourd'hui par les ONG et les administrations? Un élément de réponse est donné par la modernisation des structures d'encadrement social sans modification des pouvoirs, comme le suggèrent les exemples suivants.

II. Le paradigme de la participation

L'étude de deux négociations souligne la résilience des administrations chargées de l'eau²¹ et, plus généralement, les ressources adaptatives déployées par les acteurs traditionnels²². Pourtant, les PIE mobilisées y sont d'une envergure tout autre que des « trucs et astuces techniques » puisqu'elles engagent des modifications aussi sensibles que la participation des citoyens et la décentralisation, dont on pouvait attendre de substantielles inflexions. Après les PIE techniques vues dans l'introduction, on montre que les PIE institutionnelles restent à l'état de lieux communs qui sont l'objet de manipulations. Dans les deux cas, aucune amélioration de l'efficacité des programmes n'est envisageable malgré la sévérité des crises environnementales.

1. Protéger le lac Chapala

D'une superficie de 100.000 ha le lac le plus étendu du Mexique dépasse le lac Léman. Alors que la Mer d'Aral perdait « seulement » 75% de son volume en trois décennies, il a perdu 90% de son volume en deux décennies²³. Après trente ans de stabilité à la côte maximale, trois facteurs expliquent sa quasi-disparition entre 1980 et 2003 : dérivations à l'amont au bénéfice de 400.000 ha irrigués, pompages directs pour l'eau domestique destinée à 3 millions de citoyens et déficit pluviométrique. Pour stopper l'hémorragie, des négociations entre la Commission Nationale de l'Eau et les administrations de 5 états concernés du centre du pays se concluent par la signature d'un premier accord en 1991 (Wester et al., 2005). Faute d'application et faute de pluies providentielles, le lac continue à s'étioler et une seconde ronde de négociation débute en 2002. Elle associe cette fois les représentants élus des différents usages de l'eau ; elle illustre aussi de manière caricaturale les jeux de pouvoir et les PIE brandies par un acteur ou un autre selon l'intérêt du moment.

Le Mexique a adopté en 1992 le modèle de gestion participative où les conseils de bassin hydrologique sont consultatifs et ne sont pas autonomes sur le plan financier. La toute puissante Commission Nationale de l'Eau (CNA), qui a rang d'administration fédérale, est tenue de les consulter. Dans le cas du Lerma Chapala néanmoins²⁴, elle a dû composer pour des raisons politiques diverses et a fonctionné comme médiateur afin d'obtenir une décision concertée (Mollard et al., 2004). La négociation entre les protagonistes fut donc réelle au point de radicaliser l'antagonisme entre, d'une part, les agriculteurs alliés à l'état du Guanajuato à l'amont et, d'autre part, l'état du Jalisco et les défenseurs du lac à l'aval. Le seul rapprochement provisoire des adversaires fut de se retourner contre la CNA quand elle décréta des lâchures depuis les barrages en dehors de tout fondement juridique : on se plaignit respectivement du manque à gagner pour les agriculteurs et de l'indigence des volumes transférés pour rétablir le lac. Le jeu politique devint surdéterminant et on peut caractériser le consensus obtenu comme « local » car il traduit l'équilibre

²¹ Pour la technostructure en France, voir : Lascoumes, 1995.

²² Alors que les ONG et les administrations supposent que : « the establishment of decentralised and participatory decision-making structures/processes inevitably involves shifts of power. » (Jones et al., 2006).

²³ La profondeur maximale du lac est 15 mètres. Alors qu'il perdait 90% de son volume, sa surface ne diminuait que de 40%, ce qui explique en partie la pauvreté des réactions sociales.

²⁴ Le Lerma est le nom de la partie du fleuve qui se jette dans le lac.

des forces en présence sans que le bien public, ici le lac, soit pris en compte.

Dès l'amorce de la seconde ronde en 2002, une première série de faiblesses se fait jour : les protagonistes découvrent l'opacité des calculs qui avaient servi au premier règlement de 1991 et ils sont déçus par l'autoritarisme de la CNA qui n'hésite pas à sortir du cadre légal dans les transferts d'eau. On décide que la nouvelle négociation aura lieu sous le signe de la transparence. Survient une deuxième série de faiblesses de nature plus politique encore du fait de tractations parallèles par des décideurs qui veulent préserver prestige ou autorité : le président du Mexique promet de nouveaux barrages ; le ministère de l'agriculture jette les bases d'un rachat des droits d'eau ; le ministère de l'environnement propose coup sur coup deux plans directeurs pour le bassin ; la CNA modernise l'irrigation avec des prêts de la Banque mondiale ; et les agences étatiques de l'eau appuient des programmes variés d'économie et de sécurisation des approvisionnements urbains²⁵. On est loin de la gestion intégrée que tout le monde appelle de ses vœux. Malgré l'argent et le temps dépensés pour dégager une solution, les motivations diverses des décideurs et des groupes d'utilisateurs sapent les processus institutionnels. Dans ce contexte centrifuge, le conseil de bassin a pour seule tâche de faire accepter aux agriculteurs une diminution significative de leurs droits sur les volumes emmagasinés dans les barrages. De compensation, point ! et les agriculteurs lésés occupent les barrages. Pourtant, les négociations au sein du conseil ne sont pas rompues à la différence d'autres bassins dans le pays (Vargas et al., 2005).

La troisième faiblesse est une conséquence de la décentralisation. Promue sans conditions par les organisations internationales, elle a rendu aux gouverneurs les prérogatives confisquées pendant la période du parti unique. Or, ces nouvelles facultés servent des fins à court terme et les jeunes bureaucraties étatiques en charge des eaux défient l'administration fédérale et celles des états voisins. Du coup, le conseil de bassin devint l'arène où s'affrontèrent les gouverneurs de Jalisco et de Guanajuato par administrations, experts et médias interposés. Bien qu'ils appartenissent au même parti politique que le président, la controverse a enflé au point de rendre évidente l'absence de régulation et de contre-pouvoirs. En effet, un gouverneur n'est pas rééligible²⁶ et les discours deviennent inamicaux, quand ils ne sont pas de mauvaise foi, car un gouverneur n'a plus à affronter la sanction électorale. De plus, le déficit en opinion publique et ONG ne permet pas de contredire les affirmations officielles. Aussi le gouverneur du Jalisco s'est-il découvert écologiste alors que son état dépense relativement peu pour protéger l'environnement. En revanche, il tait le besoin, pour son état, d'un lac plein pour diluer la pollution et couvrir à bas coûts 60% des besoins en eau domestique de la population urbaine. Autrement dit, il cherche à ce que les agriculteurs et l'état fédéral subventionnent l'eau domestique de son état.

Il ressort qu'il n'y a pas un facteur de dysfonctionnement en cause mais une série et que la dimension politique est omniprésente. Les PIE sont une ressource argumentaire sans signification réelle, y compris pour les PIE les plus techniques qui ne servent pas l'intérêt public mais seulement les intérêts particuliers. Personne, en effet, n'a pensé que la perte de droits d'irrigation puisse être négociée contre les programmes financés par la Banque mondiale ou les subventions des agences étatiques. De plus, la batterie de PIE ne peut compenser les faiblesses de gouvernabilité qui expliquent les péripéties de la négociation et l'échec du traité de 2004. La comparaison des négociations de 1991 et de 2002 s'avère d'ailleurs instructive : en 1991, les gouverneurs ont engendré un traité applicable, mais non appliqué alors que la participation sociale de 2004 a produit un traité qui n'est même pas applicable : le consensus en effet fut obtenu autour d'un arrangement révisable chaque année.

²⁵ Trois villes dans le bassin dépassent ou approchent le million d'habitants, sans compter les 4 millions d'habitants de la capitale du Jalisco, hors bassin, dont 60% des besoins en eau domestique sont pompés dans le lac Chapala.

²⁶ pour éviter un caudillo en mesure de défier le gouvernement central.

Il n'a servi à rien que la loi protège le lac Chapala ou encore qu'elle décrète la priorité des besoins domestiques sur l'agriculture : la loi elle-même est une piètre PIE. Quand à la participation sociale, pourtant sereine et bien organisée dans ce cas, elle a mis en évidence ce qui était auparavant caché, à savoir le jeu des pouvoirs au sein duquel chaque groupe cherche à tirer un avantage de l'Etat : programme technique, gain électoral, succès apparent de l'administration (signature d'un traité formel), paix sociale pour l'exécutif fédéral. Dans ce consensus « local » où l'intérêt public n'est pas pris en compte, la seule compensation octroyée par les agriculteurs est, ironie du sort, une autre PIE, à savoir la reconnaissance de l'insuffisance de leur « culture de l'eau » et l'acceptation de formations appropriées : la paix sociale fut préservée²⁷.

On aurait pu multiplier les invités autour de la table de négociation avec les femmes, les pauvres et les minorités, voire inclure le pays tout entier comme les promoteurs des PIE le préconisent. Le consensus local aurait probablement été atteint en distribuant des miettes assorties de promesses aux nouveaux venus dépourvus de pouvoir sans que l'intérêt public y gagne et sans que l'administration ressorte davantage légitimée. La situation est bien contrôlée par les groupes dominants inscrits dans des rapports de force que la participation ne parvient pas à entamer. Avant l'instauration des conseils de bassin, les mêmes tractations avec les notables avaient lieu mais elles échappaient à la médiatisation et, aujourd'hui, la médiatisation n'a guère changé les données du problème²⁸. De manière identique, la présence d'observateurs internationaux ne change rien comme le montre l'exemple suivant.

2. Protéger le Rio Grande

Les eaux du Rio Grande sont l'objet d'un traité international signé en 1944 qui répartit le plus précisément possible les disponibilités fluctuantes entre le Mexique et les USA. Cela n'a pas empêché le déficit pluviométrique des dernières années de causer le rationnement au Texas américain et au Tamaulipas mexicain. Lors des élections de 2002, le gouverneur du Texas saisit l'occasion pour accuser le Mexique de ne pas tenir ses engagements et brandit la menace du boycott des produits mexicains. Les agriculteurs texans occupèrent un pont international et les présidents des deux pays se concertèrent pour intervenir conjointement.

La controverse n'était pas terminée, surtout du côté mexicain car, si le Texas recevait de l'eau « hors traité », les agriculteurs mexicains accusaient leurs compatriotes de l'état du Chihuahua à l'amont (Walsh, 2005). Toutefois, les attaques du gouverneur Perry et l'accord des présidents se concrétisèrent par l'engagement, via la banque nord-américaine de développement, de moderniser les périmètres irrigués du Chihuahua contre la cession, par leurs agriculteurs, d'une partie des volumes économisés. Bien que l'objectif d'économies d'eau soit similaire, deux éléments distinguent le Rio Grande et le Lerma Chapala. Le premier est le contrôle international de la consultation pour obtenir l'accord effectif des agriculteurs bénéficiaires du programme. La Commission de Coopération Écologique Frontalière (COCEF) fut chargée de la certification des procédures sous le contrôle additionnel d'ONG texanes. Le défi fut relevé par la Commission Nationale de l'Eau au Mexique qui prit en charge l'ensemble du processus. Elle a finalement berné tout le monde malgré ce système croisé de PIE institutionnelles et techniques.

La seconde différence tient aux financements massifs, lesquels ont justement permis d'obtenir l'assentiment des bénéficiaires. Pour les agriculteurs, il s'agissait de les récupérer contre des concessions minimales voire sans concession si ce n'est, une fois de plus, l'acceptation de leur

²⁷ L'objectif de paix sociale est moins apparent en France, mais il existe : voir Lacoumes et Le Bourhis, op. cit.

²⁸ La dynamique est identique en France (Marié, 1984 ; Jobert, 1998).

ignorance en matière de culture de l'eau. Par conséquent, la partie était gagnée d'avance, d'autant que la tactique de la CNA fut de taire les détails qui pouvaient fâcher.

Information et concertation eurent lieu à deux niveaux : d'abord sur l'ensemble du district d'irrigation Las Delicias qui couvre 70.000 ha²⁹ et ensuite dans chacune des 9 associations d'usagers qui le composent. La COCEF assistait la CNA pour le district, et l'état du Chihuahua pour les associations. Les deux questions embarrassantes posées par les usagers concernaient l'évaluation des volumes économisés et leur destination finale. Pour emporter l'affaire, la CNA resta dans le vague en reportant à plus tard les calculs complexes liés au bétonnage des canaux et à la mise en place de l'irrigation de précision dans les parcelles. De plus, elle garantissait aux usagers que l'eau économisée resterait dans les barrages avec même un gain pour les agriculteurs : 25% pour eux, 25% pour l'état du Chihuahua et 50% à la disposition de la CNA. On retrouve la faiblesse du traité du Lerma Chapala de 1991 où aucune disposition de transfert des volumes économisés au lac n'était stipulée, ceci pour emporter l'accord, mais créant une brèche juridique au moment de son application. C'est ici que la partie américaine a été dupée, sachant que la COCEF ne pouvait obtenir davantage sans prendre le risque de bloquer l'initiative de deux présidents.

Munis d'assurances aussi vagues, forts de l'appui du gouvernement du Chihuahua³⁰ et pouvant occuper les barrages le cas échéant, les agriculteurs acceptèrent. C'était d'autant plus facile qu'ils pourront déposer les leaders signataires ou renier leurs engagements en vertu d'argumentations classiques et vraies : l'élection non démocratique des représentants agricoles ou bien l'absence de consultation des migrants partis nombreux aux USA avec la sécheresse.

La certification internationale fut donc accordée³¹. Reste à savoir si l'eau sera effectivement libérée pour le Rio Grande au terme du programme. On peut en douter pour des raisons techniques non abordées ici³², légales (les prélèvements par de nombreuses petites unités d'irrigation autonomes le long des rivières, sur une superficie totale de 3000 ha, ne sont pas contrôlés), de légitimité provisoire accordée aux leaders (cf. supra) et à cause de l'incertitude sur les volumes qui conduira à la relecture des accords. Dans l'affaire, la CNA se prévaut de son succès mais a perdu un peu plus de légitimité dans son conflit avec l'administration de l'état du Chihuahua, sans compter les transferts illégaux qu'elle tentera mollement de réaliser pour montrer sa bonne foi aux partenaires américains. Malgré une participation effective, un accord dûment signé par les parties et donc des PIE largement supervisées par les bailleurs de fonds, le résultat sera le même que dans le Lerma Chapala car la structure des pouvoirs, qu'ils soient politiques, administratifs ou de simple blocage de l'eau à l'amont, est inchangée.

3. Conclusion

La comparaison des deux négociations souligne le parallélisme des procédures qui se soldent par des programmes traditionnels de modernisation technique et de sensibilisation comme si tout était joué à l'avance. Pourtant explicite au départ, l'intérêt public ou l'intérêt international est resté secondaire par rapport au partage des financements ou aux manières de contourner l'application d'un quelconque accord³³. Les PIE ont été brandies par manipulation chez certains et méconnaissance

²⁹ C'est le plus grand district d'irrigation de la région et le mieux organisé par rapport aux deux autres que compte le Chihuahua. Il fut choisi par le Mexique comme destinataire exclusif du programme.

³⁰ Le gouverneur a envoyé la police étatique contre la CNA fédérale lors du transfert exceptionnel d'eau vers le Texas.

³¹ Malgré des désaccords entre l'état du Chihuahua et la CNA, ainsi que sur l'absence de comité de suivi des travaux.

³² Une association supplémentaire a dû être créée au sein du district Las Delicias car la modernisation à l'amont avait diminué les eaux de colatures, obligeant à prélever davantage d'eau dans le barrage pour compenser.

³³ Différents sondages ont montré que les agriculteurs souhaitent la protection de l'environnement, lacs compris. La sensibilité environnementale existe, mais la défense de leurs intérêts prime sur les autres considérations dans des

chez d'autres sans qu'elles puissent exprimer leur potentialité. Les protagonistes les plus machiavéliques espèrent même que, aux prochaines élections, un gouverneur re-politisera la crise pour un nouveau round de négociations si profitable aux puissants et si dommageable aux autres. En particulier, la société dans son ensemble subit tous les dommages car non seulement elle ne bénéficie pas de lacs et de rivières protégés juridiquement, non seulement elle paye les programmes, mais aussi elle voit s'éroder chaque jour la légitimité de ses plus hautes institutions (système politique, administrations centrales et étatiques)³⁴.

Replacées dans les luttes sociales, les PIE sont au mieux un cosmétique et au pire une ressource argumentaire faute de déplacer les centres de pouvoirs. Tout financement extérieur, qu'il provienne d'organisations internationales, du gouvernement ou des ONG, est convoité par des alliés de circonstances qui ne cèdent rien en contrepartie. Tout le monde reçoit la bénédiction des autorités, fières de préserver la paix sociale (et un gain électoral), même si ces dernières simultanément administrent l'extrême-onction à l'environnement. Si on prenait pour point de départ l'application de la loi et des traités et donc la protection des lacs et des cours d'eau, une plus grande responsabilité incomberait aux agriculteurs. Ils négocieraient des programmes et demanderaient des financements selon une démarche responsable. Devant rembourser une part des crédits, l'efficacité serait bien différente et l'autorité n'interviendrait que comme contrôle légal³⁵.

Sur le plan historique, les PIE n'ont rien apporté de concret, d'abord parce que la notion est aussi ancienne que l'encadrement des populations par les notables, c'est-à-dire aussi ancienne que la distinction sociale et le développement. Ensuite, parce que la notion, même relookée avec l'introduction de PIE institutionnelles et l'élargissement de son champ d'application au domaine urbain, a oublié son histoire, les erreurs à répétition (pensons à la luzerne depuis les Romains) et les résultats de pans entiers de recherche scientifique. Avant les années quatre-vingt-dix, l'appellation PIE était inconnue et le développement, comme on l'a vu, reposait sur d'autres approches et d'autres alliances : entre administrations, organisations internationales et notables après guerre ; avec la recherche agronomique au moment du développement approprié ; et désormais entre ONG qui, sous la houlette du développement durable, font appel à toutes les ressources du sens pratique et de la communication³⁶. Parallèlement, l'invariant du développement est l'abondance d'argent même s'il est inégalement distribué. Or, les solutions proposées par de rares ONG et chercheurs concernent le fondement des démocraties, ce qui n'est pas admissible pour la plupart des organisations, ni pour les administrations nationales. Autrement dit, les chercheurs n'ont pas encore fourni un savoir-faire adapté à des financements intarissables. Les décideurs les plus intègres et les courtiers du développement, selon l'expression de Bierschenk et al. (2000)³⁷, sont donc seuls, et ils ont besoin de guides, aussi imparfaits soient-ils, pour optimiser l'usage de cet argent. Plus qu'un phare, les PIE sont un kaléidoscope et l'enjeu est de les transformer en objet politique.

III. Le formalisme des PIE

Les PIE se multiplient sans limites apparentes et distribuent des légitimités en cascade qui se

contextes de négociation et de représentation biaisées (Olaiz y Pérez, 2003).

³⁴ Les modalités d'une participation élargie pour défendre les intérêts de la société quand les autorités publiques en sont incapables restent à imaginer.

³⁵ Le recours limité aux analyses coûts bénéfiques éviterait les dérives de la commensurabilité de valeurs de différentes natures (pour la commensurabilité aux USA, voir : Espeland, op. cit.).

³⁶ La périodisation du développement est encore débattue. Allan (2005) identifie à partir des années 1980 la vague verte, la marchandisation de l'eau (alliance avec les économistes) puis la priorité institutionnelle (rôle de la Banque mondiale dans la gouvernance). Tout le monde s'accorde sur le raccourcissement des périodes d'apparition des référentiels de développement.

³⁷ Dans le secteur de l'eau, voir : Trottier J., 2006.

croisent au point d'en faire oublier les origines douteuses. Les organisations internationales provisoirement renforcées fournissent à leur tour une justification de leur usage aux échelons nationaux et locaux. Faute d'évaluation et de réflexion, l'inflation avive les contradictions existantes et, déjà, les consultants vendent expertises et solutions clé en main à base de PIE, les inventeurs trouvent des intermédiaires complaisants pour des inventions non évaluées et les régions promeuvent leur modèle institutionnel opportunément labélisé PIE. Il est trop tôt pour parler de déclin d'autant que les PIE font partie d'une utopie plus vaste dont l'ensemble des modalités font système. La question à laquelle nous proposons un début de réponse revient à savoir si les PIE font partie d'une mode éphémère ou bien si, d'une manière ou d'une autre, elles peuvent prétendre à quelque chose de plus glorieux.

a. Le formalisme d'une utopie

Comme le chapitre précédent l'a montré, les PIE sont une ressource politique mise en oeuvre dans les conflits et le partage des financements. Déviées de leur objectif de développement, elles sont l'objet de manipulations qui amoindrissent une efficacité qui n'est déjà pas loin d'être nulle pour l'intérêt collectif. Nous proposons de les considérer comme un formalisme sans contenu opératoire tant qu'elles sont dénuées de dimension politique. Toutes les PIE sont concernées : celles de nature technique et locale, comme dans le California Urban Water Conservation Council, les institutionnelles et juridictionnelles vues dans les crises environnementales, ou encore celles qui relèvent de « philosophies » pratiques du développement. Ce dernier domaine présente des contours plus flous où les PIE peuvent être tour à tour contenu et contenant. En effet, elles sont un contenu quand on les met au même niveau que d'autres philosophies, mais les PIE peuvent aussi les englober si on considère chaque philosophie comme une PIE. Dans tous les cas, les PIE font système avec ces concepts nouvellement forgés ou retrouvés. Notre thèse du formalisme et de l'utopie doit alors être vérifiée sur l'ensemble du dispositif dont la liste suivante, non exhaustive, souligne l'absence de dimension politique³⁸ : le « conflict-solving », le « capacity-building », les procédures win-win, l'inclusion des minorités, la participation sociale, la gestion intégrale des ressources naturelles, les « alternative ou dedicated fundings », les « road maps », les « tool box », le « empowerment », les « succesful strategies », le « creating awareness » ou encore le « benchmarking »³⁹. L'utopie d'un idéal sans friction, facile à gérer et de bonne volonté saute aux yeux. Dans ce monde virtuel, l'éducation suffirait pour redresser le cours des choses et, fort des bons outils, on résoudrait les conflits considérés moins comme des systèmes construits socialement, psychologiquement et politiquement que comme une controverse entre un puissant et un faible ou comme un défaut de dialogue⁴⁰. Pareillement, on lèverait les fonds nécessaires au développement durable selon des principes de solidarité, comme tentent de le réaliser les paiements pour services environnementaux par les villes de vallée vers les minorités de montagne. Si on ajoute le fameux principe de précaution, qui intégrera peut-être un jour une boîte à outils, on se dirigerait vers une société toute en sécurité, égalité et efficacité qui ressemble étrangement à l'idéal que se construisent actuellement les pays riches.

Le formalisme contemporain associe la vieille innocence rousseauiste au bricolage post-moderne. Les PIE semblent matérialiser la convergence d'influences de courte et de longue durée telles les référentiels issus de la mouvance du développement durable, les désenchantements des dernières décennies ou encore les schémas traditionnels de rapports de force. La vulgate aux accents universalistes est renforcée par la défiance latente envers toutes formes d'autorité : institutions,

³⁸ Les nombreux sites internet des organisations gouvernementales et non gouvernementales partagent la plupart de ces concepts.

³⁹ Ou parangonage.

⁴⁰ Pour la France, voir : Lascoumes et Le Bourhis, op.cit.

établissements publics et recherche scientifique. Alors que son « Agissons d'abord » est frappé au coin du bon sens, il est dénaturé par les évaluations partiales et un imaginaire sans bornes. Il doit être complété en réintroduisant débat, réflexion et connaissances indépendantes pour canaliser les bonnes intentions. A l'instar des anciens mots d'ordre (transfert de technologie, développement approprié, etc.), on peut prédire que les PIE vont s'institutionnaliser dans un courant minoritaire sans disparaître.

b. Les structures de pouvoir

Face à ce formalisme bien intentionné, les structures de pouvoirs inchangées commandent le résultat de l'action publique. A l'échelon supra-national et au sein des pays riches, la consolidation d'une opinion publique et la multiplication des minorités agissantes se sont érigés en contre-pouvoirs en mesure d'imposer davantage d'ouverture aux institutions. Dans les pays du sud, la tendance est, sauf exception, à peine ébauchée et les groupes traditionnels continuent à structurer les sociétés malgré les changements de régimes et la mise en place d'institutions inédites (Ackerman, 2005). L'ouverture de l'action publique ne doit rien à l'opinion publique ou à des idéologies, mais plutôt aux circonstances économiques (endettement public) et aux opportunités politiques. Même si la décentralisation et la démocratie avancent, les administrations centrales demeurent des « bureaucraties célestes » comme dans la Chine ancienne (Balazs E., 1968), ce qui signifie qu'elles s'adaptent avec un savoir-faire consommé et contournent les observateurs les mieux intentionnés⁴¹.

Les PIE favorisent les administrations même si le référentiel a été inventé pour les entreprises privés. On a vu qu'elles sont compatibles avec le rôle de médiateur que les administrations jouent auprès des hommes politiques. Elles se greffent sans difficulté dans tout ethos de pragmatisme et de rejet de l'histoire. Les PIE renforcent par conséquent les métiers techniques et institutionnels qui estiment se situer au-delà des frictions partisans. En face, les usagers jouent l'ignorance car c'est la compensation minimale en échange des programmes de modernisation, ignorance qui conforte en retour le bien-fondé du paternalisme des ingénieurs. Or, plus l'action publique s'ouvre aux influences multiples, plus la méconnaissance envers les processus sociaux grandit et plus le recours au pragmatisme, ultime bouée de survie, est nécessaire. Imaginons un monde qui leur devienne totalement inintelligible car ouvert à toutes les valeurs et échappant à la seule rationalité technico-économique : dans ce « chaos », seul le pragmatisme continuerait à les sauver à condition que les évaluations restent difficiles à réaliser et dépendantes des décideurs. Les PIE deviennent même offensives car elles préviennent les tentatives pour re-politiser l'action publique. Surtout, elles sont défensives car les administrations sont fragilisées par l'essoufflement des tâches classiques de planification, de construction et de gestion. Les administrations sont donc forcées à suivre les modes internationales pour démontrer leur modernité.

Les PIE sont une aubaine aussi pour les ONG qui partagent avec les administrations des modes de pensées et d'actions. Toutes deux ont de l'argent à dépenser, ne sont pas soumises aux évaluations indépendantes, défendent une idéologie apolitique et ahistorique, travaillent pour le développement (selon des approches spécifiques) et suivent par nécessité la modernité. Cette proximité s'est révélée au forum mondial de l'eau de 2006 où la lutte des ONG contre la privatisation de l'eau a renforcé le principe d'une eau fermement administrée (Le Monde, différents articles, mars 2006). Comme le forum est une émanation de groupes privés soucieux de distiller les idées de crise, de priorité à accorder à l'eau et de besoins pharaoniques en infrastructures et réhabilitation, le consensus sur les

⁴¹ Il est vrai que ceux-ci examinent les procédures formelles et ignorent la culture politique des pays récipiendaires. Il s'agit souvent d'économistes traditionnels sans formation politique ou environnementale, ce qui souligne : 1. que les pouvoirs existent dans les institutions scientifiques et 2. que le domaine académique doit aussi faire l'objet de PIE politiques.

PIE rassemble curieusement les ONG, les administrations et les entreprises privées⁴². A ce niveau de la discussion, on peut d'ailleurs tirer la leçon générale suivante : un consensus élargi signifie seulement que chaque acteur pris séparément a intérêt à le défendre, il ne signifie pas que ce consensus soit efficace pour la satisfaction d'objectifs communs tel l'intérêt public ou la défense de l'environnement. On l'a vu dans des contextes aussi différents que le cas californien, les négociations mexicaines et une conférence internationale. Les ONG sont donc comme les autres acteurs : elles participent aux alliances et sont confrontées quotidiennement aux pouvoirs de toutes sortes.

Dans de nombreux pays pourtant, ni l'administration ni la sphère politique sont suffisantes pour défendre l'intérêt public face aux intérêts organisés. Si les contre-pouvoirs et les dispositifs de régulation, par la loi par exemple, sont inefficaces, chaque acteur, y compris l'administration, défend d'abord ses intérêts propres, rendant difficile la moindre inflexion des pouvoirs en mesure de produire un changement significatif. Notons qu'il ne s'agit pas de réduire l'autorité publique, mais de circonscrire son domaine d'intervention pour accroître son efficacité. Mais l'administration n'est qu'un exemple et le jeu même des acteurs doit être réformé par l'exigence de davantage d'information, de transparence, de comptabilité des décisions, d'intérêt public clairement énoncé et de contre-pouvoirs. Pour débloquent les ingouvernabilités élémentaires, ou bien la réforme est culturelle pour lever un verrouillage ancré dans une culture politique (ce qui exige une crise sévère), ou bien de multiples ajustements attaquent les maillons sans que le déverrouillage de chacun ne débloquent l'ensemble avant la fin du processus. Dans cette dernière optique, nous proposons des PIE non pas formelles, mais politiques en mesure de réduire les pouvoirs et de faire émerger des contre-pouvoirs.

c. Pour des PIE politiques

Une base de PIE politiques se déduit des processus examinés. Les exemples mexicains permettent d'identifier quelques lignes directrices et d'éliminer les PIE inefficaces par absence de dimension politique :

- La gestion intégrale des ressources en eau prétend coordonner les actions publiques et privées et accroître l'efficacité des usages (pour la gestion urbaine, voir : Rees, 2006). Alors qu'elle est en train de devenir la PIE panacée des conférences mondiales, elle ne peut pas fonctionner pour les mêmes raisons qui expliquent l'échec des PIE, c'est-à-dire la nature politique de la gestion intégrée (Allan, 2005). Dans un état de droit, les partis politiques peuvent s'entendre pour faciliter la coordination administrative. Dans les pays où la loi est facilement contournée et où les conflits dépassent les capacités institutionnelles de leur résolution, la paix sociale est un objectif en soi. Il ne s'agit plus seulement d'un accord politique pour coordonner les gestions, mais de la survie sociale du pays qui rend nécessaire des mesures éparpillées et sans nécessaire cohérence au prix d'une inévitable dérive clientéliste.
- L'application de règlements issus d'une négociation exige la caution d'une autorité civile ou traditionnelle. Or, la légitimité des établissements publics en mesure de contrôler, informer, inciter et éventuellement sanctionner est souvent réduite. Non seulement ils doivent être financièrement et politiquement indépendants, mais une condition de leur fonctionnement est d'être légitimes auprès des usagers. Des PIE reconstruisant la légitimité publique sur la base de

⁴² Dans la déclaration finale, les ministres « recognizes the contributions of the 4th WWF and its preparatory regional process to building capacity at international, regional and national levels and promoting the exchange of best practices and lessons learned on international water and sanitation issues. » in: http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/World_Water_Forum/WWF4/declarations/Ministerial_Declaration_english.pdf

la participation sociale sont à imaginer⁴³.

- La légitimité des leaders est fréquemment remise en cause par des intervenants extérieurs ou dans leur propre groupe à toutes les étapes d'une négociation, rendant improbable la signature ou l'application d'un accord. La représentation exigerait des PIE spécifiques non pas pour améliorer la composition d'un comité, mais par des modes d'élection et de consultation interne, par exemple en proposant le suffrage universel dans les syndicats et les groupes professionnels.
- Une des raisons qui a contribué à la durabilité du conseil Lerma Chapala fut la mise en place d'un modèle mathématique en mesure de simuler des scénarios hydrologiques. L'impact des solutions proposées par les parties en présence était calculé et restitué sous la forme des effets à long terme sur la récupération du lac Chapala. Le modèle fut immédiatement critiqué, mais il a pu devenir légitime grâce aux compétences et à l'indépendance d'un institut public de recherche vis-à-vis de la Commission Nationale de l'Eau (Guitron et al., 2004). Garantir l'indépendance de la recherche scientifique devient une PIE politique efficace.
- Les financements extérieurs peuvent fausser la participation malgré une pléthore d'observateurs internationaux. Les financements doivent être considérés avec prudence en se prémunissant des biais liés aux directives prises au plus haut niveau (entre deux présidents par exemple). De plus, la responsabilité des bénéficiaires, en particulier les agriculteurs de plus en plus sollicités du fait des besoins croissants des villes, doit être clairement établie.

Les PIE politiques imaginables sont à la hauteur du nombre des dysfonctionnements institutionnels. C'est le cas des campagnes de sensibilisation qui, finissant par devenir contre-productives, exigeraient de passer à des campagnes d'information (Mollard et al., 2005). Certaines PIE sont connues mais elles mériteraient davantage d'attention comme le transfert de la gestion administrative de l'eau aux associations qui n'a certes pas tout résolu, mais qui est une étape vers plus de responsabilité des usagers. D'autres ont montré sporadiquement leurs effets mais elles sont passées sous silence comme la dénonciation de pollutions auprès des organisations internationales (Wester et al., 2004). S'il est aisé de dresser une liste de PIE politiques, il est plus délicat de les mettre en place car tout remodelage de pouvoirs génère une résistance à la hauteur de ces pouvoirs. Les hommes politiques sont doublement concernés car ils façonnent les institutions et décident de leur propre marge de manoeuvre. Pour dépasser une telle limite, il faudrait une autre PIE qui couronne les autres, à savoir la démocratie, ou tout moyen pour forcer les hommes politiques à la renforcer. Les recherches en anthropologie politique, dont relève cette étude, devraient aussi faire l'objet d'une PIE. De manière plus sérieuse, la recherche scientifique devrait davantage être associée à l'action publique (qu'elle ait lieu dans les organisations gouvernementales ou non gouvernementales), à sa préparation à l'amont et à son évaluation à l'aval pour que la liste des PIE politiques ne devienne pas un inventaire dénué d'intérêts.

En conclusion, nous suggérons deux PIE politiques paradoxales. La première concerne les trois types de PIE formelles identifiés : techniques, institutionnelles et « philosophiques ». Nous ne remettons pas en cause leur caractère illusoire, mais nous en proposons une lecture politique. En effet, les caractères modulable et pragmatique des PIE facilitent le rapprochement préalable d'intérêts antagonistes. L'accord produit des identités de groupes et initie un dialogue adulte. C'est moins l'objectif, car l'échec est prévisible, que le processus amorcé par les PIE qui importe. Un groupe de pression, une fois consolidé, peut passer à l'action politique par le plaidoyer, la mobilisation, les campagnes d'information, l'exigence de transparence, etc. La seconde PIE, également d'un coût modéré, concerne la « capacity-building » dirigée non pas vers les usagers (qui manipulent politiquement les PIE à l'instar des situations où ils acceptent leur ignorance contre des financements), mais vers les décideurs. Il nous semble problématique de dépasser les difficultés

⁴³ On note que des inflexions institutionnelles peuvent modifier la structure des pouvoirs plus facilement que des changements lourds comme la décentralisation ou un changement de régime.

d'évaluation des programmes tant que coule l'argent du développement et que les référentiels s'enchaînent à une vitesse vertigineuse. En revanche, l'inflexion des routines vers la prise en compte de la politique des pouvoirs serait un moyen, peut-être le seul, pour atteindre une certaine efficacité. A cette fin, une culture historique du développement éviterait des malentendus durables et relativiserait quelques certitudes partagées.

Chaque acteur agit rationnellement en fonction d'utopies et/ou d'intérêts. Entamer une réflexion sur chacun sans a priori est une clé du problème. Elle portera sur le bien public et les processus engendrés par le jeu des acteurs (où il y a rarement un coupable), ainsi que sur les moyens de rebâtir des légitimités, en particulier avec la participation sociale. Il est d'ailleurs triste de constater à quel point toute réflexion sur la démocratie délibérative a manqué au dernier forum mondial de l'eau. Les sessions réunissant les hauts fonctionnaires de nombreux pays ont révélé le même formatage des interventions où il ne fut question que de gestion intégrale et de participation sociale. Or, jamais cette dernière ne fut définie, jamais fut précisé à quoi elle pouvait servir. Identifier les pouvoirs et comprendre l'époque actuelle, c'est introduire un minimum de réflexivité dans le pragmatisme de nos décideurs.

Bibliographie

- Ackerman J.M., 2005, Responsabilisation sociale dans le secteur public. Réflexion conceptuelle. Social Development Papers 82. Banque mondiale. 42 p.
- Allan, J.A., 2005. IWRM: a new sanctioned discourse? SACI Waters Paper, www.soas.ac.uk/water Occasional Paper 50
- Bierschenk T., Chauveau JP et Olivier de Sardan J-P., 2000. Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projet. APAD-Karthala, Paris, 328 p.
- Balazs E., 1968. La bureaucratie céleste- Recherches sur l'économie et la société de la Chine traditionnelle. Gallimard
- Bourde André-Jean, Agronomie et agronomes en France au XVIIIe siècle, Paris, Presses universitaires de France, 1967, 3 volumes.
- Brun Gérard, 1985, Technocrates et technocraties en France (1918-1945), Paris, Albatros
- Brunel Sylvie, 2004, Le développement durable, Paris, PUF, collection Que-sais-je?
- Callon M., Lascoumes P. et Barthes Y., 2001. Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique. Seuil, Paris.
- Chauveau Jean-Pierre, Cormier-Salem M-C., Mollard E. (éd.), 1999, L'innovation en agriculture. Questions de méthode et terrains d'observation, Paris, IRD-À Travers Champs.
- Chauveau Jean-Pierre, 1994. Participation paysanne et populisme bureaucratique : essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement, dans JACOB et LAVIGNE DELVILLE [dir.], Les associations paysannes en Afrique, Paris, APAD-Khartala-IUED, 1994.
- Espeland Wendy Nelson, 1998. The Struggle for Water: Politics, Rationality, and Identity in the American Southwest. 298 p. Series: (CSLS) Chicago Series in Law and Society
- Jobert A., 1998. L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général. Politix 11(42): 67-92
- Jones T., Newborne P., Phillips B., 2006. Applying the principles of integrated water resource and river basin management – an introduction. WWF-UK
- Guitrón Alberto, Eric Mollard, Sergio Vargas Velásquez, 2004. MODELS AND NEGOTIATIONS IN WATER MANAGEMENT. PROCEEDINGS FROM THE MEXICAN EXPERIENCE. IFAC Workshop on Modelling and Control for Participatory Planning and Managing Water Systems http://www.elet.polimi.it/IFAC_TC_Environment/Venice2004/poster/3v04mollard.pdf
- Lascoumes P., 1994. L'éco-pouvoir. Environnements et politiques. Paris, La Découverte. 317 p.
- Lascoumes P., Le Bourhis J-P., 1998. Le bien commun comme construit territorial. Identités

d'action et procédures. *Politix* 11(42):37-66

Marié Michel, 1984. " Pour une anthropologie des grands ouvrages, le canal de Provence " in " La technique et le reste ", *Annales de la recherche urbaine*, n° 21: 5-33.

Mollard Eric, Lopez E. L'instrumentalisation des ONG au Mexique en situation indienne et non indienne. In : *La migration des emplois vers le Sud*. Autrepart, 2006, p. 129-148.

Mollard E., 2002. D'UN MALENTENDU A L'AUTRE, DE LA JACHERE A LA RATIONALITE PAYSANNE. PENSEE AGRONOMIQUE ET REPRESENTATION SOCIALE DANS L'HISTOIRE DE L'AGRICULTURE. *Ruralia* <http://ruralia.revues.org/document290.html>

Mollard Eric, Sergio Vargas, Marco Sánchez, 2005. ENVIRONMENTAL REPRESENTATION AND PRACTICE AMONG THE MEXICAN POPULATION. A PSYCHO-POLITICAL APPROACH. *Environment, Knowledge and Democracy International Sociology Conference*, Marseilles, 6-7 July 2005

Muller Pierre, 2000. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie de l'action publique. *Revue Française de Science Politique* 50(2):189-208

Olaiz y Pérez Alfonso ed., 2003, Evaluación económica y valoración social de los escenarios de manejo de agua superficial en la cuenca Lerma-Chapala. Informe final. IMTA-Semarnat-Mexico. 210 p.

Rees J., 2006. Urban Water and Sanitation Services; An IWRM Approach. TEC Background Paper 11. http://www.gwpforum.org/gwp/library/GWP_TEC11.pdf

Rist Gilbert, 2001. *Le développement : histoire d'une croyance occidentale*. Presses de Science-Po, 432 pages

Saul J., 2000. *Les Bâtards de Voltaire. La dictature de la raison en Occident*. Petite Bibliothèque Payot n°376. 786 p.

Trottier J., 2006. Donors, Modellers and Development Brokers: The Pork Barrel of Water Management Research. *Reconstruction-Studies in Contemporary Culture* 6(3) Summer 2006/Internet.

Vargas Sergio, Eric Mollard éd. 2005. *Problemas socio-ambientales y experiencias organizativas en las cuencas de México*. Jiutepec, Morelos: IRD-IMTA, 2005

Walsh Casey, 2005. 'Los Grandes Sobreviven': Crisis and Restructuring in Borderlands Irrigated Agriculture". *Border Water Project Conference*. Center for US-Mexican Studies, UCSD, San Diego CA. Document de travail.

Wester Philippus, Sergio Vargas Velázquez, Eric Mollard, 2005. IRRIGATION MANAGEMENT TRANSFER AND WATER TRANSFERS: CHALLENGES FACING WATER USER ASSOCIATIONS IN THE LERMA-CHAPALA BASIN, MEXICO. in Mark Svendsen, Dennis Wilhelms and Susan S. Anderson (eds.) *Water District Management and Governance*. Proceedings of the USCID Third International. Conference on Irrigation and Drainage. March 30 – April 2, 2005, San Diego, U.S.A: 499-509