

LE GOUVERNEMENT DE L'EAU AU MEXIQUE :

LÉGITIMITÉ PERDUE ET

RÉGULATION EN TRANSITION

*Eduardo LÓPEZ R *., Boris MARAÑÓN *, Eric MOLLARD **,
Daniel MURILLO L *., Roberto ROMERO P. *, Denise SOARES *,
Sergio VARGAS V. *, Philipus WESTER ****

Au XIX^e et au début du XX^e siècle, il était banal d'associer technique moderne et développement économique. Sur le plan social, les préoccupations des ingénieurs concernaient alors le pouvoir des puissants et le manque de moyens de l'administration. On croyait alors à l'aptitude de la société à gérer ses ressources et la même ferveur, technique et sociale, a traversé des gouvernements aussi différents que le régime libéral de Porfirio Diaz et le régime révolutionnaire entre la constitution de 1917 et la réforme agraire des années trente : à aucun moment ne sont questionnées la légitimité des institutions et l'autorité de l'État.

Aussi, avant les grandes réformes entreprises sous la présidence de Carlos Salinas de Gortari en 1992, le constat est-il sans pitié : dans le secteur agricole, par exemple, les interdictions successives de forages n'ont jamais été respectées ; les taux de recouvrement du crédit par la banque d'État et des redevances de l'irrigation par l'administration hydraulique ne dépassaient parfois pas 20 %. En un demi-siècle, le régime révolutionnaire est parti à la dérive.

Les grandes réformes foncières et hydrauliques ont renouvelé la problématique de la régulation au Mexique. Dix ans après, le bilan dans le secteur de l'irrigation souligne le chemin parcouru et ce qu'il reste à accomplir. Au-delà du transfert de la gestion des ouvrages hydrauliques de l'administration aux associations d'usagers, le panorama mitigé

* IMTA, Sub-coordination de Participatio sociale.

** IRD. UR Dynamique sociale de l'irrigation.

*** Université de Wageningen. Irrigation and Water Engineering Group.

paraît se renouveler pour l'eau potable et dans la gestion d'autres ressources collectives. La généralité des dysfonctionnements dans la gestion d'un bien commun suggère l'unicité de la cause. L'inventaire des problèmes irrésolus conduit à analyser d'abord les institutions issues de 1992 et leur « mode social de fonctionnement ». Des constantes historiques qui parcourent les régimes institutionnels, il ressort une explication plus nuancée et la moindre responsabilité qu'on a attribuée hâtivement à certains protagonistes. Au cœur de la problématique régulatoire se profile un système d'interactions sociales, politiques et institutionnelles.

Récurrence et diversité des problèmes de l'eau

Au Mexique, l'omniprésence des problèmes de régulation est évidente : les nouvelles associations d'arrosants se sont révélées incapables d'inciter aux économies d'eau malgré les multiples programmes ; la surexploitation des eaux souterraines s'est accentuée ; plusieurs lacs, dont les deux plus grands du pays, sont en cours de disparition ; la qualité des eaux de rivières et de certaines nappes phréatiques, déjà dramatique, n'a cessé de se dégrader. Plus curieusement, des similitudes apparaissent dans la gestion de l'eau potable avec des régies municipales en faillite et les dysfonctionnements chroniques des unités de traitement des eaux usées. Les problèmes relèvent moins de la rareté de la ressource que de la régulation des usages. Ce même défaut de régulation accroît les conflits entre usagers, comme l'ont confirmé les récents affrontements entre agriculteurs et policiers suite à un début de pompage par les services de la ville de León dans une nappe surexploitée. L'ingouvernabilité de l'eau et des autres ressources ainsi que la recrudescence des conflits entre secteurs et provinces, voire avec les États-Unis sur le Rio Bravo, conduisent à analyser la gouvernance de l'eau (Hall, 2002) : l'indiscutée Gestion Intégrée des Ressources en Eau des ingénieurs doit être complétée par l'analyse du « Conflit Intégral de la Régulation de l'Eau ».

La généralité s'étend au-delà du secteur de l'eau puisque l'on retrouve des difficultés similaires dans la gestion d'autres ressources collectives, depuis les plus quotidiennes jusqu'aux activités productives comme la pêche et l'exploitation forestière. Cette généralité se traduit enfin par l'unité au moins politique des problèmes qui rendent solidaires le destin des lacs, la régulation dans les bassins versants et l'avenir des partis au pouvoir. On l'a vu récemment dans l'intransigeance du gouverneur du Texas. Sa volonté électorale d'application du traité international concernant la répartition des eaux du Rio Bravo a souligné les difficultés de régulation du côté mexicain. Les présidents des deux pays sont intervenus conjointement pour apaiser une discorde naissante. La régulation des usages sur le Rio Bravo, dans la vallée de Mexico ou dans le bassin Lerma-Chapala, place l'opposition élue en 2000 dans une situation délicate : dans un contexte électoral tendu, elle doit montrer une rupture avec l'ancien régime populiste, protéger l'environnement, éviter la mobilisation des agriculteurs et prouver sa capacité à mettre en place des régulations effectives.

L'irrigation gravitaire : « Peut mieux faire ! »

La loi des eaux nationales de 1992 a créé les conseils de bassin ¹, les conseils d'aquifères ² et les associations d'arrosants ³. Seules ces dernières bénéficient d'autonomie sur le plan financier et dans la responsabilité des équipements concédés. Les grands canaux et les barrages de dérivation, c'est-à-dire l'infrastructure primaire, sont à la charge d'une autre forme associative ⁴ qui regroupe les associations d'arrosants partageant un mode d'approvisionnement. Les barrages de retenue restent sous autorité fédérale.

L'expérience mexicaine a été à l'origine de nombreuses évaluations. Les observateurs ont immédiatement signalé l'exigence d'une ferme volonté politique pour vaincre les obstacles. Parmi les principaux résultats obtenus ont été notés le recouvrement des redevances, au point d'équilibrer le bilan financier des associations, la diminution non moins spectaculaire de la corruption des ayguadiers, les anciens fonctionnaires exerçant cette fonction ayant été licenciés, et l'acquisition d'une réelle capacité de décision interne ⁵. En revanche, ne s'est pas réalisée la prévision pessimiste annonçant les graves difficultés auxquelles les associations auraient à faire face suite à la non réalisation de la promesse de l'administration de réhabiliter les infrastructures.

Quelques périmètres n'ont pu être transférés et de rares associations ont même demandé une reprise en main par l'administration. La cause tient à des conflits anciens associés à l'absence de confiance dans les leaders traditionnels ou au refus de payer les redevances. Rare également a été la politisation des leaders qui, utilisant l'association comme tremplin politique, visaient une reconnaissance régionale. En fait, la politisation des associations locales ne dépasse pas celle de maints pays démocratiques ⁶. La politisation est d'ailleurs unanimement rejetée par les usagers après les décennies de pratiques populistes de l'ancien régime. Quelques associations n'ont pas encore rompu avec la corruption du personnel et des dirigeants, à laquelle les élections libres devraient parvenir à mettre un terme. L'autre fait remarquable est le développement contrasté des associations dix ans après leur création. Malgré un départ homogène, certaines se sont adjointes une coopérative, un organisme de prêts et une agence de vulgarisation agricole alors que d'autres ont du mal à gérer leurs dettes. Sur le plan technique enfin, les stratégies s'écartent des normes de l'administration à travers la poursuite d'un égalitarisme apparent et grâce à une connaissance précise des possibilités de mise en valeur par les agriculteurs (Mollard et Vargas, 2002a).

Face à ces acquis, la faiblesse majeure est l'impossibilité de promouvoir les économies d'eau, que ce soit pour enrayer la disparition du lac de Chapala ou pour autre chose : en vingt ans, le plus grand lac du pays a perdu 80 % de son volume. La création des associations s'est en effet traduite par un repli sur les avantages acquis et l'absence de

1. Bien que calqué sur l'agence de l'eau du modèle français, le conseil de bassin (« consejo de cuenca ») n'a qu'un statut consultatif.

2. « Consejo Técnico de Acuífero » (Cotas).

3. « Módulos ». Le type d'association syndicale autorisée existait depuis longtemps dans la petite hydraulique.

4. Celle-ci a un statut de SARL qui l'ouvre à la participation du secteur privé. En fait, le statut d'association civile, plus restrictif sur le plan commercial, n'a pas empêché des associations d'arrosants de développer des structures privées (appartenant à l'association).

5. L'entretien des équipements résulte de l'amélioration du bilan financier alors que l'administration, dans les décennies antérieures, ne disposait plus des ressources suffisantes pour le réaliser.

6. Il en va très différemment des conseils de bassin (cf. *infra*).

comptes à rendre. Aucune taxe sur l'usage de l'eau n'est prélevée, le cahier des charges est inexistant et le seul contrôle par l'administration est celui des comptes. Leur lien avec l'extérieur se réduit à la participation au comité hydraulique de district pour décider des dates d'ouverture et de fermeture des réservoirs en fonction de leur niveau de remplissage. Aucun plan de développement n'étant exigé, les associations suivent des stratégies qui vont à l'encontre des économies d'eau, voire qui encouragent les pratiques dispendieuses (Mollard *et alii*, 2002b). Par exemple, en privilégiant des pompages collectifs dans les drains, elles légitiment les surdoses d'irrigation (Verdeil, 1993 ; Kloezen *et alii.*, 1997). De manière illégale, quelques associations ont intégré dans leur rôle les usagers de puits qui prélèvent de nuit l'eau des canaux, ceci afin que l'association récupère au moins leur redevance. En ce qui concerne l'impossibilité de promouvoir les économies d'eau au niveau des parcelles, la situation est complexe. En effet, des incitations peu coûteuses sont envisageables pour éviter les abus des irrigations sans surveillance, en particulier la nuit, pour mettre en place un tour d'eau avec une heure fixe de fermeture des prises parcellaires et pour inciter l'emploi de tubes à vannettes et le nivellement des parcelles⁷. Malheureusement, ni les finances de l'association ni le charisme des leaders n'en tireraient parti. L'eau économisée de la sorte ne générerait pas une valeur pour l'association⁸ et, avec l'usage progressif du nivellement ou le changement de cultures, les surplus servent d'abord la stratégie égalitariste envers les ayants droits insuffisamment lotis sans remettre en question les pratiques des autres.

Les puits et la surexploitation des aquifères

Avec 30 000 unités d'irrigation et 2,5 millions d'hectares, le poids économique et social de la petite hydraulique est proche des 82 districts, 3 millions d'hectares et plus de 4 millions d'agriculteurs de la grande irrigation. La petite hydraulique regroupe les pompages dans les puits et dans les rivières, ainsi que les retenues anciennes ou récentes gérées par les usagers sans intervention administrative.

L'utilisation excessive des eaux de forages produit un abattement de 1 à 4 mètres par an. Dans le district Alto Rio Lerma, qui conjugue irrigation de surface et exploitation des eaux souterraines, la recharge annuelle de 205 Mm³ ne compense pas un déficit estimé à 117 Mm³. La contamination par l'arsenic et l'eau salée apparaît dans certaines des nappes dont la profondeur est couramment entre 100 et 200 mètres, en particulier sur le littoral au nord du pays du fait des infiltrations marines.

Alors que la petite hydraulique a toujours échappé aux interventions extérieures, l'administration est paradoxalement accusée de la surexploitation des nappes. Les premières restrictions ont pourtant été décrétées dès les années quarante dans le bassin Lerma-Chapala. Malgré des mises en défens réitérées et leur généralisation dans les années 1980, le nombre de puits dans l'État du Guanajuato est passé de 1 600 en 1960 à 16 500 en 1996. Pour certains, l'absence de résultats résulte de la corruption des

7. La technique diffuse peu à peu pour les avantages individuels qu'elle procure dans le maniement de l'irrigation à la raie et ses résultats agronomiques. Peu coûteuse, elle améliore non seulement l'efficacité de l'eau mais aussi exige moins de temps d'irrigation.

8. Les associations ont la possibilité de vendre leurs surplus d'eau, mais les prix pratiqués sont dérisoires (Kloezen, 1998).

fonctionnaires, ce que Sanchez résume comme une « technique à l'épreuve de toute législation ou toute bonne intention » (1998, cité par Gillet et Ollivier, 2002). L'administration aurait « surconcédé » les autorisations de forages, portant ainsi la responsabilité de la non application de ses règlements.

D'autres explications ont été données à cette situation dramatique. « Contrairement aux politiques sur les eaux superficielles où le processus de contrôle du gouvernement fédéral a été initié depuis plus d'un siècle, la politique sur les eaux souterraines est passée d'une liberté absolue de forer à un contrôle prétendu » (Sanchez, 1998). La loi n'a en effet pas inclu les eaux souterraines dans le domaine national, ce qui expliquerait l'absence de sanctions administratives. L'incohérence politique est flagrante une nouvelle fois avec la mise en place d'une première amnistie en 1997 qui est reconduite chaque année pour permettre aux usagers de légaliser leur puits sans poursuite (Marañon, 2000).

Une autre explication prend en compte les développements récents. La création des conseils techniques d'aquifère en 1997 visait à promouvoir l'organisation des usagers afin de rationaliser les extractions. Les divers types d'usages sont représentés dans ces organismes de concertation : opérateurs d'eau potable, agriculture, industrie, commerces et services. L'État du Guanajuato a systématisé leur organisation avec des moyens conséquents. Toutefois, la forme du conseil demeure peu représentative : alors que l'administration provinciale les considère comme des associations d'usagers, de leur côté, les usagers y voient l'ingérence d'une administration supplémentaire. Une dernière incohérence concerne les subventions de l'électricité à usage agricole, y compris pour les puits non conformes. Les coûts d'extraction ne sont pas suffisamment incitatifs pour envisager collectivement la stabilisation de la nappe. Les agriculteurs préfèrent en effet accroître les surfaces irriguées, préserver les techniques d'irrigation à la raie voire vendre de l'eau que de réduire les extractions.

Comme pour d'autres ressources, comme la pêche en lac, la reconstitution au niveau provincial d'une administration forte a produit des normes de protection quand la majorité des usagers non seulement ne demandent rien, mais ne font pas confiance à l'administration. L'administration fédérale, de manière unilatérale, avait décrété bien trop tôt les interdictions de forer. L'unique préoccupation des agriculteurs est purement individuelle et de nature économique pour continuer à bénéficier de l'électricité subventionnée. Dans une situation où la crise n'est perçue que par l'administration, les politiciens au niveau local comme au niveau du Congrès ont un début de solution à portée de mains : rendre cohérente les actions de l'autorité ; dans un second temps la participation sociale et la conscientisation peuvent avoir un effet.

La qualité des eaux : une dégradation continue malgré des efforts substantiels

La qualité des eaux de surface n'a cessé de se dégrader malgré les dispositions techniques, juridiques et institutionnelles. Le tribunal fédéral de protection de l'environnement, la loi pollueur-payeur et les nombreuses unités de traitement municipales des eaux usées ne sont pas parvenus à enrayer le processus. Le bassin versant du Papaloapan est exemplaire à cet égard.

D'étendue moyenne (46 500 km²) et débouchant dans le Golfe du Mexique, il a été le premier à bénéficier d'une commission de bassin en 1947. En 1992, une réunion constituante appelée le « sommet du Papaloapan » a réuni la société civile et les administrations, sans se concrétiser dans un conseil de bassin. Le comité régional Pro-Développement, rapporteur des inquiétudes locales et peu politisé, sert de forum de consultation. Parmi les priorités figure la pollution. En effet, cinq groupes sucriers, une brasserie, une industrie papetière et les villes ont fait de Tlacotalpan, classé patrimoine de l'humanité, et des lagunes littorales des « cloaques ». Pourtant, les industries ont été contrôlées, parfois plusieurs fois, sur la demande des riverains, et des sanctions ont été prononcées pour une unité sucrière et la papeterie assorties de l'obligation de traiter les effluents. Toutefois, les procédures traînent en longueur et les usines continuent à polluer. Il est probable que les liens politiques dans la région, des sanctions trop faibles par rapport au coût de la dépollution et, parfois, des rapports techniques bienveillants prolongent indéfiniment le processus sans qu'aucun homme politique n'appuie l'administration.

Une telle politique a des effets sociaux considérables. En effet, les plaignants, pêcheurs plus ou moins organisés et riverains, sont mal informés des procédures en cours, et les rumeurs sur les rapports tendancieux conduisent à délégitimer les administrations, que celles-ci remplissent correctement ou pas leurs tâches. Malgré la mobilisation de la population, la pollution continue du fait des faibles bénéfices électoraux que pourraient en retirer les partis. Toutefois, le maintien de la pression publique et l'engagement conjoint des hommes politiques permettraient de négocier des solutions acceptables par les différentes parties.

Le conseil de bassin : une négociation en panne

Le Lerma-Chapala a bénéficié d'une commission de bassin en 1950, soit trois années après celles du Papaloapan et du Tepalcatepec. À l'époque, il s'agissait de régions de planification intégrale où l'eau n'était qu'un enjeu parmi d'autres. Cette partition territoriale visait à se substituer aux gouverneurs engagés dans des accommodements permanents pour accaparer les ressources fédérales. La stratégie a été progressivement abandonnée suite aux erreurs de planification, en particulier dans l'industrie lourde, à cause de résultats insuffisants et, aussi, par la non association des gouvernements provinciaux. Situé sur les hauts plateaux centraux, le lac de Chapala verrouille le bassin depuis que le volume réduit du lac empêche tout écoulement par le fleuve Santiago. Ses 123 000 km² équivalent à la surface couverte par l'agence de l'eau Seine-Normandie. Du fait de ses grandes villes, avec 11 millions d'habitants, une industrie en pleine croissance et 800 000 hectares d'agriculture irriguée, il a été l'un des premiers à renouer avec l'approche de l'agence de l'eau.

Le lac a commencé à se contracter il y a vingt ans. Un premier accord inter provincial est signé en 1991. En 2002, un deuxième accord est discuté, mais malgré l'appui fédéral, l'horizon est incertain. Plusieurs problèmes se mêlent. Les réticences dans la loi à concevoir le conseil de bassin comme l'instance de gestion de l'eau à cause du risque d'une politisation excessive se sont révélées fondées. La réalité a même dépassé les plus sombres prévisions car les gouverneurs appartenant au même parti politique se

retrouvent en lutte. Le problème est donc double : institutionnel, du fait de la subordination du conseil à l'autorité administrative, et politique.

De nombreux acteurs interviennent de manière plus ou moins ouverte dans cette arène. Le premier est le président actuel de la République, Vicente Fox, qui avait fait de l'eau le cœur de son combat politique quand il était gouverneur du Guanajuato. À l'époque, la nouvelle loi sur les eaux nationales offrait l'opportunité de défendre les agriculteurs de son État. Depuis 2000, ses engagements nationaux le placent dans une situation délicate puisqu'il doit préserver le lac Chapala au titre de ses engagements sur la protection de la nature et de l'application de la loi (les lacs font partie du patrimoine national et ne peuvent être asséchés sans autorisation). Il doit parallèlement éviter un mouvement social de la part des agriculteurs dans son État d'origine, éventualité qui serait désastreuse pour son image. Il intervient par l'entremise du ministre de l'Environnement qui défend le lac, alors que le ministre de l'Agriculture, originaire de la même province que le président, est proche des agriculteurs. En revanche, il n'a guère de prise sur les gouverneurs des États de Jalisco et de Guanajuato. Dans le jeu politique régional, on n'exclut pas le bluff de ce dernier qui brandit la menace de la mobilisation agricole alors qu'un tel mouvement placerait le président et le parti en fâcheuse posture.

La loi sur les eaux nationales a cantonné les conseils de bassin à un rôle consultatif. L'administration a l'intégralité du pouvoir de décision, mais son manque de légitimité la rend dépendante des décisions du conseil et elle se retrouve étroitement mêlée aux discussions politiciennes. Au sein du conseil de bassin, les cinq provinces jouent un rôle essentiel. Un seul gouverneur, celui de Jalisco, défend le lac. À l'instar du gouverneur du Guanajuato, sa position radicale laisse supposer qu'il vise moins la protection d'un milieu humide que des objectifs électoraux. La position du Jalisco n'est pas exempte de difficultés car il abandonne ses agriculteurs alors que la ville pompe une bonne partie de son eau potable dans le lac. De plus, la conscience écologique des citoyens de Guadalajara, la deuxième ville du pays, est bien moindre que leur fatalisme. Pour les deux gouverneurs, tout porte à croire qu'ils portent la lutte à l'extérieur pour faire oublier les conflits internes sur l'eau et pour tenter de rassembler leur électorat.

Enfin, l'administration hydraulique, si elle a perdu certaines prérogatives, n'en demeure pas moins puissante. Elle sait que sa légitimité est entamée par l'autoritarisme et la corruption des décennies précédentes. Personne ne semble se souvenir que son pouvoir pénal était inexistant et qu'elle dépendait des politiciens qui exigeaient des concessions pour apaiser un conflit local ou récupérer des votes avant les élections. Elle doit remporter l'adhésion des usagers du conseil pour éviter d'être accusée d'autoritarisme. Sa position est fragile car les législateurs envisagent sa disparition pure et simple. Finalement, la contradiction entre nécessité d'intervention avancée par tous les acteurs et absence chronique de moyens fait planer un doute sur son rôle politique : ne servirait-elle pas de bouc émissaire ? Ce serait paradoxalement son atout car, en concentrant les accusations d'inapplication des lois, elle contribue à protéger un système. Dans un jeu fortement personnalisé où la politique électorale fonde la moindre décision, la protection de l'environnement est instrumentalisée par chacun et les négociations sont bloquées avant même de commencer.

L'eau urbaine : le cercle vicieux du mauvais service et d'une faible redevance

A priori les eaux urbaines, qu'elles soient domestiques (l'eau du robinet au Mexique n'est pas potabilisée) ou usées, devraient échapper aux difficultés propres à l'espace campagnard du fait d'un niveau de vie supérieur, de besoins individuels réduits et d'une supposée citoyenneté libre de caciques et pourvue d'une information satisfaisante. Pourtant, les problèmes y sont tout aussi présents et les constantes qui structurent les domaines urbains et ruraux précisent la problématique de la gestion des ressources collectives.

À 2 200 mètres d'altitude, la zone métropolitaine de Mexico pourrait ne pas être représentative du fait urbain. En effet, 34 % des besoins non satisfaits par les pompes dans les nappes de la vallée requièrent un coûteux relèvement sur plus de mille mètres de dénivelé depuis le Cutzamala situé à 120 kilomètres. Alors que de telles charges et la pénurie relative devraient conduire à une gestion plus précise, les gaspillages atteignent des niveaux inconnus en agriculture. Ainsi, la consommation apparente par habitant, avec 351 litres par an, est bien plus élevée que partout dans le monde (CADF, 1994). Comme les besoins moyens des habitants de Mexico n'ont pas de raison d'atteindre la démesure, surtout que de nombreux quartiers pauvres ont des consommations rationnées, le gaspillage provient des nombreuses fuites tout au long du système ainsi que des prises clandestines. 37 % seraient perdus dans le système d'alimentation, que ce soit dans les adductions anciennes, mal entretenues ou qui s'enfoncent avec la surexploitation des nappes (10 mètres en un siècle au centre de Mexico) ou au niveau terminal dans les quartiers du fait du gaspillage suite au refus par les habitants d'installer des compteurs individuels.

Dans le quartier résidentiel de Coyoacan au sud de la ville 99 % d'habitations disposent d'eau courante et 93 % d'une connexion à l'égout. L'ample accès aux services n'implique pas l'inexistence de problèmes. C'est ainsi que la grande préoccupation du quartier se rapporte au manque de coordination des agences chargées du service des eaux. L'opacité rend ainsi difficile la prise en compte des plaintes individuelles et, *a fortiori*, la mise en place d'une solution. Outre les difficultés kafkaïennes de signalement d'une fuite, les citoyens se plaignent des tranchées mal refermées qui, durant la saison des pluies, colmatent les drains avec la terre lessivée.

Le dysfonctionnement du réseau, plus que l'origine de l'eau, provoque la pollution de l'eau transportée. Les réservoirs souillés sont aussi une source importante de contamination connue. La responsabilité de la qualité de l'eau est donc collective autant qu'individuelle, l'ensemble générant une méfiance envers les services communs. L'eau potable est donc achetée dans les épiceries de quartier ou aux compagnies qui livrent à domicile. Cette pratique est en complète contradiction avec les discours des usagers qui affirment que l'eau est un bien public et, à ce titre, qu'elle doit être gratuite : ce discours banal sert à justifier le refus des compteurs individuels.

L'eau urbaine complète le panorama de la gouvernance de l'eau sur plusieurs points. D'abord, la pauvreté, qui est invoquée à l'envi au Mexique, n'explique pas les dysfonctionnements collectifs et les pratiques individuelles au sein de la ville. De plus, à la différence de la pêche en lac et de l'exploitation forestière, elle est étrangère à l'idiosyncrasie des communautés indigènes et à l'identité forte qu'elles revendiquent contre les tiers. En revanche, le rapport entre les pratiques individuelles et les normes

sociales d'autojustification semble renvoyer l'explication aux structures de base en interaction avec des médiations politiques traditionnelles.

Les forêts et la pêche : un vieux problème

Le lac, la ville et le site de Patzcuaro font partie du patrimoine culturel du Mexique. Les dizaines de milliers de touristes qui visitent le plateau tarasque ignorent les enjeux qu'ils contribuent à générer. Les 977 pêcheurs des communautés riveraines approvisionnent en effet de nombreux restaurants et la demande croissante en poisson de qualité a provoqué l'effondrement des volumes de pêche qui sont passés de 2 300 tonnes en 1989 à 634 en 1996, soit une diminution de 72 %.

L'année 1992 a été celle des grandes réformes. La loi sur la pêche a mis en place des normes légales et des institutions en mesure de protéger les stocks piscicoles au bénéfice de tous, pêcheurs inclus. Le ministère de l'Environnement a alors pu dépêcher les services du tribunal fédéral de la protection de l'environnement afin de faire appliquer les règlements garantissant la reproduction de la faune lacustre, en particulier les périodes d'interdiction de pêche et les mailles de filet autorisées. Plusieurs séries de contrôle ont conduit à la confiscation d'un des trois types d'instruments traditionnels de pêche.

Alors qu'il apparaît que les pêcheurs acceptent les principes d'une gestion raisonnée, ils ont continué à utiliser les filets à mailles serrées et ignorer les mises en défens. Le conflit a connu une escalade entre deux attitudes sûres de leur droit. À l'argument purement scientifique du ministère, qu'étaient les études menées par l'Institut National d'Écologie, les pêcheurs rétorquent que la pêche est pour beaucoup un revenu nécessaire et ils demandent des interdictions négociées. Aussi proposent-ils de lever l'interdiction pendant le carême et les fêtes de Pâques, ou encore de décréter une interdiction certains jours de la semaine. Pourtant, ni les instances de négociation ni les programmes d'aide n'ont manqué. En 1998, les pêcheurs ont reçu 22 pesos par jour d'interdiction de pêche de début mars à fin mai. La trêve n'a duré qu'un mois car les deux organisations de pêcheurs ont finalement jugé la compensation monétaire trop mince et trop tardive. En 1999, l'interdiction a été maintenue tant bien que mal sur deux mois malgré 27 pesos par jour, période au terme de laquelle les pêcheurs ont rompu les négociations. En 2000 enfin, alors que le tribunal continuait à confisquer le matériel incriminé avec l'appui de la police judiciaire, les pêcheurs ont séquestré les fonctionnaires. Le gouvernement a alors procédé à l'arrestation de deux meneurs.

L'escalade du conflit n'a rien d'exceptionnel. À Tula, les agriculteurs ont procédé à plus de quinze occupations de locaux administratifs en 2002. Dans ce district d'irrigation où les petits agriculteurs utilisent les eaux non traitées de la ville de Mexico, les rendements élevés et la proximité du marché ne devraient pourtant pas les empêcher de payer l'eau aux associations. Mais l'unité communautaire face à l'élément extérieur, qu'accentue une affiliation massive à l'ancien parti révolutionnaire populiste, favorise ce type de mobilisation. En 2002, le même processus a eu lieu avec le refus des communautés expropriées pour construire le nouvel aéroport international de Mexico. Dans ces deux cas comme à Patzcuaro, on a avancé l'inexpérience des autorités dans l'art de la négociation, autorités toujours promptes à conclure par une décision unilatérale. On a également

critiqué l'indécision politique. Les conflits chroniques entre les communautés et l'administration centrale ont fini en effet par décrédibiliser les autorités et cette délégitimation est renforcée par l'intervention, d'abord, du gouvernement de l'État du Michoacán, puis de la présidence de la République. Dans le but de décrier les tensions, le gouverneur a réduit, en toute illégalité, la saison d'interdiction de pêche, limité les contrôles et même suspendu les sanctions en cours. Le président est allé dans le même sens de la grâce présidentielle. Il a d'ailleurs abdicé toute prétention en abandonnant le projet d'aéroport. Ce comportement peut apparaître comme un renforcement du pouvoir communautaire et une délégitimation accrue de l'administration dans le but de reprendre les négociations ou pour éviter de s'aliéner un électorat en période d'instabilité politique. En fait, cette faiblesse politique plonge ses racines historiques dans les régimes antérieurs.

Malgré les efforts des uns et des autres, les négociations n'aboutissent pas. Si les arguments, scientifiques pour les uns et locaux pour les autres, prétendent chacun à une part de légitimité, le clivage se prolonge au-delà des événements locaux. Il prolonge les antagonismes issus de la période coloniale et leur récupération au temps du populisme révolutionnaire. Il délimite un nouvel espace social où l'on retrouve tradition et modernité, pauvreté et richesse, population et gouvernants, ainsi qu'intérêts urbains et vie campagnarde. D'ailleurs, la vie communautaire, qui apparaît par certains côtés en construction continue, ne laisse pas la place aux fractures internes, sur lesquelles pourraient s'appuyer les négociateurs. En effet, les pêcheurs ne constituent pas un groupe homogène : l'intérêt des permanents diffère des doubles-actifs et des occasionnels, et l'intérêt de chaque communauté varie selon les espaces de pêche et les instruments utilisés. La conception du potentiel piscicole sur le long terme distingue les groupes, mais la solidarité contre un acteur extérieur entre dans le cadre des alliances et de la réciprocité ancienne et à venir. L'alliance communautaire parvient d'ailleurs à se mettre en place sur une position délicate, faite non seulement d'hétérogénéité sociale et économique, mais aussi de contradictions dans le discours et les pratiques de pêche avec la préservation du patrimoine qui est volontiers assimilée dans la tradition comme sage et responsable. Alors que les enjeux économiques sont différents, l'exploitation des forêts autour du lac, le traitement des eaux usées par la ville de Patzcuaro et les usages en irrigation montrent la même expression de la défense d'une identité contre l'extérieur, que ce soit l'administration, les riches, les citadins ou même les scientifiques. L'activation des solidarités et des réciprocités en chaîne ramène la nature des conflits chroniques contre l'extérieur à l'anthropologie des dons et contre-dons dans une structure sociale et politique spécifique. Une démarche consensuelle aurait sans doute accru les chances de succès de la négociation mais elle ne l'aurait pas garanti face à une territorialité en construction. Finalement, l'administration est désarmée face à une situation où discours et pratiques sont contradictoires et où, une fois que le tiers est évincé, les conflits d'une extrême violence opposent à nouveau les communautés.

Après cinquante ans de populisme et des années de mobilisation à fort contenu identitaire au sein des populations indigènes, l'État et l'appareil administratif ne disposent pas nécessairement des instruments de régulation qui ont fait leur preuve dans d'autres contextes. La participation sociale, avec des organismes propres au bassin du lac de Patzcuaro sans ingérence du gouvernement local ou fédéral, aurait plus de chance de

rencontrer le succès car la substitution des clivages internes au bloc contre l'extérieur permettrait, d'une part, d'aborder enfin les vrais problèmes locaux et, d'autre part, de légitimer dans la population les instances de négociations et de gestion. Cette autorité locale devrait disposer des moyens pour contracter des experts, produire sa réglementation et en surveiller l'application. La prérogative fédérale serait d'appuyer le processus et sanctionner les déviants ; elle serait aussi de vérifier que la micro-société ne reforme pas un caciquisme que tout le monde abhorre.

Une explication commune ?

La révision des problèmes concernant l'eau d'irrigation souligne un problème qui relève plus de la régulation que de la pénurie. De plus, ce problème touche toutes les ressources collectives, autrement dit les fondements de la vie en société : ce qui se passe face au guichet d'une administration ou au feu rouge sur un croisement n'est que le reflet quotidien du vécu social. Il ne s'agit pas directement d'économie ou d'écologie, mais de régulations dont les implications sont économiques et écologiques. Les explications relèvent de la sphère sociale et la revue des secteurs de l'eau potable et de la gestion de la pêche précise les objets en jeu : acteurs peu conscients ni responsables, normes omniprésentes de justification des comportements individuels, politisation, indécision des dirigeants, apprentissage de la négociation et restes d'autoritarisme, clivage qui épouse les lignes de fracture ethnique, manque de moyens et incohérence institutionnelle ou encore sanctions non effectives. En résumé, on dispose de trop d'explications pour une problématique qui, au-delà des variantes, pourrait relever d'une composante plus fondamentale.

Les fondements d'une faible gouvernabilité

Bien que la régulation de l'eau soit en relation centrale avec l'inégalité d'accès, la faible efficacité économique et la crise environnementale, voire avec des conflits que le régime actuel traite moins bien qu'au temps du populisme, les ingénieurs continuent à avancer la pénurie et les solutions idoines. En mobilisant de nouvelles ressources, désormais à un prix croissant, en technicisant et en conscientisant, on parviendrait à éviter les coûts sociaux et les difficultés d'une régulation effective, lesquelles n'apportent guère d'avantages électoraux au demeurant. Dans ce chapitre, nous discutons certaines explications en tentant de montrer que le prix à payer pour la régulation n'est pas si élevé si on adapte quelques principes. De plus, l'ouverture des décisions collectives aux usagers, dans un contexte à préciser, est plus durable que la fuite en avant technologique dont le potentiel économique, électoral et d'autolégitimation n'est plus ce qu'il a été dans les décennies antérieures. Nous commençons par la pénurie.

L'explication technocratique

La pénurie de ressources, avec la pauvreté et l'ignorance qui exigent une aide volontariste et la conscientisation, constitue le socle de la solution technocratique pour la société. Plus l'argument est simple, plus il évite les controverses et c'est peut-être le grand défi posé aux sciences sociales. Malgré les travaux de terrain qui contredisent ces justifications simplistes, ce discours d'autolégitimation a des implications sociales et des conséquences économiques considérables.

La pénurie : nouvelles ressources et technification

L'explication par la pénurie est omniprésente dans les technocraties, même dans les pays ou les régions où on l'attend le moins. Comme la notion est relative à des usages et à des répartitions préalables, elle n'est jamais totalement fautive car les abus parviennent à trouver une justification. Elle présente plusieurs avantages et quelques inconvénients. Parmi les avantages politiques, elle fait l'économie de l'analyse des causes de la répartition de l'eau, elle justifie la mobilisation de nouvelles ressources à distribuer et affirme que la technification est aussi un moyen de lutter contre la pauvreté et l'inégalité. Par conséquent, la solution technique fournit une réponse sociale en évitant aux politiciens les conflits potentiels et en leur donnant la possibilité de répartir la ressource à leur guise (électorale). La répartition des droits et les concessions en surnombre résultent largement de ces pratiques⁹. De plus, les grands travaux comme les barrages et, de plus en plus, les transferts entre bassins, justifient l'appareil d'État ainsi que les politiciens soucieux d'une contribution tangible au progrès. Au siècle dernier, Mehemet Ali a résumé cette option en choisissant entre les deux options, également critiquées à juste raison, de barrage sur le Nil le plus grand pour être le plus en mesure d'éterniser son nom (J. de Passa, 1846). Les économistes libéraux défendent pareillement l'idée de la rareté qui fonde leurs théories. Cette alliance avec la technocratie n'en demeure pas moins insuffisante pour prouver la rareté réelle de la ressource : elle occulte les pénuries relatives et freine les possibilités de négociations. Finalement, l'idée de pénurie renforce une administration surpuissante souvent propice à l'excès d'autorité et aux dérives sociales, psychosociales et politiques. La généralisation techniciste du *more crop per drop* est excessive et l'administration se retrouve dépourvue de solutions alternatives pour étancher les nouveaux besoins dans un contexte de ressources finies et de conflits infinis.

L'irrigation de précision et la technification au niveau de la parcelle, des canaux et de la gestion, auxquels s'ajoutent les programmes de diversification vers des cultures plus économes en eau servent d'argument pour reporter les décisions délicates de régulation et pour temporiser les conflits. L'ingénieur soulage le politicien, mais le monde change : les ressources deviennent finies, l'opinion publique prend conscience de son rôle et la culture environnementale se mondialise. De plus, le court sursis des lacs qui se vident (Chapala devrait disparaître dans les cinq prochaines années) rend inopérante la technification par

ses coûts et délais de mise en place, technification qui devient une manœuvre dilatoire au profit d'un groupe social contre un autre. C'est la position des défenseurs des agriculteurs contre les défenseurs du lac Chapala. L'environnement est devenu un thème d'autant plus fédérateur quand les dirigeants doivent des comptes à l'électorat. C'est donc le lien entre la société et ses dirigeants qui fait la force des programmes et des légitimités. Quand le lien est distendu du fait d'un caciquisme récurrent et d'engagements radicaux loin des préoccupations de la population, les programmes ont peu d'efficacité. Ce sont en effet les producteurs qui décident du bien fondé de la technification et, au vu des coûts de la main-d'œuvre et de l'eau, l'agriculture dispendieuse reste souvent la meilleure solution à leur niveau.

La conscientisation

La culture de l'eau est devenue banale dans les médias. L'information institutionnelle insiste sur le cycle de l'eau et l'importance, dans les pratiques quotidiennes **de chacun**, d'éviter le gaspillage. Ces programmes touchent principalement les enfants et les classes urbaines selon la vieille idée que la vérité suffit pour modifier les comportements d'une population ignorante ou irresponsable. On retrouve les principes en vigueur durant les siècles de vulgarisation agronomique et de savoirs hydrauliques. En retour, la même idée présente l'avantage de légitimer non seulement l'élite qui détient ce type de savoir mais aussi de justifier le déni des logiques productives qui reposent sur d'autres critères que ce même savoir scientifique (imitation raisonnée, tradition, empirisme). La propagande complète la technification, les deux participant d'une même démarche technocratique. Le but est, en définitive, de reporter la régulation et les conflits aux générations futures.

Heureusement, les populations ont leur logique de fonctionnement. Il suffit de voir comment les populations urbaines, largement informées par les médias, traitent collectivement l'eau pour se rendre compte qu'en milieu rural, ce n'est pas le manque de connaissances qui est la clé des problèmes.

La conscientisation est nécessaire pour solidariser, pour partager un savoir, faire discuter et, éventuellement, aiguïser le sentiment de culpabilité chez ceux qui abusent de l'eau ou qui jettent les débris par la fenêtre de leur voiture. C'est largement insuffisant car la justification de la diffusion d'une culture de l'eau, de nature identique à la stratégie de technification, repose sur une analyse tronquée des processus. Il y a pire : la propagande institutionnelle est en contradiction flagrante avec les pratiques des agences publiques. Chacun sait que l'agriculture abuse de l'eau, que les systèmes d'eau potable fuient : que vais-je épargner une goutte quand des trombes s'évaporent, se perdent dans les failles ou, plus simplement, dans les vols d'eau que tout le monde connaît ? La propagande dessert alors ses objectifs en délégitimant davantage les administrations.

9. Les ingénieurs sont les premiers à s'insurger de cette pratique. Toutefois, ils perçoivent difficilement leur rôle social et stratégique pour les politiciens dont ils sont le bras séculier.

L'administration

De nombreux pays disposent d'une puissante administration hydraulique. Au Mexique elle est née de la révolution¹⁰. Une autorité centrale et techniquement compétente présente des avantages politiques évidents au point d'en accepter les inconvénients, ce que son initiateur mondial, Richelieu, avait largement assimilé (Saul, 1998). Les politiciens disposent ainsi d'une administration qui légitime leurs actions et qui les médiatise sur le terrain. Si le succès de l'entreprise revient au politicien, l'échec retombe sur l'administration. Aussi au Mexique l'administration centrale est-elle critiquée par tous : scientifiques, politiciens et usagers, alors que tous demandent une plus forte intervention. Les politiciens ne lui ont toutefois pas concédé un budget et une indépendance en mesure de réaliser des contrôles et de sanctionner, le cas échéant. Cette faiblesse apparente devient la condition majeure de sa survie car elle dévie sur elle les accusations et elle est la condition du maintien du système : elle peut avoir une longue vie devant elle, même si ce doit être une vie d'ascèse.

Comme toute technocratie, les dérives de l'administration hydraulique sont inhérentes à son rôle politique et à la culture de l'ingénieur, deux composantes sous-estimées ou niées par ses propres membres¹¹. Cependant, l'administration est loin d'avoir la responsabilité de tous les problèmes de régulation. La critique globale occulte les sources des problèmes, gêne le diagnostic et finalement fait le jeu d'autres acteurs. Les relations avec les dirigeants nationaux et locaux sont au cœur des concessions en surnombre, autant pour les puits que pour les eaux de surface. De leur côté, les politiciens apaisent les conflits ou donnent gain de cause à une demande sociale pour un appui électoral concret. Finalement, ces dysfonctionnements s'inscrivent dans un populisme qui perdure malgré le changement de régime.

Cohérence juridique et institutionnelle

Une des manifestations de l'ingouvernabilité est l'impossibilité de produire une loi, par exemple pour cause de faiblesse des coalitions au pouvoir. Le Mexique a échappé à cette fatalité grâce à son passé politique, mais aussi parce que l'eau, à la différence de l'enjeu foncier, n'est pas un objet de droite ou de gauche. Sauf opportunisme, le consensus politique prévaut dans le secteur de l'eau. Une autre manifestation d'une gouvernabilité réduite résulte des inconsistances du cadre légal. C'est l'explication avancée pour les conseils de bassin et les conseils d'aquifères.

10. L'administration centrale a coexisté avec les grandes entreprises privées de mise en valeur sous le régime libéral avant la Révolution (Aboites, 1998).

11. Les ingénieurs qui appartiennent à la technocratie estiment ne pas faire de politique, ce qui n'est évidemment pas le cas (pour le cas français : Brun, 1985).

Conseils techniques d'aquifères

L'abattement des nappes, identifié précocement, a conduit à une série d'interdictions de forages dans les années soixante-dix. Les nappes continuent pourtant à s'enfoncer au rythme de 1,2 à 3,3 mètres par an et le niveau statique se situe communément entre 100 et 200 mètres de profondeur. Entre 1958 et 1997 dans le bassin Lerma-Chapala, le nombre de puits officiellement répertoriés est passé de 2 000 à 16 500. Sur le plan institutionnel, des incohérences expliquent l'incapacité de régulation. Ainsi, les interdictions de forages n'ont jamais été respectées et des aides étaient même allouées pour les nouveaux puits. Au même moment, Mexico et d'autres villes accaparaient des aquifères en toute illégalité (Dyrnes et Marañon, 2001). Par ailleurs, l'électricité agricole est fortement subventionnée, ce qui contredit les efforts pour favoriser l'utilisation plus rationnelle des eaux souterraines. Enfin, la loi elle-même n'inclut pas l'eau des nappes phréatiques dans le domaine national, ce qui empêcherait les contrôles et les sanctions.

En 1993, le conseil de bassin et l'administration ont recherché des solutions. Des règles ont été édictées pour chaque aquifère en 1994 et des conseils techniques d'aquifère ont été créés pour régulariser les 10 000 puits illégaux (estimation) et obtenir un accord local pour stabiliser les nappes. En 1997, certains États sont allés plus loin en appuyant et équipant (personnel, bureau, véhicule, informatique) les conseils techniques. Mais cette plate-forme de négociations multi-usagers s'est révélée décevante. Ainsi, seules les élites ont intégré les conseils, 95 % des usagers n'en ayant jamais entendu parler. Il faudrait pourtant atteindre une diminution de 20 % en moyenne des pompages pour stabiliser les nappes. Or, de nouveaux forages apparaissent et aucune discussion sérieuse n'a encore eu lieu sur la diminution des extractions. On note même une certaine défiance envers ces conseils techniques : les usagers informés les perçoivent comme une émanation des administrations alors que ces dernières considèrent que ce sont des modèles de participation sociale.

Conseil de bassin

Le conseil de bassin n'a formellement aucun pouvoir de décision. L'administration est responsable des investissements, des concessions, de la planification et de la récupération des taxes. Le conseil de bassin a été conçu pour que les opinions des parties puissent s'exprimer, parmi lesquelles on retrouve des agents de l'administration. Dans l'organigramme apparaissent également des comités par États dont la fonction n'est pas précisée. Un rôle important revient au groupe de suivi et d'évaluation qui, sur la base des données hydrauliques et des demandes des usagers (lac compris), propose les accords de répartition dans le bassin. Dès 1990, il a demandé que le registre des usagers soit actualisé par l'administration et il a jeté les bases de l'accord interprovincial de répartition des eaux. Toutefois, aucune sanction n'est possible contre les États qui ne respectent pas l'accord. En 2002, il s'est de nouveau réuni pour amender l'accord en cas d'années sèches consécutives.

Plusieurs faiblesses institutionnelles ont été signalées, sans compter une participation réduite des usagers. Tout d'abord, l'administration préside le conseil de bassin avec un conflit d'intérêts évident. Par exemple, si le conseil ne parvient pas à appliquer la

loi, l'administration centrale ne peut pas le sanctionner dans la mesure où elle se sanctionnerait elle-même. Par ailleurs le pouvoir des usagers varie selon que l'administration est investie du pouvoir politique. Actuellement, l'administration centrale est très critiquée et tout accès d'autoritarisme conduirait au rejet unanime par les usagers et les politiciens. Elle a donc dépêché ses meilleurs négociateurs pour emporter l'adhésion du nouveau règlement. Un autre élément de faiblesse structurelle est l'incapacité pour l'administration d'actualiser le registre des usagers. En effet, sur les 800 000 hectares irrigués dans le bassin Lerma-Chapala, 500 000 font partie de la petite irrigation, c'est-à-dire les puits et les usages communautaires parfois anciens. Or nombreux parmi ces derniers sont illégaux ou ne respectent pas les droits initiaux (pompage dans le fleuve ou débit d'un puits au-delà de ce que fixe la concession). Dans ces conditions, l'administration, déjà accusée de concessions en surnombre, n'est pas en mesure de régulariser les nouvelles demandes. Elle est sous le feu croisé des critiques et est confrontée à des contradictions insolubles : par exemple, parce qu'elle n'inclut pas la petite irrigation dans les efforts pour la sauvegarde du lac Chapala. Finalement, les transferts annuels depuis les barrages vers le lac apparaissent comme des actes d'autorité, d'autant qu'aucune compensation n'est prévue alors que les associations d'arrosants ont un droit sur le volume emmagasiné chaque année dans les barrages.

| | Volume transféré au lac Chapala (Mm ³) | Surface non irriguée (hectares) | Coûts estimés pour l'agriculture (dollars US) |
|--------------|--|---------------------------------|---|
| Octobre 1999 | 240 | 27 000 | 14 millions |
| Hiver 2000 | | 200 000 | |

Conclusion institutionnelle

La loi sur les eaux nationales a ouvert la participation et les initiatives aux usagers. Des lacunes persistent comme les conflits d'intérêts au sein de l'administration, la juridiction sur les eaux souterraines et une participation sociale incomplète, autant au sein des institutions que dans l'implication traditionnelle des notables qui ne représentent souvent qu'eux-mêmes. Le cacique n'est plus la figure héritée des temps de la colonie, mais il a revêtu les habits du modernisme dans les villes et les syndicats d'aujourd'hui. Après le populisme de la période antérieure, le cadre institutionnel semble n'avoir pas résolu le clivage entre dirigeants et population. Certes, la transition est complexe par l'amalgame des dynamiques : équilibre des partis, rapports entre la société et ses dirigeants, décentralisation et, finalement, apprentissage de la participation au niveau des municipalités, provinces, administration et des usagers. Dans cette période troublée, les affaires courantes prennent un tour politisé et certaines tribunes servent de tremplin électoral.

Les idées de régulation non autoritaire foisonnent et déjà le Congrès a prévu de réorganiser la loi des eaux. Les différents projets s'accorderaient pour réduire les prérogatives de l'administration, pour faciliter la participation et réduire les conflits d'intérêt. Par exemple, la production des normes environnementales et l'application de sanctions reviendraient au tribunal fédéral de protection de l'environnement. Le recours à la privatisation et aux marchés de l'eau pourrait être renforcé. Enfin, une banque de l'eau

pourrait acheter, à fonds perdus dans un premier temps, l'eau concédée afin de l'envoyer à Chapala (Sollic et Gourhand, 2002).

Une période de transition : héritage et nouvelle politisation

Au-delà des explications institutionnelles, qu'elles désignent les fonctions administratives contradictoires ou les déficits de la loi, se profile un jeu d'acteurs d'autant plus complexe que les accusations mutuelles, les boucs émissaires et les discours reflètent imparfaitement la réalité (ou plutôt les faits car ces attitudes sont incluses dans cette réalité). En effet, les dirigeants, depuis le président de la république jusqu'aux présidents d'association en passant par les gouverneurs et les notables, les usagers, les leaders non élus, les citoyens, l'opinion publique et les mouvements écologistes ont des stratégies mal connues et pourtant décisives dans la régulation et dans le maintien de la crise environnementale. Par exemple, l'insuffisance de la loi sur les eaux souterraines que l'on suppose empêcher les sanctions est une explication incomplète puisque, là où les procès-verbaux ont été dressés (qualité des eaux, pêche), les sanctions n'ont pas été appliquées. Afin d'esquisser les jeux d'acteurs, qui renvoient aux structures de la société et même de la parenté, nous introduisons brièvement la transition institutionnelle et politique que vit le pays.

Inertie politique

Alors que les associations d'usagers sont autonomes, transparentes, voire responsables, éléments d'une bonne gouvernance au sens de la Banque mondiale, des attitudes traditionnelles subsistent. La première concerne les dirigeants. Dans leur majorité, ils appartiennent aux quelques familles qui contrôlent régulièrement les ejidos et la représentation de la propriété privée. Si le fait est en soi commun dans de nombreux pays, la question au Mexique est de savoir s'il s'agit de notables au sens européen du terme, de caciques modernes ou d'une forme inédite de leaders au-delà des accointances familiales, des factions régionales et des corporations.

Le cacique n'est plus le chef indien ou le médiateur métis qui assurait le lien entre une communauté marginalisée et le reste de la société, pour le commerce comme pour les protections administratives. Prévot-Schapira définit un caciquisme syndical et urbain fondé sur le contrôle de l'embauche, sur une politique de dons et l'établissement de relations personnelles entre le leader et les populations. Ce caciquisme incarnait le populisme dont a vécu le parti révolutionnaire jusqu'à la perte des élections en 2000. Il n'a rien d'héréditaire et il n'est plus en rapport avec la marginalisation. En revanche, la constante sociale renvoie au lien entre société globale (par exemple le syndicat) et population. Comme celle-ci dispose du pouvoir des élections, ce sont les nombreuses manières d'élire qui méritent d'être analysées. Le cacique dispose en effet d'appuis, à la fois dans la population par le jeu des alliances entre clans et dans la corporation, au-delà du groupe réduit, qui le coopte et qui l'investit de pouvoirs concrets. Cette double allégeance relève donc de la place sociale du leader dans sa communauté et de la structure

régionale et nationale. Les fidélités reposent sur les alliances familiales de type « *compadre* ». Le « compéragé » latino-américain aboutit à des réseaux de devoirs réciproques et de confiance. À l'extérieur du réseau, tout est permis, ce qui nourrit les vendettas récurrentes et la violence rurale.

Si la structure institutionnelle a changé, les liens familiaux n'ont cessé de prévaloir. Les mouvements sociaux restent marqués par les alliances plus que par les classes, par les demandes collectives plus que par l'idéologie et par le suivisme plus que par une population informée. Le régime populiste tirait sa force de ces alliances et des compromissions, mais, à l'époque déjà, le soin du libéral Porfirio Diaz, comme des premiers révolutionnaires, fut de juguler les forces centrifuges des caudillos régionaux. En effet, compéragé, caciquisme et caudillisme enchaînent les réseaux de fidélités face à des tiers divers. Au temps du populisme, les mouvements sociaux étaient dirigés par un leader issu du mouvement lui-même, quasiment sans rapport avec les élus. Le leader pouvait alors être récupéré par une corporation ou un syndicat aux ordres du pouvoir contre le bénéfice d'un saupoudrage, souvent irrationnel du point de vue économique, d'avantages pour le groupe concerné. Ce système contribuait à pérenniser des demandes locales et matérielles et, par voie de conséquences, le caciquisme. Depuis que le parti populiste a perdu le pouvoir en juillet 2000, la perte des dons, cooptations et réciprocités a provoqué des fractures internes d'autant plus graves que fait défaut l'unité idéologique du parti.

Le caciquisme plonge ses racines dans l'histoire et dans les cloisonnements fondamentaux de la société. Il est trop tôt pour imaginer son évolution dans la structure institutionnelle. Les signes sont scrutés par les observateurs (de Grammont, 1996) et déjà des innovations d'un type nouveau sont indéniables. Il est probable que la participation des usagers est un processus qui donnera enfin la légitimité aux décisions collectives, en particulier en matière de régulation. Inversement, les leaders actuels les plus éclairés doutent encore car le moindre retour de la corruption et du clientélisme au sein des associations leur rappelle de mauvais souvenirs. La modernisation sociale doit donc accompagner les réformes politiques avant d'atteindre une deuxième étape de coresponsabilité, de rapprochement d'acteurs, de discours informés, de confiance, autrement dit de participation citoyenne et de renforcement de la société civile.

Le déficit d'information

En rapport direct avec le caciquisme, le second héritage concerne l'information et sa distribution au sein de la société rurale. Quand certains présages prêtent à l'optimisme, plusieurs enquêtes (voir Sollic et al., 2002) ont montré la persistance du niveau ridiculement faible d'informations essentielles autant au sein de la société rurale que parmi les leaders. Il n'est pas facile de décider si l'apathie sociale est la source du problème, ou bien sa conséquence. Quoi qu'il en soit, ce déficit participe au cloisonnement en clans, que l'information institutionnelle et les forums de participation avec leurs chaînes formelles de délégués ne parviennent pas à dissiper. Les conséquences sont multiples. La première est que les rumeurs véhiculent une information simpliste et biaisée propice à rassembler les clans selon les solidarités en chaîne et à provoquer des mobilisations spontanées enclines à

la violence. La deuxième est une distanciation des élus de leur base puisque les leaders des mouvements, cooptés dans les corporations populistes, défient la structure élue sur une base territoriale. Cette distanciation ancienne a conduit les élus à pratiquer une simple gestion au cours de leur mandat, sans anticipation, ambition ou planification territoriale, sans transparence non plus. Leurs ambitions les conduisent à s'impliquer dans les lois fédérales que l'on pourrait caractériser comme « trop proches des États-Unis et trop loin de Dieu », selon l'expression du président Lazaro Cárdenas, c'est-à-dire selon une inspiration occidentale qui ne prend pas suffisamment en compte le « mode social de gouvernement » et les gouvernances locales. Finalement, le défaut d'information favorise le maintien des caciques faute de liens et d'engagements avec leur base, étant eux-mêmes engagés dans les instances corporatistes.

Conclusion

La structure juridico-institutionnelle s'est largement ouverte en 1992 et les pratiques populistes, si elles n'ont pas disparues, ont subi un important revers qu'a confirmé l'accès au pouvoir présidentiel du parti libéral. Le nouveau cadre est beaucoup moins sujet à la critique qu'auparavant, ce qui conduit à porter l'analyse de la régulation sur d'autres facteurs. L'interaction des acteurs au sein des gouvernances locales est au cœur des problèmes et, au-delà, ce sont les structures anthropologiques et le système politique local qu'il faut approfondir. Dans une société cloisonnée, la participation sociale n'a pas seulement le mérite de rapprocher les programmes d'appui des besoins, comme c'est le cas dans les pays occidentaux, mais aussi de donner aux dirigeants et aux institutions les moyens de prétendre à une légitimité auprès de la population.

Outre l'ouverture institutionnelle, un élément essentiel pour concrétiser la participation concerne la diffusion de l'information. À la conscientisation d'origine officielle, il faut moins ajouter des connaissances que rendre publique la parole des différents usagers afin de limiter les oppositions radicales et les discours de façade, de rapprocher les acteurs et d'engager un processus de compréhension mutuelle : c'est la condition préalable pour engager les négociations. La régulation de l'usage des ressources collectives et des solutions durables aux crises environnementales, en particulier pour l'eau, exigera du temps. Pour le lac de Chapala, il est peut-être trop tard, mais il ne doit pas cacher les enjeux de la régulation non seulement pour la protection des autres milieux humides mais aussi pour préserver la convivialité quand les conflits vont croissant.

Bibliographie

- ABOITES AGUILAR L. (1998). *El Agua de la Nación – Una historia política de México (1888-1946)*, Ciesas, 190 p.
- ARGUETA A. & TOLEDO V.M. (1993), "Naturaleza, producción y cultura en una región indígena de México: las lecciones de Pátzcuaro", in Enrique Leff y Julia Carabias (coord.), *Cultura y manejo sustentable de los recursos naturales*, vol. 2, CIIH-UNAM, Miguel Angel Porrúa.
- BRUN G. (1985), *Technocrates et technocratie en France (1914-1945)*, Paris, Albatros.
- CADF (1994), *Agua. Una nueva estrategia para el Distrito Federal*, México, D.F..
- CNA (1993), *Encuesta para estimar las necesidades, características y potencialidades de participación de productores ante la propuesta de modernización hidroagrícola a nivel parcelario, para un uso más eficiente del agua y otros recursos asociados*, México D.F., México: CNA.
- CNA (1998), *Unidad de programas rurales y participación social coordinación de consejos de cuenca, Los consejos de Cuenca en México, Definiciones y alcances*, CNA & SEMARNAP, 42 p.
- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, *Ley de participación ciudadana del distrito Federal*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el día 21 de diciembre de 1998.
- DGCOH (1997), *Plan maestro de agua potable del Distrito Federal, 1997-2010*, México D.F.
- DIAZ-POLANCO H. (1984), *Agricultura y sociedad en el Bajío (siglo XIX)*, Juans Pablo ed. México. 139 p.
- DYRNES G.V, MARAÑÓN P.B. (2001), "Changes in the local availability of water and allocation of groundwater rights in Mexico", 14 p.
- GARCÍA BARIOS R. et. al. (2000), *Reformas rurales, instituciones económicas locales y formación del ingreso familiar en las comunidades indígenas y campesinas*, mimeo.
- GILLET V., OLLIVIER I. (2002), *Evolution des règles de gestion de l'eau superficielle et souterraine et impact du transfert*, Master of Science, Montpellier, Gestion Sociale de l'Eau, CNEARC, 116 p.
- GRAMMONT H.C. de coord. (1996), *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*, Plaza y Valdes ed., Unam Mexico, 485 p.
- HALL A. (2002), *Introducing water governance. A background paper for the dialogue on effective water governance*, Global Water Partnership..
- JAUBERT DE PASSA F. (1846), *Recherches sur les arrosages chez les peuples anciens*, Collection « Les Introuvables », 4 volumes.
- KLOEZEN W.H. (1998), "Water markets between Mexican water user associations", *Water Policy*, 1, pp. 437-455
- KLOEZEN, RESTREPO, MARMOLEJO, RAMIREZ (1998), *El desempeño de los módulos transferidos en el DR011 Alto Río Lerma*, IWMI.
- KLOEZEN W.H., GARCÉS RESTREPO C., JOHNSON III S.H. (1997), *Impact assessment of irrigation management transfer in the Alto río Lerma Irrigation district*, México, International Irrigation Management Institute, Colombo, Sri Lanka, Research Report 15.
- LIBREROS V. (2002), *Diagnostico hidráulico de la delegación Coyoacán*, Mimeo, 4 p.
- LÓPEZ RAMÍREZ E. (1998), *Racionalidad campesina y recursos naturales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Doctorado en Sociología, UNAM, Enero.
- MARAÑÓN B. (2000), "La viabilidad de la organización de los usuarios para el manejo del agua subterránea en la Cuenca Lerma-Chapala", *Cuadernos de investigación social*, n° 2, Ed. IMTA, Enero-abril, p.7-15.
- MARAÑÓN B. (2000), Las Fuerzas impulsoras del abatimiento de aguas subterráneas en el Bajío. Cuadernos de investigación social n° 3. Ed. IMTA. Mayo-diciembre : 41-49.
- MOLLARD E., VARGAS VELÁZQUEZ S. (2002a), "¿Que se seque el pinche lago!" *Las asociaciones de usuarios de riego ante los retos ambientales (México)*, VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, Porto Alegre.
- MOLLARD E., VARGAS VELÁZQUEZ S., JOURDAIN D. (2002b), *La racionalidad del "derroche" del agua a nivel de los regantes*, AMH, XVII Congreso Nacional e Hidráulica, Monterrey, N.L.,
- MOLLARD E., VARGAS S. (2002c), *Actores, iniciativas y conflictos en situación de transición política e institucional. Un primer acercamiento a la cuenca Lerma-Chapala*, II Encuentro Lerma-Chapala-Santiago, Octubre de 2000, El Colegio de Michoacán.
- MONSALVO-VELAZQUEZ G. (1999), *Sostenibilidad de las asociaciones de riego en México*, IWMI, Serie Latinoamericana, n° 8. Mexico DF, Mexico. 83 p.
- MURILLO LICEA D. (2000), "La transferencia del Distrito de riego 011 Alto Río Lerma: confluencia de fenómenos comunicativos", *Cuadernos de Investigación Social*, 3, Semarnat-Imta, pp. 33-40.
- PALACIOS V.E., *Benefits and Second Generation Problems of Irrigation Management Transfer in Mexico*, EDI International Network on Participatory Irrigation Management Case Studies Series. <http://www.inpim.org>
- PERLÓ M., ESCALANTE A. & GONZÁLEZ A. (1998), *Diagnóstico, evaluación y propuestas del Sistema de Agua y Drenaje del Valle de México*, Fundación Rafael Preciado Hernández, México.

- RAMOS-OSORIO S., WESTER P. (2000), *El manejo del agua en la Cuenca Lerma-Chapala, Mexico*, Research Program on institutional support systems for sustainable local management of irrigation in water-short basins, IWMI, 50 p.
- REYES R., JAVIER Y MAYO ACEVES E. (1997), *Educación ambiental: Confrontando la realidad, Diagnóstico en la cuenca de Pátzcuaro*, Ed. Centro de Estudios Sociales y Ecológicos (CESE), Pátzcuaro, Michoacán, Octubre.
- SÁNCHEZ M.R. (1998), *La política nacional de aguas subterráneas*, Colegio de Michoacán & CEH, 11 p.
- SÁNCHEZ M.R. (1999), *El estado vs el Estado – Las disputas por el derecho a administrar*, Colegio de Michoacán, Mesa de trabajo : Balance Regional de las Políticas Agrícolas, 10 p.
- SAUL J.R. (1998), *Los bastardos de Voltaire: la dictadura de la razón en Occidente*, Barcelona, Editorial Andrés Bello, 582 p.
- SCOTT C.A., VELEZ E.P. & BOLANOS M. (1999), "Estimación del área regada con aguas subterráneas en la Cuenca del Lerma-Chapala", México, *Simposio internacional sobre Manejo Integral del Agua para Uso Agrícola*, 13 p.
- SEMARNAP et al., *Patzcuaro el lago que queremos. Informe sobre el estado de avance hacia el desarrollo sostenible en la región de la cuenca de Patzcuaro*, Ed. Semarnap, Marzo de 1997.
- SOLLIEC E., GOURHAND N. (2002), *Typologie d'arrosants et marché de l'eau. Analyse préalable de l'impact d'une banque de l'eau au Mexique. Modules d'Irapuato et Salvatierra, État de Guanajuato*, Institut de Recherche pour le Développement, Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua.
- TOLEDO V.M., ÁLVAREZ-ICAZA P., & ÁVILA P. (de.), *Plan Pátzcuaro 2000*, Friedrich Ebert Stiftung, 1992.
- TREVIÑO C.A.H., & DAVILA S.P. (2000), "Los cotas : ¿alternativa para el manejo organizado del agua en Guanajuato ? ". *Cuadernos de investigación social*, n° 2, Ed. IMTA, enero-abril, pp.17-27.
- VARGAS S., (1999), "Contradicciones socio políticas del proyecto de gestión integral de los recursos hídricos por cuenca hidrológica : el caso de la cuenca del Río Laja", IMTA, *Cuadernos de investigación social*, n° 1, pp. 29-37.
- VARGAS S. (2000), "Estrategias productivas y diferenciación socioeconómica en el distrito de riego 011", in *Cuadernos de investigación social*, n° 3, mayo-diciembre.
- VARGAS S., MURILLO D., ROMERO R. (2000), *Evaluación social del Módulo II Tepetitlán, Estado de México*, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Subcoordinación de Participación Social.
- VARGAS S., MONSALVO G., WESTER P.Y. (2000), "Cambios socioeconómicos y diferenciación productiva en los distritos de riego en la cuenca Lerma-Chapala, México", in C. Scott, P. Wester y B. Marañón-Pimentel (Ed.), *Asignación, productividad y manejo de recursos hídricos en cuencas*, IWMI, Serie Latinoamericana, n° 20.
- VERDEIL D. (1993), *Diagnostic agroéconomique et hydraulique du périmètre irrigué de la Begoña*. Master Développement Rural, Agropolis, Montpellier, sp.

territoires en mutation

Revue de l'U.M.R. 5045 du C.N.R.S. "Mutations des territoires en Europe" Université Paul Valéry, Montpellier III

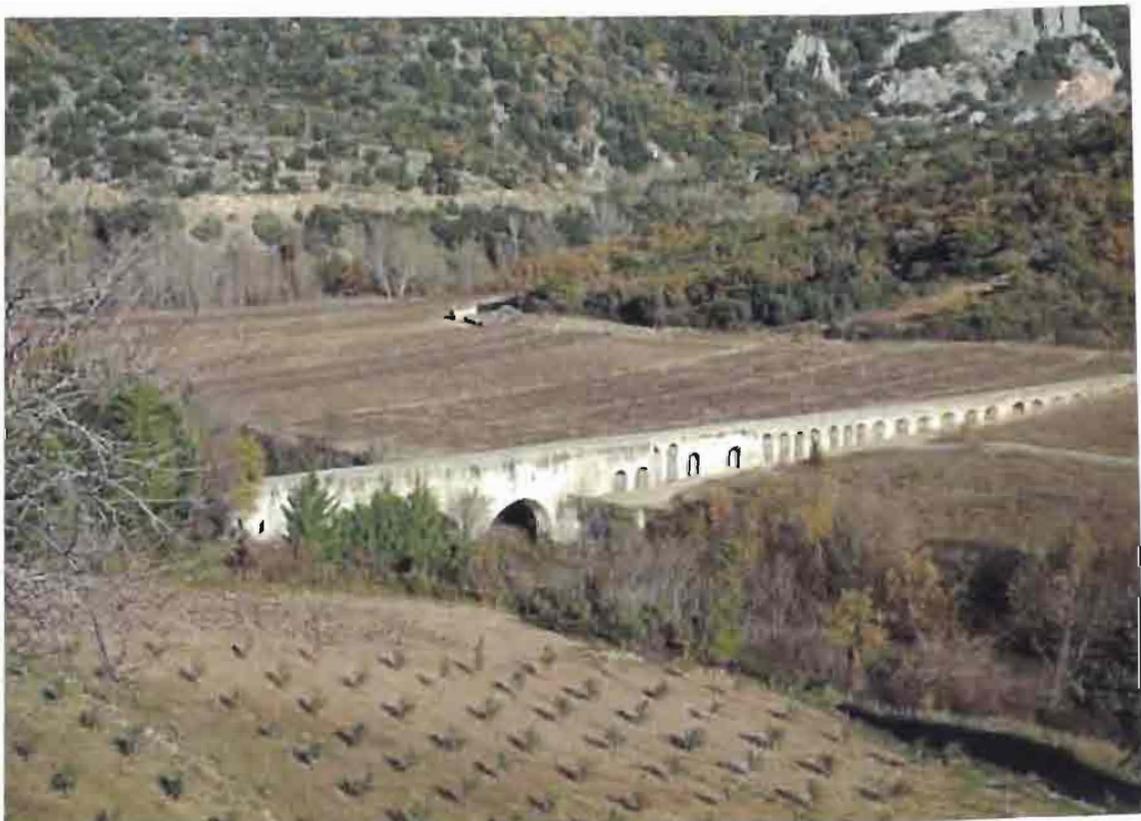
Novembre 2004 **12**

Anne RIVIERE-HONEGGER

Thierry RUF

(Coordinateurs)

LA GESTION SOCIALE DE L'EAU, CONCEPTS, MÉTHODES ET APPLICATIONS



TERRITOIRES EN MUTATION

Directeur de la publication :

Marie-Claude Maurel

Comité de rédaction :

Alain Berger, Olivier Deslondes, Michel Drain, Anne Honegger,
Marie-Claude Maurel, Pierre-Yves Péchoux,
Daniel Puech, Michel Roux

Comité de lecture :

Alain Berger, Olivier Deslondes, Michel Drain, Anne Honegger,
Marie-Claude Maurel, Pierre-Yves Péchoux, Daniel Puech,
Maria Halamska, Académie polonaise des Sciences,
Dimitri Goussios, Université de Thessalie,
Hans Friedrich Wollkopf, Université de Halle

Secrétariat de rédaction :

Marie-Claire Canet, Sylvie Hammel

Maquette et mise en page :

Marie-Claire Canet

Cartographie :

Stéphane Coursière

Diffusion :

Service des Publications de l'Université Paul Valéry
Route de Mende
34199 Montpellier Cedex 5

Impression :

Presses de l'Imprimerie
Université Paul Valéry

Dépôt légal : 4^e trimestre 2004

ISSN 1278-4249