

“Cuencas transfronterizas: espacios de expresión de lo político”
Colloque CIESAS Mexico - Janvier 2014

Les valeurs nationales dans les négociations internationales
Le conflit sur le Rio Bravo/Rio Grande en 2002

Eric Mollard¹

Avec les menaces de boycott de part et d'autre de la frontière et les injonctions réitérées des USA pour que le Mexique paie sa dette accumulée en eau, le conflit entre le Texas et le Chihuahua culmine en 2002. Il ponctue un épisode de sécheresse de plus de dix ans qui a mis à l'épreuve le traité international de 1944 qui fixe la répartition des eaux du Rio Bravo (ou Rio Grande). Pour le chercheur, la période de l'intervention politique est une fenêtre privilégiée d'observation non seulement des relations binationales, mais aussi des élites politiques et administratives de chaque pays. Nous examinons ici deux mécanismes qui construisent l'asymétrie de positions entre pays voisins :

- Des « gouvernances nationales » contrastées engendrent l'incompréhension politique.
- L'adhésion aux valeurs du dominant est en lien avec l'acceptation par l'élite

mexicaine d'une faiblesse nationale de la gestion de l'eau.

Autrement dit, l'élite mexicaine contribue à construire la domination de son voisin du nord. Si l'économie et les intérêts nationaux sont en jeu, la domination par les valeurs joue également un rôle. Au-delà des événements contingents qui émaillent le conflit, l'analyse structurale souligne l'importance de la perception de soi et de l'autre.

Au nord de la frontière, la domination est également internalisée même si elle n'est pas exprimée. Le comportement irrationnel des Texans, tel qu'il a été caractérisé par des chercheurs étatsuniens, s'explique par la mauvaise opinion de la gestion de l'eau au Mexique, idée que transmettent les mexicains eux-mêmes.

¹ Eric.Mollard@ird.fr IRD-GRED Gouvernance Risque Environnement Développement, Montpellier, France

En conclusion, nous insistons sur l'inanité de comparer deux gouvernances de l'eau à l'aune d'indicateurs internationaux inféodés au modèle de l'Etat de droit. La spécificité de la gouvernance nationale de l'eau devrait d'abord être reconnue par l'administration mexicaine.

CONTOUR MÉTHODOLOGIQUE

Peut-on aborder l'interaction entre deux pays sans caractériser au moins la gouvernance de l'un d'eux ? Une telle connaissance semble être en effet un pré-requis, ne serait-ce que pour repérer les arguments-clés dans le flot discursif des légitimations et des argumentaires. Cette gouvernance, au sens d'une manière de concevoir l'action publique au sein des interactions sociales qui caractérisent un pays, permet d'interroger l'apparence de coopération que les protagonistes cherchent à donner. De plus, caractériser une gouvernance permet d'émettre, par comparaison, des hypothèses sur l'autre gouvernance.

Si, de surcroît, l'interaction est conflictuelle et engage les protagonistes à cacher intérêts, valeurs et pouvoirs derrière des discours d'ordre général (Lolive 1997), la méthodologie d'étude doit dépasser le cadre convenu que fixent les parties. La dynamique du conflit reconstitué permet alors d'examiner l'interaction entre événements contingents (valeurs ad hoc, effets non escomptés, acteurs peu impliqués, psychologie des dirigeants, opportunisme, etc.) et schéma structural (intérêts et/ou valeurs et influences déterminantes). L'analyse identifie les intérêts et les stratégies qui organisent le conflit pour cerner la part des influences qui éclairent une gouvernance nationale. Cette dernière, qu'on a défini plus haut comme une manière de concevoir l'action publique, est plus généralement le fonctionnement réel, et pas seulement normatif, des institutions publiques et se rapproche, à ce titre, de la culture politique au sens de Lichterman et Cefai (2006) : « Culture structures the way actors create their strategies, perceive their field of action, define their identities and solidarities ».

Dans ce chapitre, je propose de définir structurellement une gouvernance nationale par les liens entre acteurs et par les valeurs partagées. Le point de départ est la gouvernance mexicaine avant d'envisager ses faiblesses et ses atouts dans un conflit transnational. Le partage des eaux du Rio Bravo en 2002 souligne l'importance de la perception de soi dans la construction de l'asymétrie. Pour commencer, une esquisse méthodologique précise les sources utilisées.

Notre premier contact avec la gouvernance de l'eau au Mexique a eu lieu lors des négociations pour sauver le lac Chapala au cours desquelles nous avons cherché à caractériser le comportement des principaux acteurs en conflit. La dispute ne concernait au départ que les agriculteurs des districts d'irrigation du Guanajuato et elle s'est envenimée jusqu'à l'affrontement verbal et institutionnel entre les gouverneurs du Jalisco (où se situe le lac Chapala) et du Guanajuato. Ce fut l'occasion d'analyser un Conseil de Bassin mis à l'épreuve de manière inaugurale puisque ces derniers sont nés de la loi de 1992 (Vargas et Mollard 2005 ; Mollard et alii 2006).

Comme le Conseil de Bassin Lerma Chapala était marqué par la nature de l'enjeu et la position des acteurs influents, une autre étude de conflit à l'échelle du bassin versant était nécessaire pour confirmer ou nuancer la caractérisation du comportement des acteurs. Or, le conflit sur le Rio Bravo venait opportunément d'éclater. Plus tard, toujours dans le souci de la généralisation recherchée, deux essais de caractérisation nationale et internationale ont été menés, l'un rassemblant les premières expériences des agences de bassin au Mexique (Vargas et Mollard 2005b) et l'autre compilant les expériences d'autres pays en la matière (Berry et Mollard 2010).

Le Rio Bravo ayant servi de premier niveau de comparaison, la démarche fut similaire à celle conduite antérieurement dans le bassin Lerma Chapala. Le conflit avec les Etats-Unis

avait conduit la Conagua (Commission Nationale de l'Eau²) à lancer des études techniques et sociales afin de disposer d'informations utiles pour la négociation et identifier les tensions prévisibles dues aux restrictions d'eau envisagées dans les négociations. Avec Roberto Romero (Romero et alii 2005), nous avons étudié les types d'usages de l'eau et les dynamiques territoriales de l'agriculture irriguée dans deux districts d'irrigation du Chihuahua dans le bassin du Conchos, les usagers de ce bassin étant accusés de la faiblesse de remplissage des barrages internationaux et du manque d'eau éprouvé par les usagers de l'aval, Texas et Tamaulipas. Rapidement, et comme dans le Lerma Chapala, nous nous sommes aperçus que les acteurs institutionnels des deux côtés de la frontière avaient construit l'image d'agriculteurs « archaïques », « gaspilleurs » et arc-boutés sur des routines d'un autre âge.

Cette construction élitiste et partagée sur la source des problèmes n'est pas forcément vraie, mais elle présentait l'avantage, pour les négociateurs, de marginaliser les agriculteurs dans la négociation et de démarrer cette dernière sur une base commune. Aucune étude n'a donc été demandée d'un côté ou de l'autre de la frontière pour vérifier cette conception d'agriculteurs archaïques. Il ne s'agissait d'ailleurs pas d'une spécificité du Rio Bravo car la même représentation avait été construite par les négociateurs, tous mexicains, au sein du Conseil de Bassin Lerma Chapala. Pour le Rio Bravo, l'étude très complète de Cyrus Reed, qui a tenté de faire le point des connaissances après le conflit en 2007, montre que cette représentation est au pire fautive ou, du moins, qu'elle n'est pas facilement vérifiable faute de données.

Conscients d'une vérité construite par les négociateurs sur des fondements incertains, nous étions armés pour examiner tous les discours émis par les uns et les autres. Cette approche critique n'a pas eu lieu par des entretiens directs, mais ultérieurement par les articles

² A l'exception de l'eau potable, la Conagua joue un rôle essentiel dans la gestion de l'eau au Mexique. Non seulement elle délivre les titres de concession, mais aussi elle gère directement nombre d'ouvrages et préside les Conseils de Bassin. La Conagua a subi une certaine déconcentration au cours des années 2000 sans effets significatifs sur le fonctionnement des Conseils de Bassin.

de presse, les rapports officiels et la littérature spécialisée parmi laquelle l'essai de synthèse de Reed (op.cit.) est essentiel. Ce corpus a d'abord permis de reconstituer la dynamique du conflit pour proposer ensuite, par la déconstruction des discours grâce à l'analyse des données hydrologiques, aux doutes des acteurs enquêtés et aux controverses émises par les chercheurs, grâce aussi aux travaux antérieurs sur les « gouvernances nationales », des hypothèses sur l'articulation de deux gouvernances contrastées.

LA « GOUVERNANCE NATIONALE » DE L'EAU

Une première phrase-clé éclaire la position mexicaine dans le conflit du Rio Bravo :

“...and we saw that the amount of water was no longer sustainable in our dams to meet water concessions to the districts” (in: Reed 2007).

Elle montre que la Conagua et les négociateurs mexicains reconnaissent la responsabilité de la gestion nationale. Les négociateurs partent perdants, ce que confirme l'ambassadeur mexicain en charge des négociations :

“The drought problem that started in 1992 resulted in, at least on the Mexican side of the Rio Grande/Rio Bravo Basin, a decrease of water availability by about 80 percent. That meant we did not have enough water to comply with our obligations under the treaty. But it was not enough to wake us up to the fact that we had to change the way that we use water. We continued with *abusive practices*. Had we stopped those abusive practices, we would have saved some water and been able to comply with our obligations under the treaty” (Székely 2003).

Ces affirmations ne sont pas des constructions locales, c'est le refrain entendu chez les agents de la Conagua dans tout le pays. Nous cherchons à cerner d'abord l'origine d'une narration qui traverse les périodes et fait partie du patrimoine administratif. Comme cet argumentaire

engendre des pratiques et des projets, nous nous penchons sur les conditions politiques de cette permanence, c'est-à-dire sur la nature du pouvoir d'une agence fédérale insensible à la remise en cause. Dans le deuxième paragraphe, nous examinons les conséquences de l'usage d'un tel argumentaire « génétique » dans une négociation internationale. Enfin, nous ébauchons le « style mexicain » de gouvernance de l'eau au regard du style mis en place aux Etats-Unis dans l'affaire du Rio Bravo.

L'interaction entre administration fédérale et usagers débute avec l'irrigation. Sur le plan technique, les zones irriguées avec de l'eau de surface éprouvent un besoin continu d'eau. En effet, l'irrégularité annuelle des pluies et du remplissage des barrages alimente l'angoisse du manque d'eau. Alors qu'un barrage suffisamment rempli approvisionne les ayants-droits sans restriction, les périodes déficitaires produisent des difficultés à la fois aux agriculteurs affectés, qui perdent une partie de leur revenu, et aux associations, dont les règles de partage du déficit engendrent des conflits. Pour leurs leaders comme pour les usagers, la variabilité annuelle justifie une sécurisation avec toujours plus d'eau. Quand, de plus, l'autorité publique est jugée peu crédible dans l'application des règlements, les usagers appuient régulièrement leurs demandes et leur détermination par des manifestations visibles (routes barrées, occupation des barrages fédéraux) pour que l'eau des barrages serve l'irrigation en priorité.

Aussi tout prélèvement d'eau dans un barrage est-il mal vécu y compris pour quelques pourcents du volume total destinés, par exemple, à l'eau potable urbaine. Si le volume en cause est négligeable en moyenne, ce prélèvement est mal vécu dans les années de faible stockage. Prélever pour l'eau potable, c'est-à-dire toutes les années quel que soit le niveau de remplissage du barrage, produit du mécontentement comme l'atteste depuis quelques années le conflit du DR041 de la Vallée Yaqui dans le Sonora.

La Conagua ignore la demande de sécurisation de l'eau émise par les usagers. Chaque année, le volume disponible est simplement à répartir selon les droits prévus par la loi. Officiellement, elle ne reconnaît que le manque physique d'eau faute de comprendre la pénurie sociale dont l'origine est géographique (inégalité entre et au sein des associations), temporelle (incertitude de l'accès à l'eau entre les années) et politique (méfiance des usagers envers l'administration). Par exemple, les districts d'irrigation qui connaissent un manque d'eau en bout de canaux en années déficitaires sont considérés comme manquant d'eau de manière absolue. Le diagnostic du manque absolu d'eau, erroné puisque plus d'eau ne résout pas le déficit dans les portions terminales des canaux, évite de prendre en compte la défiance des usagers envers les institutions et les inégalités dans l'irrigation. Il débouche sur les sempiternels projets de réservoirs supplémentaires et d'économies d'eau agricole sans mettre un terme à l'accaparement par les puissants.

La narration de la Conagua qui se déploie autour du manque absolu d'eau est renforcée par l'explication donnée à cette rareté : l'attribution de titres de concessions en excès par rapport aux disponibilités en eau. Le manque d'eau et l'explication font système au point que le discours officiel ne peut parler de l'un sans l'autre. De plus, l'explication s'appuie sur une autre méta-narration propre aux technocraties. En effet, les technocraties haïssent les compromis politiques vers qui elles renvoient l'explication des difficultés de gestion (Brun 1979). Avec l'explication de la « surallocation » antérieure des droits, l'administration estime que la cause des pénuries est l'excès de titres de concession émis par les administrations précédentes par rapport aux disponibilités en eau. L'explication s'inscrit donc dans la représentation sociale des fonctionnaires qui critiquent les compromis de la classe politique au détriment de l'intérêt public et de la raison technique. Ayant eux-mêmes peu confiance dans leur système politique et leurs institutions, accuser l'administration

antérieure s'inscrit dans leur vision de la société mexicaine. La pénurie d'eau devient une « évidence », la surallocation la cause et la sujétion de l'administration au politique le moteur.

Il est possible que des titres aient parfois été émis en surnombre dans le passé, mais plusieurs éléments réduisent la portée de la généralisation donnée par la Conagua. D'abord, elle n'est pas supportée par les faits. En effet, les crises interviennent en période prolongée de déficit pluviométrique et de faible remplissage des barrages. Dans le cas du Lerma Chapala entre 1980 et 2003 comme dans le cas du Rio Bravo entre 1990 et 2003, il s'agit de longues périodes dont l'occurrence n'avait pas été rencontrée dans les séries historiques disponibles (qui remontent aux années 1930 et parfois 1900). Il était donc impossible pour les administrations antérieures de prendre en compte un aléa jamais vu auparavant. De plus, des exemples avérés de manipulation des données hydrologiques ne permettent pas de savoir si elles ont été généralisées. Il est vrai que ces cas alimentent la méfiance des fonctionnaires envers la sphère politique. Aussi après plusieurs années de diminution du lac Chapala (perte de 90% du volume en 2003), un premier accord de répartition au sein du Conseil de Bassin Lerma Chapala a été signé en 1992. On sait que le modèle hydrologique construit par les experts a été modifié par le ministère de l'agriculture de l'époque (Carlos Hank Gonzalez) pour éviter un conflit avec les agriculteurs. L'algorithme de répartition annuel de l'eau stockée dans les barrages selon le niveau du lac ne prend pas en compte les années les plus sèches des séries historiques de pluie pour faire croire à l'existence de volumes supplémentaires. Cette surallocation concernait une période exceptionnelle de plusieurs années consécutives déficitaires et nous ne disposons pas d'éléments pour généraliser un tel comportement.

De 1992 à 2003 le Rio Bravo a également connu plus de dix ans de déficit pluviométrique dans la Sierra avec, pour conséquence, le remplissage insuffisant des barrages. Malgré le caractère inédit d'un tel épisode, l'argument de la surallocation a été brandi par la

Conagua. Mais si la Conagua assène sans nuance ni incertitude l'explication classique du manque d'eau en tous temps et en tous lieux, c'est qu'elle ne fait face à aucun contradicteur ni contrepouvoir. Il faut donc qu'elle dispose d'une autonomie au sein de la gouvernance politique en plus de l'appui des agriculteurs qui sont un allié naturel dès que de nouveaux barrages et des projets d'économie d'eau sont en jeu.

Par conséquent, la « psychologie » de l'administration doit être complétée par l'analyse de la nature de son pouvoir et ce pouvoir dépend de la place que l'administration occupe dans la gouvernance nationale. La Conagua bénéficie en effet d'une marge de manœuvre plus ample que celle des administrations des pays du Nord où la loi circonscrit le périmètre d'action de l'administration tout en la rendant autonome du Parlement.

L'indépendance légale des administrations du Nord est renforcée par sa relative proximité avec la population, qui peut à l'occasion défendre cette indépendance selon l'idée que la loi appliquée est juste pour tous (Mollard 2014). Dans cette configuration, l'administration peut jouer dans une certaine mesure un rôle de garde-fou voire de contrepouvoir aux décisions autoritaires.

Au Mexique, la gouvernance est différente puisque la méfiance envers ce qui incarne l'autorité publique est notoire. En effet, la classe politique agit de manière discrétionnaire et le mauvais exemple ne la rapproche pas de la population. Les affaires de corruption, y compris dans le secteur de la justice, confirment la suspicion généralisée. Alors que de telles affaires existent dans tous les pays, aucune fiction républicaine d'une loi appliquée à tous et pour l'intérêt public n'adoucit au Mexique la méfiance envers les institutions. De même, alors que le droit est appliqué à maintes reprises et qu'il est constamment sollicité par les parties (comme dans le cas du conflit Yaqui contre l'aqueduc d'Hermsillo), il ne parvient pas à générer de la confiance.

Dans un contexte où chacun peut témoigner de la permanence de l'illégalité, une part non négligeable de la population n'est jamais loin de demander le retour de l'autoritarisme au nom de l'état de droit ou de la justice. Pour éviter une telle dérive, l'administration tient un rôle ambivalent. D'une part, elle n'a pas les moyens d'appliquer toute la loi. Plusieurs processus sont mis en œuvre pour éviter qu'elle puisse le faire. Par exemple : la loi est conçue de manière vague ; les fonds votés par le Parlement ou décidés par l'exécutif pour contrôler les usages manquent ; les pressions politiques exercées contre les fonctionnaires zélés conduisent à leur mutation.

D'autre part, l'administration organise les programmes destinés aux quartiers et aux villages. Or ces actions s'inscrivent dans la gouvernance clientéliste et alimentent directement le marchandage politique au profit du parti politique au pouvoir. Ce peut être au moment des élections ou à la demande d'un gouverneur pour apaiser un conflit quand, par exemple, la Conagua construit des réservoirs collinaires à l'aval pour compenser la perte d'un droit d'eau à la suite de l'accaparement irrégulier par les villages de l'amont, ou encore quand elle apaise un conflit entre deux villages en leur promettant, à chacun, plus d'eau (situations dans le Morelos). A condition de couvrir ce type de pratiques et sans jamais parler de clientélisme, la Conagua obtient alors une marge substantielle de liberté. La condition expresse est de ne pas interférer avec le politique, le fonctionnaire ne bénéficiant d'aucune protection contre son licenciement. Dans ce contexte, l'administration peut décider et parler et cette liberté surveillée est d'autant plus facile que la vision du monde des fonctionnaires fait miroiter à la nation la narration de l'état de droit, de l'égalité devant la loi et du développement. Il s'agit d'une utopie puisque le clientélisme fonde la gouvernance et sert la classe politique. Mais cette fiction de modernité alimente en permanence le projet national de dépassement des défaillances momentanées.

Le projet technocratique sous-estime les rapports sociaux de domination et méprise la sphère politique pour son compromis permanent. Un tel « néo-saint-simonisme » est pur et dépolitisé par l'absence de contre-pouvoir dans la société civile et dans l'opposition politique. En effet, la Conagua ne rend des comptes qu'à l'exécutif qui la laisse agir et parler tant qu'elle n'interagit pas avec les pratiques politiques.

La conséquence de cette liberté sous contrôle politique est que cette technocratie exacerbée éprouve un besoin permanent de légitimité qu'elle puise dans les référentiels internationaux selon deux voies. La première telle la gestion intégrée des ressources lui convient naturellement par son inspiration dirigiste et technique. La seconde voie, qui concerne la participation sociale ou la protection de l'environnement, n'est pas immédiatement utilisable et passe par l'élite politique qui est sensible à l'image de modernité qu'elle se donne face au pays. Ces deux dimensions sont incorporés dans les paquets discursifs et programmatiques de la Conagua au point d'entendre, parmi les fonctionnaires, une défense de la participation sociale ou de la privatisation de l'eau comme seule manière de résoudre des conflits et de faire accepter un prix de l'eau « normal » (absolument pas comme un moyen de renforcement démocratique).

Les référentiels choisis parmi les propositions des organisations internationales présentent la constante de leur dépolitisation. Cette condition est d'ailleurs leur seule chance de succès auprès des administrations du Sud et les organisations internationales se gardent bien de proposer des référentiels politisés qui prennent en compte les dominations et les structures de pouvoirs. Ces référentiels de type économique, institutionnel et technique taisent toute détermination sociale, appuient la culture d'ingénieurs des administrations nationales et bénéficient même des effets de consolidation mutuelle des narrations. Loin de modifier les pouvoirs au sein des gouvernances nationales, les référentiels consolident à la fois les pouvoirs établis et les narrations dominantes. Il serait alors vain d'imaginer infléchir le

pouvoir ou la responsabilité de l'administration dans la gestion de l'eau sans prendre en compte la gouvernance dans son ensemble, en particulier sa dépendance du politique, sa liberté surveillée et son apport à la narration. Elle ne peut être durablement réformée, si telle était la volonté de le faire, qu'en modifiant simultanément les pratiques politiques. Les appels à la transparence et au droit à l'information malgré des lois récentes qui vont dans ce sens restent des vœux pieux dans la mesure où le clientélisme a besoin d'opacité pour ne pas montrer le caractère discrétionnaire, peu efficace et inégal des appuis aux quartiers et aux villages.

LA TECHNOCRATIE DANS UNE NÉGOCIATION TRANSFRONTALIÈRE

Dans le cadre d'une négociation internationale, mentionner la surallocation des titres et la mauvaise gestion passée place le Mexique dans le rôle du perdant. En confirmant les stéréotypes en vigueur aux Etats-Unis, la surallocation crée une croyance partagée qui biaise la négociation dès le départ. L'asymétrie performative entre les deux pays découle, pour le Rio Bravo, de l'adhésion aux valeurs du dominant et donc de l'acceptation de la domination sans que la domination soit réelle. Il n'est même pas sûr qu'on puisse affirmer que la domination est anticipée quand la mauvaise gestion au regard des normes internationales est internalisée par l'élite mexicaine.

L'acceptation des faiblesses de la gestion de l'eau par l'élite mexicaine est renforcée par la rationalité de ce type de comportement. En effet, le Mexique a appris à connaître son voisin : la reconnaissance d'une faiblesse institutionnelle conforte les Etats-Unis dans la supériorité de sa gouvernance et les retards d'application du traité et des actions publiques frontalières, tel le traitement des eaux urbaines internationales, aiguïssent l'impatience du dominant et débouchent sur l'octroi d'aides financières. Pour le Rio Bravo les atermoiements

mexicains et même les contradictions entre acteurs (le président contre son administration, le Parlement contre le président) accélèrent le déblocage des crédits internationaux pour moderniser l'irrigation au Mexique.

Là encore, la posture du perdant devient gagnante tant vis-à-vis des USA qu'en interne au Mexique : d'abord au sein de la Conagua qui renforce la narration d'agriculture archaïque, de gestion administrative honteuse et de manque absolu d'eau ; ensuite entre la Conagua et la sphère politique du fait du contrôle social exercé par la Conagua sur les agriculteurs et l'absence de conflit majeur avec les gouverneurs des états frontaliers. Chaque acteur obtient un gain de cette défaite collective qui reconnaît la faiblesse institutionnelle contre l'impression d'avoir gagné et contre l'appui financier des Etats-Unis. Le prix à payer est la consolidation de la représentation sociale du manque de crédibilité des institutions mexicaines. Cette perception fait déjà partie de l'ethos de la Conagua qui n'a pas à forcer le trait car elle y croit.

Sur ces hypothèses, nous avons reconstruit de manière structurale, c'est-à-dire au-delà des épisodes contingents, la stratégie mexicaine pour rendre compte de la dynamique du conflit. A partir de 1992 débute une longue période de déficit pluviométrique qui empêche le remplissage des barrages plusieurs années consécutives. Des restrictions précoces affectent les usagers du Texas et du Tamaulipas dans le respect du Traité de 1944. Le traité prévoit un bilan hydrologique et une répartition entre les deux pays par cycle de cinq ans. Il autorise aussi le report du déficit cumulé au cycle suivant. La « dette » mexicaine, comme on l'appelle, ne cesse de croître et la pression pour son « remboursement » s'accroît du côté étatsunien. Les interventions politiques s'accroissent aux élections de George Bush et de Vicente Fox aux présidentielles de 2000, puis de Rick Perry en 2002 au Texas.

Le Mexique tente de renégocier sa dette pour ne pas pénaliser ses agriculteurs mais les Etats-Unis exigent l'application du traité. Le président Vicente Fox nouvellement élu fait le

pari du retour rapide à la normalité des pluies pour deux raisons. La première concerne le rapprochement des USA qui fait partie du changement qu'il veut impulser à la politique mexicaine. La seconde concerne sa défiance ancienne de la Conagua. Il avait fait de l'eau un axe de lutte contre les agences fédérales quand il était gouverneur du Guanajuato. Au début il exige l'application du traité au détriment des usagers mexicains alors que les barrages du bassin du Conchos sont peu remplis. Plus tard, le prolongement du déficit pluviométrique met un terme à ce pari et la minute 307 du traité signée par les deux présidents doit être annulée en invoquant la clause de sécheresse extrême du traité. On peut donc verser l'épisode du président Vicente Fox dans les facteurs contingents du conflit d'autant plus que son attitude n'a accru qu'à la marge l'irrationalité des Texans.

Du côté texan, la tension devenue « irrationnelle » (Kelly et alii 2001 ; Walsh 2004) éclaire la gouvernance étatsunienne en rapport avec la gouvernance mexicaine. Le moindre mémoire non validé officiellement ou rapport d'une officine locale est utilisé pour accuser le Mexique. Même la visite des barrages presque vides organisée par le gouverneur du Chihuahua en 2001 n'apaise pas les Texans. Plusieurs facteurs entretiennent l'irrationalité des demandes texanes : d'abord, les élections au Texas conduisent Rick Perry à appuyer les demandes des agriculteurs texans. Rick Perry dépend à double titre de George Bush : d'abord parce que ce dernier est l'ancien gouverneur du Texas et ensuite parce que la solution sera fédérale. Le candidat Perry a tout intérêt à appuyer sans réserve ses concitoyens texans sans même chercher à les ramener à la raison (Mollard 2013). Ensuite, la parenthèse Vicente Fox a enseigné aux Texans qu'en « montrant les dents », le Mexique fournissait le peu d'eau dont il disposait ; enfin, l'attitude perdante de la Conagua qui reconnaît la mauvaise gestion de l'eau au Mexique fournit un coupable tout trouvé.

En 2004, la tension entre les deux pays diminue avec le prêt octroyé par la Banque de Développement d'Amérique du Nord (BDAN) pour la modernisation des dizaines de milliers

d'ha irrigués du Conchos. La condition du prêt : rétrocession de l'eau économisée avec acceptation par les agriculteurs est satisfaite par un tour de passe-passe. En effet, la Conagua n'a précisé, dans les réunions avec les agriculteurs du Conchos, ni la destination de l'eau économisée ni l'ordre de grandeur des volumes concernés. Plus tard, le retour des pluies a permis au Mexique de rembourser sa dette.

Bien que l'épisode déficitaire ait été exceptionnel et que le Conchos ait précocement souffert du déficit (Reed 2007), la Conagua a maintenu l'explication du surnombre de titres. Aucune incertitude ni débat n'est venu entacher une croyance peu étayée par les faits. Cette affirmation classique d'une agence technocratique à l'excès a affaibli la position mexicaine dans la négociation. Faute de traiter d'égal à égal, le Mexique a perdu des opportunités, celle de profiter des circonstances internationales défavorables aux Etats-Unis (cf. supra) et celle de négocier précocement la clause de sécheresse extraordinaire.

Sur le plan interne, la Conagua sort victorieuse du conflit : elle ne s'est pas confrontée aux exécutifs fédéraux et étatiques, elle a évité l'extension du conflit aux usagers et elle a contribué à l'octroi du prêt international. Le prix à payer était d'accepter la « mauvaise gestion nationale », ce qui a confirmé les normes en vigueur tant du côté étatsunien que mexicain. La méfiance des mexicains dans leur gouvernance sort inaltérée et même renforcée au sein d'une négociation internationale. La gouvernance clientéliste avec ses valeurs d'autodépréciation est un système résilient.

GOVERNANCES TRANSNATIONALE ET NATIONALE EN PERSPECTIVE

La coopération nouée autour des fleuves qui lient le Mexique et les Etats-Unis donne la possibilité d'examiner l'articulation de deux gouvernances contrastées : celle du monde anglo-saxon qui privilégie la recherche de consensus du fait des coûts juridiques élevés dès

lors que les parties font appel aux tribunaux ; et celle du Sud où la flexibilité envers le droit est, pourrait-on dire, de rigueur. De plus, le moment du conflit par une construction de normes et un jeu de pouvoir qui deviennent plus visibles est une situation propice pour examiner des gouvernances au-delà des apparences. Aussi les deux gouvernances ne sont-elles pas sur un strict pied d'égalité par le simple jeu de l'histoire. L'histoire coloniale puis l'histoire depuis l'Indépendance ont conduit les élites à idéaliser l'Etat de droit avec un dispositif de mesures de performances inféodé aux pays occidentaux. La conséquence est la dépréciation de la gouvernance du Sud par tous, y compris dans le Sud. Une telle dévalorisation construit l'asymétrie des valeurs sans même que le pays du nord intervienne. Si le pays du nord a internalisé une certaine minoration du pays voisin, cette dépréciation ne cesse d'être confortée par l'attitude du Sud. Il est possible qu'une certaine arrogance prévale dans certains cercles aux Etats-Unis, mais ce n'est ni l'argent, ni l'arrogance généralisée qui expliquent la domination. Elle s'explique d'abord par le système international où les pays du sud et ses élites ne cessent de prendre exemple sur les pays du nord.

Le président Vicente Fox, quand il a fait cavalier seul pendant une année contre son administration et ses agriculteurs, a renforcé les valeurs texanes sur la faiblesse de la gestion mexicaine. Le pari présidentiel et la posture perdante de l'ensemble de l'élite mexicaine n'ont pas donné au Mexique la possibilité de profiter des faiblesses de George Bush qui avait besoin d'alliés après le 11 septembre 2001 et avant la guerre en Irak. Curieusement, faux-pas contingents et valeurs structurelles ont servi la stratégie du dominé qui, en acceptant sa faiblesse, a accéléré la mise en place d'une solution (sous la forme de la modernisation de l'irrigation du bassin du Conchos). La conséquence de cette domination acceptée est cognitive quand tout renforce la crédibilité de la narration mexicaine et texane qui, pourtant, est loin d'être vérifiée comme on l'a vu.

Au-delà de la faiblesse de la posture mexicaine, une autre faiblesse éclaire la gouvernance nationale. Il s'agit de l'individualisme ou plutôt la grande marge de liberté des acteurs mexicains que tout oppose à l'entente étatsunienne entre agriculteurs, gouverneur et président (Mollard 2013). La fragmentation mexicaine tient à la gouvernance clientéliste et « feudéraliste » du pays (Ugalde 2012). Les trois grands protagonistes que sont le président, l'administration fédérale (SRE et Conagua) et le gouverneur du Chihuahua (qui appartient à un parti d'opposition), auxquels il faut ajouter les acteurs du Tamaulipas à l'aval ou le parlement fédéral, n'ont pas agi de manière concertée : le président a accepté tardivement la sécheresse extrême ; la Conagua a joué un rôle prépondérant parmi les négociateurs menés par le SRE (Ministère des Relations Extérieures) ; quant au gouverneur du Chihuahua, il a attisé le conflit en déclarant que l'eau était du Chihuahua en dépit des accords internationaux et des lois fédérales ou en faisant occuper un barrage fédéral par la police d'Etat. De son côté, le Parlement a agi contre le président.

Malgré ces deux faiblesses, il faut reconnaître les bons résultats obtenus par le Mexique. Le prix payé fut la reconnaissance d'une prétendue mauvaise gestion de l'eau et la soumission aux normes du pays voisin, c'est-à-dire rien qui soit nouveau dans le paysage national. Le Mexique a fait patienter les acteurs intransigeants jusqu'au retour des pluies et il a obtenu un appui financier. Il a aussi contrôlé l'extension du conflit du Tamaulipas par les canaux clientélistes et a su obtenir l'accord des agriculteurs du Conchos suite à la clause qui conditionnait l'octroi du prêt de la BDAN.

De manière structurale, le Mexique a su gérer le conflit du Rio Bravo et il a même gagné sur le plan des normes puisqu'il ne s'est pas renié. Les acteurs nationaux ressortent confortés dans leur statut et dans leur vision. Certes, le président Vicente Fox a privilégié le Texas sur le Tamaulipas avec un coût important pour les finances publiques, mais l'argent n'est pas au centre du conflit. Le Mexique n'est pas un pays pauvre et l'argent dépensé pour

le Tamaulipas et le Chihuahua fait partie de la redistribution interne. L'appui temporaire de Vicente Fox au Texas a souligné une bonne volonté qui, si elle n'a pas réduit les prétentions texanes puisqu'il suffisait de demander pour obtenir, a facilité le déblocage du prêt de la BDAN. La fragmentation des acteurs mexicains a joué en faveur du Mexique dès lors que ce dernier acceptait sa position de dominé.

Si l'argent, les pouvoirs et les intérêts des acteurs nationaux (les agriculteurs du Tamaulipas ont été sacrifiés) ont joué un rôle, les normes ont contribué à l'effet d'asymétrie entre les pays. Tous reconnaissent que le clientélisme est une gouvernance inférieure au modèle occidental d'Etat de droit d'observance relativement stricte. Chacun évalue la gouvernance mexicaine à l'aune de ce type de démocratie. Pourtant, dans 20, 50 ou 100 ans comme il l'a été au cours du dernier siècle, on continuera à le faire sans que les choses aient évolué. En effet, une évolution vers la démocratie occidentale est peu probable quand on observe le verrouillage des rôles et des attentes des acteurs : le clientélisme est un système à part entière et pas une étape vers le modèle occidental (Beekers et van Gool 2012). Chaque gouvernance a ses atouts et ses faiblesses et le conflit du Rio Bravo n'a fait que conforter les normes et les stéréotypes. Les élites des deux pays doivent prendre en compte la spécificité de leur gouvernance sans chercher à juger l'une par rapport à l'autre. Les postures d'imitation et de domination seront remises en cause le jour où chacun prendra en compte la nature spécifique du clientélisme.

Que dire de la place de la Conagua dans les négociations : doit-elle être renforcée comme condition de l'état de droit ? Ou bien doit-elle être réduite comme de nombreux auteurs le demandent du fait de son manque de sensibilité sociale et des faibles résultats de ses actions ? Une réflexion globale est nécessaire car chaque administration fait partie de la distribution des rôles fixée dans la gouvernance nationale. Au Mexique, la gouvernance clientéliste fixe la liberté et le rôle de l'administration. Si cette gouvernance dans son

ensemble n'est pas prise en compte, il y a peu de chance que le rôle de la Conagua change dans le futur.

o O o

Références

Beekers Daan, Bas van Gool, 2012. From patronage to neopatrimonialism. Postcolonial governance in Sub-Sahara Africa and beyond. African Studies Centre, Leiden, The Netherlands. ASC Working Paper 101

Brun Gérard, 1979. Technocrates et technocratie en France, 1918-1945. Albatros

Berry Kate A., Eric Mollard ed., 2010. Social Participation in Water Governance and Management: Critical and Global Perspectives Earthscan, 328 pages

Kelly, Mary, Arturo Solís and George Kourous. 2001. The Border's Troubled Waters: Parts I and II. Borderlines 9(10)

Lichterman Paul, Cefaï Daniel, 2006, « The idea of political culture », The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis, R. Goodin et C. Tilly éd., Oxford, New York, Oxford University Press, p. 392-414

Lolive Jacques, 1997. La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée. Politix 10 (39) : 109-130

Mollard E., Vargas S., Wester Ph., 2006. The Lerma-Chapala Basin, Mexico. Report for the Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture. Comparative study on river basin development and management. IWMI. IRD-IMTA and Wageningen University. 500 p.

Mollard Eric, 2012. Irracionalidad y desconfianza en el conflicto del Río Bravo. In: Vargas et alii. Los conflictos por el agua en México: caracterización y prospectiva: 201-224

Mollard Eric, 2013. Structural Analysis of a Transboundary Conflict. Interests and Values in the Rio Bravo Basin. Conference TWAM Transboundary water management across borders and interfaces: present and future challenges, Porto, Portugal.

http://ibtwm.web.ua.pt/congress/Proceedings/papers/Mollard_Eric.pdf

Mollard Eric, à par. Agua y Violencia. Reflexiones sobre la violencia ambiental. Un. La Ceiba, Honduras-UAM Lerma, México.

Mollard Eric, à par. Las influencias internacionales en la historia nacional: el agua en México.

Reed Cyrus B. H., 2007 The Texas-Mexico water dispute and its resolution (?): Agricultural liquid and land practice and discourse along the Rio Conchos, Chihuahua, 1990—2005 -The University of Texas at Austin. Geography ProQuest, 680 pages

Romero Pérez Roberto, Julien Monnier, Régis Miqueu. 2005. Organización social y conflictos por el agua en los distritos de riego de la cuenca del río Conchos. In: Vargas Velázquez S.

(ed.), Mollard Eric (ed.). Problemas socio-ambientales y experiencias organizativas en las cuencas de México: 368-385

Székely Alberto 2003. Speech at the Albert E. Utton Memorial Water Lecture.

<http://wri.nmsu.edu/publish/watcon/proc48/szekely.pdf>

Vargas Velázquez S. (ed.), Mollard Eric (ed.). 2005. Los retos del agua en la cuenca Lerma-Chapala: aportes para su estudio y discusión. México: IMTA; IRD. 247p.

Vargas Velázquez S. (ed.), Mollard Eric (ed.). 2005b. Problemas socio-ambientales y experiencias organizativas en las cuencas de México. México: IMTA ; IRD. 386p.

Ugalde, Luis Carlos, 2012. Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012. Editorial: AGUILAR, México pp. 190

Walsh, Casey. 2004. "'Aguas Broncas': The Regional Political Ecology of Water. Conflict in the Mexico-U.S. Borderlands." *Journal of Political Ecology* 11: 45-60