



HAL
open science

Comment collaborer dans un système de gouvernance polycentrique des ressources naturelles ? Enjeux et défis de la coordination du Programme Conjoint des Nations Unis pour la gestion de l'eau et de l'assainissement au Mexique

Amélie Boissonnet

► To cite this version:

Amélie Boissonnet. Comment collaborer dans un système de gouvernance polycentrique des ressources naturelles ? Enjeux et défis de la coordination du Programme Conjoint des Nations Unis pour la gestion de l'eau et de l'assainissement au Mexique. Science politique. 2010. dumas-00809403

HAL Id: dumas-00809403

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00809403>

Submitted on 9 Apr 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

Université Pierre Mendès France

Institut d'Études Politiques de Grenoble

Amélie Boissonnet

Comment collaborer dans un système de gouvernance polycentrique des ressources naturelles?

Enjeux et défis de la coordination du Programme Conjoint des Nations
Unies pour la gestion de l'eau et de l'assainissement au Mexique.

Octobre 2010

Master 2 « Organisations Internationales: OIG, ONG »

Sous la direction de Stéphane La Branche

Université Pierre Mendès France

Institut d'Études Politiques de Grenoble

Amélie Boissonnet

Comment collaborer dans un système de gouvernance polycentrique des ressources naturelles?

Enjeux et défis de la coordination du Programme Conjoint des Nations
Unies pour la gestion de l'eau et de l'assainissement au Mexique.

Octobre 2010

Master 2 « Organisations Internationales: OIG, ONG »

Sous la direction de Stéphane La Branche

Remerciements

Je tiens à remercier mon directeur de mémoire, le Professeur Stéphane La Branche, pour ses conseils et son soutien dans mes démarches de recherche. Mes remerciements vont également au Professeur Jean-Paul Bozonnet qui a bien voulu faire partie de mon jury de soutenance.

Je remercie également M. César Augusto Herrera Toledo et Mlle Amanda Rodriguez de m'avoir guidée tout au long de mon stage et aidée à comprendre la mécanique complexe du Programme Conjoint des Nations Unies pour la gouvernance des ressources en eau au Mexique.

Plus généralement, je souhaite remercier toutes les personnes du Programme qui ont enrichi ce travail de leurs contributions.

Sommaire

Liste des sigles.....	7
Introduction.....	8
Chapitre 1: Cadre théorique.....	11
1 Conflictivité et interdépendance dans les régimes environnementaux: Les défis de gestion des systèmes de gouvernance.....	11
Gouvernance et régimes environnementaux: définitions.....	11
La fragmentation des systèmes d'action publique dans la gouvernance.....	13
La cogestion adaptative des écosystèmes	14
Interdépendance, conflictivité et cohérence d'un régime environnemental.....	15
2 Les enjeux de la gestion polycentrique des ressources en eau.....	18
L'enjeu de la collaboration dans les systèmes de gouvernance polycentrique.....	18
La Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE).....	20
Chapitre 2: Cas d'étude : Le Programme Conjoint des Nations Unies OPAS-1816 pour la gouvernance multiniveaux des services d'accès à l'eau et à l'assainissement au Mexique.....	23
1 La problématique la gestion de l'eau et de l'assainissement au Mexique.....	23
Des ressources abondantes mais sous pression.....	23
Le système de gestion de l'eau et assainissement au Mexique : Panorama politico-institutionnel	28
2 Le Programme Conjoint des Nations Unies OPAS-1816 pour le renforcement de la gouvernance polycentrique des ressources en eau.....	34
Le Programme Conjoint OPAS 18-16 : Présentation.....	34
La structure du programme : Un système de gouvernance polycentrique.....	37
Chapitre 3 : Collaborer dans un système de gouvernance polycentrique:	
Enjeux, défis, opportunités.....	39
1 Les difficultés de coopération au sein du PC OPAS-1816.....	40

Dispersion et absence de stratégie commune.....	40
Décalages spatiotemporels.....	43
Prévenir la fragmentation: L'incidence des problèmes de cohésion interne sur les objectifs du programme.....	44
2 Des opportunités de collaboration.....	45
Introduction: de la cohésion à la coordination.....	45
A. Un facteur structurel: la matrice du cadre logique.....	47
B. Avancer vers une même direction: la question du leadership.....	53
C. Communication, compréhension mutuelle et collaboration.....	58
Conclusion.....	66
Annexes.....	68
Table des Annexes.....	81
Bibliographie.....	82
Table des matières.....	91

Liste des sigles

AECID	Agence Espagnole pour la Coopération Internationale et le Développement
ANEAS	Association Nationale des Entreprises de l'Eau et de l'Assainissement
CC	Changements climatiques
CDI	Commission pour le Développement des Peuples Indigènes
CE	Coordination Étatique
CEPAL	Commission Économique pour l'Amérique Latine
CG	Coordination Générale
CONAGUA	Commission Nationale de l'Eau
CPD	Communication Participative pour le Développement
CTC	Comité Technique et Consultatif
FAO	Food and Agriculture Organization
IDH	Indice de Développement Humain
IMTA	Institut Mexicain des Technologies de l'Eau
MDG-F	Millennium Development Goals Achievement Fund
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONUDD	Organisation des Nations Unies contre la Drogue et le Délit
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
ONU-HABITAT	Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains
OPS-OMS	Organisation Panaméricaine de la Santé - Organisation Mondiale de la Santé
PC	Programme Conjoint des Nations Unies
PED	Pays En Développement
PIB	Produit Intérieur Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SEDESOL	Ministère du Développement Social
SEMARNAT	Ministère de l'Environnement et des Ressources Naturelles
SNU	Système des Nations Unies
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture

Introduction

Plongée au cœur de la coordination du Programme Conjoint des Nations Unies pour la gestion de l'eau et de l'assainissement au Mexique lors de mon stage, je me suis trouvée confrontée aux nombreux problèmes qui émergent lorsque des acteurs de diverse nature prétendent collaborer à des échelles multiples. Dans ce programme spécifique, huit agences des Nations Unies collaborent afin de « Renforcer la gestion effective et démocratique des services d'eau et d'assainissement au Mexique en appui aux Objectifs du Millénaire pour le Développement ».

Ce programme propose une réponse pluridisciplinaire au problème multidimensionnel qu'est la gestion des ressources hydriques et l'accès aux services essentiels dans des zones hautement marginalisées. Cet enjeu complexe recoupe un grand nombre de problématiques telles que la gestion des risques, les inégalités de développement, la vulnérabilité aux événements climatiques, la protection des écosystèmes, l'ordre social, l'hygiène et la santé publique. La gestion en réseau de ces diverses composantes du problème représente donc un véritable défi en termes de cohésion globale du système.

Ce programme de gouvernance démocratique a pour objectif de renforcer les capacités des divers acteurs du secteur public, privé, académique et de la société civile, et d'assurer la contribution de tous à un système de gouvernance efficient, inclusif, transparent et démocratique, dans trois états de la fédération mexicaine. Il est donc basé sur une étroite collaboration avec les partenaires institutionnels et privés, afin de les accompagner vers l'acquisition des outils de planification et des pratiques de gestion de leurs services d'eau et assainissement.

A un an d'avancement du programme, une visite de suivi du bailleur du programme a mis en exergue un certain nombre de problèmes de gestion interne qui avaient ralenti, voire paralysé les activités de terrain. Cette visite a provoqué la reformulation du programme conjoint, et agi comme l'élément déclencheur d'une réflexion sur le travail collaboratif, soulevant plusieurs questions de fond sur la gestion interne du programme à toutes les étapes, de la conception à la mise en œuvre des activités sur le terrain.

Loin de se limiter à un problème de gestion interne, les difficultés de coopération entre les porteurs de projet ont directement porté préjudice à la finalité du programme, mis en cause sa pertinence et

menacé sa pérennité. En effet, l'absence de stratégie commune et le défaut de coordination entravent la cohérence des activités et empêchent l'inclusion effective des partenaires du programme.

Cette relation de cause à effet entre les procédés de gestion interne et les objectifs finaux du programme attirent l'attention sur un effet paradoxal : Comment prétendre construire ou renforcer la cohésion d'un système de gouvernance polycentrique lorsque l'équipe de travail est elle-même incapable de collaborer en interne ?

Dans le contexte de la haute dispersion de l'autorité entre les responsables onusiens et les divers niveaux de gouvernement, un double questionnement guidera notre réflexion:

Problématique

Dans un système de gouvernance polycentrique, quels sont les freins et les obstacles à la collaboration des acteurs et comment faciliter la coopération, prévenir les problèmes de coordination et favoriser la confiance afin d'assurer l'efficacité opérationnelle du système ?

Hypothèse

Nous montrerons que l'efficacité d'un programme de gouvernance polycentrique des ressources naturelles repose sur la capacité du système à assurer sa propre cohésion interne en insufflant une direction commune au programme et en posant les cadres de la collaboration.

L'analyse se fonde sur le postulat qu'il existe trois piliers de la gestion coordonnée d'un système de gouvernance :

1. Un facteur structurel : l'agencement du cadre logique.
2. Un facteur comportemental : la valeur du leadership.
3. Un facteur de confiance et de compréhension mutuelle : la communication interne et externe.

Plan

Tout d'abord, on introduira la notion de système de gouvernance polycentrique des ressources naturelles en apportant des éléments de définition de la structure, de la configuration institutionnelle et des flux qui caractérisent ces systèmes de gestion multiniveaux (Chapitre 1). L'analyse du cadre de la gestion intégrée des ressources en eau dans le contexte mexicain nous permettra d'identifier quelques-uns des blocages de la coopération à l'échelle systémique et de cerner les multiples enjeux de la gestion des ressources en eau au Mexique (Chapitre 2). En partant des problèmes rencontrés dans l'action conjointe, nous analyserons les enjeux et les conditions de la collaboration dans un système de

gouvernance polycentrique. Nous nous pencherons sur le rôle de la coordination comme trait d'union entre les agences et les partenaires du programme, à l'interface entre cohésion interne et changement systémique (Chapitre 3).

Notre analyse part de l'observation participante durant un stage de six mois réalisé dans l'équipe de coordination nationale du programme. A partir des problèmes de coordination empiriques et concrets rencontrés sur le terrain, elle propose des pistes de réflexion sur les enjeux et les dimensions de la collaboration dans un système de gouvernance polycentrique des ressources naturelles.

Nous montrerons que la cohésion, bien au-delà d'un problème de gestion interne, est un facteur déterminant de la pertinence et de l'effectivité d'un programme de gouvernance des ressources en eau. A partir de ce cas d'étude, ce mémoire se présente donc comme un questionnement ouvert sur la résolution de conflit interne dans les systèmes de gouvernance polycentrique.

Chapitre 1: Cadre théorique

1 Conflictivité et interdépendance dans les régimes environnementaux: Les défis de gestion des systèmes de gouvernance

- **Gouvernance et régimes environnementaux: définitions**

Le concept de gouvernance environnementale renvoie à un ensemble de procédures, de mécanismes et d'organismes régulateurs à travers lesquels les acteurs politiques agissent sur les problématiques environnementales.¹ Le mouvement de réflexion autour de la gouvernance est né de la volonté de substituer au concept classique de gouvernement une structure flexible mieux à même de refléter la diversité des acteurs et la complexité des relations impliquées dans la gestion des ressources naturelles. Même si sa définition reste controversée, les théories de la gouvernance ont un dénominateur commun : cette recherche de nouveaux modes d'organisation territoriale implique la valorisation de la participation d'acteurs non-gouvernementaux (entreprises et société civile) dans la gestion des biens communs.² Elle cherche à éviter la fragmentation qui caractérise la prise de décision sectorielle et à transcender les divisions territoriales, sociales et politiques en impliquant les parties prenantes à toutes les échelles de gestion de la ressource.

Le caractère global et transfrontalier des problèmes environnementaux et des formes politico-institutionnelles de réponse apportées donne un intérêt particulier au concept de gouvernance multiniveaux des ressources naturelles.³ En effet, les problèmes environnementaux se manifestent à échelles spatiales, sociopolitiques et temporelles multiples, et appellent par conséquent des systèmes de gouvernance complexes qui correspondent à ces niveaux d'échelles.⁴ Pour Cash et al., les problèmes de gouvernance surgissent lorsque la combinaison des interactions transversales et inter-échelles entre les acteurs menace la résilience du système humain-environnement.⁵

¹ Lemos et Agraval (2006) p. 298

² Hounnenou (2003)

³ Reid et al. (2005)

⁴ Andersson et Ostrom (2008)

⁵ Cash et al. (2006)

A l'échelle internationale, la construction de régimes de gouvernance des ressources naturelles cherche à répondre à cette réalité en proposant des outils de gestion uniformes et transfrontières. Mais le panorama de la gouvernance de l'environnement est caractérisée par le manque de clarté et de cohésion de son architecture institutionnelle à l'échelle mondiale. Aucune organisation n'a su s'imposer comme leader mondial des problématiques environnementales et assurer leur intégration dans les politiques sociales et économiques. Par conséquent, les responsabilités environnementales restent dispersées entre de multiples organisations aux différents échelons de la gestion des ressources. Dans ce contexte fragmenté, certains dispositifs sont mis en œuvre à l'échelle des écosystèmes, qui tentent de donner une cohérence spatiale à la gestion des ressources naturelles en impliquant les parties prenantes de diverses natures.

En ce qui concerne la gestion des ressources hydriques, les multiples échelles spatiales posent le problème de la répartition des coûts et des bénéfices des usages de l'eau. En effet, les pollutions générées en amont d'un cours d'eau peuvent contaminer l'ensemble de la ressource et engendrer des pollutions néfastes à des populations éloignées de la source de pollution. La recherche de solutions demande donc l'information et la collaboration de populations et institutions liées par l'utilisation de ressources naturelles communes, même si elles ne relèvent pas nécessairement d'une même circonscription juridique ou administrative.

D'après Rogers, le concept de gouvernance appliqué à l'eau renvoie à :

« La capacité d'un système social à mobiliser les énergies, de façon cohérente, pour le développement durable des ressources en eau. Cette notion inclut la capacité à concevoir des politiques publiques socialement acceptées, ayant pour but le développement durable et l'usage soutenable des ressources en eau, et qui sont effectivement mises en œuvre par les différents acteurs et parties prenantes impliqués dans le processus. »⁶

Le concept de gouvernance connaît de multiples définitions teintées d'une forte composante normative. Considérée comme un modèle moderne de la gestion des territoires conception, à fort contenu démocratique et pragmatique, elle figure au nombre des recommandations des institutions financières internationales (FMI, Banque Mondiale) qui utilisent une définition politisée du concept afin d'élargir leur mandat.⁷

⁶ Rogers in Solanes et Jouravlev (2006) p.8

⁷ La définition de la gouvernance donnée par la Banque Mondiale en 1979 est: « La manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays dans un objectif de développement. » Source: Institut de Recherche et de débat sur la gouvernance, <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-62.html>

Cette structure de gestion flexible et multiniveaux marque une évolution notable dans la conception de l'action publique en faisant intervenir de multiples acteurs à diverses échelles sur un territoire. Du fait de la multiplicité des acteurs impliqués et de la complexité des interactions entre eux, le fonctionnement effectif de ce système de gestion dépend de sa capacité à fonctionner de manière cohérente. Cette démarche passe par la reconnaissance de finalités communes à atteindre, puis par la coordination des actions entreprises.⁸ Autrement dit, la coordination est une composante intrinsèque de la gouvernance, qui est d'autant plus nécessaire du fait de la fragmentation du panorama institutionnel et politique dans le champ environnemental.

- **La fragmentation des systèmes d'action publique dans la gouvernance**

Concevoir et intégrer des schémas de prise de décision transversaux et inclusifs aux différents niveaux de gouvernement demande un marchandage complexe pour parvenir à un compromis dans la répartition de l'autorité entre les différentes parties prenantes. Dans le secteur de l'eau, l'heure est au débat sur la place du secteur privé et la participation communautaire dans la gestion de la ressource. Les institutions financières internationales voient la privatisation du service comme un facteur d'efficacité et de rentabilité de la gestion des ressources en eau, et l'intègrent comme élément de modernisation des systèmes de fourniture des services d'eau et d'assainissement.

La littérature de la gouvernance environnementale propose toute une gamme de formes hybrides de collaboration entre le marché, les gouvernements et les communautés pour la gestion des ressources naturelles. Ces approches visent à compenser les faiblesses d'un type d'acteur particulier en puisant des qualités chez des partenaires complémentaires. Ainsi, à chaque type d'acteur est associée une série de caractéristiques particulières : au secteur privé, l'apanage de l'efficacité économique et de la rentabilité de l'exploitation des ressources ; à la cellule communautaire, le privilège de la subsidiarité, de l'équité et de la légitimité démocratique ; l'État est généralement associé aux fonctions de supervision et de régulation, et comme une garantie contre la fragmentation. La gouvernance recherche la participation de tous dans ce que chacun sait faire de mieux, sur la base d'une coopération volontaire à géométrie variable, dans une structure flexible.

Les interactions entre l'environnement et les activités humaines s'échelonnent le long des niveaux de gouvernement, des sphères d'influence et des secteurs d'activité. Ces « jeux inter-échelles »⁹ sont dynamiques : leur intensité et leur direction varient dans le temps. La rhétorique de la gouvernance correspond souvent à la valorisation de la démarche participative comme garantie de proximité

⁸ Hounmenou, *Op. Cit.*

⁹ Cash et al., *Op. Cit.*

géographique et organisationnelle des processus de prise de décision pour l'action collective.¹⁰ La démarche de valorisation des systèmes locaux d'action publique associe souvent gouvernance aux processus de décentralisation. La décentralisation consiste en un transfert des pouvoirs, donc des compétences et ressources financières associées, du niveau central (État) au niveau local (collectivités territoriales) et à des organes élus.¹¹

Le processus de décentralisation donne naissance à de multiples interactions entre les divers échelons de gouvernement, qui impliquent des négociations, des transferts et des batailles politiques entre les acteurs. En démultipliant les centres de décision et les foyers d'activité, cette dynamique augmente le degré de conflictivité du système. Le processus de fragmentation de l'autorité présente un risque d'accentuer les inégalités et de favoriser le clientélisme à l'échelon local. Par conséquent, la gouvernance décentralisée et les dynamiques qui l'accompagnent appellent à des systèmes de coordination qui permettent d'en assurer la cohésion globale et de stabiliser le système par la routinisation des pratiques de gestion.

• La cogestion adaptative des écosystèmes

Au carrefour des systèmes de régulation gouvernementaux et communautaires se trouve un panel d'arrangements institutionnels décentralisés appelés systèmes de cogestion des ressources naturelles. La cogestion est un continuum d'arrangements qui reposent sur des degrés variables de partage des droits, des pouvoirs et des responsabilités entre le gouvernement et la société.¹² Son schéma est donc très complexe, étant donné que la société civile et le gouvernement sont eux-mêmes deux entités protéiformes, creusets de multiples intérêts et stratégies.¹³ En favorisant la coproduction des connaissances, la médiation et la négociation multiniveaux, les structures de cogestion se présentent comme des outils pour répondre aux problèmes complexes auxquels se confrontent les représentants politiques.¹⁴

Le développement de systèmes de cogestion est le résultat de processus adaptatifs, basés sur l'apprentissage mutuel *in situ*, plus que d'une répartition des pouvoirs optimale entre les niveaux de gouvernement. Aussi parle-t-on de cogestion adaptative, concept récent qui combine la dimension de lien de la cogestion et la dimension d'apprentissage de la gestion adaptative.¹⁵ Dans la littérature des relations internationales, cette notion correspond à quatre modèles de gestion des ressources:

¹⁰ Hounmenou, *Op. Cit.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Huitema et al. (2009)

¹³ Cash et al., *Op. Cit.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Huitema et al., *Op. Cit.*

1. La collaboration dans un système de gouvernance polycentrique;
2. La participation publique;
3. Une approche expérimentale de la gestion des ressources;
4. La gestion des ressources à l'échelle biorégionale.

Dans la réalité, les systèmes de gestion des écosystèmes sont généralement des combinaisons hybrides de ces différents modèles et ces composantes évoluent dans le temps, en interaction avec les autres. Les systèmes de gestion des ressources en eau sont tous polycentriques, à des degrés divers et sous des formes variées. La répartition des tâches et des responsabilités s'effectue à divers échelons, à l'intérieur du gouvernement et entre le gouvernement et la société civile. Les systèmes de gestion de l'eau font une place plus ou moins vaste à la participation publique. La cogestion des ressources en eau à l'échelle du bassin hydrographique est un modèle très répandu qui intègre les différentes parties prenantes à l'échelle biorégionale, et constitue par la même un modèle réduit de gouvernance des ressources hydriques.

- **Interdépendance, conflictivité et cohérence d'un régime environnemental**

Un régime environnemental, tel que le définit Krasner, se fonde sur :

« Les principes, les normes, les règles et les procédures de prise de décision, implicites ou explicites, autour desquelles les attentes des acteurs convergent dans un domaine spécifique des relations internationales. »¹⁶

Il existe donc des régimes environnementaux opérant à différents échelons juridictionnels. Or, le manque de cohérence entre les échelons d'un régime provoque des enchevêtrements et chevauchements de compétences, qui créent une forte relation d'interdépendance. Le degré d'interdépendance varie en fonction de la nature des acteurs, de leur degré de réactivité, des instruments politiques dont ils disposent et du type d'interactions qu'il existe entre eux. Entrent également en jeu des facteurs systémiques, tels que le nombre d'échelons mis en jeu, la conception idéologique de la nature et le modèle d'interaction humain-environnement qui en découle, ainsi que le système de connaissances utilisé dans le régime environnemental. Ce dernier élément est fondamental à l'analyse du fonctionnement cohérent d'un régime : chaque acteur, institutionnel, privé, académique ou citoyen, possède une forme de connaissance propre et utilise un système de codes particuliers pour la transmettre. Cette diversité crée des déséquilibres en termes d'influence, de crédibilité et de légitimité pour la coopération dans le cadre d'un régime.

¹⁶ Krasner *In* La Branche (2003)

Dans les régimes environnementaux, Cash et al (2006) distinguent cinq types d'interactions qui dessinent des modèles d'interdépendance:

- *La dominance de jure ou de facto*: l'autorité est hiérarchique, soit de façon formelle, soit de par une hégémonie de fait, qui donne le contrôle de l'accès aux ressources à une minorité.
- *La séparation*: les sphères d'influences sont séparées par des frontières juridictionnelles hermétiques et exclusives, grâce à la délimitation précise des compétences de chacun.
- *La fusion*: les sources de conflit inter-échelles sont internalisées grâce à l'intégration verticale des différentes entités, qui deviennent liées entre elles par une chaîne de procédés. La *décentralisation* relève de cette logique, comme processus de dévolution de l'autorité.
- *Les régimes hybrides* reposent sur des règles et des accords négociés et mutuellement consentis par les différents acteurs. La *cogestion* relève de cette logique, par le partage de l'autorité formelle ou l'engagement à se soumettre à des processus de décision consensuels.

Dans la réalité, les régimes environnementaux sont des modèles hybrides qui puisent dans ces différentes propositions. La littérature montre que les tensions et le degré de conflictivité d'un régime augmentent en fonction du degré ou de l'étendue de l'interdépendance entre les entités à différentes échelles.¹⁷ Dans le domaine de l'eau, le manque de visibilité globale et de connaissance réciproque des besoins et usages de la ressource entre les parties prenantes est un facteur d'interdépendance, donc de conflictivité de sa gestion. Ainsi, d'après la définition de la CEPAL, la gestion de l'eau comme est fondamentalement conflictuelle:

*« La gestion de l'eau (...) est la gestion des conflits entre les usagers en concurrence pour l'usage d'une même ressource, alors que beaucoup d'entre eux n'ont aucune idée des préjudices ou effets bénéfiques mutuels de leurs interactions ».*¹⁸

Pour Cash et al., les problèmes issus des interactions inter-échelles peuvent favoriser les efforts pour formuler des arrangements et devenir ainsi des catalyseurs du changement systémique.¹⁹ Néanmoins, pour canaliser les évolutions structurelles, il faut savoir appréhender les problèmes complexes et multidimensionnels qui émergent de ces modèles multi-échelles. De ce fait, les études intersectorielles et multiniveaux deviennent des outils de plus en plus nécessaires à l'analyse des politiques de gestion des ressources naturelles.

¹⁷ Cash et al., *Op. Cit.*

¹⁸ Définition de la CEPAL (1994) citée par Solanes et Jouravlev, *Op. Cit.*, p. 60

¹⁹ Cash et al., *Op. Cit.*

Dans ce paysage institutionnel complexe, dynamique et hautement conflictuel se dessinent des schémas de gouvernance des ressources naturelles plus ou moins appropriés aux écosystèmes en question. Oran Young (2006) démontre que l'inadéquation fonctionnelle (*functional misfit*) des institutions peut limiter la performance de ces systèmes ou régimes environnementaux. Ce phénomène est causé par des distorsions spatiales, des déphasages temporels ou encore des problèmes de dimensionnement inapproprié entre l'écosystème et les arrangements institutionnels qui en assument la gestion. A défaut de mécanismes institutionnels permettant de faire le lien entre le secteur industriel et administratif et les écosystèmes, ces inadéquations mènent à la détérioration de l'accès aux ressources naturelles.²⁰

Pour Young et Ekstrom (2009), l'adéquation fonctionnelle entre les institutions et les écosystèmes dépend d'un certain nombre de facteurs. Parmi eux comptent l'alignement temporel et spatial, qui demande que les institutions se calquent sur la dimension spatiotemporelle de l'écosystème en question. La similarité fonctionnelle entre écosystèmes et institutions est également un facteur de congruence: la portée juridictionnelle, le domaine de compétences et les mécanismes institutionnels doivent correspondre aux dimensions de l'écosystème. Enfin, l'élément qui retiendra notre attention est le facteur de gestion institutionnelle interne: la capacité d'un système institutionnel à gérer un écosystème dépend de ses capacités d'adaptation, c'est-à-dire de son degré de flexibilité de réactivité pour s'ajuster aux évolutions de l'écosystème. De même, d'après Young et Ekstrom, la coordination des juridictions et des pratiques concurrentes ou contradictoires à l'intérieur du régime est nécessaire à une gestion adéquate des écosystèmes.

Il existe donc une relation de cause à effet entre la mécanique interne du programme et sa performance dans la gestion des ressources, qui donne une valeur déterminante aux facteurs institutionnels et administratifs dans la gouvernance des écosystèmes. Nous nous pencherons donc sur la configuration structurelle et les dynamiques qui caractérisent les systèmes de gestion multiniveaux des ressources naturelles.

²⁰ Young (2006), Ekstrom et Young (2009)

2 Les enjeux de la gestion polycentrique des ressources en eau

- L'enjeu de la collaboration dans les systèmes de gouvernance polycentrique

La gouvernance polycentrique : définition

Le polycentrisme est un système de cogestion adaptative basé sur de multiples centres de pouvoir et de décision. Ce système est caractérisé par la dispersion de l'autorité en des entités séparées, dont les juridictions se recoupent car elles ne s'alignent pas sur un schéma hiérarchique mais sur un modèle d'interaction horizontal, qui englobe les différents échelons de la sphère publique et le secteur privé.

La notion de polycentricité reconnaît que l'accès et l'usage – donc la gestion – des ressources naturelles sont caractérisés par des valeurs et intérêts multiples, parfois irréconciliables. Cette notion propose un champ de compréhension mutuelle entre les acteurs, fondé sur un degré de connaissance réciproque approfondi. La reconnaissance mutuelle des intérêts des diverses parties prenantes doit permettre la mise en place d'accords spécifiques, temporaires et à géométrie variable dont les bases sont en constante renégociation. On parle alors d'échelles multiples de gestion.²¹

Le concept de gouvernance polycentrique est né d'un questionnement sur la capacité des communautés locales à s'autogouverner. L'idée centrale est de valoriser l'expertise communautaire dans la résolution des problèmes, la communauté étant considérée comme cellule de concentration des savoirs et des compétences.²² Le polycentrisme est donc plébiscité pour sa dimension démocratique et subsidiaire. En opposition au design institutionnel « classique moderniste », qui se fonde sur la conception centraliste de l'autorité et sur l'exclusivité mutuelle des compétences, le polycentrisme est le creuset d'une autorité diffuse, plus implicite, et repose sur une grande diversité institutionnelle. De ce fait, les systèmes polycentriques seraient plus résistants et flexibles face aux changements et à l'incertitude car ils peuvent s'appuyer sur une grande palette de ressources.²³ Un système polycentrique présenterait donc un moindre degré de vulnérabilité aux événements extérieurs de par la redondance et le chevauchement des compétences et des juridictions. Enfin, le grand nombre d'unités d'un système polycentrique permettrait d'expérimenter de nouvelles approches et favoriserait l'apprentissage mutuel entre les entités.

Néanmoins, à ce jour, peu d'études peu de preuves empiriques permettent d'évaluer la performance des systèmes polycentriques et de prouver sa supériorité sur le monocentrisme. Par conséquent, malgré la

²¹ Venot et Narayanan (2009)

²² Huitema et al., *Op. Cit.*

²³ Ostrom (2005)

forte dimension normative du polycentrisme, l'approche classique demeure relativement populaire du fait du coût et des risques inhérents au polycentrisme.

L'enjeu de la collaboration dans un système de gouvernance polycentrique

Dans les faits, tous les systèmes de gestion de l'eau sont polycentriques, à des degrés divers et sous des formes variées. Or, la mise en œuvre de ce système intégral de gestion des ressources en a révélé les désavantages économiques et techniques. Outre la perte d'économies d'échelles, les problèmes reposent surtout sur la difficulté d'amener des acteurs divers et dispersés à collaborer entre eux. Dans un système polycentrique, la prise de décision doit être négociée dans de multiples arènes de concertation, chacune impliquant un grand nombre de participants dans des chaînes d'interaction complexes, sur le plan organisationnel et opérationnel.²⁴ Les chevauchements d'autorité et la compétition entre les acteurs complexifient les processus de concertation. De plus, l'hétérogénéité des participants - issus de contextes culturels, techniques et institutionnels variés, utilisant diverses méthodologies de travail et souffrant de différentiels de formation et d'accès à l'information - requiert des mécanismes de communication et de coordination ainsi que d'importants efforts de négociation, qui présentent des coûts de transaction importants pour chacun des participants.

La collaboration est donc un processus complexe et délicat, dont l'échec provoque la duplication des efforts et augmente de fait le degré d'improductivité du système. Pour certains observateurs, les difficultés de gestion sont telles que la gouvernance polycentrique n'est qu'une construction théorique qui reste coûteuse en termes de suivi, de coordination et de prise de décision pour gérer des relations d'interdépendance et de pouvoir aux différentes échelles.²⁵ Par ailleurs, la diffusion de l'autorité et des responsabilités pose le problème de la légitimité démocratique du système. En effet, la complexité des processus de collaboration pousserait les acteurs à privilégier l'objectif à atteindre au détriment de la légitimité démocratique, dans une démarche qui chercherait à éviter les procédures fastidieuses.²⁶ Ce point souligne l'impact des procédures de gestion interne sur les résultats finaux de la gestion polycentrique.

Le polycentrisme est donc une formule risquée et un modèle à construire. Le défi du polycentrisme est d'assurer la cohérence globale d'un système à échelles multiples et d'ancrer les processus de décision sur des mécanismes démocratiques ; autrement dit, les conditions de fonctionnement du système se posent en termes de légitimité démocratique et de coordination, cheville ouvrière de la collaboration entre les parties prenantes. En valorisant de multiples espaces délibératifs où se

²⁴ Ostrom, *Op. Cit.*, p.55-58

²⁵ Venot et Narayan, *Op. Cit.* Andersson et Ostrom (2008)

²⁶ Huitema et al., *Op. Cit.*

négoçient l'accès et l'usage des ressources, il appelle à un effort de compréhension et d'apprentissage mutuel pour concilier des pratiques enchevêtrées, parfois conflictuelles, et parvenir à collaborer. Ainsi, la pierre angulaire de la gouvernance polycentrique est d'instaurer une reconnaissance mutuelle des systèmes de valeurs, d'intérêts et de pratiques liés à l'accès aux ressources pour instaurer une gestion intégrée des ressources.²⁷

- **La Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE)**

Dans le secteur hydrique, la gestion des ressources s'effectue de plus en plus à l'échelle des bassins hydrographiques. Une institution spécialisée est alors créée à l'échelle du bassin, calquée non pas sur les frontières administratives, mais sur les limites naturelles de la région hydrographique, et chargée d'assurer la mise en œuvre d'une GIRE. Ce modèle est l'application des principes de la Nouvelle Culture de l'Eau, grille d'analyse qui propose un certain nombre d'alternatives pour s'approcher de l'optimum socio-économique de la gestion de l'eau, grâce à une approche intégrée de la gestion de la demande et de l'intégrité environnementale.²⁸

Cette approche alimente la réforme des institutions de l'eau dans de nombreux Pays En Développement (PED), née à la fois des difficultés empiriques de la gestion de l'eau et de la pression externe des bailleurs internationaux. Depuis les années 1980, il existe un mouvement d'appropriation et de transfert du système français des agences de l'eau vers les pays du sud.²⁹ La conférence de Dublin sur l'eau et le développement durable (1992) consacre le système français et en 1994, la France soutient la naissance du Réseau International des Organismes de Bassin via l'Office International de l'Eau. Ce réseau reçoit est financé par les grands bailleurs internationaux et joue un rôle de diffusion idéologique et d'assistance technique, juridique et économique pour l'adoption de la GIRE. En 1997, les pays d'Amérique latine créent leur propre sous-réseau local, le Réseau Latino-Américain d'Organismes de Bassin (RELOB selon le sigle brésilien) qui crée des alliances avec d'autres réseaux, comme le Partenariat Mondial pour l'Eau du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Le réseau des institutions de bassin et le champ magnétique de la GIRE s'élargissent. En 2008, l'Organisation des Nations Unies lance le concept de « Révolution bleue », reprenant les principes de production de la Révolution verte du 20^{ème} siècle et visant à utiliser les ressources en eau inexploitées de l'Afrique dans une optique de développement agricole et énergétique.³⁰

Plébiscitée par la majorité des organisations et institutions financières internationales, la GIRE jouit

²⁷ Venot et Narayanan, *Op. Cit.*

²⁸ Barkin (2005)

²⁹ Meublat et Lelourd (2001)

³⁰ Source : Centre d'Information des Nations Unies : <http://www.un.org/apps/newsFr/>

d'une forte dimension normative et s'est imposée en véritable paradigme de la gestion des ressources hydriques sur la scène internationale. Elle est reconnue pour le pragmatisme d'une échelle adaptée aux écosystèmes. Elle permettrait également à toutes les parties prenantes de participer en réseau à la gestion des ressources en eau en favorisant la participation démocratique des citoyens à la prise de décision.³¹ Elle permettrait d'instaurer des régulations partagées et de réaliser des économies d'échelle grâce à l'harmonisation des normes et des procédés administratifs et techniques vers un modèle unifié.

32

Malgré son influence idéologique, ce modèle est resté quelque peu en retrait de la gestion opérationnelle des ressources hydriques.³³ En effet, il manque à ce modèle une feuille de route qui permette de guider sa mise en œuvre. De plus, l'interconnexion des bassins hydrographiques brouille leur délimitation et favorise la politisation de la définition des frontières. Ce phénomène favorise la corruption, le populisme et les tensions politiques dans les régions où les sphères administrative et politique sont fortement interconnectées.³⁴ De plus, la définition de nouvelles frontières et la naissance de processus de décision parallèles risquent de troubler l'ordre politique local en inversant les rapports de force, ou au contraire de renforcer les inégalités de pouvoir dans la société. De ce fait, la complexité de la tâche a tendance à reléguer les préoccupations environnementales au second plan, derrière la construction institutionnelle, qui impose des nécessités plus urgentes et pragmatiques telles que la définition des responsabilités, la division des compétences et les enjeux de la coopération interinstitutionnelle.

La pratique de la GIRE en a donc révélé les limites, qui amènent certains observateurs à la considérer comme une condition nécessaire mais non suffisante de la gouvernance des ressources en eau.³⁵ Certains préconisent une structure flexible en forme de patchwork qui permettrait d'adapter les configurations d'acteurs en fonction des besoins.³⁶ D'autres, plus sceptiques, considèrent que la GIRE reste un objectif hors d'atteinte dans les PED du fait de l'absence de feuille de route, des obstacles institutionnels et procéduraux et de l'intensification des tensions politiques qui caractérisent la réforme du secteur de l'eau dans les pays du Sud.³⁷

Le plus grand défi de la gouvernance polycentrique et de la GIRE est de parvenir à instaurer un système de collaboration sectorielle entre diverses entités autour de la gestion d'une ressource

³¹ Meublat et Lelourd, *Op. Cit.*

³² Huitema et al., *Op. Cit.*

³³ Scott et Banister (2008)

³⁴ Huitema et al., *Op. Cit.*

³⁵ Tortajada (2005), Dinar et al. (2005)

³⁶ Schlager et Blomquist *In* Huitema et al., *Op. Cit.*

³⁷ Scott et Banister, *Op. Cit.*

commune. Le degré de collaboration entre les institutions présentes dans un bassin dépend de la richesse institutionnelle, de la capacité des institutions à résoudre les problèmes, du degré de flexibilité et de stabilité des ressources financières des institutions ³⁸ et du degré de réactivité au niveau sous-régional.³⁹ Mais l'enjeu le plus crucial repose sur la capacité à créer une entente reposant sur des codes, un langage et des références communs à l'ensemble des parties prenantes, afin de favoriser l'apprentissage mutuel et de nourrir une véritable dynamique d'ensemble pour la gestion des ressources. A partir du cas d'étude présenté au Chapitre 2, nous analyserons les obstacles et les opportunités de collaboration dans un programme de gouvernance polycentrique, et nous montrerons que ces questions de gestion interne ont une incidence déterminante sur la gestion des écosystèmes.

³⁸ Huitema et al., *Op. Cit.*

³⁹ Dinar et al., *Op. Cit.*

Chapitre 2: Cas d'étude :

Le Programme Conjoint des Nations Unies OPAS-1816

pour la gouvernance multiniveaux des services d'accès à l'eau et à l'assainissement au Mexique

1. La problématique la gestion de l'eau et de l'assainissement au Mexique

- Des ressources abondantes mais sous pression

Stress hydrique et disponibilité des ressources en eau au Mexique

Le groupe de réflexion du Programme Hydrologique International de l'Unesco énonce trois grands facteurs de pénurie de l'eau à l'échelle mondiale: la croissance démographique, l'épuisement et la dégradation des ressources et l'inégalité de répartition et d'accès à la ressource en eau.⁴⁰ En Amérique latine, les stress hydrique provient de l'usage inapproprié des ressources en eau, la rareté, la pollution, le monopole du contrôle de la ressource et la déficience du service public d'approvisionnement en eau pour une grande partie de la population.⁴¹ D'après la CEPAL, les facteurs de stress hydrique dans le sous-continent américain sont la croissance démographique et le développement humain hétérogène qui résulte de l'urbanisation rapide, la faiblesse et hétérogénéité du niveau de développement économique qui implique un haut taux de pauvreté et d'indigence, l'instabilité sociale et politique et la déficience des systèmes d'éducation, de santé, de logement et de sécurité alimentaire.⁴²

Au Mexique, la population du pays a quadruplé entre 1950 et 2005 et le rapport rural/urbain s'est inversé, basculant d'une majorité rurale à quelque 76,5% de population urbaine dans le pays.⁴³ L'expansion et la densification des zones urbaines ont drastiquement augmenté la demande de services

⁴⁰ Source: Site Internet de l'Unesco. URL: http://www.unesco.org/water/index_fr.shtml

⁴¹ Solanes et Jouravlev, *Op. Cit.*, p.9

⁴² *Ibid.*, p.17-19

⁴³ SEMARNAT, *Op. Cit.*

urbains essentiels et la sous-optimalité des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement.⁴⁴ En 1995, la disponibilité en eau est devenue inférieure à la pression démographique.⁴⁵

Depuis les années 1970, la déforestation et les besoins croissants du développement industriel et tertiaire ont entraîné la surexploitation et la pollution des sources hydriques souterraines. Les décennies de production agricole et industrielle intensive ont déversé de grandes quantités de substances dangereuses dans les aquifères par phénomène de sédimentation et lixiviation.⁴⁶ La déforestation et les rejets industriels sont à la source de la dégradation des ressources hydriques. Au Mexique, le chiffre le plus récent s'élève à 101 aquifères surexploités.⁴⁷ L'extraction intensive des ressources souterraines, qui représentent 37% de l'eau utilisée pour la consommation au Mexique, comporte un risque d'épuisement de la ressource. Les ressources superficielles ne sont pas épargnées: dans les PED, 95% des eaux domestiques et 70% des déchets industriels sont rejetés dans les eaux de surface sans avoir été traités.⁴⁸

Au Mexique, le stress hydrique est caractérisé par les inégalités de répartition et de disponibilité des ressources à travers le pays. Le territoire mexicain est caractérisé par de grands contrastes climatiques et différentiels de précipitations entre les états de la Fédération : alors que les précipitations s'élèvent en moyenne à 250 mm par an au Nord-est du Mexique, elles atteignent plus de 2000 mm au sud du pays.⁴⁹ Le centre, le nord et le nord-est du pays possèdent 22% des écoulements superficiels, 77% de la population et 86% du Produit Intérieur Brut (PIB) alors que le sud compte 68% des écoulements, 23% de la population et 14% du PIB : beaucoup d'eau, une faible pression démographique et une population très pauvre.⁵⁰ L'enjeu de l'accès aux ressources en eau n'est donc pas un problème de quantité mais de gestion des inégalités spatiales à l'échelle nationale (figure 1).

⁴⁴ Díaz-Delgado et al. (2005)

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Berkin, *Op. Cit.*

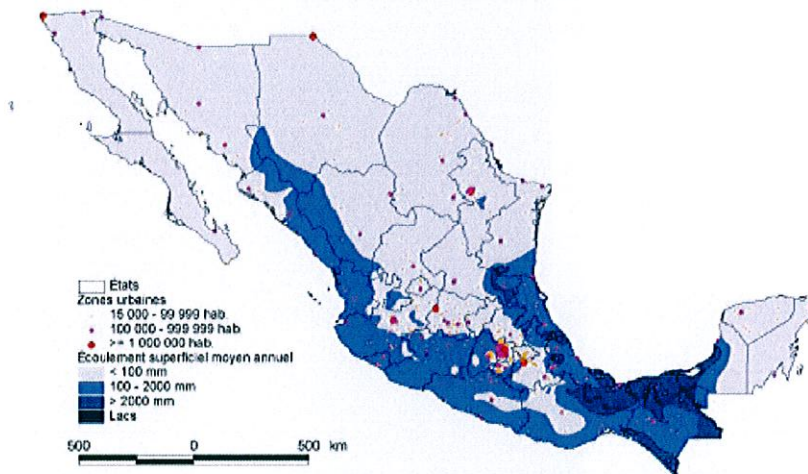
⁴⁷ SEMARNAT, *Op. Cit.*

⁴⁸ Díaz-Delgado et al., *Op. Cit.*

⁴⁹ Polioptro (2007)

⁵⁰ Kauffer (2006)

Figure 1 : La disponibilité des eaux de surface au Mexique.

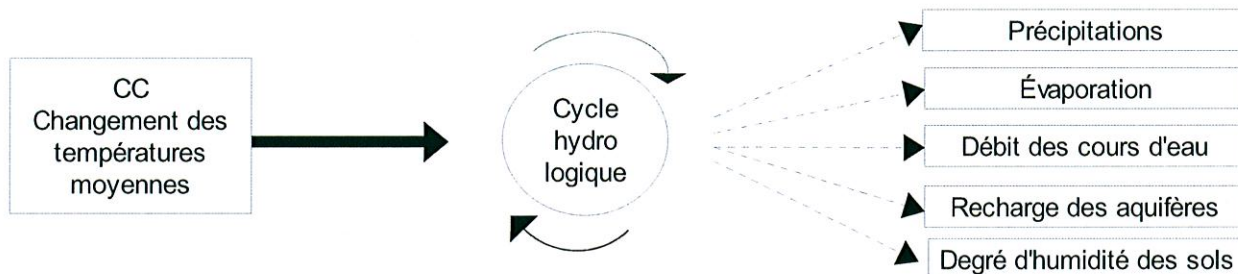


Source : Díaz-Delgado et al. (2005)

Pression des changements climatiques sur les ressources hydriques

Le stress hydrique est augmenté par les degrés d’incertitude et d’imprévisibilité liés aux changements climatiques (CC). Depuis le premier Forum Mondial de l’Eau en 1997, le CC est reconnu comme la première menace de long terme pour les ressources hydriques mondiales car il perturbe la disponibilité des ressources en eau et accroît la fréquence et l’intensité des événements météorologiques extrêmes.⁵¹ Au total, près du quart de la population mondiale pourrait être affectée par les effets des CC sur le cycle de l’eau.⁵² La perturbation des moyennes de températures annuelles et saisonnières se traduit par un dérèglement du cycle hydrologique et par conséquent des précipitations, des moyennes d’évaporation de l’eau, du degré d’humidité et de la recharge des ressources souterraines (figure 2).

Figure 2 : Les impacts du changement climatique sur le cycle hydrologique



⁵¹ Polioptro, *Op. Cit.*
⁵² De Marsily (2009) p.96

Les CC ont un impact sur la disponibilité des ressources hydriques, la qualité de l'eau et l'évolution de la demande.⁵³ Du côté de la disponibilité des ressources, le Mexique est particulièrement vulnérable au changement climatique car certaines régions sont victimes de sécheresses récurrentes alors que d'autres subissent des précipitations saisonnières extrêmes (ouragans et des orages tropicaux). Les projections du GIEC pour le Mexique prévoient une augmentation de température de 2 à 6 °C, qui devrait s'accompagner d'une baisse des précipitations de 1 à 3 mm par jour.⁵⁴ Dans le sud du pays, les scénarios climatiques prévoient une réduction de 20 à 40% des chutes de pluie et une perte de puissance des cours d'eau, qui risque de diminuer considérablement la capacité hydroélectrique du pays. Les changements climatiques vont également accélérer l'épuisement des ressources souterraines selon une fonction croissante : -15% de précipitations pourraient réduire de -40 à -50% les nappes phréatiques. Or, les outils de gestion des ressources se basent sur des modèles prédictifs constants et de ce fait, l'évolution vers un climat de plus en plus erratique, avec un haut degré d'incertitude et d'imprévisibilité, représente un obstacle à la gestion planifiée des ressources en eau à l'échelle nationale et étatique.

D'autre part, les CC ont également une influence sur la demande en eau des écosystèmes et de l'agriculture. Cette dernière est le principal consommateur d'eau dans le monde, et la demande agricole est très sensible à la température. Au Mexique, l'activité agricole représente 76.8% de la consommation totale d'eau à l'échelle nationale.⁵⁵ La rareté de l'eau devrait donc s'accompagner d'une forte augmentation de la demande individuelle, industrielle et agricole et accroître les tensions pour l'accès aux ressources en eau.

En outre, le CC met en jeu la qualité des eaux, d'abord par effet chimique, car l'augmentation de la température réduit la capacité des corps aqueux à retenir l'oxygène. De plus, l'incidence de plus en plus fréquente, longue et intense de catastrophes météorologiques augmente la pollution des sources hydriques souterraines, provoque des inondations, et accentue l'érosion et la sédimentation superficielles, qui entraînent la salinisation des aquifères côtiers.

Enfin, la violence des événements hydrométéorologiques représente une menace pour la sécurité des populations locales et de leur habitat et pour leur mode de vie. En l'absence d'outils de prévention et d'adaptation, ces catastrophes naturelles provoquent la destruction des zones côtières et causent des dégâts humains et matériels chaque fois plus importants. Le sud-est est la région du Mexique qui reçoit les précipitations les plus importantes et concentre la majorité des ressources hydriques du pays. Cette

⁵³ Mailhot et Duchesne (2005)

⁵⁴ Polioptro, *Op. Cit.*

⁵⁵ Polioptro, *Op. Cit.*

zone est particulièrement vulnérable aux événements hydrométéorologiques extrêmes, dont l'imprévisibilité augmente avec les perturbations du climat.

Le contexte hydrique au sud du Mexique

Le sud du Mexique est situé dans la zone intertropicale du globe. Cette région est caractérisée par un climat humide et reçoit en moyenne plus de 2000 mm d'eau par an, alors que la moyenne annuelle nationale s'élève à 760 mm.⁵⁶ Mais cette moyenne masque des disparités à l'intérieur de la région elle-même; certaines zones reçoivent 4000 mm d'eau par an alors que d'autres sont presque désertiques. De plus, les chutes de pluie se concentrent sur quatre mois de l'année, durant lesquels l'intensité des pluies atteint parfois des proportions extrêmes.⁵⁷ Malgré la grande disponibilité de l'eau, la région souffre d'une déficience de réponse politique, administrative et technique à ces conditions naturelles, qui relègue le sud mexicain à une situation de « pénurie de second ordre ».⁵⁸

Dans ce contexte d'irrégularité et de manque d'infrastructures adaptées, l'abondance des précipitations représente un enjeu de sécurité pour les populations locales. A l'échelle nationale, 68% des précipitations tombent entre les mois de juin et septembre lors des pluies torrentielles estivales, provoquant des inondations et des glissements de terrains qui mettent périodiquement les populations locales en péril. Le Ministère de l'Environnement et des Ressources Naturelles (SEMARNAT selon son acronyme espagnol) estime que près de huit millions de personnes sont exposées aux impacts des cyclones tropicaux au Mexique et environ six millions aux inondations.⁵⁹ Au 20^{ème} siècle, 86% des victimes des personnes touchées par les désastres naturels ont été victimes d'inondation ou de sécheresse, ce qui souligne la prépondérance de l'eau dans les catastrophes naturelles.⁶⁰ Entre 1997 et 2008, le Mexique a connu 170 cyclones tropicaux dont 19 ouragans intenses ; ces événements météorologiques atteignent leur paroxysme dans le sud-est du pays, le long de la côte Atlantique.

La gestion du risque hydrométéorologique et la résilience aux catastrophes naturelles est donc un défi à relever à tous les échelons de l'autorité publique. Dans le paysage institutionnel fragmenté de la gestion de l'eau au Mexique, ces évolutions représentent des enjeux de politique publique de plus en plus urgents à toutes les échelons administratifs et politiques.

⁵⁶ SEMARNAT, *Op. Cit.*

⁵⁷ Kauffer, *Op. Cit.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Landa, Magaña et Neri (2006) p.9

⁶⁰ Díaz-Delgado et al., *Op. Cit.*

- **Le système de gestion de l'eau et assainissement au Mexique :**
Panorama politico-institutionnel

La problématique de l'accès à l'eau et à l'assainissement au Mexique

En Amérique latine, le droit de l'eau se fonde sur l'article 11 du Protocole de San Salvador de 1989, qui proclame le droit de vivre dans un environnement sain et d'avoir accès aux services publics basiques, et confie aux États-parties la responsabilité de promouvoir la protection, la préservation et l'amélioration de l'environnement.⁶¹ Néanmoins, dans les faits, les services d'approvisionnement en eau potable et assainissement restent très déficients dans cette partie du continent : seul un habitant sur cinq d'Amérique latine a accès à une eau sûre.⁶² Le Mexique compte parmi les meilleures couvertures d'eau et assainissement du sous-continent avec une couverture de 94,5% et de 87% respectivement pour l'accès à l'eau et à l'assainissement.⁶³

Cependant, ces moyennes masquent des variations énormes dans la disponibilité des services, la qualité de l'eau et les coûts d'opération. Le décalage centre-périphérie est considérable, les zones rurales étant généralement délaissées par les politiques publiques et les opérateurs, voire gérées dans une optique productiviste pour répondre aux besoins des zones urbaines.⁶⁴ Au Mexique, le gouffre entre zones urbaines et rurales (figure 3) pénalise surtout les communautés indigènes, qui vivent en marge des zones urbaines dans des zones très isolées.

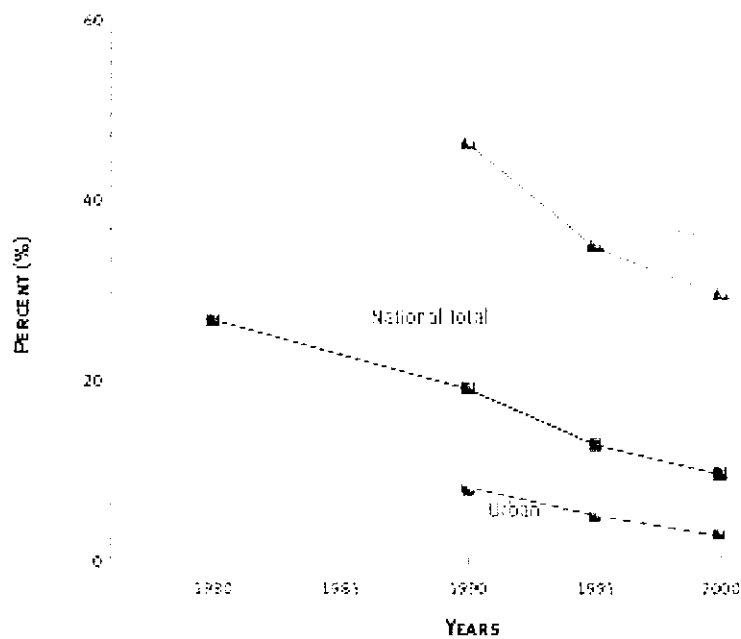
⁶¹ Paquerot (2005)

⁶² Díaz-Delgado et al., *Op. Cit.*

⁶³ Barkin et Klooster (2006)

⁶⁴ Scott et Banister, *Op. Cit.*

Figure 3: Pourcentage de la population sans accès à l'eau potable au Mexique, 1980-2000



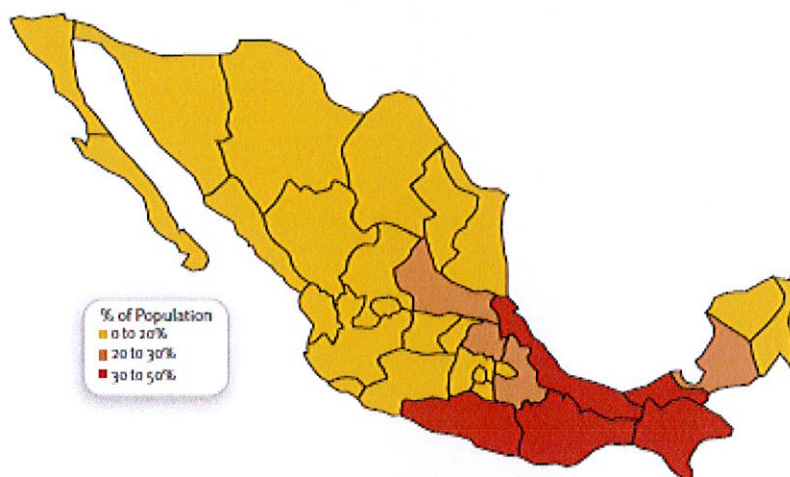
Source: Courbe basée sur les chiffres de la base de données XII du Recensement Général de la Population et des Logements au Mexique, 2000, Institut National de Statistiques, de Géographie et d'Informatique (INEGI)

In CEC (2006), p.75

Note: Les données urbaines et rurales n'étaient pas disponibles pour 1980.

Les couvertures en eau et assainissement sont également très hétérogènes à travers le territoire mexicain. Dans le système fédéral mexicain, les investissements d'infrastructure hydraulique doivent être financés à hauteur d'un tiers par l'agence publique fédérale CONAGUA, un tiers par le gouvernement de l'état et le tiers restant par la municipalité. Par conséquent, les inégalités d'accès à l'eau reproduisent la fracture nord-sud de richesse, au détriment des états et communes qui manquent de ressources financières pour assurer la construction et la maintenance des infrastructures d'accès à l'eau. Le sud du Mexique est donc la région la plus mal dotée et desservie, avec une fourchette de 30 à 50 % de la population sans accès à l'eau courante (figure 4).

Figure 4 : Pourcentage de population sans accès à l'eau courante par état au Mexique en 2000



Source : Commission nationale de l'eau (CONAGUA) <<http://www.cna.gob.mx>>.
In CEC, Children's health and the environment in North America (2006), p.76

A relativiser par le fait que ces chiffres recourent un panel de modalités qui déterminent la qualité du service, variant de l'accès communautaire à l'arrivée d'eau dans les foyers. Par ailleurs, l'ancienneté de ces données et leur difficulté d'actualisation ne permettent pas de tenir compte des problèmes de maintenance qui interrompent régulièrement le fonctionnement des installations. Dans ces chiffres, ont compte donc un certain nombre d'infrastructures hors d'usage où fonctionnant par intermittence.

De même, les chiffres de couverture ne donnent pas d'indication sur la qualité de l'eau disponible à la consommation humaine. Au Mexique, seul 35 % des eaux résiduelles urbaines et 18% des eaux industrielles sont traitées à l'échelle nationale.⁶⁵ Le sud-est du Mexique est également la région la moins bien desservie en services d'assainissement, avec en moyenne 40 à 60% de foyers dépourvus de système d'évacuation des eaux usées.⁶⁶ Les deux fonctions essentielles de l'assainissement consistent à assurer la qualité de l'eau en isolant ou en traitant les déchets, et à empêcher l'inondation des surfaces habitées.⁶⁷ Les systèmes d'assainissement restent très déficients en zone rurale et péri-urbaine, où la la promiscuité et le manque d'infrastructures posent de sérieux problèmes d'hygiène et de santé publique.

L'usage de l'eau pour la consommation directe, la cuisson des aliments et l'hygiène personnelle cause un taux élevé de maladies d'origine hydrique et d'infections qui imposent l'assainissement comme mesure de santé publique. Le Mexique présente un fort taux de morbidité dû au choléra, maladie

⁶⁵ Sources: Ubifrance : <http://mexique.forums-ubifrance.com/> ; Table ronde : « Analyse des avancées des Objectifs du Millénaire pour le Développement au Mexique en matière d'eau et assainissement », CONAPO, 8 juin 2010

⁶⁶ CEC (2006), p.83

⁶⁷ Mailhot et Duchesne, *Op. Cit.*

d'origine hydrique, ainsi qu'aux maladies diarrhéiques et à la giardiose, maladie parasitaire contagieuse qui se propage en cas de mauvaises conditions d'hygiène.⁶⁸ De nombreux agents pathogènes se développent et se transmettent par l'intermédiaire de l'eau, surtout lorsque celle-ci est réutilisée sans être préalablement traitée. Ces pathologies touchent essentiellement les populations les plus vulnérables, causant un fort taux de morbidité chez les enfants en bas âge et en zone marginalisée. On estime que l'usage de canalisations adéquates pourrait réduire la morbidité et la mortalité liées à l'eau de 20 à 80% dans le pays.⁶⁹ Aussi la gestion des services d'eau d'assainissement au Mexique est-elle une variable critique de son développement.

La décentralisation de la gestion de l'eau et de l'assainissement au Mexique

A l'échelle fédérale, les ressources hydriques du Mexique sont gérées par la Commission Nationale de l'Eau (CONAGUA), agence publique chargée de la gestion administrative, normative et technique de l'eau, dont la naissance a marqué le premier pas de la modernisation institutionnelle lancée en 1980. En 1989, l'adoption de la loi sur les Eaux nationales de 1992 réforme à la fois l'organisation, les principes et les moyens de l'action publique, et instaure le bassin hydrographique comme unité de gestion. Depuis lors, le Mexique applique la GIRE dans treize bassins administratifs supervisés par autant d'organismes de bassin. Au total, on compte trente-sept régions hydrologiques et non moins de 314 bassins hydrographiques dans le pays.⁷⁰

D'après Scott et Banister (2008), le processus de modernisation de la gestion de l'eau a évolué selon les préceptes suivants⁷¹ :

1. Standardisation et intégration des cadres de planification et de gestion de l'eau
2. Décentralisation de l'échelon fédéral à l'échelon régional des bassins hydrographiques
3. Privatisation progressive des services d'eau et assainissement

En 2004, l'amendement de la loi sur l'eau accentue la décentralisation en donnant aux organismes de bassin leur propre autonomie financière, technique, administrative et légale. Les communes sont chargées de fournir le service en eau et en assainissement et fixent les prix, ce qui crée un système tarifaire complètement hétérogène et inéquitable entre les 2,500 municipalités du pays. A l'échelle nationale, 80% des organismes opérateurs sont de petits départements municipaux improvisés qui manquent de moyens, de personnel qualifié et subissent l'instabilité des cycles électoraux à l'échelle

⁶⁸ CEC, *Op. Cit.*, p. 87

⁶⁹ Díaz-Delgado et al., *Op. Cit.*

⁷⁰ Meublât et Le Lourd, *Op. Cit.*

⁷¹ Scott et Banister, *Op. Cit.*, p.67

locale.⁷²

Les efforts de décentralisation n'ont pas été accompagnés des transferts de compétences et de légitimité nécessaires, et en réalité, la prise de décision demeure concentrée au niveau fédéral. De même, les organismes de bassin manquent de ressources humaines, financières et administratives, ainsi que d'expérience dans la formulation et la mise en œuvre des politiques de l'eau. L'hétérogénéité des situations, des compétences et des moyens disponibles entre les administrations locales, brouille la gestion de cette énorme institution bureaucratique intégrée.⁷³ de plus, le système manque d'un système d'information hydrographique et d'un système de gestion performant, et cette lacune est sciemment entretenue par les autorités fédérales qui bloquent les transferts pour conserver intact leur pouvoir.

Pour certains observateurs, la vivacité des tensions entre le niveau fédéral et régional au Mexique mène la décentralisation à une impasse.⁷⁴ En effet, l'État mexicain assoit historiquement son autorité sur le contrôle des ressources en s'appuyant sur une tradition clientéliste. Le haut degré de politisation des fonctionnaires entretient des querelles intestines dans l'administration et cause une très grande instabilité.⁷⁵ La diversité socioculturelle du Mexique vient se greffer aux divisions idéologiques et donne une dimension très politique à la définition des frontières. Cette situation alourdit la concertation et ralentit considérablement la prise de décision pour la gestion des ressources en eau. Enfin, les problèmes de gouvernabilité des ressources en eau sont aggravés par les éléments du contexte latino-américain: inefficience de l'administration publique, faiblesse du rôle régulateur de l'État, corruption, fragmentation de la société civile, et diversité ethnique et culturelle.⁷⁶

Par conséquent, le champ de compétences des organismes de bassin se borne à une fonction consultative et dépourvue d'autorité. Dans les faits, le système de gestion de l'eau au Mexique est dual, fondé sur deux paradigmes distincts et antagoniques qui coexistent en un même système au prix d'intenses conflits politiques et sociaux: le système officiel, fondé sur des décennies de tradition centralisée de la gestion des ressources, et le développement d'une forme d'autonomie locale à l'intérieur des institutions, doublée de la voix montante de la société civile et le renforcement de la participation publique. En dépit des progrès du paradigme décentralisé, la force et l'ancrage des intérêts en jeu dans les institutions telles que la CONAGUA lui fait barrage.

C'est donc un système décentralisé déficient et inégalitaire, perclus de lourdeurs administratives et de zones de non-droit, qui forme le cadre de la gestion de l'eau et de l'assainissement au Mexique. Ce

⁷² Barkin, *Op. Cit.*

⁷³ Barkin et Klooster, *Op. Cit.*

⁷⁴ Scott et Banister, *Op. Cit.*

⁷⁵ Tortajada, *Op. Cit.*

⁷⁶ Solanes et Jouravlev, *Op. Cit.*

système non-viable et insatisfaisant peine à se renouveler et progresse à tâtons dans le processus de modernisation.

Les débats de la gestion de l'eau : privatisation et réinvention d'un « contrat hydro-social »

La structure subventionniste des services d'approvisionnement en eau et en assainissement au Mexique menace la solvabilité d'un gouvernement hautement déficitaire. Ces difficultés financières ont ouvert la voie à la privatisation progressive du service, soutenue par les institutions financières internationales. Depuis les années 1970, la Banque Mondiale a beaucoup investi dans la modernisation du secteur de l'eau et de l'assainissement, en conditionnant ses prêts à la privatisation et à la récupération du coût total de l'eau, c'est-à-dire l'élimination des subventions gouvernementales et la facturation du coût réel de l'eau auprès des ménages. La privatisation des services de l'eau au Mexique a commencé avec la Loi sur les Eaux nationales de 1992 et se trouve aujourd'hui dans une phase de maturation avancée. En 2005, environ 20% des systèmes municipaux de distribution de l'eau du Mexique étaient privatisés.⁷⁷ Ce phénomène touche essentiellement les zones urbaines et industrielles les plus riches, au nord du pays. Le peu de transparence de ce processus et les échecs historiques de la privatisation en Amérique latine nourrissent de vives polémiques autour de la privatisation des services essentiels au Mexique.⁷⁸

En effet, la logique de l'investissement privé semble peu à même de répondre aux besoins d'une population dispersée et parfois très marginalisée, qui serait mise au ban des priorités d'investissement par la logique du profit. Néanmoins, la nécessité de remédier au déficit structurel des finances de l'eau se fait criante et se heurte à l'absence de la culture de payer l'eau. En 2006, moins de 50% des usagers connectés au réseau d'eau potable payaient leur facture d'eau et très rares étaient les foyers équipés de compteurs. Lorsque la population apporte une contribution financière, c'est à hauteur d'un coût fixe et symbolique, qui ne peut à l'heure actuelle se passer de subventions pour financer l'opération et la maintenance du réseau.⁷⁹ De plus, la structure du système d'approvisionnement en eau est régressive le coût relatif de l'eau est plus élevé pour ceux qui vivent en zone marginale, à qui l'eau doit être délivrée en camion. Cette charge impossible à supporter par les populations défavorisées, incite au développement des marchés informels qui fait à son tour monter le prix de l'eau et augmente le caractère inégalitaire, discriminatoire et conflictuel du système.⁸⁰

En raison de la complexité des problèmes de gestion administrative et financière de l'eau et de

⁷⁷ Hernández Navarro (2005)

⁷⁸ Barkin et Klooster, *Op. Cit.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

l'assainissement, cette problématique a été reléguée au rang de problème technique, qui se règle entre ingénieurs, techniciens et décideurs politiques dans la capitale. Dans ce panorama plein de recoupements et de chevauchements d'autorité, la question de l'adéquation institutionnelle posée par Oran Young ressurgit: quel est le niveau de gouvernement le plus approprié pour la gestion des ressources en eau? Comment répartir les responsabilités et les pouvoirs entre les différents échelons de l'autorité publique pour instaurer un système de gouvernance juste et viable?⁸¹

L'érosion du « contrat hydro-social »⁸² centraliste au Mexique appelle à la réinvention d'un contrat social qui donne sa légitimité au système de gestion des ressources en eau. Le premier obstacle à cette démarche est la réticence du gouvernement à inclure les citoyens dans les discussions et le contrôle des services publics.⁸³ Malgré la composante sociale très forte de la gestion de l'eau, l'opinion publique mexicaine est maintenue à distance des discussions et de la prise de décision pour la gestion des ressources hydriques.

C'est pour accompagner les autorités dans cette démarche, ainsi que dans les défis de gestion financière, normative et technique, qu'est née l'initiative du programme conjoint des Nations Unies avec le gouvernement mexicain pour la gestion des services d'approvisionnement en eau et en assainissement.

2. Le Programme Conjoint des Nations Unies OPAS-1816 pour le renforcement de la gouvernance polycentrique des ressources en eau

• Le Programme Conjoint OPAS 18-16 : Présentation.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), adoptés en l'an 2000 à New York lors du Sommet du Millénaire des Nations Unies, fixent un certain nombre de priorités pour la lutte contre la pauvreté dans le monde (cf. annexe 2). La problématique de l'accès à l'eau potable est présente en filigrane de chacun de ces objectifs (cf. annexe 3), et l'objectif 7 vise spécifiquement à « réduire de moitié, d'ici 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ».⁸⁴ En septembre 2002 à Johannesburg, ces objectifs ont intégré l'accès à l'assainissement, et en 2004 furent fixées les populations-cible de ces objectifs :

⁸¹ Solanes et Jouravlev, *Op. Cit.*, p.53

⁸² Kauffer, *Op. Cit.*

⁸³ Klooster, *Op. Cit.*

⁸⁴ Source: <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/>

respectivement 1,1 et 2,6 milliards de personnes.⁸⁵ Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies intime aux États signataires de la Convention de respecter, protéger et mettre en œuvre le droit à l'eau et à l'assainissement, défini comme « un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun ».⁸⁶

L'accès à l'eau et à l'assainissement est une problématique transversale qui recoupe de multiples enjeux tels que la santé publique, la pauvreté, les modes de vie, l'identité ethnique, les pratiques culturelles et religieuses et les problématiques de genre. C'est d'abord un enjeu de gestion durable de la ressource précieuse qu'est l'or bleu (ODM n°7). L'accès à l'eau est également une condition de l'élimination de l'extrême pauvreté et de la faim (ODM n°1), intimement liée aux problématiques de genre (ODM n°3). La qualité de l'eau consommée et utilisée par les humains est un enjeu vital, essentiellement chez les enfants en bas âge (ODM n°4).

C'est précisément pour faire progresser ces quatre OMD (n° 1,3, 4 et 7) qu'a été lancé le Programme Conjoint OPAS 18-16 (PC OPAS-1816) du système des Nations Unies avec le gouvernement mexicain. Ce programme est financé à hauteur de \$ 6.000.000 par l'Agence Espagnole pour la Coopération Internationale et le Développement (AECID) à travers le Fonds pour la réalisation des OMD (MDG-F selon l'acronyme anglais). Son objectif est de renforcer la gestion effective et démocratique de l'eau et de l'assainissement pour atteindre les OMD au Mexique.

Lancé en septembre 2008 pour une durée de trois ans, le programme « Renforcer la gestion effective et démocratique de l'eau et de l'assainissement » est le premier Programme Conjoint des Nations Unies mis en œuvre au Mexique. Ce programme est né de la volonté de quelques agences onusiennes de renforcer la participation citoyenne et la gestion subsidiaire des services en eau et assainissement dans la zone la plus pauvre et marginalisée du pays, et repose sur une alliance entre la Coopération espagnole, le système des Nations Unies et le gouvernement mexicain.

Le programme se déroule dans les états du Chiapas, du Tabasco et du Veracruz, dans le sud-est du Mexique. La grande richesse hydrologique de cette région en fait un élément stratégique de la puissance hydroélectrique du Mexique : au Chiapas et au Tabasco se trouvent les fleuves de plus haut débit du pays, et 35% des eaux de surface mexicaines traversent le territoire du Veracruz.⁸⁷ Or, en dépit de l'abondance de ressources en eau, les services d'approvisionnement en eau et assainissement ne bénéficient qu'à 74,4% et 80,8% des habitants de la région respectivement. On enregistre d'importantes

⁸⁵ De Marsily, *Op. Cit.*, p. 194

⁸⁶ Source: <http://www.worldwatercouncil.org/>

⁸⁷ PC OPAS-1816 (2008)

disparités, liées à la taille et au niveau de richesse des localités. Ainsi, la couverture en eau potable et en assainissement est de 62,4% et 66% dans les communes rurales, du fait de leur fort taux de marginalité et de pauvreté.⁸⁸ En effet, cette zone est caractérisée par la dispersion territoriale et l'isolement de la population en zone rurale et enregistre les plus faibles indices de développement humain du pays.⁸⁹ Les populations de ces trois états sont également victimes de marginalité culturelle, du fait qu'elles recensent un grand nombre de groupes ethniques; au Chiapas et au Tabasco, en moyenne 17,5% de la population recensée appartient à une ethnie indigène (cf. Annexe 1).⁹⁰

Mal gérée, l'abondance d'eau devient une menace pour ces populations vulnérables, qui atteint son paroxysme lors des événements hydrométéorologiques extrêmes qui frappent chroniquement la région en saison des pluies. Les précipitations font alors déborder les fleuves et provoquent chaque année des inondations destructrices et meurtrières. A ce risque s'ajoute un risque sanitaire lié à la mauvaise qualité de l'eau.

Face à cette situation, le PC OPAS-1816 cherche à améliorer la qualité de la gestion des services en eau et assainissement en zone rurale et périurbaine marginalisée, en instaurant un système de cogestion de la ressource en eau, basé sur la participation effective et concertée des diverses parties prenantes. Cet objectif transversal cherche à améliorer la gestion du service dans son ensemble dans ces zones où celui-ci est faible, voire inexistant, et où les difficultés liées à l'eau représentent un véritable obstacle au développement. Il repose sur trois objectifs d'une durée d'un an chacun:

1. Renforcer les transferts de connaissances et favoriser l'homogénéisation des systèmes d'information physique, sociale et normative en lien avec la gestion de l'eau et de l'assainissement et la vulnérabilité aux risques hydrométéorologiques.
2. A partir des enjeux et priorités identifiées, renforcer des outils de gestion de ces enjeux avec les diverses parties prenantes.
3. Accroître la participation effective des bénéficiaires dans la gestion de leurs ressources en eau afin de garantir le caractère démocratique, transparent et équitable du système.

Ces objectifs s'alignent sur ceux du Plan National Hydrique 2007-2012 (Cf. annexe 4).⁹¹ Le PC OPAS 18-16 cherche à favoriser l'émergence d'une nouvelle culture de l'eau inclusive et démocratique en travaillant avec les citoyens, les autorités publiques, le secteur académique et privé. L'objectif est de

⁸⁸ INEGI (2005). N.B.: Une commune est classifiée comme rurale par l'INEGI si elle compte moins de 2500 habitants.

⁸⁹ PNUD (2008)

⁹⁰ PC OPAS-1816, *Op. Cit.*

⁹¹ *Ibid.*

faire évoluer les pratiques de gestion et consolider un système de gouvernance horizontal, polycentrique, démocratique, équitable, durable et effectif.

• **La structure du programme : Un système de gouvernance polycentrique**

Les Programmes Conjoints financés par le MDG-F sont des programmes nationaux destinés à renforcer les capacités nationales et locales et à promouvoir la mise en œuvre de politiques de lutte contre la pauvreté. Ces programmes sont menés par des organisations membres du système des Nations Unies qui coopèrent avec le gouvernement et la société civile pour mettre en œuvre des plans et actions spécifiques en réponse à un problème.⁹² Le Programme OPAS 18-16 est mis en œuvre par huit agences des Nations Unies qui apportent chacune leurs compétences spécifiques au programme (figure 5).

Figure 5: Distribution des compétences dans le PC OPAS-1816

Agence	Thèmes	Activités dans le PC
CEPAL	Risques naturels	Réduction des risques hydrométéorologiques et cadre normatif eau et assainissement
FAO	Développement rural	Diagnostic des opérateurs ruraux, SIG municipaux
ONUDD	Crime, délinquance	Transparence, accès à l'information publique
ONUDI	Développement industriel	Formation des petites et micro entreprises à l'usage rationnel et sanitaire de l'eau
ONU-HABITAT	Développement des habitats humains	Amélioration de la gestion des services d'eau et assainissement en zone périurbaine
OPS-OMS	Santé publique	Réduction des risques sanitaires, prévention, sensibilisation à l'hygiène
PNUD	Genre	Évolution des pratiques culturelles et du cadre normatif vers plus d'équité hommes-femmes
UNESCO	Éducation	Formation, éducation, sensibilisation

En amont des agences, le programme est supervisé par un Comité Directeur National qui se compose de la Coordination Nationale du Programme, du Ministère mexicain des affaires étrangères, d'un représentant de l'AECID et du coordinateur résident des Nations Unies au Mexique. L'équipe de coordination, hébergée par le PNUD, est chargée d'assurer la conception et la mise en œuvre conjointe des objectifs, d'en assurer le suivi, de rendre des comptes au fonds et de jouer l'intermédiaire avec les partenaires du programme. Sur le terrain, dans chaque état, un coordinateur étatique représente le programme et facilite la collaboration avec les partenaires institutionnels et civils locaux.

Le programme se déroule dans les localités de neuf communes réparties dans entre le Tabasco, le

⁹² Source: Site internet du MDG-F: <http://www.mdgfund.org/>

Veracruz et le Chiapas. Les agences s'appuient donc sur une série de partenaires à l'échelle fédérale, étatique, municipale et communautaire qui donnent au programme une structure multi-échelles (figure 6). Ces acteurs sont réunis dans les Comités Consultatifs et Techniques (CCT) étatiques et national, organes créés pour faciliter la mise en œuvre du programme (Cf. schéma de la structure du PC OPAS-1816 en annexe 5).

L'objectif du programme est de créer des espaces de participation et de collaboration des acteurs impliqués dans la gestion des services d'eau et assainissement afin d'éviter que les coûts divers qui émergent des déficiences dans la fourniture du service ne soient impartis aux usagers. Il s'agit donc de renforcer les interactions pour instaurer une gestion concertée de la ressource à tous les niveaux de sa gouvernance. En cela, et du fait que ses résultats ont vocation à se répliquer le long des échelons de l'action publique, ce programme s'apparente à un système de gouvernance multiniveaux (cf. annexe 6).

Dans ce système qui rassemble des acteurs divers avec leur propre culture institutionnelle, système de connaissance et méthodologie, la gestion conjointe est une démarche complexe et délicate qui implique d'élaborer des compromis parvenir à concilier des usages conflictuels d'une ressource commune. Le programme conjoint OPAS-1816 est un excellent témoin des enjeux de la coopération dans un système de gouvernance polycentrique, qui en révèle les difficultés et les exigences. Au regard des problèmes rencontrés dans l'action conjointe, nous analyserons les enjeux de la collaboration dans un système de gouvernance polycentrique en s'intéressant au moyen de créer une forme de cohésion dans un système de gouvernance polycentrique pour répondre au questionnement initial:

Dans un système de gouvernance polycentrique, quels sont les freins et les obstacles à la collaboration des acteurs? Comment faciliter la coopération, prévenir les problèmes de coordination et favoriser la confiance afin d'assurer l'efficacité opérationnelle du système ?

Chapitre 3 :

Collaborer dans un système de gouvernance polycentrique: Enjeux, défis, opportunités

Un système de gouvernance polycentrique est un véritable laboratoire de la concertation et de l'action commune. Lorsque des acteurs individuels et institutionnels de toute sorte tentent de se mettre d'accord pour gérer en commun une ressource dont les usages sont multiples et parfois conflictuels, de nombreux obstacles s'interposent dans le processus de décision et sa mise en œuvre.

L'analyse des difficultés rencontrées dans la conception et la mise en œuvre du PC OPAS-1816 nous donnera des éléments de compréhension des enjeux de la collaboration dans un système de gouvernance polycentrique. Dès lors, nous interrogerons sur les moyens de favoriser l'action conjointe dans une organisation multiniveaux, et plus vastement, dans un système de gouvernance polycentrique.

Nous montrerons que **l'efficacité d'un programme de gouvernance polycentrique des ressources en eau repose sur la capacité du système à assurer sa propre cohésion interne en insufflant une direction commune au programme et en posant les cadres de la confiance mutuelle et de la collaboration.** Le postulat central est que la gestion interne du programme est essentielle à la réussite de ses objectifs, et qu'elle repose sur trois dimensions centrales: un facteur structurel, un facteur comportemental et le facteur de confiance et de compréhension mutuelle.

1. Les difficultés de coopération au sein du PC OPAS-1816

Le travail coordonné et simultané de huit agences des Nations Unies avec une multitude de partenaires institutionnels et civils externes est chose aussi rare que complexe. Or, les participants des programmes conjoints sont sommés par le MDG-F de faire corps et d'avancer dans la mise en œuvre de leurs actions comme « One UN ». Le cas du PC OPAS-1816 met en exergue la nécessité d'assurer la cohésion interne entre les participants du programme pour prétendre instaurer un modèle de gouvernance. En effet, les problèmes de coordination de ce programme entravent le déroulement des activités de terrain et, par extension, la construction du système de gestion polycentrique des services d'eau et d'assainissement.

- **Dispersion et absence de stratégie commune**

L'absence de stratégie commune

A un an d'avancement du programme, une visite de suivi du MDG-F a fait l'effet d'un détonateur en soulignant les faiblesses et les lacunes de la gestion interne du PC OPAS-1816.⁹³ La reformulation du programme qui s'ensuivit mit à jour d'importantes divergences de point de vue et de méthodologie entre les porteurs de projet. La conflictivité des visions et des méthodologies a mis en exergue un obstacle central au travail conjoint: la difficulté de faire corps dans la conception et la mise en œuvre du programme.

La dispersion des agences, premier facteur limitant relevé par la mission de suivi, est un problème structurel intrinsèque au Système des Nations Unies (SNU), dans lequel chaque organe emploie des procédures et des méthodologies distinctes pour arriver à une fin commune. Dans le cadre de la réforme du SNU, le rapport « Delivering as One », présenté le 9 novembre 2006 par le Panel de réflexion pour la cohésion du SNU, fait état de l'atomisation du système, appelle le Secrétaire Général à imposer un mode de gestion uniforme et cohérent, et propose d'intégrer les agences en systèmes-pays afin de calquer les programmes onusiens sur les priorités nationales. Le PNUD et, à sa tête, le Coordinateur Résident sont chargés de piloter ces systèmes-pays.

Mais en dépit de ces efforts, la transposition du principe de cohésion en mesures effectives de coordination sur le terrain est un processus complexe qui, de surcroît, demande un engagement politique fort de la part des États-membres.⁹⁴ Aussi, quinze ans après le discours d'acceptation comme nouveau Secrétaire Général de Kofi Annan en 1996,⁹⁵ « le difficile travail de transposition de ces

⁹³ Cf. Annexe 7 pour les recommandations de la visite de suivi du MDG-F.

⁹⁴ Birenbaum (2007) p.14

⁹⁵ Lors de son discours d'acceptation comme nouveau Secrétaire général le 17 décembre 1996, Kofi Annan annonce

réformes en changement des pratiques a à peine commencé ». ⁹⁶ Coalitions de blocage au sein des pays-membres, lourdeur administrative de la bureaucratie onusienne, coût diplomatique et financier du changement dans le SNU, sont autant d'obstacles à la mise en œuvre effective de réformes institutionnelles et de gestion. Dans les faits, chaque agence demeure une entité indépendante, responsable d'un domaine d'action spécifique et contrôlant ses ressources de manière autonome. Or, ces mêmes agences sont hautement interdépendantes dans l'action, puisqu'aucune d'entre elles ne peut atteindre son objectif final sans le soutien de ses homologues. Un effet combinatoire et cumulatif est donc nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par le SNU. ⁹⁷

En outre, le système mondial de gestion de l'environnement se caractérise par la fragmentation des responsabilités, du paysage institutionnel et des systèmes de connaissances. ⁹⁸ Dans ce panorama diffus, traversé de recouvrements et de duplications, Ivanova et Roy soulignent la nécessité de renforcer la cohésion des régimes de gouvernance environnementale en répartissant les rôles et les compétences entre les différents acteurs de la gouvernance. ⁹⁹

La besoin de cohésion est donc un enjeu fondamental au sein du SNU et dans les arènes où se négocie la gestion des ressources naturelles, et le cas du Programme OPAS-1816 en est l'illustration frappante. En effet, le programme manque d'une stratégie d'action commune qui permette de faire converger l'action des agences dans la même direction. L'élément essentiel semble avoir été oublié: quelle définition de la gouvernance des services d'approvisionnement en eau et en assainissement a-t-elle été adoptée pour le programme, et comment celle-ci se traduit-elle en termes opérationnels? Pour de Coning, l'absence de définition commune en amont de l'action est le problème de cohésion plus néfaste pour un programme de coopération internationale. ¹⁰⁰

En l'absence de culture du travail conjoint, le défaut de vision commune et de schéma directeur donnant une direction claire à l'action, le PC OPAS-1816 s'est heurté à d'importantes difficultés de cohésion et de collaboration, qui se sont échelonnées dès son démarrage et se sont amplifiées au cours du temps. Dispersion et absence de synergies ont justifié la reformulation du programme imposée par le MDG-F, qui a dénoncé l'éparpillement des activités sur le plan thématique, dans le temps et dans l'espace, comme un frein à la progression du PC vers ses objectifs finaux.

"assainir les Nations unies, les rendre plus présentes et plus efficaces, plus sensibles aux souhaits et aux besoins de ses membres et plus réalistes dans leurs buts et engagements" ; Source: La Documentation Française. URL: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/maintien-paix/reformeonu.shtml>

⁹⁶ Birenbaum, *Op. Cit.* p.5

⁹⁷ De Coning (2007) p.10

⁹⁸ Cf. Chapitre 1 – 1.

⁹⁹ Ivanova et Roy (2007) p. 6

¹⁰⁰ De Coning, *Op. Cit.*, p.24

Éparpillement thématique et dilution des responsabilités

La dispersion thématique des activités du PC OPAS-1816 est inhérente à la construction structurelle du programme. En effet, la matrice initiale du cadre logique du PC OPAS-1816 part des domaines de compétences spécifiques des agences pour arriver et tente de les agglomérer, par des voies sinueuses, en trois conglomerats qui forment les résultats finaux du programme (Cf. annexe 8). Il résulte de cette structure diffuse, d'une part, l'atomisation des activités quotidiennes des agences qui se retrouvent enfermées dans leur champ de compétences spécifique sans agir de façon collégiale (une agence, un thème). D'autre part, cette matrice permet difficilement d'établir un lien logique entre les produits et les ODM, qui constituent pourtant les objectifs finaux du programme.

En l'absence de feuille de route commune établissant des champs de collaboration, chaque agence fait cavalier seul et il devient difficile de donner une cohésion globale à l'avancement du programme. Ainsi, en dépit des évidents points communs et chevauchements des activités, chaque acteur travaille séparément, suivant les cadres de pensée, méthodologies, procédures administratives et systèmes normatifs, propres à son mandat. En l'absence de termes de références communs, d'un cadre logique et de mécanismes de socialisation des résultats pour canaliser ces divergences, il est très complexe d'articuler entre elles les visions des huit agences du programme. A défaut de mécanismes contraignants de suivi-évaluation, rien n'oblige les agences à rendre des comptes, et chacune se comporte de manière autonome.

Ce laxisme structurel provoque l'éparpillement des responsabilités et favorise les comportements de passager clandestin, nul acteur n'acceptant d'endosser de responsabilité collective. Or, la diversité institutionnelle et normative interne crée des déséquilibres en termes d'influence, de crédibilité et de légitimité qui, dans un contexte de forte interdépendance, provoquent un haut degré de conflictivité entre les entités du régime.¹⁰¹

En outre, les agences du SNU ont très peu d'expérience du travail conjoint, qui requiert donc la mise en œuvre et la systématisation de mécanismes de concertation et de cadres pour la collaboration. Du fait de la nouveauté de cet exercice pour les représentants des agences, il existe une certaine réticence au partage de connaissances qui se manifeste par la volonté de certains d'entre eux d'accaparer l'information afin de garder le monopole du pouvoir sur certains thèmes spécifiques.

Dans ces conditions, la forte interdépendance des activités du PC OPAS-1816 provoque des effets en chaîne qui freinent voire bloquent le déroulement des activités; plus d'un an après le lancement du PC, la première phase n'était toujours pas terminée. Au-delà des retards, c'est l'efficacité et la crédibilité

¹⁰¹ Cf. Chapitre 1 – 1. et Cash et al (2006)

même du programme qui sont mises en jeu par le manque de synergies et l'éparpillement des activités. Les effets de la dispersion sont palpables sur le terrain, où les impairs et la duplication des efforts sur le terrain mettent en cause la crédibilité du programme ainsi que son efficacité: quel est le coût humain, matériel et financier de la duplication des efforts à l'échelle de huit agences onusiennes, trois états fédéraux et neuf communes?

- **Décalages spatiotemporels**

Autre source de dispersion interne, des décalages spatiotemporels se sont interposés entre les agences dès le début du programme et ont été amplifiés dans le temps faute de synchronisation interagencielle. Tout d'abord, on compte un certain nombre de facteurs objectifs de retard survenus durant la première année du programme, tels que de graves inondations, l'épidémie de grippe H1N1 ou encore les périodes électorales qui ont gelé toute activité de terrain durant plusieurs semaines. Par ailleurs, la longueur des processus de recrutement des consultants a retardé le lancement des premières missions de terrain (cf. annexe 9 – A). Là encore, l'absence de cadre spatiotemporel contraignant a laissé les agences démarrer en différé en choisissant l'ordre d'intervention dans les localités. Par conséquent, en l'absence de feuille de route commune et d'échéances temporelles, chaque agence a commencé le travail de terrain à des moments différents, en commençant par son territoire de prédilection, sans autre justification qu'une affinité politique, une facilité pratique ou matérielle ou une proximité du terrain (cf. annexe 9 - B).

Chaque agence s'est alors contentée de visiter les localités de son état de démarrage et s'est lancée dans ses activités sans vision globale du programme. La distance physique du terrain, le coût du voyage, la difficulté d'accès liée aux conditions d'isolement, l'éparpillement et le très grand nombre de localités concernées par le programme (plus d'une soixantaine de communautés) sont autant d'arguments évoqués pour justifier cette lacune. Par conséquent, à un an d'avancement du programme, chacune des neuf communes avait reçu la visite d'au moins une agence, mais aucune n'avait pu appréhender le programme dans son intégralité.

Par la suite, des éléments contextuels et des différences méthodologiques ont amplifié les décalages entre agences. Les activités du programme connaissent des vitesses d'avancement variable suivant le niveau d'investissement et la disponibilité des responsables. De plus, les différences dans la perception du temps ainsi que la méconnaissance des valeurs, des rites sociaux et religieux des populations concernées ont plus ou moins freiné le déroulement effectif des activités sur le terrain.¹⁰² Enfin, le contexte sociopolitique et le degré de réceptivité des partenaires locaux a influé sur la vitesse

¹⁰² Lafrance et al. (2006) p.60

d'avancement des activités. Ainsi, au Tabasco, les nombreux problèmes de sécurité et de corruption liés au narcotrafic gèlent régulièrement le progrès des travaux. Dans le Veracruz, le fort degré de conflictivité politique oblige à la prudence et a même forcé le retrait temporaire des agences lors des élections municipales de juillet 2010. Enfin, au Chiapas, la forte implantation des programmes de coopération internationale a créé des cadres d'action et une culture de la coopération pour le développement qui peut faciliter le déroulement des activités. Néanmoins, ces conditions peuvent aussi créer l'effet inverse: saturés des sollicitations de l'aide internationale, les populations locales sont lasses, peu réceptives et réticentes à participer.¹⁰³ En fonction des contextes locaux, des méthodologies et des dispositions des différentes agences, le programme avance donc à des vitesses variables et voit s'étendre l'éparpillement de ses activités dans le temps et dans l'espace.

- **Prévenir la fragmentation:**

L'incidence des problèmes de coordination interne sur les objectifs du programme

Aujourd'hui, la nécessité d'assurer la cohérence des systèmes de gouvernance multilatérale fait l'unanimité, du fait de l'impact de la fragmentation programmatique sur la qualité et l'aboutissement de la coopération. D'après de Coning:

*“The need for, and benefits of, improved coherence is widely accepted today in the international multilateral governance context. There is now broad consensus that inconsistent policies and fragmented programs entail a higher risk of duplication, inefficient spending, a lower quality of service, difficulty in meeting goals and, ultimately, of a reduced capacity for delivery.”*¹⁰⁴

La désarticulation interne du PC OPAS-1816 porte gravement atteinte à l'image et à la crédibilité du programme face à ses partenaires. Lorsque chaque agence noue des liens avec ses propres partenaires privilégiés, l'atomisation se transpose sur le terrain et provoque des déséquilibres dans les interactions avec les acteurs locaux. Ces inégalités peuvent brouiller leur compréhension de la finalité et des enjeux du programme, mais également créer des frustrations chez ceux d'entre eux qui ne sont que partiellement sollicités. Un malaise peut aussi naître de l'incompréhension connaissance mutuelle entre les porteurs de projet et les populations concernées. En effet, les consultants envoyés sur le terrain jouissent généralement d'une connaissance limitée de la complexité culturelle locale de la région et disposent d'un temps limité pour produire des résultats, qui ne suffit pas à instaurer la confiance avec les populations locales. Cet effet est caractéristique de la logique de projet et de la culture du résultat dans les organisations internationales, qui met davantage l'accent sur le rendement des activités que sur l'impact effectif du programme.¹⁰⁵ Les difficultés de compréhension sont aggravées par l'intervention

¹⁰³ Bessette (2007) p.25

¹⁰⁴ De Coning, *Op. Cit.*, p.5

¹⁰⁵ *Ibid.*, p.16

déstructurée d'une kyrielle d'acteurs, dont le nombre et le statut peuvent être intimidants, et sont très préjudiciables à l'appropriation et à la pérennité du programme.

Le rapport de suivi communiqué par le MDG-F synthétise: la dispersion, frein à l'institutionnalisation des relations entre le programme et ses partenaires locaux, porte préjudice au processus d'appui institutionnel, à l'appropriation des enjeux du programme par les représentants civils et politiques locaux et par conséquent, à sa pérennité de long terme.¹⁰⁶ Bien plus que de simples problèmes de gestion interne, les difficultés de communication et de collaboration interne ont donc des répercussions directes sur la finalité, l'ancrage et la pérennité du programme qui appellent à une réflexion de fond sur la cohésion du programme. Dans un programme de gouvernance polycentrique, comment faciliter la coopération, prévenir les problèmes de coordination et favoriser la confiance afin d'assurer l'efficacité opérationnelle du système ?

2. Des opportunités de collaboration

- **Introduction: De la cohésion à la coordination**

De Coning définit la cohésion comme:

*« L'effort de diriger une large gamme d'activités entreprises dans le domaine politique, humanitaire, réglementaire, et du développement (...) vers des objectifs stratégiques communs ».*¹⁰⁷

Selon lui, elle se compose de quatre éléments:

1. La composante agencielle: cohérence entre les politiques et actions d'une même agence, y compris la cohérence interne d'un programme ou d'une activité spécifique;
2. La cohésion générale du gouvernement: cohérence des plans et politiques publiques aux différents échelons du système d'action publique;
3. La cohésion externe ou harmonisation: cohérence entre les politiques menées par les différentes parties prenantes à l'échelle nationale;
4. La cohésion interne-externe ou alignement: cohérence entre les politiques des acteurs internes et externes dans un pays donné.

Le degré de cohésion d'un système dépend de l'intensité de ces quatre facteurs pris séparément, mais surtout des tensions qu'il existe entre eux, c'est-à-dire des compromis qu'il faut faire pour concilier ces composantes. Or, si la nécessité de renforcer la cohérence des systèmes de gouvernance multilatérales

¹⁰⁶ Gonzalez et Gallego (2010)

¹⁰⁷ De Coning, *Op. Cit.*, p.7

fait l'unanimité, la mise en œuvre de la cohésion reste un défi très complexe et controversé qui peine à s'opérationnaliser.

*“There are (...) a considerable gap between the degree to which the benefits of coherence are held to be self-evident and operational reality. The lack of coherence among field activities in the humanitarian relief, development, political and security spheres have been well documented in a number of evaluation reports and studies, and is acknowledged in a number of recent UN reports.”*¹⁰⁸

Il reste donc un long chemin à parcourir pour que les pratiques de collaboration entrent dans les mœurs et la culture du travail des organisations internationales. Dans le monde réel, les participants des programmes multiacteurs ont donc besoin de structures, de procédures et de mécanismes pour les encadrer et faire converger leurs principes et modes d'action vers un modèle cohérent. La démarche de cohésion passe donc par un processus de coordination, qui doit arbitrer au quotidien entre les quatre composantes de la cohésion et mettre en œuvre des solutions de « cohésion partielle » pour favoriser le travail conjoint:

*“If ‘coherence’ is the aim, then ‘coordination’ is the activity through which coherence is pursued. Whilst coordination seems to be the most obvious and logical of pursuits, (...) empirical evidence suggests that it is, in reality, a highly controversial and dysfunctional activity.”*¹⁰⁹

La coordination apparaît dès lors comme un objet d'étude essentiel le fonctionnement harmonieux d'un programme de gouvernance multiacteurs. **Dans un programme de gouvernance polycentrique, comment faciliter la coopération, prévenir les problèmes de coordination et favoriser la confiance afin d'assurer l'efficacité opérationnelle du système ?**

Le PC OPAS-1816 représente un cas d'étude révélateur des défis et des opportunités de la coordination dans un système polycentrique. La visite de suivi, l'exercice de reformulation du programme, les missions de terrain et l'évaluation intermédiaire furent autant de laboratoires de la concertation et du travail conjoint entre les participants, qui laissèrent entrevoir des pistes d'analyse de la collaboration.

Trois grands axes se sont dégagés de ces réflexions et de la théorie évoquée au Chapitre 1, mais également de l'expérience et du ressenti des participants au programme. D'une part, la cohérence du programme dépend avant tout de l'agencement structurel des activités dans une matrice, qui donne un cadre d'action commun aux intervenants (A). D'autre part, la structure d'intervention a besoin d'un moteur qui fasse avancer tous les pions vers la même direction. La progression simultanée et unidirectionnelle des activités demande l'existence d'un leadership moteur qui sache faire avancer les acteurs ensemble vers un but commun (B). Enfin, la communication est un facteur de cohésion interne

¹⁰⁸ *Ibid.*, p.5

¹⁰⁹ *Ibid.*, p.8

autant qu'un vecteur de compréhension et de cohérence avec vers l'extérieur, qui permet d'ancrer le programme dans le contexte local et d'en assurer la pertinence, l'appropriation et la pérennité (C).

- **A. Un facteur structurel: la matrice du cadre logique**

Lors de la visite de suivi, la première faiblesse identifiée par la mission du MDG-F fut le manque de clarté de la structure locale d'intervention.¹¹⁰ Par conséquent, une foule de rencontres, débats et réflexions collectives furent menées afin de trouver une réponse aux problèmes de la dispersion thématique et de la faible présence des agences sur le terrain. Le premier a fait l'objet – et l'essence – de la reformulation, alors que le second tombait dans l'impasse devant l'impossibilité des agences à trouver un moyen d'uniformiser leurs modes d'action locale.

Définir une vision commune: la pertinence des objectifs au regard de la finalité

Le programme manque avant tout d'une vision commune permettant de faire converger les activités vers l'objectif final: la gouvernance démocratique des services d'accès à l'eau et à l'assainissement. Au milieu de la kyrielle d'activités qui s'entrecroisent et se recoupent dans la matrice du programme, il est difficile de dégager les grands principes qui définissent la gouvernance démocratique des ressources en eau et d'établir le lien avec les OMD. C'est là la première source de confusion: il manque au programme une tête, une finalité claire et admise par tous qui lui donne un sens, serve de référence à toute prise de décision interne et permette de définir une stratégie commune entre les agences. De fait, il manque une réponse à la question primordiale de la raison d'être du programme: que veut-on changer, au juste, dans le système de gestion des services d'eau et assainissement? Comment ce programme va-t-il faire une différence?

L'observation participante du travail de suivi-évaluation du programme a révélé la difficulté de définir des indicateurs d'impact communs pour un programme auquel il manque une finalité claire. Cette imprécision est due en partie à l'environnement normatif et de suivi des OMD. D'une part, les acteurs du développement déplorent l'absence d'un système d'indicateurs opérationnels unique permettant de mesurer le progrès des ODM.¹¹¹ D'autre part, on trouve des systèmes précis d'indicateurs d'impact pour les projets d'infrastructures,¹¹² mais il n'existe aucun outil, en revanche, pour mesurer l'impact des projets de gouvernance *soft*. Dans le cas du PC OPAS-1816, cette lacune provient également de l'absence de stratégie globale du programme. Dès lors, se pose la question de la pertinence et de

¹¹⁰ Cf. Annexe 7.

¹¹¹ Remarques réalisées lors de la Table ronde : « Analyse des avancées des OMD au Mexique en matière d'eau et assainissement », en présence des représentants universitaires, des centres de recherche et d'experts nationaux au Siège du Conseil National de la Population (8 juin 2010).

¹¹² Cf. Annexe 9.

l'adéquation institutionnelle: comment mesurer l'impact du programme et l'adéquation entre les mesures déployées et les besoins réels des populations et des écosystèmes?

A partir des trois piliers de la gouvernance des ressources en eau identifiés par Solanes et Jouravlev, on propose un schéma simplifié du mode de raisonnement pour la définition des objectifs d'un programme de gouvernance, pour définir et opérationnaliser une stratégie d'action commune.¹¹³

Facteurs (Solanes et Jourvaley)	Questionnements stratégiques	Opérationnalisation
1. Le degré de consensus implicite ou explicite concernant la nature des liens entre la nature et la société.	Comment accompagner les acteurs du gouvernement, de la société civile et du monde de la recherche vers l'adoption d'une acceptation consensuelle du système d'interactions nature-société?	Concertation, information, mécanismes de participation équitable des parties prenantes...
2. L'existence d'un consensus concernant les bases des politiques publiques qui traduisent ces liens.	Comment accompagner les responsables politiques vers l'adoption de cadres légaux et normatifs régissant ces liens, dans une démarche démocratique et transparente?	Instances de consultation et de participation à la définition de politiques publiques, appui institutionnel, élaboration de mécanismes de prise de décision démocratiques et transparents...
3. La disponibilité des systèmes de gestion qui autorisent la mise en œuvre effective des politiques publiques dans un cadre de développement durable.	Comment s'assurer que les responsables politiques et la société civile ont les moyens effectifs de mettre en œuvre les politiques publiques définies dans la durée?	Formation, transfert de technologies, intégration des savoir-faire locaux...

Rejoignant le principe d'adéquation institutionnelle d'Oran Young,¹¹⁴ cette conception de la gouvernance implique la capacité de générer et de mettre en œuvre des politiques publiques adaptées. Chaque système de gouvernance est donc une configuration unique qui repose sur des arrangements institutionnels adaptés à la nature des possibilités, des limites et des attentes du système en question.¹¹⁵ Malgré le caractère particulier de chaque système, il est possible de d'identifier un certain nombre de principes communs qui peuvent fournir les bases de l'opérationnalisation des activités de régulation des ressources en eau potable et assainissement.¹¹⁶

L'adoption de principes directeurs permet d'élaborer une grille d'activité cohérente en tournée vers les

¹¹³ Solanes et Jouravlev, *Op. Cit.*, p. 9

¹¹⁴ Young, *Op. Cit.*

¹¹⁵ Solanes et Jouravlev, *Op. Cit.*, p. 9

¹¹⁶ Cf. Annexe 11.

objectifs, et non, comme dans le cas du PC OPAS-1816, fondée sur les souhaits et capacités des agences. Dès lors que les principes sont reconnus, l'enjeu est d'identifier des champs de compétence conjoint dans lesquels peuvent s'intégrer plusieurs parties prenantes. Ainsi se cristallise la coopération autour d'objectifs intermédiaire concrets, lorsque la matrice répartit les rôles et en définit les domaines de responsabilité partagée.

Répartir les rôles : regroupements thématiques et thèmes transversaux

D'après Huitema et al. (2009), le succès des processus de collaboration dépend de l'ordonnement des activités des divers participants et les principaux types de configurations sont:¹¹⁷

1. *Connexion partagée* ou *mise en commun* : les parties prenantes sont chacune responsable d'un segment indépendant du programme d'intervention (répartition exclusive des activités);
2. *Connexion réciproque* : les actions sont entreprises l'une après l'autre;
3. *Connexion séquentielle* : les parties prenantes assument tour à tour des segments d'action complémentaires.

D'après Sproule-Jones, la mise en commun est généralement la formule de coaction la plus concluante; les deux autres sont plus risquées car le maillon faible de la chaîne des participants risque de retarder tout le programme.¹¹⁸ Or, dans les Programmes Conjointes des Nations Unies, les agences sont responsables de segments d'action complémentaires et sont donc hautement interdépendantes.

La mission de suivi du MDG-F ayant exigé le renforcement des synergies entre les agences du PC OPAS-1816, la coordination générale (CG) du programme a réagi en proposant un réagencement des activités par regroupement thématique. Dans le nouveau cadre logique, les agences participantes sont rassemblées de manière non-exclusive en six *clusters* afin de favoriser le travail en groupe sur les thèmes communs. Ces thèmes sont intégrés de façon transversale dans les trois grands objectifs du programme et le cadre logique est réagencé en fonction des thématiques d'action (cf. annexe 12).

Deux propositions complémentaires: cadre spatio-temporel et structure locale d'intervention

A nos yeux, le processus de reformulation du programme a fait l'impasse sur deux facteurs essentiels de la cohésion interagencielle. D'une part, en dépit des problèmes de décalages dans le temps et dans l'espace,¹¹⁹ la reformulation n'a pas instauré de cadre spatio-temporel pour le programme. Or, étant donné le haut degré d'interdépendance des activités des agences dans le PC OPAS-1816, le respect des échéances et la cohérence géographique sont des conditions essentielles du déroulement fluide et

¹¹⁷ Huitema et al., *Op. Cit.*, p.4

¹¹⁸ Sproule-Jones *In* Huitema et al., *Op. Cit.* p.4

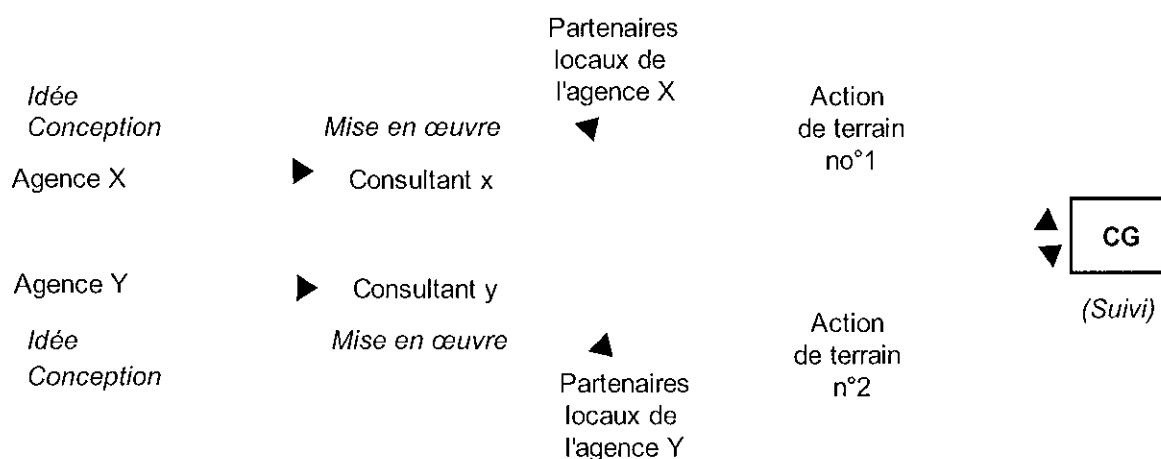
¹¹⁹ Cf. Chapitre 3 – 1.

harmonieux du programme.

Le respect des échéances par l'ensemble des agences nécessite un cadre programmatique et l'exercice d'un leadership. Le nombre et la dispersion des municipalités impliquées demande de réaliser un choix de stratégie territoriale: entrée successive dans chacun des trois états, ou encore démarrage des activités dans une commune par état puis extension de la sphère d'influence aux autres municipalités. L'essentiel est de faire un choix de stratégie collectif puis d'assurer le respect du cadre par l'instauration de normes et de modes d'action, et la systématisation de mécanismes de contrôle. Le respect collectif des normes et des procédures appelle donc à la révision du schéma d'intervention afin de revaloriser le rôle de supervision de la coordination.

Or, d'autre part, la reformulation du PC OPAS-1816 a fait l'impasse sur la révision de la structure d'intervention du programme. L'une des recommandations du MDG-F préconisait pourtant de clarifier la structure locale d'intervention, afin d'assurer une présence continue sur le terrain pour favoriser la confiance, l'appropriation et la pérennité du programme. Les agences se sont donc concertées afin de trouver une stratégie commune pour le renforcement de la proximité du terrain, mais leur atomisation a mené la discussion à une impasse. En effet, chaque agence utilise des modes d'action différenciés reposant sur ses propres partenaires locaux, et aucune ne souhaite changer son mode d'intervention. Sur le terrain, l'une s'appuie sur un centre de recherche, l'autre envoie ses consultants, la troisième travaille en collaboration avec les Associations de Développement Rural à l'échelle des communes... Et toutes souhaitent voir leur propre mode d'action généralisé à l'ensemble du programme, au lieu de devoir élaborer ensemble une stratégie commune qui demanderait à chacun de réaliser des compromis. L'impossibilité de parvenir à un accord entre les agences a donné lieu au statu quo. Le schéma d'intervention locale du PC OPAS-1816 s'apparente à la somme des actions individuelles menées par chaque agence qui agit en son nom, dans son domaine de compétences, suivant sa méthodologie et avec ses propres partenaires (figure 6).

Figure 6: Le schéma d'intervention locale du PC OPAS-1816



Dans la structure d'action locale du programme, l'initiative part des agences qui prennent individuellement la décision d'agir dans leur domaine de compétence. L'action est mise en œuvre par un consultant en parallèle des autres agences, sans concertation. Chacun agit sur le terrain de manière autonome avec ses propres consultants et ses partenaires de terrain privilégiés. La coordination générale n'entre en jeu qu'a posteriori pour assurer, éventuellement, le suivi des activités, mais ce n'est pas systématique.

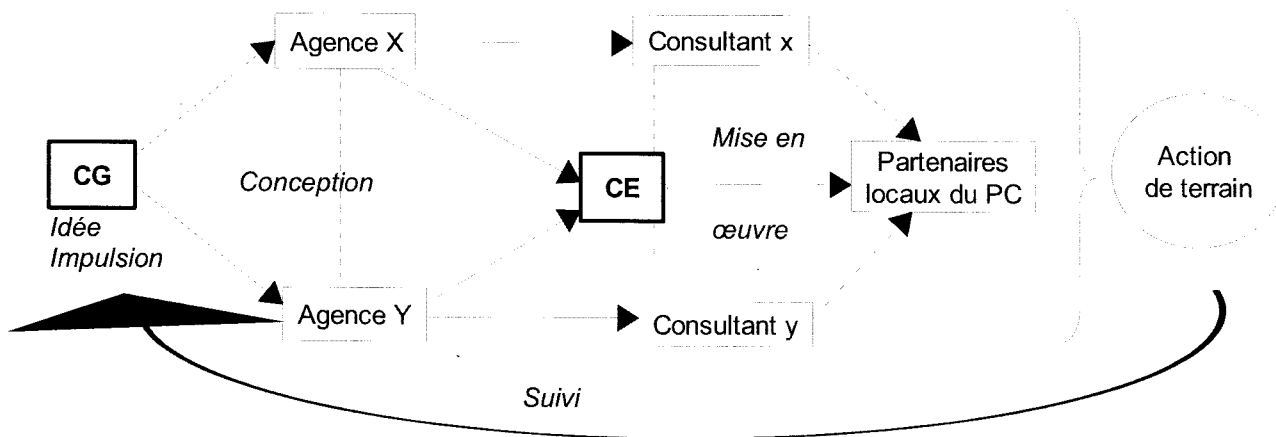
Il n'y a donc pas *un* programme, mais plusieurs activités développées en parallèle au même endroit. Cette forme d'intervention pose question quant à la cohérence des actions entreprises, et elle apparaît fortement sous-optimale pour l'efficacité du programme. Alors que le rôle de l'équipe de coordination consiste, en théorie, à créer de la valeur ajoutée en favorisant la collaboration entre les agences, on s'aperçoit ici que celle-ci est court-circuitée à toutes les étapes du déroulement du programme. Quel est donc le rôle de la coordination dans l'intégration du travail des agences, en amont de la mise en œuvre du programme? Où la positionner dans le schéma d'intervention pour imposer aux agences un cadre d'action conjointe?

Le schéma ci-dessous (figure 7) propose de réhabiliter la coordination en amont de la prise de décision et dans la mise en œuvre opérationnelle des résultats du programme. La CG donne l'impulsion et les directives d'action aux agences. Elle identifie les champs de compétences communes et crée des partenariats entre les agences par domaine d'action. Dans l'opérationnalisation du programme, chaque agence se repose sur un consultant spécialisé, mais les agences doivent passer par l'intermédiaire de la coordination étatique pour entrer en contact avec les partenaires locaux du programme. L'action est

mise en œuvre conjointement, chaque agence apportant sa contribution spécifique. Le suivi des actions par la CG est systématique.

Figure 7: Proposition de schéma d'intervention:

Réhabiliter la coordination en amont de la prise de décision et dans l'action



CE: Coordination Étatique

Ce schéma n'est pas sans contraintes. La première d'entre elles est le grand nombre d'intermédiaires et le degré renforcé d'interdépendance qui, donnent une lourdeur administrative et une certaine rigidité à cette structure d'intervention. Par ailleurs, ce schéma demande une CG proche du terrain et réactive, à l'affût des besoins et des opportunités d'action, ce qui n'est pas le cas du PC OPAS-1816. Ce schéma demande également un haut degré de compromis de la part des agences, qui doivent mettre en commun leur carnet d'adresses de partenaires locaux, leurs idées et leur méthodologies, et faire l'effort de trouver un terrain d'entente. Dans le cadre du PC OPAS-1816, la recherche de compromis entre les huit agences impliquées peut devenir un véritable casse-tête, à moins de reposer sur d'instaurer des coalitions opérationnelles.

Ce schéma met en exergue deux conditions nécessaires à l'exercice de la concertation et de l'action conjointe:

1. *Leadership et mobilisation*: Instaurer une force motrice capable d'entraîner l'ensemble des acteurs du réseau vers un but commun;
2. *Homogénéisation des systèmes de connaissances*: Créer un système de codes, de normes et de méthodologies propres au programme afin de favoriser la collaboration interne et externe.

• **B. Avancer vers une même direction: la question du leadership**

Dès lors que le cadre crée un système d'action homogène et cohérent, l'ensemble a besoin d'une force motrice pour avancer dans la même direction. Cette nécessité appelle à revoir le rôle de la coordination, comme trait d'union entre les acteurs et à la tête de l'action.

Un réseau peut être défini comme une méta-organisation « rassemblant des humains et des non-humains mis en intermédiaires les uns avec les autres »¹²⁰ Dans le cas du PC OPAS-1816, les équipes de coordination jouent les intermédiaires, en circulant entre les différentes entités afin de cimenter le réseau. Elles sont responsables de la cohésion globale du système et de l'avancement homogène du programme vers ses objectifs finaux.¹²¹ Or, dans un système polycentrique, la diffusion de l'autorité représente un véritable défi pour la progression vers un but commun. Comment faire avancer une multitude d'acteurs, à des échelles diverses, dans la même direction? Quel rôle la coordination peut-elle adopter pour favoriser l'unidirectionnalité? Quels sont les modalités de l'exercer du leadership dans un système polycentrique?

Conduire l'ensemble du programme vers une direction commune

Le leadership définit la capacité d'un individu à mener ou conduire d'autres individus ou organisations dans le but d'atteindre certains objectifs. Un leader est quelqu'un qui est capable de guider, d'influencer et d'inspirer.¹²² La question du leadership est un problème structurel du SNU, où la nécessité de renforcer le leadership du Secrétaire Général des Nations Unies est une composante de la réforme de l'ONU. En effet, le renforcement de l'autorité du leader apparaît comme un moyen d'alléger les procédures administratives en clarifiant le pouvoir de décision finale.¹²³ Au sein du PC OPAS-1816, il manque une personnalité ou une entité capable de faire autorité sur les autres. Dans ce système de gouvernance basé sur des interactions horizontales, l'absence de leadership augmente la force d'inertie de l'ensemble en laissant libre cours à toutes les initiatives. Il en résulte une créativité certaine, mais également une dispersion qui mène à des décisions et des actions incohérentes voire contradictoires, et menacent la cohésion du programme.

Selon nous, il est donc nécessaire de renforcer le leadership du Coordinateur National du programme et de l'équipe de CG afin d'imposer des directives aux participants. Le renouvellement de cette autorité doit permettre de garantir la mobilisation des acteurs par leur enrôlement. En sociologie des organisations, *enrôler* signifie affecter aux membres du réseau une tâche précise qui les rend

¹²⁰ Amblard et al. (1996)

¹²¹ MDG-F (2009)

¹²² Source: Encyclopédie Perspective Monde de l'Université de Sherbrooke: <http://perspective.usherbrooke.ca/>

¹²³ Birenbaum, *Op. Cit.*, p.11

indispensables à l'accomplissement des objectifs. Les mobiliser consiste à les impliquer dans l'action, en établissant une division des tâches qui ait du sens afin de consolider le réseau.¹²⁴ La mobilisation repose donc à la fois sur la clarté de la répartition des rôles et sur l'avancement synchrone des activités. Superviser, motiver, favoriser la confiance et donner des directives claires pour faire progresser l'action, sont ont autant de défis de mobilisation à la charge de l'équipe de coordination.

Or, pour construire un leadership, il faut pouvoir se reposer sur des outils et des vecteurs de l'autorité. Dans un système polycentrique où chaque acteur est maître et responsable de ses propres ressources financières, humaines et techniques, comment faire autorité sur les participants?

Dans le PC OPAS-1816, en l'absence de levier financier, le seul moyen de faire pression sur les agences repose sur le charisme du coordinateur national et sur l'influence de la personne du coordinateur Résident du SNU au Mexique, qu'il est néanmoins très difficile de mobiliser sur un programme spécifique. En réalité, la cellule coordinatrice du PC OPAS-1816 reste relativement en retrait par rapport au déroulement du programme. Cette attitude s'est observée durant le processus de reformulation: face à la virulence des critiques du MDG-F, la coordination s'est lavé les mains des problèmes de cohésion interne en imputant la faute aux égoïsmes des agences. Le refus de se porter responsable pour le programme a suscité de fortes déceptions et un sentiment d'abandon chez beaucoup de participants. De même, durant le processus de reformulation, la CG a quasiment laissé libre cours à tous les idées et initiatives des agences, laissant libre cours à la logique « proposer c'est gagner » dans s'impliquer directement dans les décisions.

Anecdote révélatrice de l'attitude de la CG face à son équipe: en réponse à l'exigence de cohésion formulée par le MDG-F, la CG a choisi de se tourner vers des organismes extérieurs afin de leur déléguer l'objectif de cohésion interne. L'Institut de Mexicain des Technologies de l'Eau, organisme public spécialisé dans l'information et l'éducation pour l'eau, a rejoint le programme avec pour mission de renforcer la communication et l'intégration entre les agences, d'uniformiser les résultats et de contrôler périodiquement l'avancement du programme conjoint. D'autre part, une agence de communication a été employée pour mettre au point une stratégie de communication interne et de diffusion pour le PC OPAS-1816.

Le réflexe de se tourner automatiquement vers l'extérieur, alors que les ressources existent en interne – l'intégration est le rôle de la CG ; la stratégie de communication pouvait être développée par l'UNESCO – en dit long sur la confiance portée par la CG à sa propre équipe ; du moins, c'est ainsi qu'a été perçue cette démarche par les représentants d'agence. La subjectivité est donc un facteur tout à

¹²⁴ Amblard et al., *Op. Cit.*

fait central: un sentiment de trahison et de désintéressement suffit à décourager les bonnes volontés et à détruire l'esprit d'équipe. Cette réaction représente un aveu d'échec de la part de la coordination qui, devant l'incapacité de faire respecter sa propre autorité, mise sur celle d'une entité externe pour faire converger les agences. Néanmoins, cette inclusion de nouveaux acteurs, avec de nouveaux systèmes d'indicateurs et méthodologies, ajoute encore à la fragmentation du programme.

Pour Amblard et al., rallonger le réseau en multipliant les entités qui le composent est une condition de la propre solidité du réseau. Mais avant toute extension, il faut d'abord consolider le noyau pour qu'il soit en mesure d'accueillir des entités nouvelles sans éclater. Pour prévenir le risque de dispersion qui pourrait fragiliser le réseau, il est donc nécessaire de rester vigilant dans la formation des nouvelles alliances et d'assurer systématiquement la transparence des évolutions du réseau afin de conserver la confiance entre les actants.¹²⁵

D'après March, une des questions centrales du leadership est de savoir arbitrer entre unité et diversité, dans des organisations où les individus ont des origines, formations, aspirations, attitudes, expériences, relations et styles très différents:

*« Fréquemment, le leadership consiste à trouver des solutions pour limiter les problèmes de diversité (...) par l'usage de la persuasion, des négociations et des incitations, de la socialisation et de l'inspiration, afin de forger une culture commune à partir de la diversité des talents et des expériences. »*¹²⁶

Assurer un leadership implique donc la capacité à promouvoir un objectif et des engagements communs sans toute fois réprimer la diversité, source d'innovation et de dynamisme.

*« Le leadership est généralement considéré comme une force de cohérence apte à contribuer à une action organisationnelle efficace par l'élimination des contradictions et des confusions. Néanmoins, l'incohérence et l'ambiguïté jouent aussi un rôle dans le processus de changement et d'adaptation. »*¹²⁷

Guider l'engagement idéologique

La coordination est également responsable de donner des directions idéologiques en assurant une prise de position claire sur les sujets polémiques qui serve de référence commune aux actants. L'exemple de la politisation de la gestion de l'eau donne une illustration intéressante de ce propos. Au Mexique, la gestion des ressources en eau est un enjeu de pouvoir et d'influence politique qui est souvent instrumentalisé par les représentants locaux et utilisé comme argument de campagne électorale. Dans ce contexte de forte politisation, les membres des Nations Unies ont le devoir de rester neutres au milieu des conflits d'intérêts pour la question de l'eau. Néanmoins, les actants étant pour la plupart

¹²⁵ Amblard et al., *Op. Cit.*

¹²⁶ March et Weill (2003) p. 24

¹²⁷ *Ibid.*

d'origine mexicaine et politisée, des prises de position émergent naturellement qui sortent les représentants de la neutralité imposée par leur fonction. Ainsi, certains responsables d'agences refusent d'intégrer des responsables politiques locaux dans le processus de concertation en raison de leur couleur politique. Au sein d'une équipe collégiale, ce type de réaction subjective devrait être prévenu par une autorité centrale, dont le rôle serait de choisir une position (ici, la neutralité) et de garantir son respect par l'ensemble des représentants du programme.

Alors que la neutralité serait souhaitable sur le terrain, en amont de la décision, en revanche, elle dessert l'efficacité du programme car elle sert de prétexte à la non-prise de position du programme sur le droit universel à l'accès aux ressources en eau. Le 28 juillet 2010, l'Assemblée Générale des Nations Unies a reconnu « le droit à une eau potable salubre et propre comme un droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme ». ¹²⁸ La reconnaissance officielle de ce droit est donc une nouveauté et dans les programmes de développement des Nations Unies, la question du droit à l'accès à l'eau potable comme bien public essentiel est court-circuitée.

Le PC OPAS-1816 se déroule dans des zones de haute conflictivité de la gestion des ressources hydriques et touche des populations indigènes très marginalisées et sans recours juridique pour faire valoir leurs droits. En Amérique latine, des conflits parfois meurtriers éclatent entre les usagers traditionnels des ressources en eau et les acteurs privés qui souhaitent exploiter la ressource à des fins économiques. Au Mexique, il n'existe pas de définition légale des droits et obligations des parties intéressées et du gouvernement dans le partage des ressources naturelles, ce qui donne lieu à une situation ambiguë d'incertitude et d'insécurité législative. ¹²⁹ L'État de droit étant encore très fragile au Mexique, le recours à la loi pour régler les litiges reste l'exception, et les situations de conflits se règlent souvent en privé.

Dans le champ très politisé de la gestion de l'eau, le PC OPAS-1816 est dans l'incapacité de prendre clairement position pour le respect des droits fondamentaux des communautés locales à contrôler leurs propres ressources. Or il semble que la première étape vers l'instauration d'une gouvernance juste et inclusive devrait avant tout se fonder sur l'acceptation et la mise en œuvre du droit de l'accès à l'eau et de la protection des populations. ¹³⁰ Le refus de s'engager est un important facteur limitant pour l'instauration d'un système de gouvernance des ressources: sans reconnaissance du droit universel

¹²⁸ 64^{ème} session de l'Assemblée Générale des Nations Unies, 108^e séance plénière; Communication en ligne: <http://www.un.org/News/ir-press/docs/2010/AG10967.doc.htm>

¹²⁹ Solanes et Jouravlev, *Op. Cit.*, p.58

¹³⁰ Entretien avec Joël Audefrooy, Secrétaire honoraire de la Coalition Habitat International Coalition - Amérique Latine (HIC-AL).

d'accès à l'eau, comment prétendre instaurer un système de cogestion des ressources juste, équitable et démocratique?

Opérationnaliser les principes d'action

Peu présente sur le terrain, l'équipe de coordination a tendance à s'enfermer dans un rôle administratif et à se cantonner à son rôle de responsable administrative et financier face au bailleur, activité effectivement chronophage en raison de la charge des rapports d'activités, comptes-rendus financiers et indicateurs exigés par le MDG-F. En conséquence, le travail de gestion interne de l'organisation occupe la quasi-totalité du temps de l'équipe de coordination, qui se tient très éloignée de la réalité du terrain et des difficultés opérationnelles rencontrées. Cette attitude laxiste crée un sentiment de désintéressement et d'abandon qui gâche la confiance et le moral collectif du personnel.

De fait, cette tendance à s'enfermer dans la gestion administrative est généralisable à l'ensemble des actants onusiens, qui délèguent la mise en œuvre à des consultants. Détail anecdotique mais révélateur: le jour de l'évaluation intermédiaire du programme, c'est-à-dire un an et demi après son lancement, bon nombre de représentants des agences et de membres de l'équipe de coordination mettaient le pied sur le terrain pour la première fois. Le travail de terrain est réalisé par des consultants avec un contrat, un mandat, une formation spécifiques à chaque agence, tandis que les représentants du programme restent au siège, à Mexico, à plus de 1000 km de distance. Dans ce contexte, il nous semble que le rôle de la coordination devrait également consister à mobiliser les agences autour des aspects opérationnels, en montrant l'exemple, et en imposant des visites de terrain et des mécanismes de suivi systématique des activités mises en œuvre.

Au-delà du pilotage interne du programme, le renforcement d'un système de gouvernance polycentrique repose sur la concertation et le travail en réseau d'un grand nombre d'acteurs aux différents échelons de l'autorité publique et de la société civile. L'injonction de cohérence devient dès lors un défi en termes de collaboration qui demande de réaliser d'énormes compromis pour parvenir à agir conjointement. Dans ce contexte, nous montrerons que la communication est un facteur de cohésion interne autant qu'un vecteur de compréhension mutuelle, donc de cohérence, qui permet d'ancrer le programme dans le contexte local et d'en assurer la pertinence et la pérennité.

• **C. Communication, compréhension mutuelle et collaboration**

Pour de nombreux observateurs, la réussite de la cogestion est le fruit de processus adaptatifs nés de l'apprentissage *in situ* plus que d'une répartition optimale des pouvoirs entre les niveaux de gouvernement.¹³¹ Parmi les principaux facteurs qui interviennent dans les dynamiques de cogestion, Olsson souligne la nécessité de combiner différents types de connaissance, de soutenir l'apprentissage collaboratif et de construire une vision commune qui instaure la confiance entre les participants.

La concertation est donc à la clé de l'aboutissement des processus de décision dans le système de gouvernance du programme OPAS-1816. La compréhension mutuelle des participants et l'avancée coordonnée du programme repose, d'une part, sur la communication interagencielle (a), outil permettant d'utiliser un système de connaissances commun qui donne à tous les actants des codes, références et méthodologies d'action communs. D'autre part, la concertation n'est possible que s'il existe des mécanismes assurant la fluidité des échanges d'information entre les participants à tous les échelons du système (b, c). Enfin, nous verrons l'importance de canaliser la coordination pour laisser un espace au pluralisme (d).

a. La communication interne et la création de confiance

Pour transposer le principe appliqué par de Coning aux systèmes onusiens de maintien de la paix, nous postulerons qu'un système de développement doit donner la primauté à la cohésion interne afin d'être en mesure d'instaurer des flux d'échange et d'interaction vers l'extérieur, avec ses partenaires.¹³²

Le programme OPAS-1816 manque d'une stratégie de communication et de mécanismes permettant de systématiser les flux d'information internes. Par conséquent, la coordination n'a qu'une vision limitée de l'action des agences qu'elle supervise, de même que les responsables d'agence se sentent parfois isolés de la coordination, voire livrés à eux-mêmes. Entre les agences, le degré de connaissance mutuelle est également très faible. Le défaut de connaissance réciproque des activités de chacun crée un climat d'individualisme et de défiance, dans lequel chacun soupçonne l'autre de ne pas assumer ses propres responsabilités et d'entraver le déroulement du programme.¹³³ Or, d'après Imperial, la fragmentation de l'autorité dans un système polycentrique peut être surmontée par la collaboration, qui permet de créer de la valeur ajoutée.¹³⁴ Son analyse suggère que dans un système polycentrique, les coûts de transaction diminuent dans le temps au fur et à mesure que s'instaure un climat de confiance.

¹³¹ Olsson et al. (2004) *In* Cash et al. *Op. Cit.* Huitema et al., *Op. Cit.*

¹³² De Coning, *Op. Cit.*, p. 16

¹³³ Entretiens avec Guillermo Orozco, Mauricio Espinosa et Pamela Orgeldinger, et Yolanda Cachú et Ramiro Magana-Pineda, représentants respectifs de l'OPS/OMS, l'UNESCO et ONUDI dans le PC OPAS-18-16.

¹³⁴ Imperial (2005) « Using collaboration as a governance strategy – lessons from 6 watershed management programs », *Administration and Society* 37(3) - *In* Huitema et al. (2009) p.4

Les parties prenantes doivent apprendre à se connaître en commençant par coopérer dans des projets relativement modestes et d'après lui, le polycentrisme devient effectif et efficient lorsque la confiance s'installe.

Dans le cadre du PC OPAS-1816, la création de confiance demanderait l'intensification des rencontres, instances de concertation et missions de terrain interagencielles. Le programme a besoin de se doter d'un système plus inclusif qui sollicite systématiquement les représentants d'agence et permette, par des changements incrémentaux, de formuler un compromis. Pour ce faire, il reste au programme OPAS-1816 à inventer ses propres codes et logiques d'action, non pas en additionnant les cadres individuels des agences mais en construisant de manière collaboratif son propre langage interagenciel.

L'harmonisation des méthodologies d'assimilation des données, des systèmes de connaissance et d'indicateurs est un prérequis à l'intégration du travail du programme conjoint. Étant donné que chaque agence fonctionne suivant ses propres cadres de pensées et méthodologies, il est très difficile de dégager une vision globale du programme à partir des divers domaines techniques. Sur le terrain, le défaut de communication maintient les agences à distance puisqu'elles utilisent des méthodologies d'opérationnalisation variées. Par ailleurs, pour Cash et al., le défaut d'interaction inter-échelles dans un système de connaissances provoque des décalages entre les connaissances scientifiques et les savoirs basés sur la pratique et l'expérience, qui donnent lieu à une « discordance entre les échelles de connaissances et les échelles d'action ».¹³⁵

Or, d'après de nombreux observateurs, les résultats d'une opération pourraient être démultipliés si les modèles prenaient en compte les interactions entre les multiples échelons spatiaux et temporels. L'enjeu est alors de savoir combiner les différents systèmes de connaissance afin qu'ils deviennent complémentaires. En interne, cela signifie harmoniser les systèmes de connaissances entre les domaines de compétences techniques des agences. En externe, cela représente un véritable effort d'adaptation qui implique, entre autres, de concilier la conception locale des nécessités de court-terme avec les considérations scientifiques de long terme.¹³⁶ Dans le processus de compréhension mutuelle entre les acteurs, si la connaissance théorique et formelle est utile à grande échelle spatiale et temporelle, il faut cependant l'appliquer à des cas locaux spécifiques pour la comprendre.¹³⁷ Cela signifie que le partage de connaissance théorique n'est qu'un premier pas vers le partage de méthodologies opérationnelles et d'expériences sur le terrain.

Pour Cash et al., l'ignorance mutuelle est la plus grande difficulté à surmonter dans un système

¹³⁵ « Mismatch between scales of knowledge and scales of action », Cash et al., *Op. Cit.*, p.4

¹³⁶ Reid et al. (2005)

¹³⁷ Cash et al., *Op. Cit.*, p.4

d'interactions multi-échelles: le déficit de connaissances et les difficultés de compréhension mutuelle dans les dynamiques transversales mènent à des politiques contradictoires, voire contre-productives, dans le temps, dans l'espace et entre les institutions.¹³⁸ Aussi, nous postulerons que loin d'être un simple problème de gestion interne, la communication est un facteur déterminant pour les résultats finaux du programme. C'est une condition de l'ancrage du programme dans l'environnement local, de l'appropriation des objectifs par les représentants institutionnels et civils locaux et par extension, de l'instauration effective d'un système de gouvernance multiniveaux des ressources en eau.

b. Communication et appui institutionnel

Comme le dit Guy Bessette:

*« De façon générale, les besoins en matière de développement peuvent être classés en deux catégories: les besoins matériels et les besoins en communication. En effet, tout problème de développement comporte à la fois des besoins en ressources matérielles et des besoins liés aux conditions d'acquisition et de gestion de celles-ci. »*¹³⁹

Le programme OPAS-1816 se range dans la seconde catégorie de réponses puisqu'il ne s'agit pas d'apporter des ressources matérielles mais de changer le mode d'élaboration et de gestion des ressources. La particularité du PC OPAS-1816 est que la responsabilité de son succès appartient aux autorités publiques impliquées dans le programme. Or, malgré l'avancement du programme, les relations entre les porteurs de projet et leurs partenaires institutionnels restent distantes et irrégulières. Des liens ont été établis avec un certain nombre d'acteurs institutionnels au niveau fédéral, étatique et local, mais leur mode d'inclusion dans le programme n'a pas été formalisé et leur participation est sporadique.

L'institutionnalisation par un contrat, marque d'engagement stable et de confiance mutuelle, est un outil indispensable à une coopération durable entre acteurs et institutions. Le défaut d'institutionnalisation de la participation des acteurs locaux porte donc préjudice à la crédibilité du programme et, à terme, à sa pérennité. Si, comme le montrent les observations de terrain, les représentants politiques et administratifs locaux ne s'approprient pas le projet, ou pire, se sentent court-circuités dans la prise de décision, celui-ci n'a aucune perspective d'avenir de long terme et est voué à l'échec dès le retrait des agences onusiennes.¹⁴⁰

Par ailleurs, la crédibilité du programme est mise en jeu par le manque de continuité des relations établies avec les partenaires locaux : sollicités, ceux-ci se mobilisent, puis s'ensuit une profonde

¹³⁸ Cash et al., *Op. Cit.*

¹³⁹ Bessette, *Op. Cit.*, p.29

¹⁴⁰ Ce sentiment d'exclusion a été exprimé par plusieurs représentants locaux lors des ateliers organisés pour la mission d'évaluation intermédiaire du programme.

déception lorsque les promesses d'action ne sont pas suivies d'effet. Dans le cas du PC OPAS-1816, le contact a rapidement été établi avec les partenaires locaux mais les retards et blocages cités en (1) ont souvent généré des attentes déçues. Ce phénomène déplorable est récurrent dans les programmes d'aide internationale: les partenaires locaux sont d'abord dépassés par les sollicitations intenses de début de programme pour l'élaboration du diagnostic préliminaire, qui donne une impression de grande rapidité, envergure et intensité, puis s'ensuit un sentiment de frustration lorsque les partenaires locaux voient trop peu de résultats tangibles au regard du temps et des efforts fournis.¹⁴¹ Le sentiment d'abandon qui en résulte provoque la désillusion et la démobilisation des partenaires, qui peuvent mettre en échec un programme de développement.

Ces exemples montrent que la cohésion du programme repose sur la capacité à interagir de manière continue et cohérente avec les acteurs extérieurs qui prennent part aux objectifs. Pour le PC OPAS-1816, il s'agit de formaliser les relations avec ses partenaires institutionnels et de maintenir un contact régulier grâce à des mécanismes de diffusion constante (publication de brèves, d'articles, événements). En effet, sans cela l'instauration d'un processus de concertation inclusif, le programme risque de rester en marge des prises de décision politiques et de n'avoir qu'une influence minimale sur les principes, pratiques et modes de gestion.

Communiquer est donc la première injonction pour un programme de gouvernance polycentrique, qui prétend renforcer les liens horizontaux et la concertation entre les divers acteurs impliqués dans la gestion des ressources. En outre, la communication réciproque entre le programme et les intéressés est la meilleure garantie de pertinence des opérations engagées. L'inclusion des partenaires institutionnels et civils locaux dans l'élaboration de leur propre système de gestion est donc un facteur déterminant de la réussite du programme.

c. Communication pour le développement et participation inter-échelles

La participation publique est la collaboration entre des parties-prenantes gouvernementales et civiles au moyen de discussions publiques, qui peut prendre des formes et des degrés divers, allant de la consultation à la codécision. La plupart des études montrent que la participation publique permet d'améliorer les relations entre les différentes parties prenantes et de mieux cerner les enjeux de la gestion des ressources naturelles, donc adapter les réponses. Cette approche est également plébiscitée pour son fort contenu démocratique et ses résultats en termes de transparence et d'acceptation sociale. Pour Solanes et Jouravlev, la consolidation des associations d'utilisateurs et l'organisation structurée de la

¹⁴¹ De Coning, *Op. Cit.*, p.16

société civile est l'une des conditions primordiales à la gestion démocratique de l'eau.¹⁴² En effet, la participation publique est une condition de la pertinence, de l'appropriation sociale et de la pérennité d'un programme de développement.

Néanmoins, les acteurs de la société civile sont très peu représentés dans le PC OPAS-1816. En Amérique latine, la société civile a très peu l'habitude d'être impliquée dans les processus de décision de politique publique. Par ailleurs, un certain nombre de facteurs sociétaux et politiques freine la participation démocratique des participants au programme: culture, traditions et langue indigènes, marginalité sociale, champ restreint de participation des usagers, information déficiente et inopportune du public, manque de visibilité des mécanismes alternatifs de prise de décision, instrumentalisation des comités d'usagers par des groupes d'intérêt, absence de contrôle de l'État...¹⁴³ D'où l'importance de mener simultanément un travail d'appui institutionnel et de participation publique pour améliorer les conditions démocratiques en renforçant la régulation publique et des cadres d'inclusion de la société civile. L'absence de tradition participative demande un travail d'apprentissage à double sens, à la fois profond et transversal, reposant sur un changement culturel et institutionnel. Or, ces processus de long terme demandent une certaine flexibilité et une forme d'humilité de la part des participants. En effet, l'apprentissage mutuel implique une capacité à remettre en question et revoir ses priorités, ses principes et ses protocoles d'action.¹⁴⁴ Ces exigences buttent, d'une part, sur la logique de court terme de l'approche projet et, d'autre part, sur la rigidité institutionnelle des organes de l'ONU.

Par ailleurs, le processus de participation est brouillé par le manque de clarté sur le rôle des actants, qui conduit à l'absence de conviction que leur participation fera une différence et par conséquent, à un taux d'absentéisme et un manque de motivation importants.¹⁴⁵ Dans le cas du PC OPAS-1816, cet effet est lié au peu de clarté de la structure d'intervention locale des agences elles-mêmes. La multitude des interventions et l'absence d'un mandat défini posent des difficultés de repère aux bénéficiaires, et provoquent des amalgames entre les attentes des populations locales et les possibilités réelles des intervenants.¹⁴⁶

L'incompréhension et l'ignorance mutuelle mettent en péril ce qui limite l'acceptabilité sociale et l'appropriation du programme. En tant que projet de gouvernance, le programme OPAS-1816 n'est basé que sur du *soft* (concertation publique, appui institutionnel, sensibilisation, formation) alors que les populations locales nécessitent avant tout des moyens techniques et financiers pour construire les

¹⁴² Solanes et Jouravlev, *Op. Cit.*, p.24

¹⁴³ *Ibid.* p.55

¹⁴⁴ Corriveau (2004) p.94

¹⁴⁵ Huitema et al., *Op. Cit.*

¹⁴⁶ Bessette, *Op. Cit.*, p.20

infrastructures. Pour compenser ce décalage avec les attentes des bénéficiaires, le PC OPAS-1816 se positionne en facilitateur de la construction d'infrastructure en accompagnant les communautés qui souhaitent formuler une demande de financement d'infrastructures auprès de la CONAGUA. Néanmoins, cette posture *soft* soulève la démobilisation voire parfois la colère des habitants contre une démarche incomprise ou jugée inappropriée. Ces réactions posent question sur la pertinence des activités au regard de la situation locale et soulignent une évidence: pour garantir la pertinence de la stratégie développée, la participation publique doit commencer en amont de la définition de l'agenda.

Par ailleurs, la participation publique est un moyen d'éviter les écueils en prenant compte des modes de vie, des caractéristiques culturelles, de la répartition des pouvoirs et de la hiérarchie locale. Dans le PC OPAS-1816, cette dimension a été mise en évidence lors du déroulement d'un atelier de sensibilisation dans le Chiapas, qui s'est heurté à la résistance du chef du village - craignant de voir son autorité menacée - ainsi que de l'ensemble des hommes du village, par refus de négocier avec la gente féminine. Dans le Veracruz, le même atelier a rencontré un haut degré de réceptivité car il s'intégrait dans une dynamique de réflexion locale menée par des associations de quartiers.

Cet exemple illustre l'importance cruciale de la participation publique en amont des actions, pour éviter les impairs et s'adapter aux spécificités locales. Il montre aussi que malgré sa forte dimension normative, la participation publique n'est pas une panacée en soi; l'effectivité du processus dépend des choix d'outils et de méthodologies en fonction du contexte, et pour réussir, elle doit d'intégrer dans un cadre multidisciplinaire et flexible. A ce sujet, la communication pour le développement ouvre un certain nombre de voies possibles vers la gestion participative.

Née au premier Sommet de la Terre de Rio en 1992, la communication participative est un concept de la « nouvelle théorie du développement » qui correspond à la conception endogène du développement, fondée sur une communication *bottom-up*.¹⁴⁷ Sous les régimes dictatoriaux d'Amérique latine des années 1970, une kyrielle de moyens d'expression informels ont éclos à l'échelle communautaire, tissant comme une toile de résistance de la société civile contre les dictatures. Dans un sens, les Latinoaméricains furent précurseurs dans l'expérimentation d'un mode de communication populaire et démocratique. Les chercheurs latinoaméricains participèrent aux initiatives internationales, encouragées par l'UNESCO, qui débouchèrent sur la Déclaration de San José de Costa Rica, sorte de credo officiel de la communication alternative pour la construction démocratique.¹⁴⁸ L'instauration d'un

¹⁴⁷ Lafrance et al., *Op. Cit.*, p.20

¹⁴⁸ Luis Ramiro Beltran, "Les communications communautaires pour l'éducation populaire en Amérique latine", In Lafrance et al., *Op. Cit.*, pp. 91-105

Nouvel Ordre Mondial de l'Information et de la Communication pose les bases de la Communication Participative pour le Développement (CPD), définie par Guy Bessette comme :

*« Une action planifiée, fondée d'une part sur des processus participatifs et d'autre part sur des médias et la communication interpersonnelle. (...) En communication participative, on suggère que les intervenants collaborent avec les membres de la communauté et les autres parties prenantes pour réunir et mettre en commun les données de base. »*¹⁴⁹

La CPD repose sur les principes d'horizontalité et de réciprocité des flux de communication basés sur la cellule communautaire, qui est l'agent du changement. C'est un processus de long terme qui vise à instaurer une confiance mutuelle, à mettre en œuvre des actions adaptées aux nécessités locales, et à favoriser l'appropriation des programmes de développement par les populations concernées.¹⁵⁰

Il existe une multitude d'outils de communication permettant d'impliquer activement les populations concernées dans le processus de décision: débats-forums, théâtre, diffusion d'émissions radio, événements communautaires... En Amérique latine, l'utilisation des radios populaires pirates est un vecteur relativement efficace de changement social.¹⁵¹ Pour sélectionner dans ce panel d'outils, Guy Bessette cite trois critères de choix: l'utilisation effective de ces outils dans la communauté, le coût et les contraintes liées à leur utilisation et leur polyvalence.¹⁵²

Par ailleurs, Alain Kiyindou met l'accent sur l'importance de prendre en compte les facteurs culturels dans la relation complexe qu'il existe entre une communauté et les technologies. A l'encontre de la logique techniciste propre à de nombreux programmes de développement, qui partent du principe que la seule utilisation de moyens de communication suffit à faire accepter aux populations le modèle de développement proposé, il rappelle que l'utilisation des technologies dans le développement doit être un outil adapté aux spécificités culturelles locales.¹⁵³

L'instauration d'une stratégie de communication à double sens à l'intérieur de la structure onusienne et avec ses partenaires civils et institutionnels pourrait permettre d'élaborer conjointement un langage, des références et des cadres d'action communs aux porteurs de projets et aux populations locales, dans la compréhension mutuelle. Néanmoins, la participation publique comporte un certain nombre de risques et de contraintes. Elle peut renforcer les inégalités de pouvoir préexistantes en s'appuyant sur l'élite locale ou au contraire, générer des conflits et des violences inter-ethniques ou entre groupes sociaux, en inversant les rapports de force. La participation doit donc être menée avec précaution et

¹⁴⁹ Bessette, *Op. Cit.*, p.21

¹⁵⁰ Atelier « La communication pour le développement », UNESCO, 5 juin 2010.

¹⁵¹ Luis Ramiro Beltran, *Op. Cit.*

¹⁵² Bessette, *Op. Cit.*, p.30

¹⁵³ Alain Kiyindou, « De l'usage des médias alternatifs pour le développement » *In* LaFrance et al. (2006) pp. 63-75

canalisée pour en maîtriser les répercussions. Pour ce faire, Chin Saik Yoon propose une méthodologie pour mettre en œuvre un processus adapté de communication pour le développement progressif et adapté au contexte¹⁵⁴ (Cf. annexe 13). Par ailleurs, il est nécessaire d'intensifier les flux de communication réciproques entre le PC OPAS-1816 et ses bénéficiaires pour parvenir à cibler des objectifs et définir des moyens d'action en partenariat avec la population locale, et d'instaurer la confiance entre les participants à tous les échelons du programme.

¹⁵⁴ Chin Saik Yoon *In* Bessette (2007) p.370

Conclusion

Coordination et pluralisme

La cohésion est un élément nécessaire au fonctionnement d'un système polycentrique de gouvernance des ressources naturelles. L'analyse a montré que la gestion interne d'un programme a des effets directs sur la pertinence et l'efficacité de la gestion en réseau des écosystèmes. Elle a permis d'identifier des opportunités de collaboration fondées sur l'agencement structurel du système, la répartition de l'autorité et l'exercice d'un leadership.

Le Programme Conjoint OPAS-1816 illustre l'importance cruciale de la cohérence interne pour articuler la gouvernance des ressources en un système cohérent, autant que la difficulté d'opérationnaliser la collaboration. Malgré l'évidente nécessité de la cohésion dans les organisations multiniveaux, la pratique de la coordination reste controversée, du fait de sa complexité et des risques qu'elle implique.

Dans un système complexe tel que le PC OPAS-1816, collaborer représente un défi au quotidien, difficile à mettre en œuvre et relativement risqué. Le risque majeur de ce processus complexe est d'accentuer le phénomène de sur-bureaucratiation, les structures technocratiques de coordination étant incapables de prendre en compte le caractère politique et multidimensionnel de l'accès aux ressources naturelles et du changement institutionnel.¹⁵⁵ Par ailleurs, la valeur ajoutée de la coordination s'annule lorsque le temps et les ressources qui lui sont consacrés présentent un coût administratif trop élevé. La coordination n'est donc pas un processus uniforme et systématique; ses composantes doivent s'adapter en fonction des propriétés du système.¹⁵⁶

Face aux limites de la coordination, comment arbitrer entre cohésion et pluralisme au sein d'un système polycentrique?

La mise en place de plateformes de négociation à l'échelle biorégionale doit privilégier la flexibilité structurelle et la perméabilité des frontières, afin de prévenir les risques de sur-bureaucratiation et de créer un espace démocratique où s'expriment des intérêts multiples. En outre, le pluralisme est une richesse essentielle qui favorise l'innovation et la créativité. Les multiples centres d'autorités peuvent

¹⁵⁵ Huitema et al., *Op. Cit.*, p.10

¹⁵⁶ De Coning, *Op. Cit.*, p.9

également augmenter la résilience d'un système par effet de « chevauchements productifs », les recouvrements de responsabilités permettant de limiter le risque d'erreur dans le système.¹⁵⁷

Concilier diversité et unité, implique de rechercher un terrain commun pour l'action collaborative, tout en reconnaissant les multiples échelles de gestion et en prenant garde de ne pas écraser les particularismes.

Afin de préserver le pluralisme, il est nécessaire de considérer toute intervention comme un arrangement partiel et temporaire qui peut être sans cesse redéfini et renégocié. Il s'agit ainsi de reconnaître que les intérêts de différents groupes restent souvent fondamentalement incompatibles, que les conflits de valeurs entre acteurs persistent - même après l'obtention d'un accord sur des interventions spécifiques - et que de multiples espaces délibératifs coexistent. La démarche de coordination n'est donc pas une opération de synthèse ou d'égalisation, mais un processus d'apprentissage social continu basé sur le respect et l'articulation des positions diverses, qui pose les bases d'une configuration originale propre à chaque système de gouvernance.

¹⁵⁷ Ivanova et Roy, *Op. Cit.*

Table des Annexes

Annexe 1: Indice de développement humain et marginalité au Mexique.....	p.67
Annexe 2: Les Objectifs du Millénaire pour le Développement.....	p.68
Annexe 3: La contribution des améliorations dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement aux OMD.....	p.69
Annexe 4: Les recoupements thématiques entre le PC OPAS-1816 et le Plan National Hydrique du Mexique 2007-2012	p.70
Annexe 5: La structure multiniveaux du PC OPAS-1816	p.71
Annexe 6: Les multiples échelles de l'incidence et de l'influence du PC OPAS-1816.....	p.72
Annexe 7: Les recommandations de la visite de suivi du MDG-F à un an d'avancement du PC OPAS-1816.....	p.73
Annexe 8: La Matrice initiale du cadre logique du PC OPAS-1816.....	p.74
Annexe 9 : Contretemps et démarrages en différé du PC OPAS-1816	p.75
Annexe 10: Les indicateurs de l'accès à l'eau et à l'assainissement: des indicateurs d'infrastructure et non de gouvernance.....	p.76
Annexe 11: Les principes fondamentaux de la gestion des services d'accès à l'eau et à l'assainissement.....	p.77
Annexe 12: Le réagencement du cadre logique par regroupements thématiques.....	p.78
Annexe 13: Processus-clés en Matière de Communication pour le Développement.....	p.79

Bibliographie

Littérature

1. Systèmes de gouvernance multiniveaux des ressources en eau

Akhmouch A. 2009. *Water policy coherence and multi-level governance challenges*. Draft from 13th Symposium NETHCID: Water Management & Spatial Planning: Managing integrated processes.

Andersson K.P. and Ostrom E. 2008. “Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective”, *Policy Sciences* 41, pp. 71-93.

Basurto X. and Ostrom E. 2008. “Beyond the tragedy of commons”, *Economia delle fonti di energia e dell’ambiente*, 52: 1 (35-60). URL: <http://ssrn.com/abstract=1304688>

Dinar A., Kemper K., Blomquist W., Diez M., Sine G., Fru W. 2005. *Decentralization of river basin management. A global analysis*. Policy Research Working Paper 3637, World Bank.

Ekström J. A. and Young O. R. 2009. “Evaluating functional fit between a set of institutions and an ecosystem”, *Ecology and Society* 14(2): 16. URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art16/>

Huitema, D., Mostert E., Egas W., Moellenkamp S., Pahl-Wostl C., Yalcin R. 2009. “Adaptive water governance: assessing the institutional prescriptions of adaptive (co-)management from a governance perspective and defining a research agenda”, *Ecology and Society* 14(1): 26.

URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss1/art26/>

Hounmenou Bernard G. 2003. « Nouveaux modes de coordination des acteurs dans le développement local: cas des zones rurales au Bénin », *Développement durable et territoires*, Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement Durable.

URL: <http://developpementdurable.revues.org/index1094.html>

Ivanova M. and Roy J. 2007. *The Architecture of Global Environmental Governance: Pros and Cons of Multiplicity*, Center for UN Reform Education.

La Branche S. 2003. “La transformation des normes de participation et de durabilité en valeurs ? Réflexions pour la théorie des régimes”, *Etudes Internationales* 34: 4 (pp. 611-629). URL:

<http://www.crudit.org/revue/ei/2003/v34/n4/038683ar.html>

Lemos M.C and Agrawal A. 2006. “Environmental Governance”, *Annual Review of Environmental Resources*, 31:297–325.

Mc Dermott G. A. 2000. *Reinventing Federalism: Governing Decentralized Institutional Experiments in Latin America*, World Bank.

Solanes M. and Jouravlev A. 2006. *Water Governance for Development and Sustainability*, CEPAL/ECLAC - Naciones Unidas, Serie recursos naturales e infraestructura, No. 111.

2. Sociologie des organisations et Système des Nations Unies

Amblard H., Bernoux P., Herreros G., Livian Y.-F. 1996. *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Éditions du seuil.

Bessette G. (Dir.) 2007. *Eau, terre et vie : communication participative pour le développement et gestion des ressources naturelles*, Collection Nord-Sud, L’Harmattan / Centre de Recherches pour le Développement International (CDRI).

Birenbaum D. 2007. *UN Reform: Progress, Prospects, and Priorities*, Woodrow Wilson International Center for scholars.

Cash D. W., Adger W., Berkes F., Garden P., Lebel L., Olsson P., Pritchard L. and Young O., 2006. “Scale and cross-scale dynamics: governance and information in a multilevel world”, *Ecology and Society* 11(2): 8. URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art8/>

Corriveau R. 2004. *Le plan de communication. Une approche pour agir en société*, Presses de l’Université du Québec.

De Coning C. 2007. *Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Missions – A Norwegian Perspective*. NUPI Report, Security in Practice no. 5, Norwegian Institute of International Affairs.

Herrhausen A. 2007. *Coordination in United Nations Peacebuilding — A Theory-Guided Approach*, Discussion Paper SP IV 2007-301, Social Science Research Paper Center Berlin.

Lafrance J.-P., Laulan A.-M. et Rico de Sotelo C. (Dir.) 2006. *Place et rôle de la communication dans le développement international*, Presses de l’Université du Québec.

March J. G. et Weil T. 2003. *Le Leadership dans les organisations*, Ecole des Mines de Paris

Ostrom E. 2005. *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press.

Reid W. V., Berkes F., Wilbanks T., Capistrano D. 2005. *Bridging Scales and Knowledge Systems. Concepts and Applications in Ecosystem Assessment*, Island Press.

URL: <http://www.millenniumassessment.org/en/Bridging.aspx>

Venot J.-P. et Narayanan N.C. 2009. « Échelles communes ou échelles multiples ? Pour une gouvernance démocratique des ressources naturelles: Les zones humides en Inde », *Vertigo* 9:1.

URL: <http://vertigo.revues.org/8276>

Young O.R. 2006. "Vertical interplay among scale-dependent environmental and resource regimes", *Ecology and society* 11(1):27. URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art27/>

Young O.R. 2002. *The institutional dimensions of environmental change: fit, interplay and scale*, MIT Press.

3. Les enjeux de la gestion des ressources en eau

d. Dans le monde

Mailhot A. et Duchesne S. 2005. « Impacts et enjeux liés aux changements climatiques en matière de gestion des eaux en milieu urbain », *Vertigo, Hors-série 2*. URL: <http://vertigo.revues.org/1931>

Brooks D. 2002. *L'eau : gérer localement*, CDRI.

De Marsily G. 2009. *L'eau, un trésor en partage*, Dunod.

Meublât G. 2001. « La rénovation des politiques de l'eau dans les pays du Sud », *Tiers-Monde* 42:166 (pp. 249-257).

Morel J. 2007. « Les ressources en eau sur Terre : origine, utilisation et perspectives dans le contexte du changement climatique - Un tour d'horizon de la littérature », LEPIL, Cahier de Recherche n°2.

Paquerot S. 2005. « Le droit international et la coopération dans le domaine de l'eau : enjeux et défis dans les Amériques », *Vertigo, Hors-série 2*. URL: <http://vertigo.revues.org/1923>

e. Au Mexique

Barkin D. 2005. “The contradictions of urban water management in Mexico”, *Vertigo* Hors-série 2. URL: <http://vertigo.revues.org/1881>

Barkin D., Klooster D. 2006. “Water management strategies in urban Mexico: limitations of the privatization debate”, MPR Paper no. 15423.

Cirelli C. 2006. « La vulnérabilité sociale d’une ressource abondante : épandage des eaux usées et protection de l’environnement au Mexique », *Géocarrefour* 81:1.

URL: <http://geocarrefour.revues.org/index1796.html>

Díaz-Delgado C., M. Bâ K., Quentin E. et Manzano Solís L. R. 2005. « Les enjeux de l’approvisionnement en eau au Mexique », *Vertigo*, Hors-série 2. URL: <http://vertigo.revues.org/1887>

Hernández Navarro L. 2005. “La Banque Mondiale, le Mexique et l’Eau”, *RISAL*.

URL : <http://risal.collectifs.net/spip.php?article1436>

Kauffer E. 2006. « Le Mexique et l’eau : de la disponibilité naturelle aux différents types de rareté », *Géocarrefour* 81:1.

Meublat G. et Le Lourd P. 2001. « Les agences de bassin : un modèle français de décentralisation pour les pays émergents ? La rénovation des institutions de l’eau en Indonésie, au Brésil et au Mexique », *Tiers-Monde* 42:166 (375-401).

Mollard E. 2009. « Idéal démocratique et idéal environnemental : analyse comparée des pouvoirs territoriaux en France et au Mexique », *Vertigo* 9:1. URL: <http://vertigo.revues.org/signaler8391>

Rodríguez Gómez C. A. 2008. *La gestión del agua en los gobiernos locales de México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 41.

Scott C. A. and Banister J. M. 2008. “The Dilemma of Water Management 'Regionalization' in Mexico under Centralized Resource Allocation”, *International Journal of Water Resources Development*, 24:1, pp. 61-74. URL: <http://dx.doi.org/10.1080/07900620701723083>

Tortajada C. 2005. “River basin management: Approaches in Mexico”, *Vertigo*, Hors-série 2.

URL: <http://vertigo.revues.org/1927>

6. Rapports

CEC. 2006. Children's health and the environment in North America. A first report on available indicators and measures.

CEPAL. 2009. La economía del cambio climático en Centroamérica.

INEGI. 2005. Censo de Población y vivienda 2005. Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía de México.

Landa R., Magaña V., Neri C. 2006. Agua y clima: elementos para la adaptación al cambio climático. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) / Centro de Ciencias de la Atmósfera de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Nations Unies. 2010. Objectifs du Millénaire pour le Développement: Rapport 2010.

PNUD México. 2008. Índice de desarrollo humano municipal en México 2000-2005.

Polioproto F. Martínez Austria (Dir.) 2007. Efectos del cambio climático en los recursos hídricos de México, SEMARNAT - Subsecretaría de planeación / Instituto Mexicano de Tecnología del agua de México.

Programa Agua, Medio Ambiente y Sociedad. 2003. Agua para las Américas en el siglo XXI (Memorias del Foro), El Colegio de México / Comisión Nacional del Agua.

SEMARNAT. 2010. Estadísticas del Agua en México.

UNICEF-WHO. 2004. Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Target: A Mid-term Assessment of Progress.

UNICEF-WHO. 2010. Progress on Sanitation and Drinking-Water: 2010 Update.

7. Documents de travail du Programme Conjoint OPAS-1816

Gonzalez J. A., Gallego R. 2010. F-ODM - Informe misión de seguimiento del Programa Conjoint OPAS-1816 en México. MDG-F.

MDG-F. 2009. Implementation Guidelines for MDG Achievement Fund Joint Programs. URL: <http://www.undp.org/mdgf/>

PC OPAS-1816. 2008. Documento Base del Programa Conjoint OPAS 18-16 “Fortalecer la gestión efectiva y democrática del Agua y Saneamiento en México para apoyar el logro de los Objetivos del Milenio”.

Sites Internet

Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement (AECID) au Mexique	http://www.acci.org.mx/
Conseil Mondial de l'Eau	http://www.worldwatercouncil.org/
Documentation Française	http://www.ladocumentationfrancaise.fr/
Institut de Recherche et de débat sur la Gouvernance	http://www.institut-gouvernance.org/
MDG Fund	http://www.mdgfund.org/
Millenium Development Goals	http://www.un.org/fr/millenniumgoals/
Millennium Ecosystem Assessment	http://www.millenniumassessment.org
ONU	http://www.un.org/fr/
PCAYS	http://proyectos.undp.org.mx/pcays/
Perspective Monde (encyclopédie)	http://perspective.usherbrooke.ca/
Plateforme du PCEA	http://proyectos.undp.org.mx/pcays/
Third World Centre for Water Management Mexico	http://www.thirdworldcentre.org/english.html
Ubifrance – Forum Mexique	http://mexique.forums-ubifrance.com/
UNDG	http://www.undg.org/
UNDP Multi-Donor Trust Funds & Joint Programs	http://www.undp.org/mdtf/overview.shtml
UNESCO Programme Hydrologique International	http://www.unesco.org/water/index_fr.shtml
Urban Age – Mexico city	http://www.urban-age.net/

Entretiens

- A. Coordination nationale et régionale du Programme Conjoint (PC) OPAS 18-16 :
- a. César Augusto Herrera Toledo, Coordinateur National du PC OPAS-18-16;
 - b. Amanda Rodriguez Valdes, Responsable du suivi-évaluation du PC OPAS-18-16;
 - c. Lourdes Azpeitia Juarez, Responsable administrative du PC OPAS-18-16;
 - d. Guillermo Álvaro Hernández Viveros Coordinateur du PC dans l'état de Veracruz;
 - e. Eloy Aróstico, Coordinateur du PC dans l'état du Chiapas;
 - f. Teresa Esperanza Saavedra Vázquez, Coordinatrice du PC dans l'état de Tabasco.
- B. Agences onusiennes partenaires du PC OPAS-1816 :
- a. Guillermo Orozco, Représentant de l'Organisation Panaméricaine de la Santé (OPS/OMS) dans le PC OPAS-18-16;
 - b. Mauricio Espinosa et Pamela Orgeldinger, Représentants de l'UNESCO dans le PC;
 - c. Yolanda Cachú et Ramiro Magana-Pineda, Représentants d'ONUDI dans le PC.
- C. Partenaires du gouvernement et de la société civile :
- a. Polioptro F. Martínez Austria, Directeur de l'Institut Mexicain de Technologie de l'Eau;
 - b. Claudia Coria Bustos, Chargée des relations internationales de l'Association Nationale des Entreprises d'Eau et Assainissement du Mexique (ANEAS).
- D. Système des Nations Unies au Mexique :
- a. Arnaud Peral, Représentant Résident Adjoint du PNUD au Mexique.
- E. Évaluatrice externe envoyée par le MGD-F pour l'évaluation intermédiaire :
- a. Cécilia Carballo, Évaluatrice indépendante.
- F. Habitat International Coalition - Amérique Latine (HIC-AL) : Joël Audefroy, Secrétaire honoraire de la Coalition au Mexique.

Conférences, ateliers, expositions

- a. Exposition “Agua, Ríos y Pueblos”, Bosque de Chapultepec, Mexico DF, 13 avril-5 juin 2010. URL: <http://www.aguariosypueblos.org/>
 - b. Atelier « La communication pour le développement », UNESCO, 25 juin 2010.
 - c. Table ronde : « Analyse des avancées des Objectifs du Millénaire pour le Développement au Mexique en matière d’eau et assainissement », en présence des représentants universitaires, des centres de recherche et d’experts nationaux, Siège du Conseil National de la Population (CONAPO), 8 juin 2010.
 - d. Présentation régionale du rapport « Les Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2010 », Centre d’Information des Nations Unies, 23 juin 2010.
-

Table des matières

Remerciements.....	4
Sommaire.....	5
Liste des sigles.....	7
Introduction.....	8
Chapitre 1: Cadre théorique.....	11
2 Conflictivité et interdépendance dans les régimes environnementaux: Les défis de gestion des systèmes de gouvernance.....	11
Gouvernance et régimes environnementaux: définitions.....	11
La fragmentation des systèmes d'action publique dans la gouvernance.....	13
La cogestion adaptative des écosystèmes	14
Interdépendance, conflictivité et cohérence d'un régime environnemental.....	15
2 Les enjeux de la gestion polycentrique des ressources en eau.....	18
L'enjeu de la collaboration dans les systèmes de gouvernance polycentrique.....	18
La Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE).....	20
Chapitre 2: Cas d'étude : Le Programme Conjoint des Nations Unies OPAS-1816 pour la gouvernance multiniveaux des services d'accès à l'eau et à l'assainissement au Mexique.....	23
1 La problématique la gestion de l'eau et de l'assainissement au Mexique.....	23
Des ressources abondantes mais sous pression.....	23
Le système de gestion de l'eau et assainissement au Mexique : Panorama politico-institutionnel	28
2 Le Programme Conjoint des Nations Unies OPAS-1816 pour le renforcement de la gouvernance polycentrique des ressources en eau.....	34
Le Programme Conjoint OPAS 18-16 : Présentation.....	34
La structure du programme : Un système de gouvernance polycentrique.....	37

Chapitre 3 : Collaborer dans un système de gouvernance polycentrique:

Enjeux, défis, opportunités.....	39
1 Les difficultés de coopération au sein du PC OPAS-1816.....	40
Dispersion et absence de stratégie commune.....	40
Décalages spatiotemporels.....	43
Prévenir la fragmentation: L'incidence des problèmes de cohésion interne sur les objectifs du programme.....	44
2 Des opportunités de collaboration.....	45
Introduction: de la cohésion à la coordination.....	45
A. Un facteur structurel: la matrice du cadre logique.....	47
B. Avancer vers une même direction: la question du leadership.....	53
C. Communication, compréhension mutuelle et collaboration.....	58
Conclusion.....	66
Annexes.....	68
Table des Annexes.....	81
Bibliographie.....	82
Table des matières.....	91