

Apprentissage Social et Mobilisation Citoyenne pour une Gestion Démocratique, Équitable et Durable de l'Eau au Mexique

Social Learning and Citizen Mobilization Towards Democratic and Sustainable Governance of Water in Mexico

Gerardo Alatorre Frenk, Universidad Veracruzana, Mexico

Resumé

En 2012, la Constitution mexicaine a reconnu le droit humain à l'eau et il a été décidé d'élaborer une loi générale des eaux (Ley General de Aguas, LGA) pour garantir ce droit. À ce moment-là, les partis politiques et le gouvernement fédéral se sont mis au travail, en même temps qu'on assistait à un phénomène presque inédit : un large éventail d'acteurs –des scientifiques, des professionnels du secteur associatif, des cadres d'organisations de base, et autres– se sont organisés pour entreprendre un processus d'apprentissage collectif, d'échange de savoirs et de rédaction d'une proposition citoyenne de LGA.

Les enjeux (en termes de qualité de vie, de tissu social et d'environnement) sont importants : des visions politiques et épistémiques tout à fait différentes se font face : d'un côté, celles du gouvernement fédéral et de la plupart des législateurs; de l'autre, celles des citoyens organisés.

Cet article analyse les processus de mise en réseau et d'hybridation de savoirs et de pouvoirs dans cette mobilisation sociale, afin d'en tirer des apprentissages qui puissent contribuer à l'action et à la réflexion des acteurs investis : les communautés, les organisations et les institutions de recherche.

Mots-clés : gestion de l'eau, apprentissage social, politiques publiques, réseau citoyen, participation citoyenne, éducation à l'environnement

Abstract

In February 2012, the Mexican Constitution recognized the human right to water, and a delay was fixed for a new Ley General de Aguas (LGA) to be presented to Congress. While political parties and the federal government got to work, other social actors did the same; scientists, professionals from NGOs, and some grassroots organizations began to meet, exchange their knowledge and coordinate efforts at a national level to draft out a citizen proposal for a LGA, an initiative almost unseen previously in Mexico.

Many important issues are at stake, in terms of life quality, social fabric, and environment; a sharp contrast in terms of political and epistemological positions is evident between the federal government and most members of congress, and that of organized citizens.

In this article the author analyzes the processes by which networks are created, allowing knowledge to flow and giving birth to new forms of social learning and of political organization between a diversity of actors.

Le Mexique est marqué par des paradoxes et un grand nombre de contrastes très frappants. Le pays est très riche en écosystèmes mais les dégâts environnementaux sont considérables; la majorité de la population est pauvre et ce sont quelques milliardaires et leurs représentants qui ont le pouvoir politique et économique. Ce genre de paradoxes et d'injustices se voit clairement dans le domaine de la gestion de l'eau : on trouve des terrains de golf verts toute l'année dans des régions où de nombreuses familles n'ont pas d'accès à l'eau en quantité et qualité convenables. L'eau du robinet n'est pas potable. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles le Mexique occupe un des premiers rangs mondiaux pour la consommation de bouteilles d'eau et de boissons gazeuses. En somme, il y a des millions de familles en situation difficile et des dégradations écologiques de grande ampleur; et en même temps, des élites dont les affaires marchent très bien. Tout cela dans un contexte politique de privatisation des services publics, notamment l'énergie et l'eau.

Cet article analyse un processus d'apprentissage et de cohésion sociale, épistémique et politique déclenché en 2012 à partir de la reconnaissance constitutionnelle du droit humain à l'eau. Ce processus s'exprime à travers la *Coordinadora Nacional Agua para Todos, Agua para la Vida* (Eau pour Tous, Eau pour la Vie : www.aguaparatodos.org.mx)¹. Il s'agit d'un mouvement coordonné à l'échelle nationale dont le but est de conjuguer les efforts et les savoirs d'un ensemble hétérogène de personnes, d'organisations et d'institutions pour promouvoir ce que nous appelons un *buen gobierno del agua* : une gestion démocratique, participative, équitable et durable de l'eau.

Je ne suis pas un observateur externe du processus. Dans l'État de Veracruz, je fais partie d'une petite équipe constituée de collègues de plusieurs universités et de professionnels du secteur associatif qui assure la liaison entre *Agua para Todos* et un ensemble d'acteurs sociaux et de mobilisations communautaires de la région du Golfe du Mexique (www.lavida.org.mx). Le malaise social vis-à-vis des modes de gestion de l'eau va au-delà : nous cherchons à provoquer des changements politiques, environnementaux, sociaux, culturels qui permettent une gestion plus efficace et démocratique de l'eau et, en général, des territoires.

Devant les problèmes socio-environnementaux de ma région et de mon pays, j'adopte une position mixte : je suis un chercheur et en même temps un citoyen actif. Je partage le point de vue de Bouwen et Thailieu (2004, p. 151) :

« Dans le domaine de la gestion des ressources naturelles il y a encore de très importants défis pour comprendre le travail qui va au-delà des frontières entre disciplines, entre groupes sociaux et entre acteurs investis (...) Le scientifique ou le

facilitateur devrait très probablement abandonner l'illusion de pouvoir rester neutre. Il ne peut que participer en tant que partie prenante parmi d'autres, s'intégrant au jeu de l'attention et de l'implication. Il peut inviter à la réflexion, pour créer des 'moments d'apprentissage' et ouvrir des espaces de transition où les ambiguïtés puissent céder la place à de nouvelles significations et de nouvelles appartenances. »

Les épistémologues du Sud (Escobar, 2002; Santos, 2006) déplorent l'écart entre la théorie et la pratique sociale, nuisible pour l'une et l'autre : une théorie aveugle ne perçoit pas les pratiques sociales; une pratique aveugle ne voit pas la pertinence de la théorie sociale. Cette approche est un appel à dissoudre la frontière entre les universitaires ou intellectuels, réputés être des producteurs de connaissances, et les activistes, réputés être des usagers des connaissances.

En ce sens, Sauvé *et al.* (2008, p.11 et 14) signalent que :

« Dans une perspective de transformation sociale, les valeurs d'équité, de justice et d'écojustice ne peuvent être envisagées en dehors de la sphère politique [...] les rapports de pouvoir en ce qui concerne les 'choses publiques' – dont l'éducation et l'environnement – se jouent dans un espace politique où l'adoption d'une posture critique est de nature à débusquer et prévenir l'enlèvement partisan. »

Martinez Allier (2008) parle des *connaissances activistes* et invite à analyser les injustices liées aux conflits environnementaux dans la perspective de l'écologie politique. Orellana *et al.* (2008) disent que :

« La recherche en éducation relative à l'environnement est appelée à se joindre aux efforts de revitalisation sociale et de réappropriation politique de la réalité, pour contribuer à une nouvelle lecture de celle-ci et à la transformation des situations socio-environnementales qui posent problème. »

L'éducation à l'environnement –dit Sauvé (2013)– peut stimuler l'engagement et contribuer au développement de capacités pour l'action sociale-écologique, aussi bien au sein de l'éducation officielle ou non officielle que dans les contextes d'apprentissage social non officiel; c'est-à-dire, l'apprentissage non planifié qui découle de l'interaction ou de l'action collective. Glasser (2009, p. 51) parle d'un apprentissage social *actif* et d'un co-apprentissage permettant la production de nouvelles connaissances et des innovations stratégiques pour faire face à des problèmes du monde réel.

Bawden *et al.* (2009, p.140) proposent le concept d'apprentissage sociétal pour désigner le processus par lequel les communautés, les groupes concernés ou les sociétés apprennent à innover et à s'adapter aux changements sociaux et environnementaux. Le principal enjeu, selon ces auteurs, concerne les capacités d'apprentissage critique des entités multi-acteurs qui font face à des problèmes complexes d'intérêt commun.

J'essaie d'apporter ma contribution en tant que chercheur citoyen, à travers des méthodologies de *recherche action-participation* et de co-apprentissage : le suivi collectif, la réflexion en groupe, la planification participative et la révision

constante des actions entreprises. Il s'agit d'approfondir le regard critique et auto-critique, ce qui implique d'organiser des séances de réflexion qui permettent de prendre du recul.

Pour orienter ma démarche, je me pose des questions comme : Quelles pratiques d'organisation, de gestion des informations et de communication favorisent l'apprentissage social? Quels sont les savoirs mobilisés? Quel est l'impact politique de ce processus?

Après avoir présenté le contexte, je décrirai la conjoncture qui s'ouvre lors de la reconnaissance du droit à l'eau dans la Constitution mexicaine, pour ensuite analyser les incidences de la confluence d'un large éventail d'acteurs dans l'élaboration de la proposition citoyenne de loi. Je présente brièvement les éléments clés de ce projet et décris le processus de négociation avec les pouvoirs législatifs, pour terminer en parlant des défis qui demeurent et des pistes pour de futurs projets de recherche ou recherche-action.

Les Antécédents Contextuels

Le Mexique est un pays de diversités. J'ai déjà mentionné ses contrastes sociaux et économiques. Les climats et l'accès à l'eau varient aussi beaucoup; les précipitations au sud du pays peuvent être treize fois supérieures à celles du nord; dans le sud, des villages sont inondés à chaque saison des pluies tandis que dans le nord, la sécheresse et la désertification font des ravages.

Les précipitations moyennes nationales sont de 775 mm par an, ce qui équivaut à 1 513 km³ (CONAGUA, 2008). De ce volume, 1 084 km³ retournent dans l'atmosphère par évapotranspiration, 400 km³ forment des ruissellements superficiels (dont 47 km³ sont exploités), et 78 km³ s'infiltrent et rechargent les nappes phréatiques (dont 28 km³ sont extraits). L'irrigation agricole consomme la plus grande partie de l'eau disponible (77 %); le secteur domestique en utilise 14 %; le reste est exploité par l'industrie (4 %) et les usines thermoélectriques (5 %) (Arreguin *et al.*, 2010, p. 54).

L'accès des familles à l'eau est loin d'être une affaire réglée. Si en 1950 la disponibilité d'eau *per capita* était de 17 742 m³/an, en 2006 elle n'était plus que de 4 689 m³/an (CONAGUA, 2007), une diminution attribuée aux gaspillages dans l'irrigation, l'exploitation industrielle, la pollution, les barrages et l'extraction démesurée pour approvisionner les grandes villes. Quarante millions de personnes subissent les conséquences de la surexploitation des nappes phréatiques (Arreguin *et al.*, 2010). En 2005, sur une population totale de 103 millions d'habitants, 3 millions ne disposaient pas d'un service d'eau potable, et 22 millions n'avaient pas de service d'assainissement (INEGI, 2005). Deux tiers des logements de familles rurales pauvres ne sont pas branchés au réseau d'eau potable (*ibid*, p. 429), et 23 % de la population (localisée au centre et au sud du pays) est confronté à des risques pour la santé liés à l'eau appelée potable (Jiménez, 2009, p. 277).

Le Mexique présente un très large éventail de situations en ce qui concerne la gestion de l'eau. Dans les *sierras* (régions montagneuses) habitées depuis des siècles par les peuples autochtones, on trouve souvent des organismes locaux autogérés (*Comités de agua*) chargés d'assainir les sources ou les puits et d'assurer l'entretien des infrastructures de stockage et distribution. En même temps, autour des mégapoles, de gigantesques infrastructures de transfert et d'égout sont construites pour essayer de satisfaire les besoins.

La législation de l'eau a connu des transformations importantes à partir de 2004, quand une certaine décentralisation s'est opérée dans les politiques publiques, ce qui a permis à des entreprises privées d'augmenter leur poids politique. Parallèlement, treize gigantesques « organismes de bassin » furent créés pour l'aménagement hydrique du territoire. Sous couvert d'un discours de collaboration société-gouvernement, les « conseils de bassin » –auxquels siègent des représentants des différents types d'utilisateurs de l'eau– sont restés en marge de la prise de décisions importantes. Le gouvernement fédéral, à travers la *Comisión Nacional del Agua* (CONAGUA), retient le pouvoir de prendre les grandes décisions de politique publique, tandis qu'à l'échelle locale, les municipalités assument la responsabilité de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, en employant des procédés de gestion qui excluent la participation des habitants mais encouragent le clientélisme et la corruption (*Agua para Todos*, 2012). Il n'y a pas d'option de gouvernance de l'eau et des bassins, dit Dourojeanni (2004, p. 136) « si le système politique institutionnel d'un pays n'est pas suffisamment solide et ses politiques macroéconomiques ne sont pas cohérentes avec toutes les tâches qu'il doit réaliser ».

Le traitement des eaux usées est peu efficace : seulement 40,5 % des eaux usées domestiques et 15,85 % des eaux industrielles sont traitées (Arreguin *et al.*, 2010, p. 60). Aux problèmes de pollution des lacs et rivières s'ajoute le fait que dans plusieurs des états du nord du Mexique, l'eau extraite des puits est de l'eau fossile, souvent toxique.

Les approches dominantes dans la gestion gouvernementale de l'eau sont orientées vers la satisfaction de la demande et non pas vers la gestion de l'offre hydrique de chaque bassin; les autorités municipales utilisent à leur discrétion les fonds dérivés du service, et il arrive que des grands consommateurs d'eau –et des contacts dans les hautes sphères– soient « épargnés » des paiements. Le manque d'efficacité des organismes municipaux devient un prétexte utilisé par les grandes sociétés, avec le soutien des fonctionnaires, pour promouvoir la privatisation des services; et un grand nombre de compagnies voient s'ouvrir des opportunités de profit lorsque le gouvernement planifie la construction d'œuvres géantes pour stocker, distribuer ou dessaler l'eau.

Parallèlement, nous assistons au développement du contrôle privé de l'eau en tant qu'élément clé des systèmes techniques miniers et d'énergie. L'exploitation des mines à ciel ouvert, la production d'hydroélectricité et de biocarburant et l'extraction de gaz de schiste dépendent toutes du contrôle sur de grandes quantités d'eau.ⁱⁱ

Ces politiques publiques ont de lourdes conséquences sociales et environnementales, accrues par l'effet des contrastes climatiques signalés plus haut qui, en raison du changement climatique, risquent de s'accroître encore plus.

Une Conjoncture clé : La Reconnaissance du Droit à l'Eau dans la Constitution Mexicaine

En juillet 2010, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a adopté une résolution proposée par la délégation gouvernementale de la Bolivie dans laquelle le droit à une eau potable, salubre et propre est un « droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme ». Le gouvernement mexicain a signé et ratifié cette résolution, et en février 2012, le quatrième article constitutionnel a été modifié pour inclure le droit à l'eau : « Toute personne a le droit à l'accès, la disposition et l'assainissement de l'eau pour la consommation personnelle et domestique de façon suffisante, salubre, acceptable et abordable. L'État garantira ce droit et la loi définira les bases, appuis et modalités pour l'accès équitable et durable des ressources hydriques, en établissant la participation de la fédération, des entités fédératives et des municipalités ainsi que la participation des citoyens pour la réalisation de tels objectifs... ». Le décret inclut aussi un délai de 360 jours pour émettre une nouvelle loi, la loi générale des eaux (*Ley General de Aguas*).

À ce moment-là, les partis politiques et le gouvernement fédéral ont entamé les travaux pour élaborer leurs propositions. Mais pas seulement eux; des experts du secteur associatif et des chercheurs de plusieurs universités ont vu une très bonne occasion de mieux gérer l'eau dans le pays et ont décidé d'entreprendre une aventure presque inédite : élaborer une proposition de loi issue des citoyens, sans passer par les partis politiques (dont la plupart de la population se méfie) : « une loi optimale et nécessaire, que nous pourrions lancer comme une épée vers le futur » (Burns, 2013, p. 3). Dorénavant, nous utiliserons le sigle ICLGA (*Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas*) pour désigner cette loi.

Les lois mexicaines reconnaissent à partir de 2012 deux voies possibles pour les initiatives législatives en provenance des citoyens : la *Iniciativa Ciudadana* (soutenue par 0,13 % de la liste électorale, soit environ 104 000 signatures) et la *Consulta Popular*, qui prévoit l'inclusion de propositions soutenues par 2 % des électeurs dans les bulletins de vote d'une élection fédérale.

Agua para Todos, Agua para la Vida naît en 2012, et entreprend un travail intense. Des commissions thématiques sont formées, en fonction des domaines d'expérience et de connaissances des acteurs investis et, en s'appuyant sur un wiki, (<http://www.agua.org.mx/wiki>), ont rédigé des documents sur des thèmes clés : Gestion des bassins; Gouvernance de l'eau; Souveraineté alimentaire; Gestion des nappes phréatiques; Prévention de la pollution, traitement et réutilisation; Durabilité hydrique des villes; Économie de l'eau; Bassins transfrontières; Justice

hydrique, barrages et mines; Éducation et culture pour un nouveau paradigme. Ces commissions se sont appuyées sur des réseaux, des organisations et des scientifiques déjà mobilisés autour de problèmes ou conflits spécifiques. Il y a aussi des associations investies dans des projets d'aménagement des bassins versants (reboisement, contrôle de l'érosion, programmes de paiement pour services environnementaux, etc.)

Un premier congrès national « Citoyens et durabilité de l'eau au Mexique » a rassemblé en décembre 2012 environ 400 personnes pour présenter et débattre les textes provisoires. Elena Burns, très activement engagée dans l'organisation de ce congrès (et, en général, dans tout le processus), rappelle que l'intention était « de promouvoir un dialogue de savoirs entre des scientifiques et des praticiens d'organisations et communautés, au-delà des papiers-autopsies sur les fleuves, lacs, nappes et écosystèmes perdus ou menacés, qui occupent une place de plus en plus importante dans les forums et symposiums sur le thème de l'eau. Nous avons décidé d'organiser un congrès visant la proposition » (Burns, 2013, p. 1). Cet événement marque le début d'un mouvement national autour du droit à l'eau, avec la participation de scientifiques, de praticiens et du secteur de base, c'est-à-dire des habitants organisés (dans les campagnes aussi bien que dans les villes) pour essayer de résoudre des problèmes liés à la gestion de l'eau.

Les résultats de ce premier congrès, ainsi que les documents produits par les équipes thématiques, ont permis de dresser le tableau de la situation puis de déterminer les principaux axes de proposition. Une équipe d'avocats s'est chargée de « traduire » et réorganiser les documents, de façon à satisfaire les exigences du langage juridique.

Le but immédiat était de rédiger l'ICLGA, étant entendu que le but ultime était de construire le *buen gobierno del agua*, la gestion équitable, démocratique et durable de l'eau. L'ICLGA a été (et demeure) un prétexte pour se réunir, échanger, et apprendre ensemble, au niveau local, régional, des bassins versants, et national. Tout le monde savait que l'ICLGA aurait du mal à se frayer un chemin dans les couloirs législatifs, et qu'une loi des eaux serait insuffisante pour assurer ce *buen gobierno*; il faudrait organiser de façon cohérente les politiques hydriques, économiques, productives, environnementales, foncières, etc.; et en même temps, assurer la transparence, les mécanismes de consultation populaire, d'audit et d'accès public aux informations nécessaires pour la prise de décisions à tout niveau.

C'est dans ce contexte que l'on peut donner un sens aux efforts pour avoir l'ICLGA : il s'agissait d'organiser un double agenda : celui des enjeux de haut niveau (les décisions qui doivent être prises par les autorités gouvernementales) et celui des responsabilités citoyennes pour entreprendre des actions dans les communautés, les organisations, les institutions, les bassins versants. « Le savoir-agir –disent Sauvé et Orellana (2008, p. 9)– ne suffit pas, il importe de développer et de s'approprier un pouvoir-agir face aux situations d'entrave et d'aliénation, en vue d'effectuer les changements qui s'imposent, vers l'émancipation ».

Une équipe interdisciplinaire d'une vingtaine de professionnels, qui souvent combinent le travail intellectuel et l'action dans le secteur associatif, assurent depuis 2014 la coordination nationale des travaux d'un ensemble hétérogène de personnes, groupes, organisations et institutions nommé *Agua para Todos, Agua para la Vida*.

La Mobilisation Sociale et Politique en tant que Processus d'Apprentissage Collectif

Comme je l'ai déjà expliqué, le but ultime du mouvement entourant l'ICLGA est d'établir ce que nous appelons le *buen gobierno* de l'eau, un concept plus adéquat que celui de *gouvernance*, utilisé dans des champs sémantiques et politiques très divers, et souvent contradictoires.

Le *buen gobierno* suit une série de principes éthiques, politiques, théoriques et juridiques: a) l'eau est conçue comme un bien commun appartenant non pas à l'État mais à la Nation, et doit être gérée durablement et sans but lucratif; b) la priorité est l'utilisation de l'eau par la nature; puis pour les besoins domestiques, et ensuite pour la souveraineté alimentaire; les autres usages ne viennent qu'après; c) un cadre institutionnel consensuel et légitimé, basé sur des entités échelonnées, assure la participation de la société organisée à côté des différents niveaux de gouvernement; d) les processus de gestion de l'eau (planification, exécution, surveillance, sanction) incluent la participation des communautés et des citoyens, en respectant les us et coutumes des populations, y compris leurs systèmes d'organisation sociale; e) la sécurité hydrique pour les populations humaines et les écosystèmes est assurée grâce à une gestion intégrale des bassins versants; et f) le principe de précaution est appliqué; toute activité ou projet qui peut présenter un risque pour les communautés, leur territoire et leurs eaux est soumise à leur consentement libre et éclairé.ⁱⁱⁱ

Il ne s'agit donc pas seulement de l'exercice équitable du droit humain à l'eau, mais de la prise de décisions, de l'inclusion sociale, des co-responsabilités, de l'utilisation juste, de l'assainissement et des droits de la nature à l'eau (aujourd'hui reconnus dans la constitution de l'Équateur).

Les travaux des commissions thématiques, de trois congrès nationaux (celui de décembre 2012, le second en octobre 2014 à Guadalajara; et le troisième en octobre 2016 à Xalapa), de très nombreux colloques, forums et rencontres partout au Mexique et la communication électronique permanente permettent de concevoir des processus innovateurs d'éducation à l'environnement centrés sur l'apprentissage social où nous partageons une grande diversité de connaissances.

Il y a d'une part un processus interdisciplinaire : les approches sociologiques ou anthropologiques se marient à celles des biologistes, des hydrologues et autres experts des sciences naturelles, ainsi qu'avec les connaissances et les langages des juristes. Le résultat est une certaine flexibilisation épistémique

et méthodologique qui peut permettre de traiter plus profondément des phénomènes très complexes. D'autre part, des liens transdisciplinaires se renforcent entre des réseaux de chercheurs, des ONG, des groupes populaires et, dans certains cas, des fonctionnaires du gouvernement. Plusieurs échelles (Berkes, 2003) et approches de travail territorial se nourrissent ainsi les unes aux autres.

Autour d'un noyau –une vision théorique et politique de la gestion de l'eau et de l'exercice du droit à y accéder– des dialogues s'entament entre des visions différentes : l'optique macro des chercheurs qui travaillent sur les politiques hydriques au niveau national, les savoirs des communautés et des organisations de base, et les connaissances des professionnels engagés sur le terrain dans des projets liés à la gestion de l'eau. Ceci permet de tisser les savoirs et pouvoirs des différents acteurs (Long et Villareal, 1994).

L'élaboration de l'ICLGA et tout le mouvement pour un *buen gobierno del agua* sont des processus de collaboration multi-acteurs avec un caractère écopédagogique, dans le sens que lui donne M. Gadotti (2008, p.69) : « L'écopédagogie, insérée dans ce mouvement socio-historique, en formant des citoyens capables de choisir les indicateurs de qualité de leur futur, devient une pédagogie toute nouvelle et radicalement démocratique ». Ces affluences multi-acteurs ne sont pas nouvelles : la plupart des professionnels engagés dans *Agua para Todos* ont, dans ce genre de projets, une histoire qui leur a permis de tisser des relations avec des groupes mobilisés autour de besoins et espoirs précis : l'opposition à la privatisation des services municipaux d'eau et d'assainissement, aux aqueducs qui conduiraient l'eau vers les zones industrielles et urbaines, aux projets de transfert, barrages, exploitations minières et plus récemment, à l'extraction de gaz de schiste, qui s'additionnent aux problèmes de longue date : la pollution, les impacts d'infrastructures mal planifiées, etc.

Pour les organisations locales, l'ICLGA est l'occasion d'énoncer leurs savoirs et propositions dans un langage plus puissant, un discours structuré capable de communiquer leurs paris éthiques et politiques, leurs regards sur le pays, leurs projets de vie, et d'accroître ainsi leur incidence sur l'opinion publique et le changement social.

Dans les grandes villes, de nombreux groupes d'étudiants s'investissent très activement dans la collecte de signatures, une activité où ils peuvent apprendre beaucoup sur la gestion de l'eau et aussi communiquer ces apprentissages à un large public.

Les échanges multi-acteurs apportent en même temps une plus large visibilité et légitimité des savoirs cosmologiques des communautés paysannes et/ou autochtones qui incluent, entre autres, un système de significations culturelles associées à l'eau. L'approche théorique de l'ICLGA intègre une lecture aussi culturelle que politique des processus historiques de gestion de l'eau et des bassins. Le projet de loi puise dans les savoirs dits scientifiques aussi bien que dans les savoirs transmis de génération en génération, surtout dans la partie

mésoaméricaine du Mexique. Je perçois une convergence entre la sagesse des peuples autochtones et les théories de l'écologie lorsqu'elles constatent les dangers d'une relation irresponsable avec l'entité plus large dont nous faisons tous partie.

Dans nos visites dans les *sierras* de l'État de Veracruz, nous avons souvent écouté des histoires : « On dit que si quelqu'un vend l'eau, le puits va s'assécher » (Alatorre, 2015). L'eau est conçue et traitée comme un être surnaturel, qui a une volonté propre et la possibilité de sanctionner. On retrouve ici la plateforme du *Buen Vivir*, laquelle, d'après Eduardo Gudynas (2011, pp. 13-16), permet la rencontre de différentes ontologies, une plateforme qui se construit de façon interculturelle à partir des pratiques de construction d'alternatives au développement, autour de plusieurs axes : a) une éthique différente pour reconnaître des valeurs (celles de la nature par rapport à celles d'un monde matériel soumis à la logique marchande); b) la décolonisation des savoirs, qui rejette toute prétention d'un savoir privilégié à partir duquel on pourrait évaluer les autres; c) l'abandon de la rationalité de la manipulation utilitaire de ce qui nous entoure (aussi bien les personnes que la nature) comme des moyens pour arriver à nos buts; d) une vocation tournée vers la rencontre, le dialogue ou les interactions entre les différents savoirs; e) l'abandon d'une conception de la nature à titre d'entité extérieure aux êtres humains, et désarticulée en objets qui peuvent être gérés en tant que ressources; f) les communautés élargies : une place pour les êtres non humains (de l'environnement et même des esprits) parmi les acteurs ayant une expression politique; et finalement g) la reconnaissance de l'importance des émotions pour assurer que tous les mondes trouvent leur place dans ce monde.

La transition vers le *Buen Vivir* (Dávalos, 2008) est fortement enracinée là où les sources d'eau, les ruisseaux, les montagnes et la nature toute entière ont un caractère sacré, comme c'est le cas dans beaucoup de régions de notre pays et de notre continent, en particulier celles habitées par les peuples autochtones.

Les Éléments Clés de la Proposition Citoyenne de la Loi Générale des Eaux

J'ai signalé ci-dessus quels sont, dans la perspective de *Agua para Todos*, les critères théoriques et politiques du *Buen gobierno del agua*, qui sont à la base de la *Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas*. La proposition de loi vise le renforcement, l'appropriation citoyenne et la démocratisation des institutions qui planifient, réglementent et surveillent l'accès à l'eau et son usage à plusieurs échelles (micro-bassins, sous-bassins et bassins versants). On associe cette approche aux apports conceptuels d'Elinor Ostrom (2011) sur la gestion des ressources communes. Il faut en même temps tenir compte du fait qu'il existe au Mexique de nombreuses racines culturelles de l'organisation communautaire liée à la gestion de l'eau. J'ai déjà mentionné les *comités de agua*. On constate dans de nombreux villages ruraux et dans les banlieues urbaines la validité des

us et coutumes en ce qui a trait à l'aménagement des puits et des sources d'eau, la construction et l'entretien des systèmes locaux de stockage et de distribution de l'eau, etc. Il s'agit de systèmes indépendants, auto-organisés et autogérés qui assurent la planification, la gestion et la surveillance.ⁱⁱ

Le programme politique de l'ICLGA pour une période de 15 ans inclut l'approvisionnement en eau pour les écosystèmes vitaux, de l'eau de qualité et l'assainissement pour tous, de l'eau pour la souveraineté alimentaire, la fin de la pollution des rivières et lacs, la fin de la surexploitation et de la destruction des nappes phréatiques, et la fin des risques et désastres provoqués par une gestion sociale-hydrrique-environnementale erronée (*Agua para Todos*, 2013).

La réorganisation des bassins pour assurer le droit à l'eau passe essentiellement par la réorganisation et la redistribution du pouvoir entre les acteurs en présence. Le principal instrument pour planifier la gestion de l'eau serait le plan directeur de chaque bassin versant, élaboré par consensus en partant du niveau local (Burns et Moctezuma, 2013). Ce plan stipulerait, pour chaque bassin et à partir des usages prioritaires, la quantité d'eau à la disposition de chaque personne, et les mesures qui doivent être prises pour assurer l'exercice universel du droit à l'eau, en fonction des conditions. Toute décision concernant une infrastructure qui pourrait avoir un effet sur l'exercice de ce droit serait soumise aux conseils municipaux d'eau et d'assainissement. Et le système actuel de concessions qui donne lieu à la surexploitation des nappes phréatiques serait restructuré.

L'ICLGA prévoit en plus la création d'entités chargées de garantir le financement nécessaire pour l'exercice du droit à l'eau et à l'assainissement, à partir, prioritairement, de projets communautaires autogérés. Un organe d'inspection social formé par des citoyens veillerait à ce que la gestion publique de l'eau s'effectue de façon transparente et honnête. Cet organisme aurait un budget autonome et la possibilité de prendre des décisions contraignantes.

Les Négociations avec le Pouvoir Législatif

Le travail de *Agua para Todos* a débouché sur un projet de loi solide du point de vue technique, juridique, social, économique et politique. L'ICLGA a pu se frayer un chemin à la chambre des députés. Pendant dix-huit mois (en 2013-2014), la commission des ressources hydriques de cette chambre a repris presque intégralement l'ICLGA pour préparer sa propre proposition. En 2014, un groupe de députés de plusieurs partis politiques a approuvé un ensemble d'éléments essentiels que toute LGA devrait inclure.

En février 2015, deux projets très différents de *Ley General de Aguas* sont présentés au pouvoir législatif mexicain : celui de *Agua para Todos*, par le biais d'une quarantaine de députés solidaires et, peu de jours après, celui du gouvernement fédéral, à travers la *Comisión Nacional del Agua* (CONAGUA). Immédiatement, les partis dominants essaient en vain d'accélérer l'approbation

du projet CONAGUA. Cela est peut-être en partie le résultat du contrepouvoir que *Agua para Todos* a réussi à construire pendant trois ans.

Lors de la rédaction de cet article, les choses sont au point mort. La LGA du gouvernement fédéral n'est pas encore acceptée. Elle cherche à ouvrir la voie à la privatisation du contrôle sur l'eau et promeut les grands ouvrages d'infrastructure et l'utilisation des eaux pour l'extraction de combustibles et de minéraux, ainsi que pour l'hydro-électricité.

La pression politique pour une gouvernance démocratique et durable de l'eau adopte des formes diverses : des publications, des colloques scientifiques, du lobbying auprès de sénateurs et de députés, des forums et des manifestations. La collecte de signatures continue. En mars 2017, le bilan de la collecte est de 90 % du nombre de signatures nécessaires pour présenter la *Iniciativa Ciudadana*.

En tout cas, *Agua para Todos* n'est pas dupe : l'existence d'une loi en elle-même ne garantit rien. De nombreuses lois mexicaines, souvent bien rédigées et pertinentes pour les communautés et l'environnement, restent sur papier lorsque le rapport de forces favorise des pouvoirs factuels qui s'opposent à leur application.

Quelques Conclusions, Défis et Pistes

Le mouvement mexicain autour de la gestion de l'eau a permis aux organisations de passer de l'opposition aux propositions, ce qui a déclenché des dynamiques d'apprentissages diversifiés, un processus d'éducation à l'environnement où nous sommes tous des éducateurs et des apprentis. Nous nous instruisons sur les écosystèmes, sur la législation et les politiques publiques, et nous apprenons à collaborer avec la diversité d'acteurs qui interviennent dans les conflits socio-environnementaux : les fonctionnaires, les chercheurs, les organisations de base communautaire, les étudiants, les ONG, la presse, les religieux et autres. Devant la criminalisation des luttes citoyennes, très grave au Mexique, les organisations et les communautés mobilisées renforcent leurs mesures de sécurité. Et, en dépit de l'hégémonie de plus en plus serrée du gouvernement, allié avec les agences multilatérales et les corporations, nous nous soutenons mutuellement pour maintenir l'espoir d'un changement, possible parce qu'indispensable, dans la politique de gestion des eaux et des territoires.

L'enjeu principal est la mobilisation de savoirs (Sauvé, 2013) et la constitution de sujets politiques légitimes dans chaque région, ainsi qu'à l'échelle nationale, qui soient capables d'assurer la transition vers une gestion durable, équitable et démocratique de l'eau et des bassins. Ceci implique des modifications des rapports de forces qui penchent aujourd'hui vers les intérêts corporatifs.

Un vrai mouvement national est né autour des revendications pour le droit à l'eau. Sa vigueur politique est liée à des confluences de plusieurs sortes : une

argumentation technique et juridique soigneusement élaborée rejoint les savoirs et les efforts de nombreuses communautés locales, assurant ainsi la viabilité sociale, culturelle et économique de la *Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas*. L'eau est par ailleurs un élément charnière entre différentes problématiques et luttes : les problèmes d'approvisionnement en eau des populations ont non seulement un impact direct sur l'exercice ou le manque d'exercice du droit à l'eau, mais aussi sur la santé et la sécurité alimentaire. Une mauvaise gestion de l'eau et des bassins accroît la vulnérabilité des populations et des écosystèmes face aux perturbations climatiques, de plus en plus fréquentes et violentes. Autour de l'eau se tisse un réseau de problèmes, de longue date ou plus récents : aux impacts de la pollution s'ajoutent, comme nous l'avons déjà dit, les menaces de projets miniers, hydroélectriques, d'extraction de gaz de schiste, etc.

Pour construire une gestion durable et démocratique de l'eau il faudrait des accords entre toutes les parties impliquées. Il y aura certainement des acteurs qui ne s'assoieront à la table des négociations uniquement s'ils font l'objet de pressions. L'important est d'avoir des accords sur des questions essentielles, issus de ces espaces de discussion et prise de décisions, légitimés par un certain consensus, ce qui permettra –en plus d'avancer vers des modes plus durables de gestion des bassins et de l'eau– de récupérer la cohésion du tissu social.

Mon travail peut donner des pistes aussi bien pour la recherche que pour l'action organisée des citoyens. D'abord, l'expérience de *Agua para Todos* montre les vertus et les limites d'une approche qui lie la recherche à l'action. Les défis d'une gestion durable et démocratique des bassins et de l'eau sont complexes. Il est souvent difficile d'éviter des asymétries entre les savoirs, les responsabilités et les motivations des différents acteurs sociaux et politiques; le co-apprentissage et le travail transdisciplinaire ne sont pas évidents.

Un exemple éloquent est le fait que l'ICLGA n'a pas encore été examinée dans des langues autochtones du pays. Au Mexique, 7,4 millions de personnes parlent une langue autochtone; le nahuatl est la langue maternelle de presque deux millions de personnes, et le maya de 860 000. Il existe plus de 70 langues actuellement. Une tâche à court terme devrait être la révision de la proposition de loi par ceux qui pensent à la réalité dans ces langues, pour recenser les différents systèmes de signification et les visions culturellement enracinées qui pourraient nourrir le dialogue interculturel transdisciplinaire.

Il serait important d'approfondir la compréhension sur la portée et les limitations du mouvement *Agua para Todos* et des initiatives semblables qui se développent dans d'autres pays du monde. Il faudrait connaître et analyser la résistance qui surgit au Mexique face aux tendances vers la privatisation des organismes chargés de fournir les services d'eau et d'assainissement. Une étude très motivante dans ce sens est l'ouvrage de M. Pigeon et de ses collègues sur la Remunicipalisation (2013). Il conviendrait d'effectuer des recherches centrées sur les modes d'organisation institutionnelle et administrative pour la gestion démocratique de l'eau, et de faire des études comparatives permettant de mieux

comprendre les interactions et les négociations entre les différentes forces en présence : les sociétés multinationales, les organismes et agences internationaux, les gouvernements nationaux, les universitaires, les organisations citoyennes, les gouvernements locaux, les entreprises, les organisations de base et les acteurs communautaires. Une affaire assez complexe, sans doute.

Notes

- i Une carte montrant les effets sur les ressources hydriques au Mexique se trouve en ligne, à <http://cartocritica.giscloud.com/map/444276/veracruz-agua-en-peligro>
- ii Définition élaborée par l'auteur à partir de plusieurs documents de *Agua para Todos*, notamment les résultats du travail de la commission thématique « Gouvernance de l'eau » (2014).
- iii Ceci n'exclut pas qu'il puisse y avoir actuellement des problèmes de corruption dans certains de ces organismes.

Note sur l'auteur

Gerardo Alatorre Frenk est professeur à l'Institut de recherche en éducation de l'Universidad Veracruzana, au Mexique. Il y coordonne la « Maestría en Educación para la Interculturalidad y la Sustentabilidad ». Sa recherche est liée aux apprentissages issus des mouvements écocitoyens et des processus d'articulation multi-acteurs, auxquels il participe depuis longtemps.

Contact : geralatorre@gmail.com

Références

- Agua para Todos, Agua para la Vida (2012). *Gobernanza*. Compte-rendu de la réunion de commission thématique, 22 mai 2012, document interne.
- Alatorre, G. (coord.) (2015). *Diálogos sobre cuencas, bosques y agua. Una propuesta metodológica intercultural*. Xalapa : Universidad Veracruzana
- Arreguín F. et al. (2010). Los retos del agua. Dans Blanca Jiménez, M.L. Torregrosa et L. Aboites (dir.) *El agua en México: cauces y encauces* (pp. 51-77). Mexico : Academia Mexicana de Ciencias – CONAGUA.
- Bawden, R., I. Guijt et J. Woodhill (2009). The critical role of social society fostering societal learning for a sustainable world. Dans A.E.J. Wals (dir.), *Social learning towards a sustainable world* (pp.133-148). Wageningen Academic Publishers.
- Berkes F. (2003). *Can cross-scale linkages increase the resilience of social-ecological systems?* Présentation au Congrès international RCSA, Politics of the Commons, Chiang Mai, juillet 2003.
- Bouwen, R. et Thailieu, T. (2004). Multi-party collaboration as social learning for

- interdependence: Developing relational knowing for sustainable natural resource management. *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 14, 137–153.
- Burns, E. (2013). *Crónica de una ley ciudadana*, Manuscrit. Repéré le 4 octobre 2015 à <http://aguaparatos.org.mx/cronica-para-publicacion-de-memorias-congreso-ciudadano/>.
- Burns, E. et Moctezuma, P. (2013). *Agua para Tod@s, Agua para la Vida* (Manual). Mexico : Universidad Autonoma Metropolitana.
- CONAGUA (2007). *Estadísticas del agua en México 2007*. Mexico : Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- CONAGUA (2008). *Estadísticas del agua en México 2008*. Mexico : Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Cotler, E. (comp.) (2004). *El manejo integral de cuencas en México: estudios y reflexiones para orientar la política ambiental*. Mexico : Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales - Instituto Nacional de Ecología.
- Dávalos, P. (2008). Reflexiones sobre el sumak kawsay (el buen vivir) y las teorías del desarrollo. *Alainet*. Repéré le 10 octobre 2015 à <http://www.alainet.org/es/active/25617>.
- Dourojeanni, A. (2004). Si sabemos tanto sobre qué hacer en materia de gestión integrada del agua y cuencas ¿por qué no lo podemos hacer? Dans E. Cotler (dir.) *El manejo integral de cuencas en México: estudios y reflexiones para orientar la política ambiental* (pp.135-171). Mexico : Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales - Instituto Nacional de Ecología.
- Escobar, Arturo (2002) Globalización, desarrollo y modernidad. Dans *planeación, participación y desarrollo* (pp. 9-32). Medellín: Corporación Región.
- Gadotti, M. (2008). *Educar para a sustentabilidade: uma contribuição à década da educação para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo : Editora e Livraria Instituto Paulo Freire.
- Glasser, Harold (2009). Minding the gap : The role of social learning in linking our stated desire for a more sustainable world to our everyday actions and policies. Dans A.E.J. Wals (dir.), *Social learning towards a sustainable world* (p.133-148). Wageningen Academic Publishers.
- Gobierno de México (2015). *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>
- Gudynas, E. (2011). Buen vivir : Germinando alternativas al desarrollo. Separata : destaques del FSM 2011. *América Latina en Movimiento, année XXXV*. Quito : ALAI.
- Guevara, A., Soto, G. et Lara, J.A. (2010). Pobreza. Dans B. Jiménez, M.L. Torregrosa et L. Aboites (dir.) *El agua en México: cauces y encauces* (p. 411-454). Mexico : Academia Mexicana de Ciencias – CONAGUA.
- INEGI (2005). *II Censo de Población y Vivienda 2005*. Mexico : INEGI.
- Jiménez, B. et al. (2010). Calidad. Dans B. Jiménez, M.L. Torregrosa et L. Aboites (dir.) *El agua en México: cauces y encauces* (pp. 265-290). Mexico : Academia Mexicana de Ciencias – CONAGUA.
- Long, N. et Villareal, M. (1994). The interweaving of knowledge and power in development interfaces. In I. Scoones et J. Thompson (eds.) *Beyond farmer first. Rural people's knowledge, agricultural research and extension practice* (pp. 41-52). London: Intermediate Technology Publications.
- Martinez Allier, J. (2008). Conflictos ecológicos y justicia ambiental. *Papeles*, 103, 11-27.
- Orellana, I., Sauvé, L., Marleau, M.E. et Labra  a, R. (2008). La recherche critique en éducation

relative à l'environnement au sein du mouvement de résistance sociale face au projet minier Pascua Lama. *Éducation relative à l'environnement*, 7, 23-47.

Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Mexico : IIS-UNAM – Fondo de Cultura Económica.

Pigeon, M., D. A. McDonald, O. Hoedeman et S. Kishimoto (eds.) (2013). *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas*. Amsterdam : Transnational Institute et Corporate Europe Observatory.

Santos, B. de Sousa (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Encuentros en Buenos Aires. Buenos Aires : CLACSO.

Sauvé, L. (2013). La dimensión política de la educación ambiental: un cierto vértigo. Dans Fernández Crispín, A. (dir.). *La educación ambiental en México : Definir el campus y emprender el habitus* (p. 55-70). Puebla : SEMARNAT-BUAP.

Sauvé, L. et Orellana, I. (2008). Conjuguer rigueur, équité, créativité et amour : L'exigence de la criticité en éducation relative à l'environnement, Texte éditorial, *Éducation relative à l'environnement – Regards, Recherches, Réflexions*, 7, 7-20.