



HAL
open science

En l'absence de planification : l'idéal de l'eau pour tous et toutes face aux inégalités urbaines

Franck Poupeau

► To cite this version:

Franck Poupeau. En l'absence de planification : l'idéal de l'eau pour tous et toutes face aux inégalités urbaines. *Mouvements: des idées et des luttes*, 2022, n° 109 (1), pp.38-46. 10.3917/mouv.109.0038 . hal-04015044

HAL Id: hal-04015044

<https://hal.science/hal-04015044v1>

Submitted on 4 Dec 2023

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.

Copyright

En l'absence de planification : l'idéal de l'eau pour tous et toutes face aux inégalités urbaines

Franck Poupeau

DANS **MOUVEMENTS** 2022/1 (N° 109), PAGES 38 À 46

ÉDITIONS **LA DÉCOUVERTE**

ISSN 1291-6412

ISBN 9782348073779

DOI 10.3917/mouv.109.0038

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-mouvements-2022-1-page-38.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

En l'absence de planification : l'idéal de l'eau pour tous et toutes face aux inégalités urbaines

PAR FRANCK
POUPEAU¹

Les métropoles andines d'El Alto et La Paz sont marquées par l'existence de nombreux quartiers informels, dont les habitant-es pâtissent de l'absence d'accès aux infrastructures, notamment en matière d'eau potable. Face à l'incapacité des pouvoirs publics à pourvoir ces territoires de l'accès à cette ressource vitale, cet article interroge la pertinence des formes d'organisation communautaires et informelles émanant des habitant-es de ces quartiers, présentées comme une « alternative » face au modèle consacré du « tout-en-réseau » de la ville néolibérale dans la lutte contre les inégalités urbaines.

Une des raisons pour lesquelles les villes des « Sud » reçoivent une attention particulière de la part des analystes du capitalisme global est qu'elles seraient devenues le cadre d'une « révolution urbaine » pour le « droit à la ville » face à des formes inégales d'accumulation du capital². Les métropoles andines de La Paz et El Alto en Bolivie, dont les territoires voisins sont connectés et cumulent environ 2 millions d'habitant-es, ont ainsi été le lieu de forts conflits socio-environnementaux suscités par la privatisation des ressources naturelles (guerre du gaz de 2003, seconde guerre de l'eau de 2005), au point d'incarner de telles résistances au niveau mondial et de préfigurer l'avènement d'une longue expérience de gouvernement « progressiste » dans le pays (avec les réélections successives d'Evo Morales à la tête de l'État à partir de 2006). Depuis lors, ce sont surtout les résident-es des zones périphériques en expansion des villes du « *Global South* » qui se mobilisent pour une amélioration des conditions de vie immédiates (construction de la maison, légalisation de la propriété, installation des services de base, etc.). Ce qui se passe aux marges exprime des logiques sociales qui traversent l'ensemble de l'espace urbain et contribuent à y reproduire les

1. Franck Poupeau est sociologue, directeur de recherche au CNRS.

2. D. HARVEY, *Villes rebelles. Du droit à la ville à la révolution urbaine*, Paris, Buchet-Chastel, 2015.

inégalités en les transférant dans des périphéries toujours plus lointaines au fur et à mesure que les quartiers se consolident.

En effet, il n'y a pas de planification urbaine à La Paz ni à El Alto, et surtout pas de régulation des terres et du marché immobilier. Les ménages les moins bien dotés, aux revenus modestes, sont poussés vers les zones périphériques ; mais, alors qu'ils sont encore décrits sous l'angle de la « migration rurale » (qui signifie encore souvent, aux yeux de certaines fractions favorisées de la population urbaine, ignorance et sauvagerie, comme l'a montré le « coup d'État » de 2019 en Bolivie), les quartiers en expansion mettent du temps à se doter des organisations collectives susceptibles de les politiser, comme les comités de quartier. Au centre des préoccupations qui permettent de telles consolidations, l'accès à l'eau

prend une importance fondamentale : il constitue un indicateur relativement fiable des inégalités – les quartiers les mieux équipés sont les plus anciens, avec la plus forte concentration de capital, économique et social en particulier. Dans un contexte d'extension de l'habitat périphérique précaire, la persistance de ces inégalités renvoie ainsi à l'absence d'une politique urbaine visant l'amélioration, à grande échelle, des infrastructures et des réseaux : le modèle du tout-en-réseau, qui a présidé à l'équipement des villes du Nord, y est difficilement applicable.

L'abondante littérature sur la « ville néolibérale »³ et ses fragmentations repose en grande partie sur ce constat de l'incomplétude des réseaux urbains dans les métropoles en expansion⁴ : l'urbanisation y est vue comme la création d'un espace fragmenté, au développement inégal, qui serait le produit de la concentration et de la mobilisation du surproduit de l'activité économique⁵. Cette vision de la fragmentation est séduisante au premier abord, dans la mesure où les inégalités inscrites dans l'espace urbain portent encore l'héritage de la période coloniale, et la sélection des investissements ne fait que déplacer ces inégalités vers les périphéries de l'agglomération. Cependant, les enquêtes menées à La Paz et El Alto depuis les années 2000 permettent de formuler des conclusions différentes sur ces processus⁶, et à ne pas s'en tenir au dualisme de ces analyses de la « ville néolibérale », qui ne rendent pas compte de la complexité des processus de différenciation sociale à l'œuvre. Bien plus, les théories de la « ville néolibérale » et des formes de résistance qu'elle peut engendrer renvoient à une vision enchantée de ces formes communautaires d'auto-organisation, que l'on retrouve par exemple chez David Harvey : « Organiser la communauté a été aussi important pour la poursuite des luttes syndicales que l'organisation du lieu de travail. Et, dans la mesure

Le contexte d'extension de l'habitat périphérique précaire renvoie à l'absence d'une politique urbaine visant l'amélioration, à grande échelle, des infrastructures et des réseaux : le modèle du tout-en-réseau, qui a présidé à l'équipement des villes du Nord, y est difficilement applicable.

3. Voir par exemple J. HACKWORTH, *The Neoliberal City. Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*, Ithaca, Cornell University Press, 2006.

4. Dans le sillage de S. GRAHAM et S. MARVIN, *Splintering Urbanism. Networked Infrastructures, Technological Mobilities, and the Urban Condition*, Londres, Routledge, 2001.

5. D. HARVEY, *Le Capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances*, Paris, Éditions Amsterdam, 2011, p. 9.

6. Voir F. POUPEAU, *Altiplano. Fragments d'une révolution (Bolivie, 1999-2019)*, Paris, Raisons d'agir, 2019.

7. D. HARVEY,
*Le Capitalisme contre
le droit à la ville,*
op. cit., p. 89.

où les lieux de travail traditionnels sont en train de disparaître dans nombre de zones du capitalisme soi-disant avancé [...], l'organisation autour du travail dans la communauté semble être encore plus importante⁷. »

On propose ici de réfléchir sur les fonctions sociales de ces formes d'auto-organisation dans le contexte d'incomplétude des réseaux urbains, et du maintien d'un idéal d'universalisation de l'accès aux services de base. Les formes d'auto-organisation peuvent-elles être instituées en modèles alternatifs et durables dans les zones en expansion, ou sont-elles seulement des dispositifs implantés « faute de mieux », dont la complémentarité avec le modèle à vocation universelle du tout-en-réseau ne serait que provisoire ?

● Le « gouvernement par les réseaux »

Dominique Lorrain a bien montré que l'analyse ordinaire des « métropoles XXL » repose sur la vision inadaptée d'un centre historique entouré de banlieues, le tout gouverné par une structure administrative étatique.

Or le développement spatial inégal des grandes métropoles révèle « la combinaison d'un premier centre (inspiré des modèles du Nord), d'espaces nouveaux structurés (*edge cities*) et de franges mal équipées. Par sa surface et sa vitesse de transformation, la très grande ville déborde toujours de son territoire administratif. Le modèle qui s'impose est de forme polycentrique et non plus hiérarchique ; l'ancienne division entre ville et campagne qui fonde la géographie de l'Occident s'estompe au profit d'une

C'est l'idée même d'une « bonne gouvernance », telle qu'elle était assurée par la cohérence des réseaux urbains, qui se trouve questionnée par la diversité des protagonistes urbains : État, entreprises de réseaux, promoteurs, structures participatives, etc.

8. D. LORRAIN (dir.),
*Métropoles XXL en pays
émergents*, Paris, Presses
de Sciences Po, 2011,
p. 8.

9. D. LORRAIN,
*Métropoles en
Méditerranée.*
*Gouverner par les
rentes*, Paris, Presses de
Sciences Po, 2017, p. 12.

nouvelle interdépendance »⁸. Les problèmes inhérents à ce nouveau modèle se posent avec d'autant plus d'acuité dans les métropoles du « *Global South* » que celles-ci connaissent un rythme de croissance accéléré, tandis que les villes du Nord, qui se sont construites sur des durées plus longues, ont eu toute latitude pour inventer des institutions plus adaptées aux problèmes qui se posaient. Les métropoles émergentes ne peuvent donc transposer des formes classiques de gouvernement⁹ pour répondre aux problèmes spécifiques que posent leurs logiques d'accumulation et de développement. Et, plus que des différences contextuelles et temporelles, qui tiennent à des facteurs exogènes tels que l'insertion dans les flux de globalisation ou le mode de captation des richesses ou de redistribution de la rente, c'est l'idée même d'une « bonne gouvernance », telle qu'elle était assurée par la cohérence des réseaux urbains, qui se trouve questionnée par la diversité des protagonistes urbains : État, entreprises de réseaux, promoteurs, structures participatives, etc.

Ces problèmes du « gouvernement par les réseaux » affectent particulièrement les institutions : « Il n'existe pas d'institution unique en charge de toute une métropole, dotée de compétences étendues et d'une légitimité politique forte. Cette dynamique entre des institutions héritées et les forces de développement s'exprime dans les *franges* métropolitaines, incertaines en termes de compétences institutionnelles. Ces phénomènes sont particulièrement forts dans les pays émergents¹⁰. » La conséquence est la remise en question du « principe territorial » qui organisait le gouvernement des villes : « Que gouverne-t-on lorsque les frontières deviennent poreuses et se trouvent traversées en permanence par des flux de capitaux, d'hommes et de marchandises ? Comment les réseaux techniques que nous considérons comme des dispositifs anti-fragmentation se trouvent-ils pris par la globalisation ? » L'enjeu de l'apparente fragmentation urbaine et la crise du « gouvernement par les réseaux » témoignent en réalité de la rupture de *l'homologie entre un territoire et un opérateur unique*, censée accomplir l'idéal moderniste du XIX^e siècle¹¹. Une homologie, produit des savoirs d'ingénierie urbaine où l'unité créée par les réseaux et les institutions qui les encadrent constituait la ville, que la logique des « métropoles XXI^e » n'a cessé de déstructurer.

La question est donc de *comprendre ce qui se passe quand l'incomplétude du réseau est la forme urbaine dominante* et d'établir s'il est possible de penser des *alternatives* au modèle du tout-en-réseau. À partir du moment où l'occupation de l'espace précède la mise en place des systèmes urbains en réseau, il pourrait sembler évident de promouvoir l'universalisation de l'accès à ces systèmes (une forme de « droit à la ville ») en travaillant à leur extension ; mais, dans cette perspective, l'existence de systèmes alternatifs, généralement de taille moindre (les géographes parlent de « petits systèmes »), est souvent considérée comme un vecteur de fragmentation supplémentaire. D'autres voies semblent aussi se dessiner du point de vue des complémentarités de fonctionnement, avec des formes d'auto-organisation comme les coopératives d'eau. Mais alors que cette incomplétude du réseau est généralement analysée à travers le prisme des échecs de la « gouvernance urbaine », les enquêtes sur La Paz et El Alto incitent à reposer la question de ces alternatives en termes non seulement techniques et institutionnels, mais aussi politiques.

Dans le contexte de la Constitution politique de l'État bolivien promue en 2009, dont le soutien à l'économie plurielle se traduit par une reconnaissance des coopératives et des organisations communautaires, c'est pourtant l'idéal d'un service universel qui semble avoir continué de

10. *Ibid.*, p. 13.

11. Voir O. COUTARD, « Services urbains : la fin des grands réseaux ? », in O. COUTARD et J.-P. LÉVY, *Écologies urbaines*, Paris, Economica/Anthropos, 2010, p. 102-129.

Alors que l'incomplétude du réseau est généralement analysée à travers le prisme des échecs de la « gouvernance urbaine », les enquêtes sur La Paz et El Alto incitent à reposer la question de ces alternatives en termes (...) politiques.

régir la vision des services urbains. L'économie, qui inclut les services de base, doit en effet être orientée vers la redistribution et la satisfaction des besoins de tous·tes : « C'est le cas, explique l'ancien vice-président García

Linera, des services de base considérés comme un droit humain et donc accessibles par nécessité et non en fonction de leur rentabilité, ce qui conduit à des politiques de subventions. L'accès à l'eau est subventionné, de même que le crédit pour les petits producteurs, et l'État achète aussi des produits agricoles [via l'Entreprise d'aide à la production d'aliments, Emapa] pour garantir la souveraineté alimentaire et la vente à des

On examinera ici les cadres d'analyse qui, sous prétexte que les plus pauvres ne voudraient pas payer pour un service de qualité, promeuvent la participation comme une affaire technique et managériale.

prix justes. Dans ce cas, les prix ne sont pas déterminés par leur valeur marchande capitaliste mais par leur valeur d'usage. Par conséquent, l'État, à travers les bénéfices générés par l'industrialisation, commence à se défaire graduellement de la logique capitaliste de l'appropriation privée comme norme économique pour introduire de façon croissante la logique de la valeur d'usage, de la satisfaction des nécessités et du fondement communautaire et communiste qui régit les activités économiques¹². » Ainsi, l'économie du service de distribution d'eau ne donne pas lieu à une réflexion par sur les limites du très louable impératif de l'« eau pour tous·tes » : la politique hydrique se résume à subventionner des sources d'approvisionnement supplémentaires, et donc une extension de la zone de service.

Le modèle du tout-en-réseau, inspiré des villes occidentales, qui a présidé au développement des infrastructures urbaines tout au long du xx^e siècle, n'a été qu'imparfaitement implanté dans l'agglomération de La Paz et d'El Alto, où il a coexisté avec de plus petits systèmes de distribution, soit que le réseau n'ait pu les absorber en son sein, soit qu'il n'ait réussi à les atteindre au fil de l'étalement urbain, notamment dans les périphéries. Tout l'enjeu est donc de penser la pérennité de ces opérateurs alternatifs (*alternative service delivery*) au modèle du tout-en-réseau¹³. On examinera alors ici les cadres d'analyse qui, sous prétexte que les plus pauvres ne voudraient pas payer pour un service de qualité¹⁴, promeuvent la participation comme une affaire technique et managériale ; on se demandera en particulier quels sont les effets de ces politiques sur la réduction des inégalités ou le transfert du pouvoir de décision vers les habitants.

● Des cadres d'analyse en question : *hydro-social territories* et *governance failure*

La *political ecology* s'intéresse aux espaces créés par les « interactions entre pratiques humaines, flux hydriques, technologies hydrauliques,

12. A. GARCÍA LINERA, *Las empresas del Estado. Patrimonio colectivo del pueblo boliviano*, La Paz, Vice presidencia del Estado plurinacional, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, 2012, p. 67.

13. Voir P. MOLLINGA, « Water, Politics and Development: Framing a Political Sociology of Water Resources Management », *Water Alternatives*, 1 (1), 2008, p. 7-23.

14. Voir A. ESTACHE *et al.*, « Utilities privatization and the poor. Lessons and evidence from Latin America », *World Development*, 29 (7), 2001, p. 1179-1198.

éléments biophysiques, structures économiques et sociales et institutions culturelles et politiques »¹⁵, qui sont désignées sous le terme de « territoires hydro-sociaux ». Cette intrication de l'eau et de ses cycles d'utilisation dans les rapports sociaux¹⁶ se traduirait par de nouvelles formes de « gouvernementalité » où l'ancienne centralité de l'État dans l'élaboration des politiques hydriques laisserait la place à des modèles horizontaux engageant une variété de *stakeholders* mobilisant des technologies de la performance et de l'*accountability*¹⁷. « L'écologie politique a souligné combien l'eau et les services modernes de distribution font partie d'un réseau complexe de pouvoirs économiques et de groupes d'intérêt qui érode le pouvoir central du gouvernement. [] Les luttes pour le pouvoir social évoluent au cours du temps : qu'il s'agisse de canaux, de projets d'irrigation, de détournement de rivières ou d'usines de désalinisation, etc., les territoires hydro-sociaux se constituent et se reconstituent à partir de la transformation de la ressource naturelle en un processus social¹⁸. » Les luttes territoriales engagées par les communautés révèlent alors des imaginaires politiques concurrents qui conduisent à faire reconnaître des droits à l'eau dans la définition du service ; ainsi, dans le cas de La Paz et El Alto, c'est l'idée contractuellement définie par le processus de privatisation d'une « aire non desservie » qui est en cause.

La *political ecology* a cependant du mal à saisir que les politiques *pro-poor* ont provoqué des conflits sociaux non pas parce qu'elles auraient fait naître un sentiment anti-privatisations, mais parce qu'elles ont requis, pour s'implanter, la reconnaissance de nouveaux droits et de nouvelles aspirations – avec notamment la promotion de l'objectif universel du tout-en-réseau, que le secteur privé serait plus à même de réaliser. Ces transformations de « l'acceptabilité sociale »¹⁹ des politiques hydriques conduisent alors à s'interroger sur la gouvernance de l'eau comme partie intégrante d'une gouvernance urbaine globale. Selon Patrick Le Galès, « trop souvent les processus de globalisation ont été associés à l'idée de gouvernement urbain entrepreneurial et à la logique de compétition »²⁰, mais les politiques de privatisation s'inscrivent en fait dans des logiques plus larges de territorialisation du pouvoir des entreprises (*corporate power*) sur des « archipels » connectés, au sein de projets de réseaux universels²¹. Les effets sociaux de ces transformations se cristalliseraient dans des luttes qui portent non seulement sur les conditions d'accès aux infrastructures hydriques, mais aussi sur le contenu des règles et des droits en

15 Voir R. BOELENS *et al.*, *Hydrosocial Territories and Water Equity. Theory, Governance and Sites of Struggle*, Londres, Routledge, 2017.

16. Voir J. LINTON et J. BUDDS, « The hydrosocial cycle: Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water », *Geoforum*, 57, 2014, p. 170-180.

17. E. SWYNGEDOUW, « Governance innovation and the citizen: The Janus face of Governance-beyond-the-State », *Urban Studies*, 42 (11), 2005, p. 1991-2006.

18. F. MENGA et E. SWYNGEDOUW, « States of Water », in F. MENGA et E. SWYNGEDOUW, *Water, Technology and the Nation-State*, Londres, Routledge, 2018, p. 6-7.

La political ecology a cependant du mal à saisir que les politiques pro-poor ont provoqué des conflits sociaux non pas parce qu'elles auraient fait naître un sentiment anti-privatisations, mais parce qu'elles ont requis, pour s'implanter, la reconnaissance de nouveaux droits et de nouvelles aspirations que le secteur privé serait plus à même de réaliser.

19. P.-L. MAYAUX, « La production de l'acceptabilité sociale. Privatisation des services d'eau et normes sociales d'accès en Amérique latine », *Revue française de science politique*, 65 (2), 2015, p. 237-259.

20. P. LE GALÈS, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, 45 (1) [p. 57-95], p. 74.

21. J. BAKKER, « Archipelagos and networks: Urbanization and water privatization in the South », *The Geographical Journal*, 169 (4), 2003, p. 328-341.

22. S. BOTTON, *La Multinationale et le bidonville. Privatisations et pauvreté à Buenos Aires*, Paris, Karthala, 2007.

23. D. LORRAIN, *Métropoles en Méditerranée...*, op. cit., p. 9.

24. Karen BAKKER et al., « Governance failure: Rethinking the institutional dimensions of urban water supply to poor households », *World Development*, 36 (10), 2008 [p. 1891-1915], p. 1913.

matière de gestion de l'eau ; grâce à ces droits, les luttes à ancrage local (« *local community foundations* ») pourraient accéder à des modes de régulation nationaux et internationaux, à travers lesquels elles seraient en mesure d'interpeller les villes sur les « échecs de leur gouvernance ».

Un autre cadre d'analyse de l'incomplétude du tout-en-réseau consiste en effet à insister sur la *governance failure*, principalement à l'échelon des villes. Dans le prolongement des théories de Douglas North, reprises par la plupart des organisations internationales de développement qui ont promu les programmes d'équipement des municipalités émergentes depuis les années 1990, les théories néo-institutionnelles définissent la « compétence municipale » comme « une institution constituée de règles (formelles et informelles) et de pratiques en découlant »²². Il faudrait donc, pour que la gouvernance de l'eau fonctionne, un certain nombre de conditions que Dominique Lorrain résume en ces termes : « Il ne suffit pas [...] d'apporter des techniques et des capitaux à des territoires émergents pour qu'ils se développent. Il faut qu'ils soient gouvernés²³. » Une bonne gouvernance impliquerait un contrat bien défini pour l'entreprise traitante (publique ou privée), une relation claire avec l'État et les partenaires locaux, la stabilisation des conditions d'activité (confiance, définition des responsabilités légales, acceptabilité politique, mécanismes d'accès au capital et aux financements, adaptabilité des tarifs orientée vers l'amélioration du service). L'incapacité à répondre à ces critères de gouvernance expliquerait les incomplétudes du réseau universel : « L'échec de la gouvernance se produit quand les dimensions institutionnelles de la gestion de l'eau ne prennent pas en compte les besoins des ménages pauvres, dissuadant l'opérateur de connecter ces ménages pauvres au réseau, et inversement²⁴. » Si le tout-en-réseau a du mal à s'implanter dans des métropoles émergentes, ce serait en raison des choix des populations, notamment parce qu'elles surévaluent le coût du raccordement. La gouvernance devrait donc pratiquer une gestion plus proche des quartiers non équipés, avec des incitations tarifaires ciblées sur les ménages les plus pauvres. Le problème est que les systèmes alternatifs implantés à l'échelon municipal sous l'impulsion des réformes néolibérales ne garantissent pas un plus grand investissement des institutions

municipales ; bien plus, ce qui est vanté comme des choix relève plutôt de « choix sous contraintes » pour les familles, et les alternatives au tout-en-réseau sont présentées seulement sous un angle négatif, comme l'indice d'un échec à équiper les quartiers pauvres.

À la suite d'Elinor Ostrom, qui insiste sur le rôle des négociations locales dans l'établissement

de normes collectives de gestion des ressources naturelles, les théories néo-institutionnelles ont tenté de répondre à ce défi de la gouvernance

Si le tout-en-réseau a du mal à s'implanter dans des métropoles émergentes, ce serait en raison des choix des populations, notamment parce qu'elles surévaluent le coût du raccordement.

locale²⁵. Alors que toutes les études sur les systèmes hydriques se focalisent sur l'ingénierie des infrastructures physiques, Ostrom se penche sur « le capital social sous la forme de règles et de normes de comportement gouvernant les interactions entre individus : la fabrique des institutions est un processus progressif qui doit directement impliquer les usagers et les producteurs (*suppliers*) à travers un processus institutionnel »²⁶. Le capital social, défini comme « la valeur de confiance procurée par les réseaux sociaux en vue de faciliter la coopération interindividuelle et intragroupe pour la défense d'intérêts communs et l'organisation des institutions sociales à différentes échelles »²⁷, n'est pas une ressource individuelle, mais l'apanage des institutions et des organisations sociales. Dans cette perspective, l'analyse néo-institutionnelle montre qu'il y a une efficacité propre aux règles collectives garanties par les institutions : le développement d'organisations collectives permet par exemple, dans nombre de cas, de modifier les incitations et de fournir un moyen de surveillance qui améliore l'application des décisions collectives. Il faut pour cela que les communautés présentent des normes de comportement acceptées par toutes, un niveau de compréhension partagé et une homogénéité des préférences, et surtout que ces communautés aient une taille restreinte permettant l'application des règles.

● Le paradoxe des formes d'auto-organisation

Certaines coopératives d'eau de La Paz pourraient valider, au premier abord, cette vision institutionnelle de la gouvernance locale : le regroupement des organisations sociales dans une fédération, ou encore la définition de règles de partage par les résident-es d'un quartier, etc., sont autant de facteurs de production d'une gestion commune de la ressource. Elles permettent, contre les théories de la *governance failure*, de caractériser les systèmes alternatifs de distribution comme le produit de formes positives d'organisation et d'engagements collectifs. Mais, loin de s'inscrire dans un processus local de négociation (comme le conçoivent les théories institutionnelles), ces organisations sont aussi traversées par des conflits – entre *vecino:as* (voisins) et *comunario:as* (membres d'une communauté rurale en périphérie), entre quartiers et gouvernement municipal, etc. Elles ne répondent pas pour autant à une vision d'inspiration « subalterniste » d'une politisation spontanée, inscrite dans des formes de résistance ordinaires (faites d'informalité, de raccords illégitimes, etc.), que l'on retrouve dans la vision développée par la *political ecology* quand elle rend compte des luttes pour la maîtrise de l'accès au réseau sur les

25. E. OSTROM, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York, Cambridge University Press, 1990.

26. E. OSTROM, *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*, Bloomington, ICS Press, 1992, p. ix-x.

27. E. S. BRONDIZIO, E. OSTROM et O. YOUNG, « Connectivité et gouvernance des systèmes socio-écologiques multinationaux : le rôle du capital social », *Management & Avenir*, 65, 2013, p. 108-140.

Les coopératives d'eau à La Paz révèlent la difficulté à construire une alternative institutionnalisée et généralisable au modèle du tout-en-réseau : la gestion communautaire d'une ressource rare ne fabrique pas automatiquement des formes d'auto-organisation.

28. Pour une présentation de l'enquête, voir F. POUPEAU, *Altiplano*, op. cit., livre V.

territoires concernés. Les coopératives d'eau à La Paz révèlent en fait la difficulté à construire une alternative institutionnalisée et généralisable au modèle du tout-en-réseau (qu'il soit géré par une concession privée ou par l'État). Bien plus, la gestion communautaire d'une ressource rare ne fabrique pas automatiquement des formes d'auto-organisation²⁸, en particulier lorsqu'il n'y a pas de complémentarité institutionnelle des coopératives avec le réseau urbain. Les quartiers périphériques de La Paz et El Alto font ainsi apparaître que les formes d'auto-organisation ont des conditions sociales de production et de reproduction très spécifiques.

Les quartiers étudiés révèlent en effet une relation complexe avec les communautés préalablement installées ; l'hétérogénéité croissante due à l'urbanisation peut parfois constituer une source de déstructuration collective, l'adhésion au système public étant perçue comme l'unique solution face à l'incapacité de la communauté originelle de fournir de la ressource à tous-tes. C'est dans les cas où une *culture communautaire de l'eau* a pu s'établir que se maintiennent les formes d'auto-organisation. Les cas où l'autogestion de l'eau fonctionne sont ceux où existent des activités de coproduction dépassant la simple ressource hydrique pour concerner d'autres aspects de la vie collective (routes, agriculture, etc.), qui permettent une mobilisation en faveur de l'idéal de commun. L'enquête dans les quartiers périphériques de La Paz montre que la gestion communautaire reste plus une politique de la pénurie qu'elle n'engendre un projet de société alternatif. Il y a en effet un véritable pragmatisme des organisations de quartier, qui négocient leur relation avec les autorités gouvernementales, soit en s'intégrant à travers le réseau public, soit dans une gestion hybride articulant auto-organisation et accès au réseau public. Chaque fois, la mise en place de coopératives dépend du capital social des dirigeant-es, de leur capacité à capter des ressources institutionnelles plus que d'un réel soutien des autorités – comme si l'économie plurielle de l'État plurinational n'était qu'une structure formelle sans les forces sociales susceptibles de la promouvoir. En l'absence de soutien institutionnel, les processus d'auto-organisation dépendent des occasions que chaque quartier peut saisir, en fonction de ses caractéristiques et de celles de ses dirigeant-es. Bien plus, la tentative pour faire vivre les coopératives sans l'aide de l'État mène à leur effacement progressif. Cette imbrication du pouvoir social et de l'institutionnalisation est au cœur d'un *paradoxe de l'État*, dont la construction a un prix : en livrant les formes d'auto-organisation à elles-mêmes, il ne se contente pas de perpétuer les inégalités, il sape les fondements de sa légitimité politique et de sa force sociale. Il reste à voir si la reconnaissance de formes d'économie plurielle dans la nouvelle constitution politique de l'État plurinational pourra s'accompagner de moyens réels pour que les systèmes alternatifs se pérennisent comme formes d'autogouvernement susceptibles de représenter d'autres politiques et d'autres modèles de gestion de l'eau. ●