



**HAL**  
open science

# Les mégaprojets hydriques de l'ouest étasunien : histoire d'État(s) et gestion des ressources naturelles

Joan Cortinas, Murielle Coeurdray, Brian F. O'Neill, Franck Poupeau

## ► To cite this version:

Joan Cortinas, Murielle Coeurdray, Brian F. O'Neill, Franck Poupeau. Les mégaprojets hydriques de l'ouest étasunien : histoire d'État(s) et gestion des ressources naturelles. *VertigO : La revue électronique en sciences de l'environnement*, 2016, 16 (3), pp.24. 10.4000/vertigo.18085 . hal-04091736

**HAL Id: hal-04091736**

**<https://hal.science/hal-04091736v1>**

Submitted on 2 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.

Public Domain

# Les mégaprojets hydriques de l'ouest étasunien : histoire d'État(s) et gestion des ressources naturelles

Joan Cortinas, Murielle Coeurdray, Brian O'Neill and Franck Poupeau

Volume 16, Number 3, December 2016

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1039989ar>

[See table of contents](#)

## Publisher(s)

Université du Québec à Montréal  
Éditions en environnement VertigO

## ISSN

1492-8442 (digital)

[Explore this journal](#)

## Cite this article

Cortinas, J., Coeurdray, M., O'Neill, B. & Poupeau, F. (2016). Les mégaprojets hydriques de l'ouest étasunien : histoire d'État(s) et gestion des ressources naturelles. *VertigO*, 16(3).

## Article abstract

This paper proposes a complementary approach to the existing works on the history of water policies in the West of the USA. We defend the idea that the history of Western Water is not fully explained by the hegemony of elites, nor is it the result of the conflicts between local populations and political power. Instead, we offer that water policies in the West are shaped by the interaction of a complex institutional architecture, as well as by the profile of the dominant actors in these institutions. Water policy history is extremely linked to the history of the USA's State. The reconstruction of that history has been possible by using multiple sources (literature review, grey literature, main actors' personal records, etc.). We also used data coming from the interviews with the actors, ancient and contemporary, from the many public and private institutions that are involved in water management in the USA.



---

# Les mégaprojets hydriques de l'ouest étasunien : histoire d'État(s) et gestion des ressources naturelles

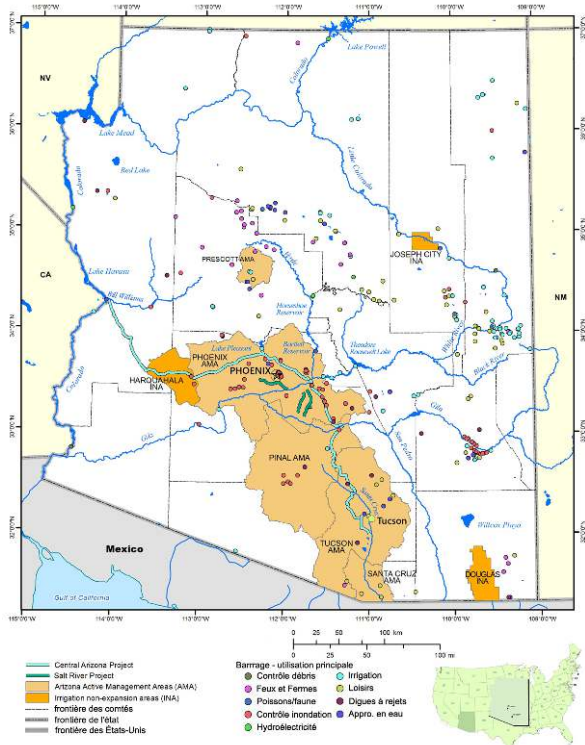
Joan Cortinas, Murielle Coeurdray, Brian O'Neill et Franck Poupeau

---

## Introduction : face à la sécheresse

- 1 Depuis une quinzaine d'années, l'Ouest des États-Unis traverse une des sécheresses les plus longues de son histoire récente (Mount et al., 2015), mettant en péril des pans entiers d'une économie basée sur l'agro-industrie ainsi que les industries de service dans des zones urbaines en expansion. La crise hydrique, et en particulier la baisse du cours du fleuve Colorado (Seager et al., 2007) ne peut cependant être considérée comme le seul résultat d'une catastrophe naturelle, dans la mesure où l'approvisionnement en eau de la région est le résultat d'un faisceau de déterminants sociaux : les droits de l'eau, régis par la doctrine de la *prior appropriation*<sup>1</sup>, mais aussi des politiques volontaristes dont la manifestation la plus spectaculaire réside dans les nombreuses méga-infrastructures construites depuis le début du 20<sup>e</sup> siècle. Des canaux qui acheminent les eaux du Colorado dans l'Imperial Valley en Californie avec le *All American Canal* ou dans le Pima County en Arizona avec le *Central Arizona Project*, et surtout des barrages comme le Roosevelt Dam à proximité de Phoenix ou le Hoover Dam desservant aussi bien Las Vegas qu'une partie de Los Angeles, ont transformé les terres arides de l'Ouest en véritable « grenier de l'Est » (Cronon, 1991). Ces terres sont aussi devenues des « oasis dans le désert » susceptibles d'offrir un cadre de vie plus agréable aux *snow birds* de l'Est, adeptes d'un *Western Ranching Lifestyle* qui nécessite, du fait des températures élevées, des services à forte consommation d'énergie (air conditionné, voiture, terrains de golf, etc.) (Gober, 2006 ; Ross, 2011).

Figure 1. Système de la gestion de l'eau en Arizona



Rosita Yaneva.

- 2 Au moment où la thématique du changement climatique prend une place de plus en plus importante dans les politiques publiques (Comby, 2016), une perspective sociologique visant à dénaturer les débats permet de prendre la mesure des choix économiques et institutionnels qui ont conduit à une telle situation d'épuisement des ressources naturelles. À l'encontre de certaines représentations mythiques de l'Ouest associées à l'individualisme des pionniers et à la *wilderness* (Nash, 1967), un ensemble de recherches a montré que le développement de cette région vient d'une coalition d'intérêts économiques et politiques (White, 1991 ; Shermer, 2013), et que la surexploitation des ressources hydriques, particulièrement limités en contexte semi-aride, y a été à la fois entérinée par les autorités publiques et mise en œuvre par des ingénieurs d'État et des agences de l'eau (Gottlieb, 1991, Erie, 2006). Si l'Ouest a ainsi pu être associé à un empire régi par de riches agriculteurs, des planificateurs bureaucratiques et les élus des États (Worster, 1986), il serait pourtant réducteur d'y voir le reflet d'une domination incontestée. En effet, les sociétés locales, qui se voyaient spoliées de leurs richesses naturelles sans réellement en récolter les bénéfices économiques, ont souvent opposé des résistances longues et organisées aux mégaprojets : le mouvement de la Owens Valley contre le canal de Los Angeles (Walton, 1993 ; Sauder, 1994 ; Libecap, 2007), tout comme la mise en échec de la construction de l'Orme Dam (Espeland, 1998), ont remis en cause la rationalité instrumentale des intérêts bureaucratiques et privés.
- 3 Les politiques hydriques ne peuvent cependant pas plus se résumer à une succession de protestations de populations locales soucieuses de préserver leur environnement qu'à l'emprise des administrations fédérales et des milieux d'affaires. La thèse défendue dans cet article est que les politiques hydriques de l'Ouest étasunien, dans leur conception

comme dans leur mise en œuvre, sont le résultat du travail politique des élites<sup>2</sup> économiques et des politiques hydriques menées au sein des États, qui mettent l'usage des ressources naturelles au service la croissance économique. Cependant, leurs projets sont façonnés, nuancés et même contrariés parfois par les luttes qui traversent les institutions en charge de donner forme à ces politiques. La prise en compte des profils socio-professionnels des protagonistes de ces luttes (ingénieurs-réformateurs, gouverneurs proches des milieux d'affaires, sénateurs ou hommes politiques aux convictions environnementalistes, administrateurs et professionnels de l'eau, etc.), constitue un facteur déterminant pour comprendre les transformations des politiques hydriques dans l'Ouest étatsunien tout au long du XXe siècle.

- 4 Cet article<sup>3</sup> resitue tout d'abord les grandes infrastructures hydriques dans leur contexte d'émergence au tournant du XXe siècle. Les ingénieurs de l'État fédéral constituent les protagonistes principaux de ces politiques de l'eau, qui apparaissent comme un moyen de réaliser l'idéal d'une Amérique de petits fermiers et de petites communautés. L'instrumentalisation de ce projet par les intérêts économiques des États, rendue possible par des changements au sein du champ politico-administratif, conduit à une deuxième phase des politiques hydriques ; celle-ci se caractérise par une confrontation entre États pour attirer les fonds fédéraux susceptibles de financer de nouveaux mégaprojets hydriques (barrages, canaux et centrales hydroélectriques). Ce sont alors les élites économiques et politiques étatiques<sup>4</sup>, d'un côté, et les tribunaux fédéraux et le secrétaire de l'Intérieur de l'autre, qui structurent ces politiques. Un tel déplacement des conflits, et des coalitions qui structurent la fabrication des politiques hydriques, produit finalement un renforcement des institutions locales (comtés, municipalités) chargées d'appliquer lois fédérales et normes étatiques. Les résultats de cette mise en perspective historique des régulations environnementales sont finalement discutés en regard des déplacements qu'elle est susceptible d'apporter à une sociologie de l'État.

## De l'eau pour une « nouvelle Amérique »

### L'ère des Réformateurs

- 5 La première politique fédérale pour approvisionner d'eau l'Ouest des USA naît avec le *Reclamation Act* voté par le Congrès en 1902, après un intense travail de mobilisation des milieux économiques de l'Ouest étatsunien. Leur stratégie répond à la fois au fonctionnement de la structure économique de la région et aux effets des aléas climatiques. La sécheresse de l'hiver 1887 entraîne en effet une chute des prix des fermes, entraînant un exode de la population vers les villes et un taux de non remboursement des crédits très élevé de la part des fermiers (Hofstadter, 1955). Les forces économiques locales (banques, compagnies ferroviaires, grands producteurs de l'agro-industrie, etc.) se tournent alors vers la promotion des projets d'irrigation fédéraux. Les compagnies ferroviaires, conscientes que la production minière, en dépit de sa rentabilité, ne suffit pas à maintenir la croissance et le trafic, voient dans l'arrivée de nouveaux occupants la meilleure façon de transformer l'Ouest en un nouvel Eldorado économique. Les leaders financiers de San Francisco voient dans les projets d'irrigation la possibilité d'une planification économique moins assujettie aux aléas des crises (Pisani, 1984).

- 6 Ces milieux économiques s'appuient sur des avocats très bien connectés au milieu d'affaires et aux élites politiques de l'Est. Ainsi George H. Maxwell, fondateur de la National Irrigation Association en 1897, fait du lobby auprès du Congrès pour promouvoir des projets d'irrigation au niveau fédéral. Il partage les idées des réformateurs visent à rétablir les valeurs et les conditions de vie qui se dégradent dans les villes industrielles, avec le déclin de la famille, le développement des maladies et la surpopulation des villes (Topalov, 1988). Il s'agit de promouvoir une « nouvelle Amérique » de petits propriétaires où chaque famille posséderait sa maison dans un environnement sain, où le contact avec la terre et la production agricole familiale seraient l'objectif et la motivation des travailleurs (Lovett, 2000). Les réformateurs sont des professionnels issus des classes moyennes urbaines – patronat local, commerçants, etc. – qui s'insurgent contre le pouvoir économique de Wall Street, de la grande industrie et des compagnies des chemins de fer. Ils s'investissent dans des domaines très variés tels que la suppression des taudis, la régulation des conditions de travail ou l'assurance sociale. La lutte contre la décadence morale va contribuer à assurer à certains d'entre eux, comme Maxwell, une notabilité sociale importante.
- 7 Maxwell naît à Sonoma, Californie, en juin 1860. Éduqué dans les écoles publiques, il devient avocat en 1882 et se spécialise dans les litiges liés à la gestion de l'eau en Californie. Particulièrement sensible aux problèmes des petits agriculteurs face aux grands propriétaires terriens de la région, il promeut tout au long des années 1890 des projets d'irrigation fédéraux avant de créer la National Irrigation Association. Il abandonne alors sa carrière de juriste pour se consacrer aux fonctions de promotion d'une législation qui formalise une politique hydrique nationale. Il parvient à ses objectifs en 1902 quand le Congrès approuve le *Reclamation Act* à la rédaction duquel il a participé. À partir de cette date toute sa carrière professionnelle est liée à un double engagement. D'un côté, il est présent dans les instances de gestion des nouveaux projets hydriques en tant que directeur exécutif de la *Pittsburgh Flood Commission* de 1908 à 1911, directeur exécutif de la *Louisiana Reclamation Commission* de 1912 à 1913 et membre de l'Ohio State Water Conservation Board de 1931 à 1942. D'un autre côté, il s'engage dans la promotion de l'idéal réformateur qui l'anime, en faveur d'un Ouest des petites communautés d'agriculteurs fonctionnant comme une alternative aux centres urbains saturés et source de problèmes sociaux. En 1907, il devient ainsi membre fondateur et directeur exécutif de l'*American Homecraft Society*, qui défend les petits agriculteurs et promeut de multiples projets en Arizona, Massachusetts, Minnesota et Indiana.
- 8 La mise en place des politiques hydriques par le gouvernement fédéral renvoie aussi à des transformations politiques : le pouvoir économique du *big business* d'une part, et le pouvoir politique du Congrès et du gouvernement d'autre part, doivent faire face au succès croissant du populisme depuis les années 1880 dans l'Ouest (Kolko, 1963). Les fermiers sont en effet confrontés à l'instabilité des prix des produits agricoles, à des taux élevés d'endettement élevés sur leurs terres et à des problèmes de transport de leurs marchandises. Ces agriculteurs et éleveurs fortement endettés soutiennent le parti le plus susceptible de défendre leurs intérêts contre ceux des banques et autres compagnies ferroviaires. Mais au-delà du pouvoir économique local qui se trouve directement visé par les propositions des populistes, c'est l'hégémonie même des partis Républicain et Démocrate qui se trouve contestée. Ces deux partis adoptent alors une stratégie de *catch all* visant à intégrer les problématiques portées par le populisme afin de l'affaiblir (Hofstadter, 1955).

- 9 Les politiques hydriques constituent un élément déterminant de l'action réformatrice en faveur des petits fermiers, destinée à apaiser les demandes populistes de l'Ouest. Ainsi, les projets d'irrigation sont obligatoirement couplés à des propriétés agricoles qui ne pourront en aucun dépasser les 160 acres. En outre, la loi inclut des mesures pour éviter la spéculation sur les terres faisant partie de ces projets (Hays, 1999). La gestion de l'eau par les usagers revient à des districts chargés de réguler l'irrigation sous forme associative dans les limites des bassins hydrauliques. La mise en œuvre de la politique hydrique des deux premières décennies du XXe siècle échoue cependant très vite à instituer la nouvelle Amérique de petits propriétaires agricoles. Tout d'abord, le nombre de projets développés et d'hectares irrigués reste très faible au cours des vingt premières années (Pisani, 2002). Ensuite, l'Ouest des petits fermiers s'avère en fait largement dominé par les grands producteurs agricoles suite à l'abandon des terres de la part des petits fermiers (Pisani, 1984). Enfin, les premiers responsables du *Reclamation Service*, agence étatique en charge de la conception, construction et gestion des projets d'irrigation dans les territoires de l'Ouest, n'ont pas les réseaux politiques nécessaires à leur action et leur profil d'ingénieurs civils s'avère, on va le voir, inadapté aux structures économiques et sociales de la région.

### Les nouveaux ingénieurs au service du Reclamation Act

- 10 Le *Reclamation Service* est dirigé de 1902 à 1915 par Frederick H. Newell, puis de 1915 à 1923 par Arthur Powell Davis. Ayant fait toute leur carrière au sein du US Geological Survey, leur spécialisation professionnelle s'articule autour de la construction de réservoirs (Carpenter, 2001). Ces *new engineers* ont été formés avec une vision de la discipline qui met la maîtrise de la nature et le développement technologique au cœur du métier, au détriment des autres aspects politiques, sociaux ou économiques des projets de travaux publics. Ils conçoivent la maîtrise technique, basée sur la connaissance des lois de la nature, comme un outil qui permet de dépasser les intérêts économiques et les conflits de classe. Ils considèrent que la science est au-dessus de la politique et des affaires et ne peut pas être discutée (Pisani, 2002). Ils ne s'intéressent donc qu'aux lois de la physique dans leur action et se soucient donc peu des difficultés que les bénéficiaires des projets d'irrigation vont rencontrer lors de leur installation – pas plus qu'ils ne se préoccupent d'établir des liens avec les pouvoirs locaux pour assurer la réussite de ces projets. La vision de leur action est donc strictement focalisée sur la construction de barrages et de réservoirs, ce qui laisse de côté les analyses des sols, le drainage et le soutien aux nouveaux agriculteurs et fermiers qui s'installent dans les terres irriguées par les projets fédéraux (Pisani, 1984).
- 11 Frederick H. Newell fait partie de ces *nouveaux ingénieurs* qui émergent lors du boom de la profession - entre 1880 et 1920. Formés dans la croyance que le monde est régi par des lois naturelles que seules la science peut connaître et la technique maîtriser, ils se considèrent au-dessus du politique ; leur éthique professionnelle est basée sur les notions d'organisation, d'efficacité, de rationalité et d'expertise. La maîtrise technique leur apporte une reconnaissance des pairs et le prestige professionnel nécessaire pour mener des carrières brillantes au sein du service public, dans une période où les idées réformatrices guident les politiques de gestion des ressources naturelles. Newell partage néanmoins les principes des promoteurs du *Reclamation Act*, selon lesquels il est nécessaire de créer des petites communautés d'agriculteurs dans l'Ouest pour régénérer

une Amérique en décadence dont les manifestations furent les révoltes sociales des années 1890 : il suffirait de faire des bonnes œuvres d'ingénierie et une bonne planification des infrastructures pour amener l'eau aux communautés de cette Amérique régénérée. Son attachement à l'idéal jeffersonien renvoie à sa propre trajectoire sociale. Newell naît en 1862 à Bradford, une ville rurale et pauvre en Pennsylvanie. Grâce à ses bons résultats scolaires dans les écoles publiques de la région, il intègre le *Massachusetts Institut of Technology* en 1880. En 1885, il obtient le diplôme d'ingénieur des mines et en 1888 croise John Wesley Powell, qui défend une politique hydrique basée sur des petits projets d'irrigation gérés par les usagers au sein des petites communautés d'agriculteurs de l'Ouest. Powell l'embauche au sein de l'étude qu'il mène sur de potentiels projets d'irrigation et lui permet donc d'entrer dans l'institution la plus prestigieuse pour les géologues de l'époque : le *US Geological Survey*. Appartenir à cette institution lui ouvre aussi les portes d'autres institutions scientifiques et des contacts politiques qui le propulsent à la tête du *Reclamation Service* en 1902. Il devient membre du *Great Basin Lunch Mess*, un groupe de réflexion réunissant les principales figures de l'époque sur les questions liées aux ressources naturelles. Il entre ensuite à la *National Geographic Society*, à l'*American Geographical Society* et à l'*American Forestry Association*. Il devient grâce à tous ses réseaux le conseiller du Président Roosevelt en matière de ressources naturelles.

- 12 De façon plus générale, les projets d'irrigation se heurtent à d'autres obstacles sociaux liés à la position même des ingénieurs au sein de la bureaucratie étatique, qui appartiennent à des agences fédérales fortement autonomes du pouvoir politique. Les connaissances nécessaires pour faire aboutir un projet d'irrigation dans l'Ouest (analyse des sols, construction des canaux, etc.) relèvent des compétences du *Department of Agriculture* et de l'*Army Corps of Engineers*. Or la coopération entre les deux organisations est entourée par le conflit qui oppose les ingénieurs de ces deux institutions. Des problèmes de type organisationnel sont aussi à prendre en compte pour comprendre l'échec de ces premiers projets d'irrigation (Carpenter, 2001). Le Bureau fait partie du département de l'Intérieur, qui compte à l'époque douze divisions chargées de surveiller le travail du bureau. Ainsi pour les questions légales, toute décision doit être validée par l'assistant de l'avocat général du département ; toute dépense doit être visée par la section financière. Cette division des tâches au sein d'une très grande administration fait que la mise en œuvre de chacun des projets du *Reclamation Service* est très long ; celui-ci s'avère très peu réactif aux problèmes de terrain rencontrés. Ainsi, le bureau doit attendre la signature de l'avocat du Département, ce qui peut prendre des mois, au point de priver, par exemple, les paysans du Nevada d'eau pendant une saison complète.
- 13 Ces différents problèmes éveillent des doutes sur la compétence de cette agence fédérale, dont l'autonomie et l'action cessent en 1914 quand le Congrès obtient le contrôle du budget de l'agence. De plus, la méthode de calcul de la valeur des terres qui devaient être achetées pour le développement de ses projets laisse une trop grande place à la négociation avec les propriétaires de ces terres : les logiques spéculatives de ces propriétaires entraînent une augmentation considérable des coûts des terres achetées par le *Reclamation Service*. Tous ces coûts non prévus auraient eu moins d'importance si le *Reclamation Service* avait récupéré l'argent à travers les traites payées par les bénéficiaires de projets d'irrigation. Cependant, la plupart des occupants des terres irriguées partent en laissant leurs terres et sans payer leurs dettes lors des deux premières décennies du XXe siècle. L'augmentation des coûts des travaux entraîne en outre une augmentation du prix des projets qui se reporte sur les nouveaux arrivants et complique encore plus leur



installation. Un dernier problème rend difficile la tâche du *Reclamation Service* pendant cette période : le clivage entre fédération et pouvoirs locaux. Ainsi, les États restent très réticents au fait que l'eau présente sur leur territoire soit utilisée pour l'irrigation de terres d'autres États (Hays, 1999).

- 14 Malgré ces difficultés, la Première Guerre mondiale donne un second souffle au rêve d'une nouvelle Amérique des petits propriétaires agricoles avec, d'une part, un renforcement de la migration campagnes-villes (les salaires urbains montant grâce à l'industrie de guerre) et, d'autre part, la nécessité d'offrir des emplois aux vétérans. Un des premiers projets du Bureau dans cette deuxième jeunesse, le Yuma Project, souffre à son tour des mêmes maux que la plupart des anciens projets. Sur les 173 propriétés agricoles créées par le *Reclamation Service* sur la zone de Yuma, plus de la moitié sont abandonnées par les nouveaux arrivants. Plus généralement, ces problèmes provoquent des ruptures dans les contrats passés entre le *Reclamation Service* et les paysans récemment installés, et engendrent ainsi de forts conflits relatifs aux conditions de paiement des propriétés agraires. Les abandons de propriétés et le non-paiement des engagements auprès du *Reclamation Service* en sont la conséquence la plus visible. Au cours de cette première période, très peu de projets sont finalisés, au point que l'on peut questionner l'impact initial du *Reclamation Service*. En 1920, une seule grande infrastructure est finalement menée à terme : le *Salt River Project*, qui alimente Phoenix. Même avec le deuxième souffle de la Première Guerre mondiale moins de la moitié des 60.000 fermes des projets gouvernementaux sont irriguées ; seulement 3 % des terres publiques concernées par les projets sont cultivées, tandis que la terre privée y reste inutilisée. En 1925, un sixième de toutes les propriétés agricoles gouvernementales demeure vacant et moins de 10 % des terres irriguées dans l'Ouest sont des terres exploitées par le gouvernement fédéral (Pisani, 2002).

## Les mégaprojets hydriques de l'État fédéral : un remède à la Grande Dépression

- 15 La crise de 1929 accélère alors la transformation des politiques hydriques. L'époque des projets d'irrigation, basés sur une loi qui cherche la promotion d'une Amérique des petits producteurs est terminée : l'alliance des pouvoirs économiques et politiques, coordonnée par des ingénieurs-réformateurs croyant au pouvoir de la science comme instrument principal d'organisation du pays, se trouve confrontée à d'autres forces politiques susceptibles de peser sur l'organisation du système capitaliste de l'Ouest étasunien. À partir de 1932, la politique hydrique de l'administration Roosevelt vise avant tout à relever l'Amérique de la Grande Dépression. Des mégaprojets hydriques basés sur la construction de grands projets du *Bureau of Reclamation*<sup>5</sup> passe de 9 M\$ entre 1902 et 1933 à 52 M\$ entre 1933 et 1940. Les projets d'irrigation passent d'une trentaine à plus de 200 dans les 30 ans qui suivront (réservoirs, lacs, canaux, barrages) (Reisner, 1985). Le programme fédéral d'investissements utilise les grands travaux hydriques comme un facteur de relance économique.
- 16 Cette évolution des politiques de l'eau renvoie à de multiples causes. Tout d'abord, la croissance de la population urbaine à partir de 1900 en Californie favorise le développement de l'agro-business (Pisani, 1984). Les difficultés des années 1920 (sécheresse de 1925, Grande Dépression) creusent l'écart entre les grands propriétaires, qui peuvent supporter ces aléas, et les petits exploitants qui abandonnent les terres.

Ensuite, il se produit un changement dans la structuration du champ politique. Les rapports de force existants entre le département de l'Intérieur, le *Bureau of Reclamation* et la *White House* sont remis en cause. Jusqu'alors, les Présidents pouvaient passer outre les points de vue des congressistes et accorder les budgets fédéraux nécessaires pour développer l'Ouest, surtout à l'avantage de la Californie constituée en État depuis 1850. Cette situation crée des tensions avec d'autres États plus jeunes, comme l'Arizona, créé en 1912, qui revendiquent le contrôle de leurs ressources naturelles et de leur développement économique. À partir de la fin des années 1920, les délégations congressistes des États de l'Ouest s'organisent et gagnent en influence : obtenir un financement fédéral se joue dans les arènes parlementaires, la Chambre des représentants et le Sénat, au sein desquelles représentants des États de l'Est et de l'Ouest sont amenés à débattre de l'opportunité de grands travaux publics, dont les barrages. Ce déplacement d'influence vers le Congrès s'accompagne également d'ajustements du côté bureaucratique. Alors que les premiers projets d'irrigation du *Reclamation Service* restaient centrés sur un territoire limité exacerbant les intérêts étatiques au sein du Congrès, la politique énergétique amorcée dans les années 1920 engage des relations interétatiques au sein de la Fédération, avec l'élaboration de projets régionaux polyvalents (*multipurpose projects*).

- 17 Ainsi, après des années de blocage, le Congrès approuve en 1928 deux lois qui inaugurent cette nouvelle période : le *Flood control Act* et le *Boulder Dam Act*. Le *Boulder Dam Bill* avait été proposée en 1922 par des représentants de la Californie, mais avait rencontré l'opposition des États du bassin nord du fleuve Colorado, du Midwest et du Sud, dans un contexte où le *Bureau of Reclamation* promouvait des projets centrés sur un territoire précis au sein d'un seul État. La nouvelle politique de la fin des années 1920, qui se focalise sur la production massive d'énergie électrique, développe au contraire un contrôle des flux hydriques qui concerne d'emblée plusieurs États. Le *Flood Control Act* avait été proposé suite aux inondations provoquées par les débordements du Mississippi en 1927 tout au long de son parcours, causant un désastre économique et social dans les États du Midwest et du Sud qui composent son bassin. Une politique de contrôle des flux apparaît alors comme la seule façon d'éviter de nouvelles catastrophes. Les représentants de l'Ouest promouvant le *Boulder Dam Bill* appuient les États intéressés par le *Flood Control Act* en échange d'un vote favorable du *Boulder Dam Act*. C'est grâce à cette association entre représentants du Midwest, du Sud et de l'Ouest que le *Flood Control Act* est approuvé.
- 18 D'autres transformations d'ordre sociologique sont aussi à prendre en compte. Entre les années 1940 et les années 1960, le *Bureau of Reclamation* n'est plus seulement un vivier d'ingénieurs ; il se compose aussi d'assistants assurant une liaison avec les congressistes, dont certains seront promus directeurs. Le Bureau ne peut plus compter sur l'appui du secrétariat de l'Intérieur et de la *White House* pour financer ses projets, puisque ce sont les élus de Washington qui représentent la force décisionnelle. Au-delà de ses ressources techniques, il accumule des ressources politiques, courtise les élus moins en raison de leur appartenance partisane que parce qu'ils partagent un intérêt commun pour le développement de l'Ouest. La Cour Suprême devient aussi un protagoniste institutionnel important quand les états n'arrivent pas à se mettre d'accord : ses verdicts pèsent sur l'autorisation et la mise en œuvre des projets hydriques, afin de régler les tensions entre les États qui s'affrontent sur les droits d'accès aux rivières. La bataille juridique entre l'Arizona et la Californie, entre 1931 et 1968, est une illustration de l'arbitrage des relations entre les États.

## Le partage du Colorado, un enjeu de luttes interétatiques

- 19 La promotion du *Central Arizona Project* (CAP) en Arizona trouve ses origines dans une lutte entre États pour le partage (quantitatif) du fleuve Colorado à des fins de développement économique. La période du *New Deal* a été très profitable à l'essor de la Californie, grâce à la politique de grands barrages au service de l'irrigation agricole – le Hoover Dam sur la rivière du Colorado est achevé en 1936. En Arizona, cette lutte contre la Californie oscille entre un particularisme faisant prévaloir les intérêts locaux et un pragmatisme politique, et renvoie à ce qui a pu être qualifié de « paradoxe politique de l'Ouest » (Thomas, 1991) : les élites politiques de l'Ouest dénie que le développement de leur région soit réalisé avec l'aide financière du gouvernement fédéral.
- 20 Dans les années 1930, le département de l'Intérieur entreprend de signer un contrat avec le *Metropolitan Water District* qui distribue l'eau à Los Angeles, pour la construction du Parker Dam en amont du Colorado en Arizona. Benjamin Moeur, le gouverneur démocrate de cet État, informe les officiers fédéraux qu'il s'y opposera tant que les droits de l'Arizona sur le partage du Colorado ne seront pas clairement définis (August, 1999). Lorsque la construction du barrage est entreprise, le gouverneur déclare la loi martiale sur le site, faisant intervenir la garde nationale d'Arizona. Le gouvernement fédéral saisit alors la Cour suprême qui se prononce en faveur de l'Arizona, tandis que le Congrès, peu après le verdict, autorise la construction. À maintes reprises au cours des années 1930, l'état d'Arizona utilise l'arbitrage de la Cour suprême pour faire prévaloir sa souveraineté sur le Colorado River. S'estimant lésé dans l'allocation de la ressource, il ne ratifie pas le Colorado River Compact, destiné à réguler le partage des eaux entre les États en amont Wyoming, Colorado, New Mexico et Utah ) et en aval (*Californie, Arizona et Nevada*) du fleuve (Hundley, 1975) ; mais cette fois la Cour suprême donne primauté aux droits et au rôle du gouvernement fédéral dans l'élaboration des politiques hydriques de l'Ouest.
- 21 Ces tensions sur la régulation du Colorado River ont des effets sur les élites mêmes de l'état. Ainsi le sénateur Carl Hayden, représentant cet État au Congrès, met en cause le positionnement du gouverneur Moeur (August, 1999 ; Hundley, 1975) : obtenir gain de cause en faveur de l'Arizona passe selon lui par une tactique politique plus conciliante envers la logique fédérale. Ce calcul s'avère véritablement payant après la Seconde Guerre mondiale, alors que le développement de l'Ouest passe encore par les mégaprojets hydriques : la production d'électricité est au service de l'industrie militaire qui a apporté la victoire contre l'Allemagne tandis que les systèmes d'irrigation participent à la consolidation de l'industrie agro-alimentaire. C'est dans ce contexte que le projet du CAP prend forme – d'autant plus que l'état connaît une croissance démographique sans précédent, redoublée par l'arrivée continue d'une migration saisonnière (*snow birds*) consommatrice d'eau et amatrice d'air conditionné. Pour que le projet du CAP soit considéré comme légitime, les élites d'Arizona cherchent un financement fédéral, qui suppose l'autorisation du Congrès. La promotion du CAP se met en place à travers des initiatives de conciliation qui contrastent avec la période conflictuelle des années 1930.
- 22 En 1946, l'association du CAP (CAPA) est créée par des décideurs locaux (agriculteurs, banquiers, avocats, entrepreneurs, etc.) et relayée par l'activité législative de deux sénateurs démocrates, Carl Hayden et Ernest Mc Farland. La CAPA participe à l'organisation des auditions concernant les premières lois présentées par les deux

sénateurs démocrates de l'Arizona devant le *Senate Subcommittee on Irrigation and Reclamation*. Cette association encourage en 1948 la création d'une agence, l'*Arizona Interstate Stream Commission*, pour défendre les revendications de l'État à l'égard du Colorado River au Congrès et devant les tribunaux (Mann, 1963 : 128). Wayne Akin, le Président du CAPA, est nommé président de la Commission par le gouverneur Osborn, ce qui lui permet de s'appuyer sur les conseils des décideurs locaux (Johnson, 1977). Pour cette élaboration politique d'un consensus autour du CAP, Akin peut également compter sur Charles Carson, le conseiller juridique du gouverneur Osborn et de l'*Arizona Interstate commission*, également membre du *Board* de la Chambre de Commerce de Phoenix. Et lorsque le CAPA, à une époque où la bataille juridique contre la Californie semble être perdue, part en quête du meilleur avocat disponible dans l'État, l'Association du Barreau de l'Arizona lui conseille Mark Wilmer, de la Snell and Wilmer Law firm, un des grands cabinets juridiques de l'Ouest américain, connu pour ses contributions à l'agenda politique et économique de l'État. En 1957, Wilmer accepte de relever le défi de défendre le cas de l'Arizona contre la Californie, jusqu'à la décision de la Cour suprême de 1963. Dans le cas de la promotion du CAP au Congrès, le groupe d'intérêt que représente la CAPA, et les élus de l'Arizona, peu nombreux, se complètent plutôt qu'ils ne s'opposent, renforçant ainsi leur capacité d'influence face à la Californie, fortement représentée et organisée (Thomas, 1991).

- 23 Ce lobbying en faveur du CAP est indissociable de l'action du sénateur Hayden (August, 1999). Né en Arizona en 1877, Carl Hayden aura été membre du Congrès américain pendant 57 ans. Fils d'un de ces pionniers qui quittèrent l'Est pour faire fortune à l'Ouest, il grandit dans une communauté d'irrigation de la Salt River, où une variété d'entreprises se développaient (champs de grain, moulin, vergers, etc.) tout en faisant appel à l'aide fédérale pour faire face aux sécheresses et aux inondations récurrentes. Il étudie le droit à la *Stanford University* en Californie, et décide de se consacrer aux questions d'eau. À la mort de son père, il reprend d'abord l'entreprise familiale, mais se fait aussi élire à des mandats locaux, qui l'incitent à chercher les soutiens du gouvernement fédéral pour développer des réseaux de distribution d'eau. Progressivement, il délaisse ses activités commerciales pour faire campagne à des fonctions plus nationales, dans le contexte de la nouvelle politique fédérale de Roosevelt. En mars 1903, le *Salt River Project*, dont Hayden est le porte-parole à Washington, est le premier des 26 projets du programme d'irrigation nationale autorisés par le département de l'Intérieur. Cette expérience réussie est le point de départ de ses campagnes politiques. Lorsqu'il entre au Congrès en 1912, l'Amérique se définit encore autour de l'idéal agrarien de Jefferson, la petite ville, la décentralisation et la compétition ; il entre au Sénat en 1927, alors que l'ère progressiste dessine une nouvelle Amérique : plus urbaine, plus centralisée, plus industrialisée, plus sécularisée. Carl Hayden est impliqué dans tous les débats sur le Colorado River, qu'il s'agisse des négociations autour du *Colorado River Compact* de 1922 ou bien du vote du *Colorado River Basin Project Act* de 1968, autorisant notamment la construction du CAP. Il lui faut aussi résister au projet de l'*All American Canal*, promu par la Californie, et à travers elle, aux promoteurs de l'*Imperial Valley*, qui réclament un droit d'exclusivité sur les eaux du Colorado avec l'aide du gouvernement fédéral. Promouvant une approche régionale du partage du Colorado, le sénateur Carl Hayden combat également les élites de son État, et en particulier les gouverneurs Hunt et Moeur, adeptes d'une approche étatique des droits concernant le développement du Colorado River. Hayden soutient la ratification du *Colorado River Compact* en 1923 et, plus largement, l'action du gouvernement fédéral.

- 24 Pour se faire entendre auprès du Congrès et s'affirmer devant la Californie lors des débats parlementaires sur le CAP, les élites d'Arizona doivent cependant parler d'une seule voix. Le nouveau gouverneur démocrate Sidney Osborn signe le *Colorado River Compact* en 1944, qui valide une vision régionale du partage des eaux, en dépit de la forte opposition des *utilities* de l'État et de l'*Arizona Highline Reclamation Association* qui vise à promouvoir les projets d'irrigation dans chaque comté et district de l'État (Hundley, 1975). Ce faisant, son positionnement rompt avec les conflits survenus en Arizona lors des décennies précédentes, et plus précisément avec la tradition d'opposition systématique établie par les précédents gouverneurs démocrates. Ayant épuisé tous ses recours juridiques, l'État d'Arizona n'a en effet plus guère de chances de régler de manière satisfaisante ses différends avec la Californie (Hundley, 1975). Ce changement de politique reflète aussi une prise de conscience à l'égard des conséquences de la croissance économique de l'État, qui préfigure la nature urbaine du développement de l'Arizona dans les décennies suivantes, et qui pose la question de l'approvisionnement en eau d'un État qui a déjà connu une situation de crise hydrique et énergétique avec la sécheresse des années 1930-40. La nouvelle orientation politique du gouverneur Osborn, impulsée et relayée à Washington par le Sénateur Hayden, participe aussi de la quête d'un consensus auquel l'État d'Arizona aspire afin de faire valider par le Congrès le projet du CAP.
- 25 La nouvelle politique de l'eau mise en place à partir des années 1940 permet à Hayden d'initier les toutes premières actions législatives du CAP, au cours desquelles il se heurte aux intérêts de la Californie. L'économie locale connaît alors un tournant : avec l'expansion démographique concentrée dans le *Sun Corridor* constitué par Phoenix et Tucson, l'agriculture n'est plus la production dominante de richesses (Sheridan, 2012). La CAPA adopte, en 1961, une nouvelle stratégie qui reconnaît le besoin en eau des municipalités et de l'industrie (Johnson, 1977). En parallèle, l'*Arizona Stream Commission* commande auprès des agences locales du *Bureau of Reclamation* une nouvelle évaluation de l'utilisation de l'eau dans des zones extérieures à la distribution initiale prévue par le CAP – avec en particulier une extension de l'aqueduc vers Tucson. Il s'agit de donner un avantage tactique auprès du Congrès pour réduire à néant l'argument de la Californie selon lequel le CAP était prévu essentiellement pour les agriculteurs. En 1966, les membres de l'*Arizona Interstate Stream Commission* et de la CAPA rejoignent une *task force* destinée à soutenir les efforts de la délégation de l'Arizona au Congrès jusqu'à ce que l'autorisation du CAP soit accordée en 1968.

## Le Central Arizona Project et la conquête d'une nouvelle frontière urbaine

### Compromis législatifs et pressions environnementales

- 26 Entre la décision de la Cour suprême favorable à l'Arizona concernant le partage du Colorado avec la Californie en 1963 et sa validation par le Congrès en 1968, les administrateurs fédéraux et les représentants des États du bassin du Colorado formulent un plan régional pour le développement de l'Ouest. Un nouveau projet, le *Pacific Southwest Water Plan* (PSWP), est impulsé en 1963 par le secrétaire de l'intérieur Stewart Udall, un proche du Président John F. Kennedy (Johnson, 2002). Le PSWP entend valoriser une approche régionale des besoins en eau ; la construction de deux gigantesques barrages près du Parc national du Grand Canyon accompagne la proposition, portée par Morris

Udall, le frère de Stewart. Congressiste, démocrate représentant la circonscription de Tucson en Arizona, Morris Udall est juriste de formation. Pour le sénateur Carl Hayden, le PSWP est une manœuvre dilatoire de la part de la Californie pour ralentir l'autorisation du CAP. Le gouverneur de l'Arizona, Paul Fannin, un Républicain élu en 1958, considère lui aussi le PSWP comme un « complot contre l'Arizona né en Californie » ; il défend l'approche du sénateur Hayden qui consiste à promouvoir l'idée du CAP dans une proposition législative séparée. Cette vision est rejetée par Morris Udall, favorable à ce que le projet du CAP s'insère dans une conception plus régionale. La préférence de l'administration pour une approche régionale du développement du Colorado River sous la forme du PSWP suscite une mobilisation autour du sénateur Hayden. En 1966, l'*Arizona Task Force* apporte un soutien à l'effort législatif en regroupant les principales expertises de l'eau de l'époque (*Arizona Interstate Steam Commission*, *Arizona Public Service*, CAPA et *Salt River Project*). Les sénateurs démocrates de l'Ouest soutiennent Carl Hayden contre ses opposants républicains californiens : la réelle bataille pour la validation du CAP reste *in fine* celle de la Chambre des représentants et en son sein, du House Interior Committee, avec l'*Irrigation and Reclamation Subcommittee*, dirigée par Wayne Aspinall, parlementaire démocrate de l'État du Colorado, très méfiant à l'égard d'une Californie expansionniste, et inquiet à l'idée que les *Upper Basin States* n'obtiennent pas leur part d'allocations du Colorado River Compact.

- 27 Finalement le *Colorado River Basin Project Act* voté en 1968 intègre les projets défendus par les représentants de différents États, dans leur totalité comme le CAP ou de manière plus partielle comme le PSWP. Ce résultat, qui est le produit d'un compromis entre les différentes forces en présence, renvoie à une logique clientéliste (*pork barrel politics*), selon laquelle l'allocation des fonds publics par le Congrès sert les intérêts des localités que les législateurs représentent plutôt qu'un intérêt national. Derrière le CAP ou le PSWP, ce sont aussi les carrières politiques qui sont en jeu, d'où la nécessité que chacun prenne en compte les besoins des circonscriptions respectives. Si par exemple, la Californie perd la bataille juridique, elle obtient néanmoins une garantie de 4,4 millions d'*acre feet* du Colorado River qui s'avèrera une véritable victoire à l'heure de la crise hydrique des années 2000-10.
- 28 À partir des années 1970, la montée des voix environnementalistes contre les barrages modifie la structure du champ politico-administratif ; l'autorisation des grands projets hydriques ne repose plus seulement sur une viabilité économique et une fiabilité technique, elle reflète de plus en plus une nouvelle problématique conciliant protection de l'environnement (protection des espèces, qualité de l'eau etc.) et croissance économique, au sein d'un tout nouveau cadre législatif, le *National Environmental Protection Act* voté en 1972. À cette époque, la suppression de certains barrages au profit de sources alternatives d'énergie coïncide avec une nouvelle génération de bureaucrates et d'élus beaucoup plus prompts à s'adapter à l'émergence de nouvelles valeurs que leurs prédécesseurs animés par la seule dynamique économique. Et l'autorisation d'un financement fédéral de grands projets hydriques s'accompagne d'impératifs législatifs sur les États concernés dans le domaine notamment de la protection de leurs ressources naturelles. La nécessité d'incorporer les préoccupations environnementales est aussi portée par une nouvelle génération d'élites locales, parmi lesquelles Steward Udall, devenu en même temps secrétaire de l'Intérieur : leur positionnement est probablement facilité par leur formation juridique et leur expérience de praticiens du droit. En suggérant que, pour alimenter le CAP, le *Bureau of Reclamation* devienne actionnaire d'une

centrale électrique, alimentée par une mine de charbon, Steward Udall fait écho au mouvement environnementaliste tout en rendant possible les ambitions économiques des élites de l'Ouest.

- 29 Né en Arizona en 1920, Steward Udall passe son enfance dans la communauté des Mormons de St-Johns, grandissant dans un milieu aride où la gestion de l'eau fait partie de l'éducation. Les Mormons sont connus à l'époque pour leur capacité à exploiter des parcelles agricoles fertiles par la construction de barrages et de petits canaux. Au-delà de cette familiarisation à la problématique de l'eau, les valeurs du service public, incarnées par son père qui présida la Cour suprême de l'Arizona, font également partie de la transmission familiale. Diplômé de la faculté de droit de l'Arizona en 1948, il crée, avec son frère Morris Udall, un cabinet d'avocats à Tucson, en lutte contre la ségrégation dans la ville. Son activisme juridique se double d'une ambition politique. Il est élu vice-président du comité du Parti démocratique, puis trésorier de la société d'aide juridique du Pima County. Il est également élu trois fois parlementaire à la Chambre des Représentants, à Washington. Lorsque John Kennedy se présente à la course présidentielle, il fait partie de ses plus fervents supporters, mobilisant des délégués de l'Arizona pour l'aider à remporter l'élection du candidat démocratique éligible. Ce lien avec Kennedy lui vaut d'être promu, en 1961, au poste de secrétaire du département fédéral de l'Intérieur, gérant 65,000 employés et un budget de 800 millions de dollars, alloués pour l'aménagement du territoire et la gestion de l'eau. Pendant son mandat en tant que Secrétaire d'Intérieur il est le promoteur des nombreuses lois environnementales (*Clear Air Act, Water Quality and Clean Water Restoration Act, Endangered Species Preservation Act, etc.*). Il est également l'auteur du livre *The Quiet Crisis*, qui pointe les risques environnementaux provoqués par la surexploitation des ressources naturelles. Au cours des huit années passées à ce poste, il assiste à la fin de l'âge d'or des projets hydriques et à l'émergence du mouvement environnemental : « *I presumed that if anyone, the Corps of Engineers, the Bureau of Reclamation, wanted to build a dam, it was a good thing. I ended up thinking that we ought to be highly skeptical of any dams* » (Johnson, 2002 : 31). Ce point de vue reflète bien son attitude lors des négociations du CAP, entre 1963 et 1968 : tout en sécurisant l'adoption par le Congrès de la loi du Colorado River Basin Compact autorisant le financement fédéral du dernier grand projet hydrique, il pousse également à l'adoption d'une production d'énergie alternative à celle des barrages, intégrant ainsi la cause environnementale au cœur même de la politique fédérale de l'eau, qui l'avait jusqu'à présent ignorée.
- 30 Au cours des années 1960, la partie législative la plus controversée du CAP dans les débats publics concerne en effet les barrages. L'idée qu'une source alternative d'énergie est requise pour pomper l'eau du CAP vers le centre de l'Arizona entraîne une révision des modalités de sa construction. Cette contrainte environnementale se nourrit de l'action du Sierra Club, dont le président David Brower s'était fait connaître dans les années 1950 pour sa mobilisation anti-barrage dans le Grand Canyon. En outre, la nécessité de trouver une alternative aux grandes infrastructures hydriques est concrétisée par le président démocrate Johnson, signataire du National Environmental Protection Agency en 1969, qui oblige les agences fédérales à procéder à une évaluation des impacts environnementaux de tout projet. Les promoteurs du CAP, bien qu'ayant gagné la bataille législative en 1968, doivent alors prendre acte de ce nouveau cadre institutionnel, qui autorise des groupes sociaux autrefois exclus du processus décisionnel à exprimer leurs préoccupations

environnementales. Gagner les batailles parlementaires ne signifie plus automatiquement l'approbation au niveau local.

- 31 À partir des années 1970, les projets de l'eau à l'Ouest deviennent la cible des parlementaires de l'Est et du Middle West, qui se plaignent d'un favoritisme régional et du manque d'efficacité économique de ces projets. Le président Carter tente de mettre un terme au projet du CAP, dont les promoteurs sont alors contraints de s'ajuster. Pour que le CAP ne soit pas éliminé du budget fédéral, les sénateurs de l'État d'Arizona doivent abandonner la construction des barrages les plus controversés ; les agences fédérales sont sommées de trouver des alternatives pour établir un financement local du stockage de l'eau et du contrôle des inondations liés au projet ; l'arrivée du CAP en Arizona est ainsi subordonnée à l'élaboration d'une réforme juridique concernant la gestion des eaux souterraines, selon un processus conditionnel d'allocation des fonds relativement courant à cette période (Lowi et Stone, 1978). On peut voir ici la fin d'une ère politique dominée par la logique clientéliste du *pork barrel politics* qui, dans le domaine des projets hydriques, s'était structurée sur la base de coalitions stables entre les congressistes clés de l'Ouest, le *Bureau of Reclamation*, les agriculteurs et les promoteurs du développement local, unis dans leur désir de voir l'Ouest prospérer. D'autres influences et d'autres normes formelles plus attentives aux impacts environnementaux des projets se mettent en place à un moment où l'Ouest américain doit affronter la pénurie d'eau liée au modèle de développement économique et urbain dans une région semi-aride.

### La régulation des eaux souterraines : entre État fédéral et nouvelles élites locales

- 32 Si le projet du CAP donne lieu à un affrontement entre États pour le partage du Colorado, sa concrétisation s'inscrit dans un rapport de forces changeant entre autorités fédérales et élites locales sur la régulation des eaux souterraines. Depuis les années 1930, les aquifères sont de plus en plus utilisés à des fins agricoles, en raison de l'efficacité croissante des outils de pompage, de l'augmentation du prix du coton, d'une électricité à bas prix et d'une absence de régulation dans l'usage des eaux souterraines ; la question de leur usage extensif entre alors dans le débat politique et dans les années 1940, le département de l'Intérieur déclare que le CAP ne sera approuvé que si l'État d'Arizona s'engage sur le plan législatif à restreindre les méthodes d'irrigation agricoles via le pompage des eaux souterraines. Le *Groundwater Code* est promulgué en 1948 en Arizona afin d'interdire l'expansion du pompage agricole, mais il ne règle pas la question de la surexploitation existante en partie du fait que les agriculteurs ont le droit d'usage de l'eau qui se trouve dans leurs terres. En dépit de la pression fédérale, les gouverneurs successifs de l'Arizona se trouvent confrontés à une forte opposition au sein de leur État provenant des mines, des agriculteurs et des municipalités qui sont peu favorables à une législation rigoureuse et qui revendiquent un droit d'exception pour administrer leur eau. Au même moment, la Cour suprême oscille entre des décisions contradictoires : eau souterraine comme propriété publique *versus* règles d'usage de l'eau souterraine selon les besoins des propriétaires ; elle renvoie le législateur à son « pouvoir de police », qui se trouve dans une impasse faute d'unité politique sur la question.
- 33 Cependant, plus le projet du CAP s'affirme à Washington, et plus la nécessité de légiférer sur les eaux souterraines pèse sur les décideurs locaux, au point d'engager l'existence même du projet. Dans le contexte des années 1970, la montée de la critique des grands



projets, de leur impact environnemental et de leur coût prohibitif, remet en cause les financements fédéraux qui sont de plus en plus distillés au compte-goutte et soumis à des restrictions sous l'impact des politiques annonciatrices de la fin du *Welfare State*. Ces transformations impactent les stratégies de pouvoir qui se trouvent confrontés à l'expansion urbaine incontrôlée du *Sun Corridor*. Le *Groundwater Code* de 1948 n'abordait pas l'approvisionnement des villes, et l'eau pouvait être pompée dans des zones rurales et transportée en direction de zones urbaines pour des usages industriels et domestiques. Les tensions qui en découlent se soldent entre 1969 et 1974 par des actions en justice portées à l'encontre de la ville de Tucson, et arbitrées par la Cour suprême. La municipalité se voit ainsi interdire le transport de l'eau souterraine à partir des puits situés dans les vallées voisines. D'autres désaccords émergent entre les agriculteurs et les mines des environs. *Farmers investment company* (FICO), un gros cultivateur de pécanes du sud de Tucson, engage en 1976 une action en justice auprès de l'Arizona Suprême Court contre une compagnie minière de cuivre, Anamax (Doyle, 1983), ce qui constitue l'élément déclencheur du *Groundwater Management Act* qui sera voté en 1980. FICO, propriétaire de près de 7.000 acres de terres agricoles de cette zone, estime que les mines ne respectent pas la loi et violent les règles d'usage de l'eau. Les mines arguent le fait qu'il faudrait en revanche déterminer précisément à partir de quel terrain l'eau est pompée, puisqu'elles utilisent l'eau du même aquifère que celui des agriculteurs. La ville de Tucson intervient également dans cette controverse, affirmant que FICO et les mines polluent l'eau souterraine du bassin à partir duquel la municipalité extrait la majeure partie de son eau domestique. Le jugement de l'Arizona Suprême Court invoque les droits d'usage pour donner raison à FICO contre les mines et contre la municipalité, mais il indique qu'il incombe au législateur de déterminer des droits basés sur les intérêts économiques, et s'il est dans l'intérêt de l'État de favoriser les activités minières au détriment des activités agricoles. C'est à partir de cette décision que les mines et la ville de Tucson s'allient contre les agriculteurs pour remettre en cause leur quasi-monopole (89 % de la consommation de l'eau) et impulser une réforme juridique sur les eaux souterraines (Connal, 1982).

- 34 L'activité législative est surtout accélérée par une injonction fédérale à réguler l'exploitation des eaux souterraines (Gottlieb, 1985), à laquelle l'État d'Arizona peut difficilement déroger sous peine de mettre en péril le projet du CAP. L'État d'Arizona doit, dans les plus brefs délais, réguler l'usage des eaux souterraines. Le gouverneur démocrate de l'époque, Bruce Babitt, originaire de l'Ouest, assisté par le sénateur républicain, Stan Turley, impulse une nouvelle dynamique, en apparaissant comme le médiateur des négociations entre les villes, les mines, les agriculteurs, engagement qui n'est sans doute pas étranger à son parcours universitaire (juriste de la Harvard School), professionnel (ancien procureur général) et géophysicien alliant droit, science et action politique, véritables atouts pour concilier respect des lois, enjeux techniques et prise en compte d'enjeux locaux. Ces négociations aboutissent à la promulgation en 1980 du *Groundwater Management Act* (GMA), qui limite les droits de pompage et d'usage des eaux souterraines au périmètre de quatre zones (Phoenix, Tucson, Prescott et Pinal County), nommées *Active Management Areas* (AMA). Cette loi sur les eaux souterraines et l'arrivée du CAP permettent l'émergence d'un véritable milieu de « professionnels de l'eau » employés dans des institutions de régulation et de distribution (agences étatiques ou régionales, compagnies municipales d'eau, etc.) qui deviennent dès lors centrales dans la mise en place des politiques hydriques.

## Développement urbain et déplacement des conflits pour l'eau

- 35 L'arrivée du CAP à Tucson illustre le fait que si désormais une ville de l'Ouest étasunien veut de l'eau, elle doit acheter la ressource acheminée par les projets d'infrastructures, marquant ainsi une nouvelle étape des politiques hydriques, ainsi résumée par Marc Reisner : « *the farmers got established in the central part of the state because of the Salt River Project. The cities grew up in the middle of the farmland. The real estate interests, the money people – they are all in Phoenix and Scottsdale and Tucson. They didn't want to move. So we're going to move the river to them. At any cost* » (Reisner, 1985 : 305). Le facteur urbain n'est évidemment pas nouveau : les logiques d'expansion spatiale des villes étasuniennes avaient été promues, à partir des années 1920, par des promoteurs immobiliers désireux d'étendre le marché immobilier, aidés en cela par la croissance de l'industrie automobile, mais aussi des politiques d'aide à la consommation et une action fédérale de soutien au *social housing* (Gonzales, 2009). Ce qui change désormais, c'est le poids politique des municipalités dans la gestion de l'eau. La distribution d'eau, qui avait été d'abord le fait d'entreprises privées à la fin du XIXe siècle, était passée sous la responsabilité des administrations publiques des mairies à partir des années 1920-30, dans une logique d'extension des réseaux et de garantie de qualité ; après la Seconde Guerre mondiale, les besoins croissants des villes incitent à trouver d'autres sources d'approvisionnement et donc à solliciter l'intervention fédérale alors que les eaux souterraines sont ponctionnées pour faire face aux nécessités de l'expansion urbaine du *Sun Corridor* (Kupel, 2003). Dans la mesure où il est délicat de ponctionner l'eau destinée à l'agriculture<sup>6</sup>, en particulier celle du Salt River Project pour Phoenix, les élus locaux deviennent de fervents partisans du CAP, en dépit des pressions des mouvements environnementalistes, et des normes fédérales.
- 36 L'eau du CAP est livrée en octobre 1992, mais, tout au long des années suivantes, de nombreux problèmes voient le jour. Dès les premiers mois, des fuites d'eau sont détectées au niveau des canalisations et très vite, la presse relaie des plaintes contre les bureaucrates corrompus qui abreuveraient leurs concitoyens de substances toxiques issues du fleuve Colorado. Lorsque l'eau du CAP arrive à Tucson, elle a en effet une couleur marron due à un pH légèrement acide et aux tuyauteries corrodées de la ville (Dames et Moore, 1995). Tucson possède à l'époque l'une des infrastructures les plus vieilles – et les moins entretenues – de l'État (Colby et Jacobs, 2007). Le conseil municipal voit l'émergence de plusieurs coalitions favorables à la protection de la qualité de l'eau qui s'opposent à une coalition *pro-growth*, formée autour du *Southern Arizona leadership Council*. L'issue de ces mobilisations se solde par le retrait de l'eau du CAP de la tuyauterie de la ville (Pitman 1997 ; Kupel 2006).
- 37 À partir de 1994, la plupart des agences administratives prennent conscience de la situation de Tucson. Les rapports indiquent que la majeure partie des difficultés occasionnées par l'eau du CAP proviennent des infrastructures obsolètes, localisées principalement dans la partie Est de la ville (Kupel, 2003). Soucieux de garder le gouvernement fédéral hors du conflit et se conformant à la loi sur la sécurité de l'eau potable (Safe Drinking Water Act), le département de la qualité environnementale de l'Arizona, une agence administrative habilitée par l'Environmental Protection Agency, prononce en novembre 1994 une sanction de 400.000 dollars à l'encontre de Tucson Water pour ne pas avoir respecté la sécurité de l'eau potable. Des efforts sont entrepris du côté

municipal, tandis que Tucson Water ajuste ses prix pour en finir avec les plaintes sur la contamination de l'eau (Moore, 1995) puis stoppe l'usage du CAP pour des questions de maintenance en rapport avec le drainage et l'assèchement du canal (Newman, 1994). La fermeture temporaire du CAP permet à l'opposition de promouvoir, auprès du conseil municipal, une initiative citoyenne pour la protection de la qualité de l'eau, *The Citizens Water Protection Initiative* (Proposition 200), qui est votée par 57 % des votants de la Ville (Chesnick, 1999 ; Kupel, 2003). Elle interdit le traitement chimique à base de chloramine et d'ozone que Tucson Water avait utilisé précédemment. Au final, le conseil municipal de Tucson s'avère être le médiateur essentiel, promouvant même, avec les groupes environnementalistes et Tucson Water, des groupes de travail (*task forces*) pour étudier les questions du CAP et les réponses sociales s'y rapportant (Dames et Moor Inc., 1995).

- 38 Cependant, l'application des politiques hydriques reste, même au niveau municipal, dans un cadre institutionnel qui exclut les groupes environnementalistes. À partir de 1997, la coalition *pro-growth*, animée par des *business leaders* soucieux de poursuivre la « modernisation » de la ville (Davis 1999 : 3), prend de l'ampleur. Après avoir financé le retour de l'eau du CAP à Tucson, ces entrepreneurs locaux contribuent en 1999 à l'élection du nouveau maire Bob Walkup, qui déclare que « *water is our No. 1 problem ... the vitality of our community demands a solid, long-term water policy and everybody knows this* » (Davis, 1999, p. 3).

## Conclusion : sur « l'invisibilité » de l'État fédéral et de la « fragmentation » de l'action publique

- 39 L'étude de la mise en place des politiques hydriques révèle que les luttes de pouvoir pour le contrôle des ressources naturelles dans une région semi-aride engagent différents niveaux de gouvernement. Du point de vue de la construction de l'objet scientifique, cette sociohistoire retrouve ainsi les perspectives ouvertes par le « renouveau de la sociologie de l'État » aux USA (Gensburger, 2011 ; Zelizer, 2012), mais à partir d'une thématique environnementale largement négligée par ces travaux (Skowronek, 1982 ; Skocpol, 1992 ; Orren et Skowronek, 2004 ; Howard, 2007). C'est en particulier le rôle de l'État fédéral qui ressort, même dans les modes de gestion les plus locaux en apparence, comme le montrent désormais les dispositifs institutionnels mis en place autour du CAP en matière de sécheresse.
- 40 Les commissions et réunions de planification hydrique, qui se sont multipliées en Arizona depuis une dizaine d'années, confirment cet interventionnisme. Elles convoquent des professionnels de l'eau qui ont la particularité de représenter le spectre des autorités publiques : maires, administratifs du comté, représentants d'organes fédéraux (CAP, *Bureau of Reclamation*, etc.), directeurs de départements administratifs de l'État d'Arizona (ADWR<sup>7</sup>, etc.) ; elle engagent aussi des associations d'usagers de l'eau intergouvernementales (*Western Governor's Drought Forum*), nationales (*Agribusiness and Water Council of Arizona*) ou locales (*Pima County Local Drought Impact group*, *Citizen's Water Advisory Committee of Tucson*). Ces réunions ont pour objectif d'anticiper des crises graves de pénurie, mais elles aussi une autre fonction : produire du consensus entre les parties représentées. Ce processus hérite de décisions législatives et judiciaires à propos du partage du Colorado qui ont traversé le 20<sup>e</sup> siècle, et qui servent de fil conducteur à la discussion, sans pour autant être remises en cause, quand bien même elles poseraient

problème dans une situation aggravée de sécheresse. Les protagonistes de ces réunions ne parlent pas dans un vide institutionnel et ils ne peuvent adopter des stratégies ouvertes de rupture sous peine de saper les idéaux de croissance qui ont structuré le développement économique de l'Ouest. Ces réunions actuelles sur la sécheresse présentent un double intérêt.

- 41 D'une part, les instruments d'action utilisés, par le biais du droit administratif ou des aides financières, peuvent passer inaperçus, au sens où il y aurait une « invisibilité » de l'action fédérale (Béland et al., 2014). Ils sédimentent pourtant un ensemble de processus historiques dans le domaine des politiques hydriques, en relation avec le gouvernement fédéral et le Congrès. On pourrait y voir un mécanisme institutionnel illustrant la *path dependency* (Pierson, 2000), une approche qui montre comment les choix du passé tendent à conditionner les décisions futures : toute modification des décisions initiales se heurte à des coûts de transaction croissants au fil de la superposition des dispositifs institutionnels (Milkis et Landis, 2008). Et de fait, le CAP, comme dispositif technique et institutionnel, ne permet pas de retour en arrière ; mais il incarne aussi une rupture avec le passé, en instituant un précédent en matière de politiques hydriques : une tentative de réguler les risques d'épuisement des ressources, en particulier des eaux souterraines, qui ne soit pas incompatible avec l'idéal de croissance économique. De ce point de vue, il représente plutôt une « inflexion » des chemins de dépendance (Palier et Bonoli, 2008).
- 42 D'autre part, les réunions sur la sécheresse révèlent la « fragmentation institutionnelle » (Béland et al., 2014) des dispositifs engagés, qui ne se limite ni au rôle d'une administration ni à une échelle d'action, mais qui renvoie à une séparation des pouvoirs entre l'État fédéral, les États fédérés et les institutions locales (municipalités, comtés) ainsi qu'à une fragmentation des domaines liés à l'eau en agences et institutions autonomes et peu coordonnées les unes avec les autres. Dans le domaine de la gestion des ressources, la régulation des eaux souterraines préconisée par l'État fédéral ne s'est pas imposée partout : en Californie par exemple, la loi sur le Sustainable *Groundwater Management Act* n'a été promulguée par le gouverneur qu'en 2014 – c'est-à-dire trente-quatre ans après l'Arizona –, face à une situation de sécheresse alarmante. Cette même crise hydrique suscite en Arizona des réponses différenciées : les municipalités ou les comtés peuvent suspendre un projet fédéral, voire développer des programmes « conservationnistes », notamment en matière de recyclage des eaux. En outre, les tribunaux représentent une action institutionnelle spécifique (Skowronek, 1982) qui peut décider de l'allocation des ressources naturelles, comme lors du conflit opposant la Californie et l'Arizona. L'interventionnisme de l'État, et notamment son pouvoir législatif, peut ainsi se décliner à travers des formes d'action indirecte (Howard, 2007). Derrière cette fragmentation, le cas du CAP montre cependant une interdépendance entre les niveaux d'action, comme lors de ces réunions sur la sécheresse où la production de l'information se fait à partir d'une coopération institutionnelle susceptible d'anticiper les conflits potentiels, et surtout de pallier le recours à la justice pour les résoudre. C'est alors en termes de coalitions, au sens défini par l'*Advocacy Coalition Framework* (Sabatier, 1988), qu'il est possible d'interpréter la mise en place des politiques hydriques, au sens où elles débordent les instances centrales de décision politique pour englober l'ensemble des professionnels de l'eau engagés dans la définition d'instruments d'action fédérateurs (Munro, 1993).
- 43 Cette discussion permet finalement de comprendre la spécificité revendiquée par les *water managers* au cours des réunions sur la gestion de la sécheresse<sup>8</sup> : l'Arizona

posséderait un véritable savoir-faire en la matière puisque ses « pionniers » ont toujours dû surmonter l'aridité de cette région pour s'implanter et se développer – un *satisfecit* collectif qui peut surprendre si l'on se souvient que la régulation des eaux souterraines et des systèmes d'irrigation a été réalisée sous la pression du gouvernement fédéral, et que l'arrivée du CAP aurait pu difficilement se faire sans le soutien du Congrès. Le fait de revenir à la genèse de ce mégaprojet permet aussi de comprendre les enjeux actuels de la sécheresse, à la fois la division des tâches entre autorités publiques, les prérogatives nationales, le degré d'intervention du gouvernement fédéral, les actions de lobbies auprès du Congrès et les prérogatives des pouvoirs locaux. Finalement, les politiques hydriques sont principalement fabriquées dans ces espaces institutionnels, à l'écart des *grassroot mobilizations* (Dowie, 1995) ; la structure de ces espaces ainsi que les profils socio-professionnels de leurs principaux protagonistes conditionnent fortement la façon dont ces politiques sont élaborées pour répondre aux déterminants climatiques et territoriaux qui pèsent sur la disponibilité de la ressource. En ce sens, cette recherche met en relief la contribution qu'une histoire de l'action publique environnementale peut apporter à une sociologie de l'État.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- August, J.L., 1999, *Vision in the Desert. Carl Hayden and Hydropolitics in the American Southwest*, Fort Worth, TCU Press, 293 p.
- August, J.L., 2007, *Dividing Western Waters. Mark Wilmer and Arizona v California*, Fort Worth, TCU Press, 172 p.
- Carpenter, D. P., 2001, *The Forging of Bureaucratic Autonomy : Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton/Oxford, Princeton University Press. 504 p.
- Colby, B.G. et K.L. Jacobs (eds.), 2007, *Arizona Water Policy. Management Innovations in an Urbanizing Arid Region*, Washington, RFF Press, 272 p.
- Cronon, W., 1991, *Nature's Metropolis. Chicago and the Great West*, New York & London, Norton & Co., 592 p.
- Dowie, M., 1995, *Losing Ground. American Environmentalism at the Close of the Twentieth Century*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press, 335 p.
- Dubois, V., 2014, L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201-202, p. 13-25.
- Erie, S. P., 2006, *Beyond Chinatown : The Metropolitan Water District, Growth, and the Environment in Southern California*, Palo Alto, Stanford University Press, 364 p.
- Espeland, W., 1998, *The Struggle for Water. Politics, Rationality and Identity in the American Southwest*, Chicago/London, The University of Chicago Press, 298 p.
- Gensburger, S., 2011, Contributions historiennes au renouveau de la sociologie de l'État. Regards croisés franco-américains, *Revue française de sociologie*, 3 (52), pp. 579-602.

- Gonzales, G.A., 2009, *Urban Sprawl, Global Warming and the Empire of Capital*, Albany, State University of New York Press, 162 p.
- Gottlieb, R et P. Wiley, 1991, *Empires in the Sun. The Rise of the New American West*, Tucson, The U. of Arizona Press, 320 p.
- Gottlieb, R. et M. Fitzsimmons, 1991, *Thirst for Growth. Water Agencies as Hidden Government in California*, Tucson : U. of Arizona Press, 286 p.
- Hays, S. P., 1999, *Conservation and the Gospel of Efficiency*. Pittsburgh, U. of Pittsburgh Press, 310 p.
- Hofstadter, R., 1955, *The Age of Reform*, New York : Vintage Books, 328 p.
- Howard, C., 2007, *The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton, Princeton University Press, 250 p.
- Hundley, N., 1975, *Water and the West. The Colorado River Compact and the Politics of Water in the American West*, Berkeley/Los Angeles/London : U. of California Press, 415 p.
- Hundley, N., 2001, *The Great Thirst. Californians and Water. A History*, Berkeley/Los Angeles/London : U. of California Press, 799 p.
- Johnson, J.W., 2002, *Arizona Politicians. The Noble and the Notorious*, Tucson : U. of Arizona Press, 215 p.
- Johnson, R., 1977, *Central Arizona Project (1918-1968)*, Tucson : U. of Arizona Press, 242 p.
- Keller, M. et R.S. Melnick, 1999, *Taking Stock. American Government in the Twentieth Century*, Cambridge : Cambridge U. Press, 330 p.
- Kolko, G., 1963, *The Triumph of Conservatism. A Re-interpretation of American History, 1900-1916*. New York : Free Press, 344 p.
- Kupel, D., 2003, *Fuel for Growth. Water and Arizona's Urban Environment*, Tucson, University of Arizona Press, 294 p.
- Libecap, G. D., 2007, *Owens Valley Revisited : A Reassessment of the West's First Great Water Transfer*, Palo Alto, Stanford University Press., 209 p.
- Logan, M.F., 2006, *Desert cities : the environmental history of Phoenix and Tucson*, Pittsburg, University of Pittsburgh Press, 228 p.
- Lowi, T. et A. Stone (eds.), 1978, *Nationalizing Government. Public Policies in America*, Beverly Hills, Sage Publications, 455 p.
- Mann, D.E., 1963, *The Politics of Water in Arizona*, Tucson : U. of Arizona Press, 317 p.
- Munro, J.F., 1993, *California water politics : explaining policy change in a cognitively polarized subsystem*, in Sabatier P.A., Jenkins-Smith H.C. (eds.), *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, pp. 105-128.
- Orren, K. et S. Skowronek, 2004, *The Search for American Political Development*, New York, Cambridge University Press, 233 p.
- Palier, B. et G. Bonoli, 1999, *Phénomène de Path Dependence et réforme des systèmes de protection sociale*, *Revue française de science politique*, 49(3), pp. 399-420.
- Pierson, P., 2000, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, *American Political Science Review*, 94 (2), pp. 251-267.

- Pincetl, S., 2011, Urban water conflicts in the western US, in Barraqué B., Urban Water Conflicts, Paris, UNESCO-IHP, pp. 237-246.
- Pisani, D. J., 1982, State vs. Nation : Federal Reclamation and Water Rights in the Progressive Era. *Pacific Historical Review*, 51(3), pp. 265-282.
- Pisani, D. J., 1984, From the Family Farm to Agribusiness : The Irrigation Crusade in California and the West, 1850-1931, Berkeley, University of California Press, 521 p.
- Pisani, D. J., 2002, Water and American Government : The reclamation bureau, national water policy, and the west, 1902-1935. Berkeley, Calif. ; London : University of California Press, 428 p.
- Reisner, M., 1985, Cadillac Desert : The American West and its Disappearing Water, New York : Penguin Books, 582 p.
- Ross, A., 2011, Bird on Fire – Lessons from the World's Least Sustainable City, New York, Oxford University Press. 284 p.
- Sabatier, P.A., 1988, An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein », *Policy sciences*, 21, 2-3, pp. 129-168.
- Sauder, R. A., 1994, The Lost Frontier : Water Diversion in the Growth and Destruction of Owens Valley Agriculture, Tucson : University of Arizona, 208 p.
- Seager, R., M. Ting, I. Held, Y. Kushnir, J. Lu, G. Vecchi, H.P. Huang, N. Harnik, A. Leetmaa, N.C. Lau, C. Li, J. Velez et N. Naik, 2007, Model Projections of an Imminent Transition to a More Arid Climate in Southwestern North America, *Science*, 316, 1181 ; DOI : 10.1126/science.1139601 [En ligne] URL : <http://science.sciencemag.org/content/316/5828/1181>
- Sheridan, T.E., 2012, Arizona. A History, Tucson, U. of Arizona Press, 434 p.
- Shermer, E.T., 2013, Sunbelt Capitalism : Phoenix and the Transformation of American Politics, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 424 p.
- Skocpol, T., 1992, Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States, Cambridge (Mass), Harvard University Press, 714 p.
- Skowronek, S., 1982, Building a New American State : The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920, New York/Cambridge, Cambridge University Press, 389 p.
- Summit, A.R., 2013, Contested Waters. An Environmental History of the Colorado River, Boulder, University Press of Colorado, 305 p.
- Thomas, C.S. (ed.), 1991, Politics and Public Policy in the Contemporary American West, Albuquerque : U. of New Mexico Press, 589 p.
- Walton, J., 1993, Western Times and Water Wars. State, Culture and Rebellion in California, Berkeley/Los Angeles/Oxford, U. of California Press, 378 p.
- White, R., 1991, « It's your misfortune and none of my own ». A New History of the American West, Norman, University of Oklahoma Press, 644 p.
- Worster, D., 1986, Rivers of Empire : Water, Aridity, and the Growth of the American West, New York, Pantheon Books, 402 p.
- Zelizer, J., 2012, Governing America. The Revival of Political History, Princeton, Princeton University Press, 399 p.

## NOTES

1. En Arizona, la doctrine des droits d'usage de l'eau présente ou traversant sur une terre ou sous une terre est basée sur deux principes. Le premier est le principe « first in time, first in right ». Cela signifie que celui qui arrive en premier sur un territoire a le droit d'utiliser l'eau qui circule sur et sous sa terre. En cas de restrictions d'eau, il y a un ordre de priorités dans les usages de l'eau qui est lié à l'ancienneté des usagers. Ainsi les usagers les plus anciens sont prioritaires. Le deuxième principe guidant le droit d'usage de l'eau est basé sur le fait qu'il est nécessaire de faire un usage « raisonnable et bénéfique » de l'eau. Si ces deux paramètres sont respectés, l'usager peut utiliser autant d'eau qu'il souhaite. Les agriculteurs étant souvent des usagers plus anciens que les villes il est difficile de leur priver de ces volumes d'eau à moins de démontrer qu'ils sont en train d'utiliser l'eau d'une façon qui n'est pas « raisonnable ou bénéfique ». Ceci entraîne des actions légales et des litiges qui peuvent prendre très longtemps à être réglés.

2. La notion d'élite est ici employée dans l'acception pluraliste selon laquelle il n'y a pas un seul groupe dominant l'ensemble du système politique (*ruling class*), mais des groupes différents en fonction des intérêts qu'elles représentent dans l'espace social. Pour une vision globale des différentes acceptions de la notion d'élite en sciences politiques, et en particulier des débats relatifs à leur influence sur les politiques publiques, voir William Genieys, 2006, Nouveaux regards sur les élites du politique, *Revue française de science politique [en ligne]*, 56(1), p. 121-147, URL : [www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2006-1-page-121.htm](http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2006-1-page-121.htm), DOI : 10.3917/rfsp.561.0121.

3. Cet article présente la synthèse des résultats d'un travail au croisement de deux projets de recherche : le contrat européen SWAN (<https://swanproject.arizona.edu>) et l'ANR BLUEGRASS (<http://bluegrass.hypotheses.org>). La reconstitution de cette histoire a utilisé une pluralité de sources (revue de la littérature, collecte d'informations et de données secondaires, archives des protagonistes des conflits, littérature grise) ; elle s'appuie aussi sur des informations collectées à partir d'entretiens menés avec les responsables, anciens ou actuels, d'institutions publiques ou privées, dans le cadre d'une enquête sur la gestion de la sécheresse dans l'Ouest étasunien depuis les années 2010.

4. Les institutions étatiques sont celles d'un des 50 états fédérés (Arizona, California, etc.) ; les normes étatiques sont celles qui ne s'appliquent que dans l'État en question.

5. Bureau of Reclamation et la nouvelle appellation du Reclamation Service à partir de 1923.

6. Voir note 1.

7. Arizona Department of Water Resources

8. Voir par exemple : [http://www.azwater.gov/AzDWR/Arizonas\\_Strategic\\_Vision/](http://www.azwater.gov/AzDWR/Arizonas_Strategic_Vision/)

---

## RÉSUMÉS

Cet article propose une approche originale de l'histoire des politiques hydriques dans l'Ouest des États-Unis. En reconstituant la genèse et la mise en œuvre des mégaprojets (barrages, canaux, etc.) depuis le XXe siècle, il montre que ces politiques ne peuvent pas plus se résumer à une succession de protestations de populations locales soucieuses de préserver leur environnement ni à l'hégémonie incontestée des élites nationales et locales. Cette histoire met en avant le rôle



joué par une architecture institutionnelle complexe et s'attache en particulier aux profils socio-professionnels des protagonistes influents dans le champ administratif où s'élaborent les politiques hydriques. De ce point de vue, l'histoire des politiques hydriques apparaît comme intimement liée au développement de l'État américain. Sa reconstitution a utilisé une pluralité de sources (revue de la littérature, collecte d'informations et de données secondaires, archives des protagonistes des conflits, littérature grise) ; elle s'appuie aussi sur des informations collectées à partir d'entretiens menés avec les responsables, anciens ou actuels, d'institutions publiques ou privées liés à la gestion de l'eau en Arizona.

This paper proposes a complementary approach to the existing works on the history of water policies in the West of the USA. We defend the idea that the history of Western Water is not fully explained by the hegemony of elites, nor is it the result of the conflicts between local populations and political power. Instead, we offer that water policies in the West are shaped by the interaction of a complex institutional architecture, as well as by the profile of the dominant actors in these institutions. Water policy history is extremely linked to the history of the USA's State. The reconstruction of that history has been possible by using multiple sources (literature review, grey literature, main actors' personal records, etc.). We also used data coming from the interviews with the actors, ancient and contemporary, from the many public and private institutions that are involved in water management in the USA.

## INDEX

**Mots-clés** : politiques hydriques, États-Unis, élites, institutions, état

**Keywords** : water policies, USA, elites, institutions, state

## AUTEURS

JOAN CORTINAS

MURIELLE COEURDRAY

BRIAN O'NEILL

FRANCK POUPEAU