



Master

2016

Open Access

This version of the publication is provided by the author(s) and made available in accordance with the copyright holder(s).

La gouvernance du fleuve Mékong, entre développement hydroélectrique et préservation de l'environnement : Analyse des acteurs, dynamiques et facteurs d'évolution contemporains

Germann, Lorris

How to cite

GERMANN, Lorris. La gouvernance du fleuve Mékong, entre développement hydroélectrique et préservation de l'environnement : Analyse des acteurs, dynamiques et facteurs d'évolution contemporains. Master, 2016.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:86225>

La gouvernance du fleuve Mékong : entre développement hydroélectrique et préservation de l'environnement

Analyse des acteurs, dynamiques et facteurs d'évolution contemporains

Lorris Germann

Sous la direction de Jörg Balsiger

Juré : Christophe Gironde

Mémoire présenté à l'Université de Genève et à l'Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement en vue de l'obtention de la Maîtrise universitaire spécialisée pluridisciplinaire en études asiatiques

Juillet 2016



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**



—
INSTITUT DE HAUTES
ÉTUDES INTERNATIONALES
ET DU DÉVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AND
DEVELOPMENT STUDIES

RÉSUMÉ - ABSTRACT

Cette recherche aborde les modalités de la gouvernance du fleuve Mékong dans le bassin du Mékong, en s'intéressant à identifier les acteurs qui y sont impliqués, leurs influences et leurs alliances coopératives. Il s'agit de mettre en lumière quelles sont les dynamiques qui participent du découplage entre le maintien de l'intégrité écosystémique du bassin et le développement hydroélectrique qui y connaît, depuis le milieu des années 2000, une nouvelle vigueur. L'analyse vise à mettre en perspective ce découplage et les dynamiques dans lesquelles il s'inscrit de 1995, année d'établissement de la Commission du Mékong, à nos jours (2016).

Mots-clés : Mékong, Gouvernance, Hydroélectricité, Environnement, Théorie des coalitions de cause, Cadre analytique de la gouvernance

This paper addresses the patterns of the Mekong River governance in the Mekong Basin, focusing on its actors, their influences, and their cooperative alliances. The purpose is to highlight what are the dynamics involved in the decoupling between maintaining the integrity of the ecosystem and the hydropower development, which is increasing since the mid-2000s. The analysis aims to put into perspective this decoupling and the related underpinning dynamics between 1995 and 2016.

Keywords: Mekong, Governance, Hydropower, Environment, Advocacy Coalition Framework, Governance Analytical Framework

REMERCIEMENTS

Je souhaite avant tout remercier mon entourage, ma famille, mes colocataires et mes amis, pour leur soutien et leur oreille attentive tout au long des recherches et de la rédaction de ce mémoire de Master, qui représente un travail aussi passionnant qu'il peut parfois être éreintant. Ils ont su m'encourager, me rassurer et me supporter.

Je suis profondément reconnaissant envers mon directeur de mémoire, Jörg Balsiger, pour la qualité de son encadrement et sa disponibilité. Tout au long de cette dernière année, dans le cadre d'un stage académique, j'ai pu évoluer à ses côtés en tant que collaborateur sur son projet de Professeur boursier FNS, à savoir *Regional Orders in International Environmental Politics* (REORIENT) – projet n°157404. À ce titre, mes remerciements vont également au Fonds National Suisse de la Recherche, d'autant plus que ce mémoire pose les fondements d'une thèse de doctorat dans le cadre du projet REORIENT. Je remercie également Christophe Gironde pour son travail de relecture, et plus largement pour ses conseils durant toute la durée du Master. Son implication constante et sa sympathie m'ont aidé à orienter mes choix avec sérénité.

Je remercie vivement Ingo Wiederhofer, Christian Bréthaut, Martin Patel et tous ceux qui m'ont permis d'entrer en contact avec les personnes que je souhaitais interviewer. Enfin, mes remerciements vont finalement à ces dernières, qui ont accepté de m'offrir de leur temps et de répondre à mes questions.

LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

Accord de 1995 : Accord sur la coopération pour le développement durable du bassin du Mékong de 1995, signé à Chang Rai (Thaïlande) (1995 Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin)

ACF : Théorie des coalitions de cause (Advocacy Coalition Framework)

ADB : Banque asiatique de développement (Asian Development Bank)

GAF : Cadre analytique de la gouvernance (Governance Analytical Framework)

GMS : Programme de la Région du grand Mékong (Greater Mekong Subregion)

LMB : Bassin inférieur du Mékong (Lower Mekong Basin)

LMC : Coopération Lancang-Mékong (Lancang-Mekong Cooperation)

MRC : Commission du Mékong (Mekong River Commission)

MWRAS : (Mekong Water Resources Assistance Strategy)

ONG : Organisation non gouvernementale

PNPCA : Procédures pour la Notification, la Consultation préalable et l'Accord (*Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement*)

Sous-système RN : Sous-système politique de la gestion des ressources naturelles

WB : Banque mondiale (World Bank)

LISTE DES CARTES, FIGURES ET TABLEAUX

Carte 1 : Bassin du Mékong.....	11
Carte 2 : Bassin inférieur du Mékong.....	12
Figure 1 : La gouvernance comme variable intermédiaire.....	30
Figure 2 : Modèle de gouvernance conjoint GAF/ACF.....	36
Figure 4 : Schéma de mise en relation avec les interviewés.....	47
Figure 5 : Structure organisationnelle de la MRC.....	52
Figure 6 : Sous-système politique RN.....	112
Figure 7 : Approximation du soutien de la coalition A au développement de l'hydroélectricité ..	114
Tableau 1 : Données socioéconomiques basiques des pays.....	13
Tableau 2 : Caractéristiques et intérêts généraux des pays	24
Tableau 3 : Paramètres relativement stables de la gouvernance du Mékong	34
Tableau 4 : Sous-système politique de la gouvernance du Mékong.....	36
Tableau 5 : Canevas adapté d'évaluation des acteurs.....	39
Tableau 6 : Système de croyances de la gouvernance du Mékong.....	41
Tableau 7 : Coopérations régionales	82
Tableau 8 : Canevas adapté d'évaluation des acteurs.....	95
Tableau 9 : Évaluation des acteurs de la gouvernance.....	105
Tableau 10 : Application de l'ACF au Bassin inférieur du Mékong.....	110

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ - ABSTRACT.....	2
REMERCIEMENTS.....	3
LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS.....	4
LISTE DES CARTES, FIGURES ET TABLEAUX.....	5
INTRODUCTION.....	8
1. CONTEXTUALISATION.....	11
1.1. Le bassin du fleuve Mékong.....	11
1.2. Les barrages comme outil de développement.....	16
1.3. L'importance des pêcheries de capture et les impacts des barrages.....	19
2. CADRE DE RECHERCHE.....	26
2.1. La gouvernance au centre du découplage.....	26
2.1.1. La notion de gouvernance.....	27
2.1.2. Le cadre analytique de la gouvernance (GAF).....	28
2.1.3. La théorie des coalitions de cause (ACF).....	30
2.2. Le canevas d'articulation conjointe du GAF et de l'ACF.....	33
2.2.1. Le lieu d'interaction des acteurs.....	33
2.2.2. Le modèle de l'acteur.....	37
2.2.3. Les croyances et les normes.....	40
2.2.4. Les facteurs de changement politique.....	43
2.3. Méthodologie.....	44
3. LA COMMISSION DU MÉKONG.....	50
3.1. Bref historique et structure de l'organisation.....	50
3.2. Les Comités nationaux.....	53
3.3. Le mandat et les activités de la Commission : la déconnexion avec ses États membres ..	55
3.4. Le financement de la Commission : l'influence des donateurs.....	58

4. LA BANQUE MONDIALE, LA BANQUE ASIATIQUE DE DÉVELOPPEMENT, LE SECTEUR PRIVE ET LA SOCIÉTÉ CIVILE	62
4.1. La Banque mondiale et la Banque asiatique de développement.....	62
4.1.1. La politique « Water for All » de la Banque asiatique de développement	63
4.1.2. La Mekong Water Resources Assistance Strategy (MWRAS)	69
4.2. Le secteur privé	73
4.3. La société civile	77
5. LES COOPERATIONS REGIONALES ALTERNATIVES	80
5.1. La Quadripartite Economic Cooperation	83
5.2. Les cinq « triangles ».....	83
5.3. L'Association des Nations de l'Asie du Sud-est (ASEAN)	85
5.4. Le programme de la Région du grand Mékong (GMS).....	89
5.5. La coopération Lancang-Mékong (LMC).....	92
6. DISCUSSION	94
6.1. L'évaluation des acteurs.....	94
6.1.1. La Commission du Mékong et les Comités nationaux	96
6.1.2. La Banque mondiale, la Banque asiatique de développement et le secteur privé	98
6.1.3. Les coopérations régionales alternatives	100
6.2. Les processus et les normes.....	107
6.3. L'application de la théorie des coalitions de cause.....	108
6.4. Les facteurs d'influence et les mécanismes de changement	115
CONCLUSION	118
BIBLIOGRAPHIE.....	122

INTRODUCTION

Le Mékong est l'un des plus longs fleuves au Monde, prenant naissance dans les hauts plateaux tibétains pour finir sa course dans la mer de Chine méridionale. Il traverse non moins de six pays, à savoir la Chine, la Birmanie, le Laos, la Thaïlande, le Cambodge et le Vietnam. À ce titre, il est le fleuve le plus international d'Asie et une véritable source de vie pour les 70 millions d'individus qui vivent dans son bassin. Celui-ci peut être séparé en deux, une partie supérieure, sur territoire chinois, et une partie inférieure. Le bassin inférieur s'étend sur des portions des territoires de la Birmanie, du Laos, de la Thaïlande, du Cambodge et du Vietnam. Cette région est aujourd'hui encore, malgré la forte croissance économique que connaissent des pays comme la Thaïlande ou le Vietnam, considérée comme l'une des plus pauvre au monde (Litta 2012, 139-43).

Or, le fleuve Mékong regorge de nombreuses potentialités en termes d'infrastructures hydroélectriques, lesquelles sont encore largement sous-exploitées en comparaison d'autres fleuves (Kuenzer et al. 2013). Les premiers projets d'infrastructures hydroélectriques sur le Mékong remontent aux années 1950, mais peu sortent de terre du fait de l'instabilité politique régionale. Il faut attendre le début des années 1990 pour que la situation se régularise. Puis, dès le milieu des années 2000, le développement hydroélectrique sur le Mékong et ses affluents connaît une nouvelle vigueur. La croissance économique globale de la région, son industrialisation progressive, sa croissance démographique, son ouverture au marché global, l'évolution des modes de consommation de ses populations, etc. provoquent une augmentation de la demande en énergie, et surtout en électricité. Pour satisfaire à cette demande croissante, tout en tentant de limiter le recours aux énergies fossiles et en assurant au mieux leur indépendance énergétique, l'exploitation du potentiel hydroélectrique du fleuve apparaît être une panacée pour les pays riverains du bassin du Mékong.

Or, le gain dans la construction des barrages pose avec acuité la question de l'impact environnemental, et partant socioéconomique, d'infrastructures de grande ampleur sur un fleuve dont l'équilibre écosystémique est fragile. En particulier, les conséquences sur les pêcheries de capture¹ inquiètent, d'autant que leur produit représente le principal moyen de subsistance pour une très large proportion de la population de l'Asie du Sud-est continentale, laquelle demeure principalement rurale.

¹ Par pêcheries de capture, il est fait référence à la pratique de la pêche de capture intérieure, c'est-à-dire en eau douce. Cela ne comprend ni l'aquaculture ni la pêche marine.

Il existe donc une tension entre le développement de l'hydroélectricité et le maintien de l'équilibre écosystémique du fleuve et des services qu'il fournit à une population qui en dépend, certes selon des proportions variables, pour sa subsistance. Cette tension amène à la question, formulée en des termes très généraux, du comment de ce développement. En effet, les conséquences y rattachées, potentiellement dramatiques, sur l'environnement et *in fine* sur la sécurité même de l'existence de millions d'individus sont connues. Cette question s'inscrit dans le débat sur le juste équilibre, s'il est postulé existant, entre la croissance économique et la préservation des ressources écologiques.

En d'autres termes, il y a un découplage² entre d'une part le maintien de l'intégrité écosystémique du bassin (dont dépend la durabilité des moyens de subsistance et surtout des pêcheries de capture), et d'autre part le développement de barrages de grande taille (c'est-à-dire dont la hauteur est d'au minimum quinze mètres), et plus spécifiquement d'infrastructures hydroélectriques.

J'avance l'hypothèse que ledit découplage est renforcé par l'existence d'une gouvernance transnationale du fleuve, laquelle facilite le cas échéant la relégation de la responsabilité du maintien de l'intégrité écosystémique du bassin. Dans ce cadre, la Commission du Mékong (MRC)³ joue un rôle *a priori* déterminant, dans la mesure où elle détient le mandat de la promotion et de la coordination de la gestion durable et du développement de l'eau et des ressources connexes dans le bassin inférieur du Mékong. *A contrario*, ses États membres, soit la Thaïlande, le Laos, le Cambodge et le Vietnam, conservent le contrôle de l'aménagement du fleuve et de ses affluents, et en évacuent la question de la responsabilité du maintien de l'intégrité écosystémique.

Ma question de recherche est la suivante : quelles sont les logiques autour desquelles ce découplage s'articule depuis l'existence de la Commission du Mékong sous sa forme actuelle (soit depuis 1995), et plus spécifiquement depuis le milieu des années 2000 ? Pour y répondre, je m'intéresse à la gouvernance du fleuve Mékong à travers la mobilisation conjointe

² Par découplage j'entends la séparation de deux enjeux dans l'objectif de les gérer de manière indépendante.

³ L'acronyme MRC, lorsqu'il ne décrit pas l'organisation dans son ensemble, se réfère au Secrétariat de la Commission, et non ni au Conseil ni au Comité conjoint. Par exemple, lorsqu'il est fait mention des activités de la MRC, il s'agit des activités du Secrétariat de la Commission.

du cadre analytique de la gouvernance (GAF) et de la théorie des coalitions de cause (Advocacy Coalition Framework – ACF).

Dans un premier temps prend place une contextualisation de la gouvernance du Mékong, contextualisation qui vise à présenter la vision spécifique des barrages comme outil de développement et leurs impacts majeurs, spécifiquement sur les pêcheries de capture, principale source de subsistance des populations du bassin inférieur du Mékong.

Dans un deuxième temps, j'explique mon approche analytique, le cadre théorique et la méthodologie choisie. Cette section expose le canevas d'articulation conjointe du cadre analytique de la gouvernance et de la théorie des coalitions de cause, canevas qui guide toute mon analyse de la gouvernance du Mékong.

Par la suite, mon analyse débute avec, en section 3, la Commission du Mékong, et se poursuit en sections 4 et 5, lesquelles abordent respectivement la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, le secteur privé, la société civile et enfin les coopérations régionales alternatives à la Commission du Mékong. Ces éléments sont subséquentement discutés à la section 6. Cette section présente une évaluation des acteurs et une brève discussion des processus et des normes pertinents en regard de la gouvernance du Mékong avant de finalement discuter de l'application de la théorie des coalitions de cause. En dernier lieu les mécanismes de changement et les facteurs d'influence sont résumés.

1. CONTEXTUALISATION

1.1. Le bassin du fleuve Mékong

Carte 1 : Bassin du Mékong (Kuenzer et al. 2014, 2756)

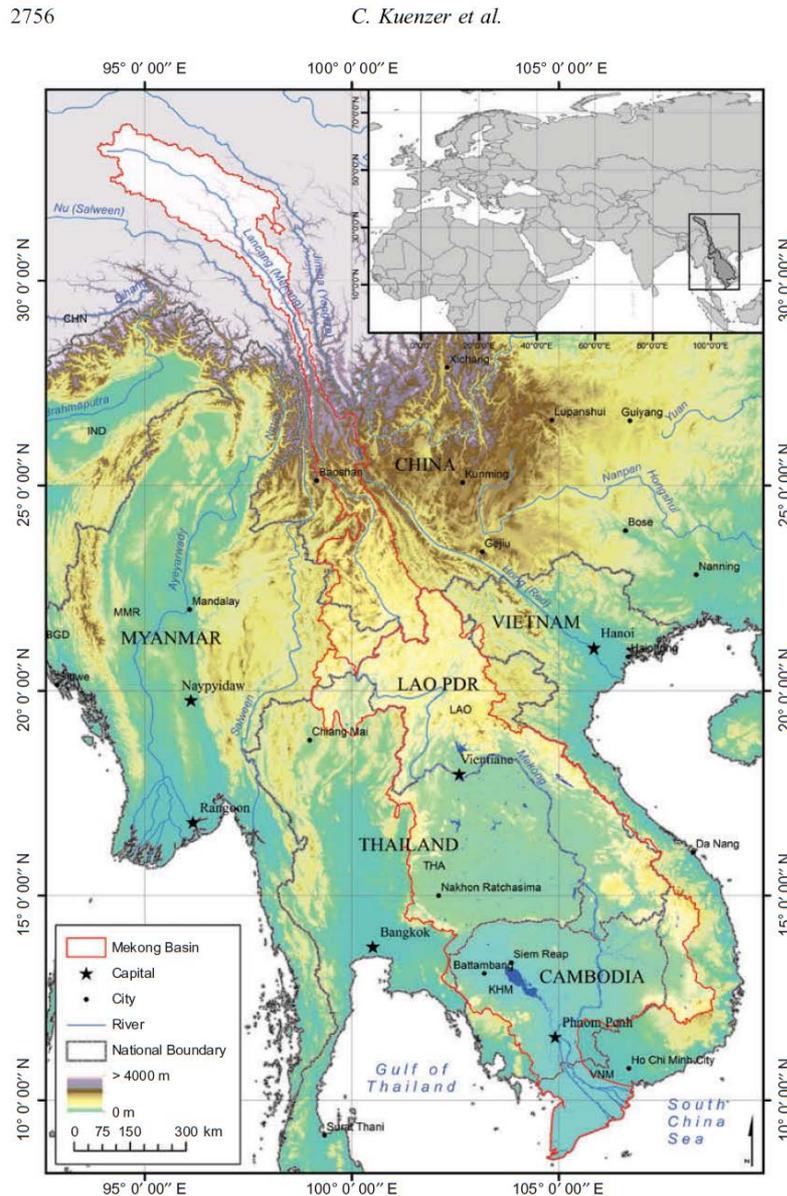


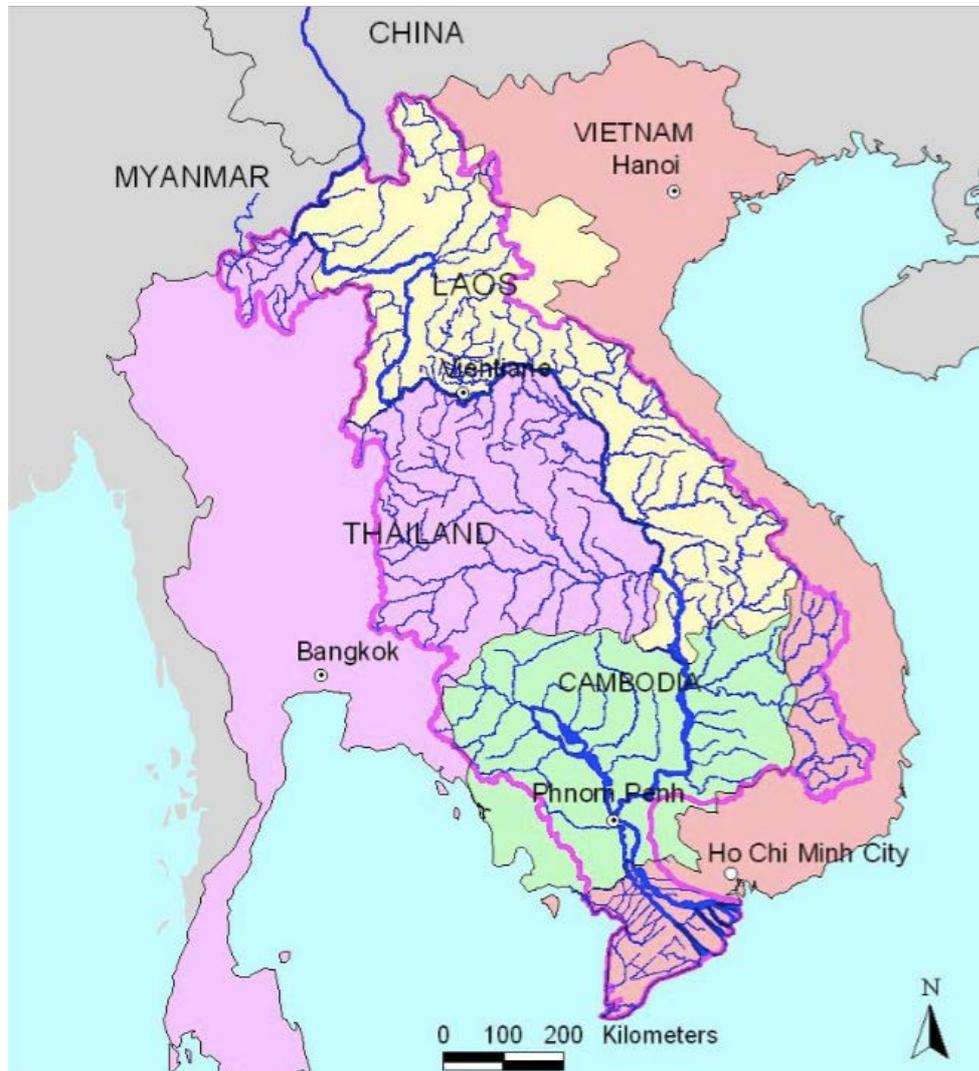
Figure 1. The Mekong Basin – a trans-boundary river basin comprising parts of six countries.

Le bassin versant du Mékong draine une superficie de 810'000 km². Le fleuve prend sa source dans le plateau tibétain (dans l'Himalaya) et poursuit sa course en Chine, avant de pénétrer en Asie du Sud-est continentale. Il finit sa course au Vietnam et se déverse en mer de Chine méridionale. Le cours du fleuve est parfois très accidenté, il compte de nombreux rapides et traverse de profondes gorges. Ses caractéristiques présentent à la fois des avantages (pour l'hydroélectricité par exemple) et des inconvénients (pour la navigation par exemple). Le bassin du Mékong se compose d'une partie supérieure, en Chine, et d'une partie inférieure, qui recouvre, selon des proportions variables, les territoires de la

Birmanie, du Laos, de la Thaïlande, du Cambodge et du Vietnam. Le bassin supérieur est avant tout alimenté par la fonte des neiges, l'inférieur par le régime des moussons. Ainsi, le débit du fleuve montre une variation saisonnière très forte.

La partie supérieure du Mékong traverse la province chinoise du Yunnan. Cette province est l'une des plus pauvres de Chine, sa population est majoritairement rurale, et son PIB par habitant est de moins de 600 dollars par année (Litta 2012, 143).

Carte 2 : Bassin inférieur du Mékong (The Mekong River Commission Secretariat. 2002, 5)



Les pays du bassin inférieur du Mékong demeurent globalement pauvres, sous-développés et ruraux. La population du bassin, actuellement estimée à environ 70 millions d'individus (Litta 2012, 142), connaît une démographie croissante et devrait atteindre plus de 90 millions d'individus d'ici à 2050 (Kirby et Mainuddin 2009). Cette population dépend presque exclusivement des ressources naturelles, et avant tout, piscicoles pour sa survie.

La Birmanie n'est pas incluse dans l'analyse. Le bassin inférieur du Mékong ne représente qu'entre 2 et 4% de son territoire, le pays ne dépend donc à ce titre que de manière moindre

des ressources fournies par cet écosystème (Aquastat 2012, 143; Litta 2012, 152,158; Heinimann et al. 2007, 233).

Les données utilisées dans l'aperçu qui suit sont résumées dans le tableau 2.

Tableau 1 : Données socioéconomiques basiques des pays

Pays	Surface du pays occupé par le bassin du Mékong (%) (Aquastat 2012, 143; Litta 2012, 152)	Population 2013 (millions) (International Monetary Fund 2014)	PIB 2013 PPP US\$ (milliards) (International Monetary Fund 2014)	PIB par habitant 2013 PPP US\$ (unités) (International Monetary Fund 2014)	Population souffrant de pauvreté multidimensionnelle 2014 (%) (United Nations Development Programme 2015)
Laos	85-97	6.770	31.586	4'665	36.82
Cambodge	86	15.087	46.111	3'056	46.79
Thaïlande	36	68.229	964.50	14'136	1.01
Vietnam	20	89.691	474.95	5'295	6.45
Chine	23 (Yunnan)	1'360.763	16'149.093	11'867	5.98

Le Laos est l'un des pays les plus pauvres au monde, et avec le Cambodge, le pays le moins développé du bassin inférieur du Mékong (Litta 2012, 142). En effet, selon le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), plus de 36% de la population souffre de pauvreté multidimensionnelle, c'est-à-dire de privations dans les domaines de la santé, de l'éducation et des conditions de vie. L'économie du pays, tout comme les moyens de subsistance de sa population, repose majoritairement sur l'exploitation des ressources du fleuve Mékong. La dégradation de l'écosystème de ce dernier a donc des impacts importants pour le Laos, tout comme pour le Cambodge (Litta 2012, 157).

Le Cambodge partage en effet beaucoup de caractéristiques avec le Laos. Le bassin du Mékong occupe également la plus grande partie de son territoire et son économie repose principalement sur l'agriculture et le produit de la pêche, tout comme la subsistance de sa population. Celle-ci est deux fois plus importante qu'au Laos (environ 15 millions de personnes) et connaît un taux de pauvreté multidimensionnelle de 47%. L'empreinte du régime de terreur des Khmers rouges (1975-1978) et de la guerre civile qui s'ensuivit restreint aujourd'hui encore le développement économique du pays, qui manque cruellement d'infrastructures de base, notamment électriques (Litta 2012, 142; Mørck Jensen et Lange

2013a, 59).⁴ En effet, le taux d'électrification du Cambodge est le plus bas d'Asie du Sud-est avec moins de 30% des ménages connectés au réseau ; et le prix du KWh y est très élevé (Middleton, Matthews, et Mirumachi 2015, 141; Kaisti et Käkönen 2012, 154).

La Thaïlande est le pays le plus riche de l'Asie du Sud-est continentale (taux de pauvreté multidimensionnelle d'à peine 1%) et son économie est diversifiée. Son PIB PPP par habitant est d'environ 14'000 US\$. Avec un relatif haut degré de développement et un taux de croissance moyen du PIB par habitant de 2.9% entre 1990 et 2012, la Thaïlande a des besoins énergétiques grandissants : satisfaire la demande en électricité est donc un défi. Pour ce faire, considérant d'une part que le potentiel hydroélectrique du pays est déjà bien exploité, et d'autre part l'influence croissante de la société civile sur des ouvrages contestés, la Thaïlande « délocalise » sa production électrique dans les pays riverains, au Laos surtout. Le pays finance en effet, notamment au travers de ses banques commerciales, des projets hydroélectriques à l'étranger avec pour finalité le rachat de la quasi-totalité de leur production électrique.

Le Vietnam est le plus peuplé des quatre pays de la péninsule indochinoise ici considérés, avec une population d'approximativement 90 millions d'habitants. Le PIB PPP par habitant est inférieur à celui de la Thaïlande, mais supérieur à ceux du Laos et du Cambodge. Le taux de population souffrant de pauvreté multidimensionnelle atteint environ 6.45%. L'économie vietnamienne se porte bien avec une croissance moyenne du PIB par habitant de 5.9% entre 1990 et 2012 (UNICEF 2013). De plus, le développement économique est relativement stable depuis le milieu des années 1990, ne connaissant que de faibles variations. En effet, exception faite de l'année 1999, le taux de croissance du PIB vietnamien fut toujours compris entre 5% et 10% entre 1990 et 2012. Le Vietnam est partagé en ce qui concerne le développement hydroélectrique, dans la mesure où il le promeut dans la région des montagnes centrales, mais y est opposé quand il prend place en amont sur le fleuve Mékong. Aussi, le Vietnam a traditionnellement une forte influence sur le Laos, mais celle-ci tend à diminuer depuis que la Chine y a accru sa présence. Ainsi, le développement hydroélectrique qui a lieu au Laos, principalement motivé par les investissements chinois d'abord et thaïlandais ensuite, complique la géopolitique régionale. Le Laos n'aurait pas suivi cette voie au début des

⁴ La problématique liée au droit foncier peut également être citée. En effet, les droits fonciers ont été annulés durant les déportations de masse du régime khmer. Or, les interactions entre les concessions foncières et le développement des infrastructures hydroélectriques sont fortes et donc sujettes à conflits. Cette thématique est hors du cadre de ce travail, mais mériterait une étude approfondie.

années 2000, lorsque l'influence vietnamienne était encore très forte (Interviewé n° 7 2016). En d'autres termes, et plus généralement, « (...) la politique bilatérale privilégiée par la Chine avec chaque pays d'Asie du Sud-Est isole le Vietnam » (Delahaye 2013, 94).

La Chine, en se basant sur le PIB mesuré en parité de pouvoir d'achat en 2013, est le pays le plus riche du bassin du Mékong : son PIB est en effet plus de dix fois supérieur au PIB PPP combiné des États du bassin inférieur du Mékong (Birmanie non comprise). De par son développement économique, la croissance de sa population et son enrichissement, etc. la Chine fait aujourd'hui face à des problèmes environnementaux croissants. Ceci est notamment le cas de l'alimentation en eau du nord du pays, densément peuplé et industrialisé. Ce manque d'eau, couplé à des pratiques de gestion peu développées et à la pollution (45% de l'eau est considérée impropre à la consommation (China Water Risk 2010, 2)), représente donc un enjeu. En conséquence, des projets de déviation des eaux du Huang He (fleuve Jaune), ou du Yangzi Jiang (fleuve Bleu), sont à l'étude (Shiji Zhoukan 2012) d'une part, et l'intérêt du Mékong dans la production d'hydroélectricité est croissant d'autre part. Dans un contexte où la demande énergétique du pays est grandissante, l'intérêt majeur de la Chine pour le Mékong est à voir dans son potentiel hydroélectrique. De plus, l'impact en termes d'émissions de dioxyde de carbone de l'hydroélectricité est faible et représente donc une source énergétique dont l'attrait est intéressant face au poids de plus en plus important que prennent les considérations de politique environnementale.

La province du Yunnan est au centre de la stratégie hydroélectrique chinoise. En effet, la géographie de cette région est idéale pour la construction de grands barrages (Litta 2012, 156). Ainsi, sur le cours du Lancang (nom donné à la partie chinoise du Mékong), en date du 13 novembre 2014 (données plus récentes vérifiées par l'Organisation non gouvernementale International Rivers), neuf projets de barrages sont planifiés, cinq sites sont en préparation, cinq barrages sont en construction et sept sont achevés (International Rivers 2016c). Il est estimé que le projet des barrages en cascade sur le Lancang devrait produire 15'600 MW, soit presque autant que le barrage des Trois Gorges qui en produit 18'300 (Cronin 2009, 154). Le développement de l'hydroélectricité est l'une des clés du programme de développement infrastructurel à long terme (2000-2050) de la Chine, programme dénommé « Go West » (Cronin 2009, 149).

1.2. Les barrages comme outil de développement

Les barrages sont des structures symboliques du progrès, des icônes du développement économique et des avancées scientifiques (McCully 1996, 1-3). Ils s'inscrivent dans une représentation duale de la nature : au travers de leur gigantisme, les barrages renvoient au corpus symbolique de la toute-puissance du progrès qui a permis à l'homme de dominer la nature par le biais de la science et de sa rationalité technique (McCully 1996, 237; Hufty et Aubertin 2007, 142). Plus encore, le prestige associé à de telles infrastructures transparait sur son promoteur, traditionnellement l'État, ce qui participe à la fois à la relégation au second plan des impacts négatifs qui y sont associés et au renforcement du discours développementaliste. En effet, dans cette perspective, un cours d'eau dont le potentiel, surtout hydroélectrique, n'est pas utilisé est présenté comme « perdu » : la valeur de la ressource en eau ne se réalise que par son exploitation, c'est-à-dire son contrôle (et non sa simple utilisation) (McCully 1996, 237).

Cette domination de la nature est intimement liée à une vision occidentale du développement, qui s'inscrit dans un cadre normatif, voire prescriptif (notamment à travers des programmes d'ajustement structurel par exemple) et qui s'articule autour des notions de libéralisme, de libre-échange, etc. : le développement est avant tout économique. Sneddon et Fox (2012) rappellent à propos que l'une des caractéristiques du capitalisme réside dans la volonté de contrôle des dynamiques écologiques dans l'objectif d'améliorer les capacités productives d'un écosystème (Sneddon et Fox 2012, 282 en s'appuyant sur; Goodman, Sorj, et Wilkinson 1987; Harvey 1996; O'Connor 1998; Escobar 1995). Dans cette vision, qui s'affirme au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'usage des cours d'eau à des fins autres que la navigation (c'est-à-dire prioritairement pour la production d'électricité) prend de l'ampleur (Matthews et Geheb 2015b, 2).

Dès les années 1970, la prise de conscience face aux problèmes environnementaux globaux est prégnante. Les questions environnementales sont de plus en plus discutées sur la scène internationale (publication de « The Tragedy of the Commons » d'Hardin en 1968, Conférence de Stockholm de 1972, rapport « Halte à la croissance ? » du Club de Rome de 1972, etc.) et la notion de développement évolue vers une mouture durable (rapport Brundtland de 1987, conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement

de 1992, etc.).⁵ Parallèlement, les contestations vis-à-vis des barrages croissent et leurs impacts, aussi bien environnementaux que sociaux, se publicisent (McCully 1996, 242). Il n'empêche, le rythme de leur construction demeure intense. Alors que le monde comptait moins de 5'000 grands barrages (c'est-à-dire dont la hauteur est au minimum de 15 mètres) avant 1950 (McCully 1996, 3), il en est dénombré plus de 58'000 aujourd'hui (Commission Internationale des Grands Barrages 2016).

Les barrages représentent un outil de politique clientéliste parfait – « the pork *par excellence* » selon McCully (1996, 242). Premièrement, ils sont faciles à justifier : réduction des inondations, amélioration de l'irrigation, production d'électricité, ouverture de potentielles nouvelles voies navigables, sites touristiques possibles, etc. Deuxièmement, leur construction et leur opération se déroulent sous le contrôle de quelques acteurs puissants, souvent une élite bureaucratique, politique ou économique qui dispose d'ores et déjà d'importantes ressources et capacités (McCully 1996, 237, 242). Dans le cadre des États-Unis d'Amérique, Marc Reisner avance que les barrages sont « (...) the oil that lubricated the nation's legislative machinery » (Reisner 1993, 174 cité par ; McCully 1996, 242).

Ce travail se concentre principalement sur l'aspect hydroélectrique de la promotion des barrages dans le bassin du Mékong. Ainsi, les termes barrages et infrastructures hydroélectriques sont utilisés sans distinction. Aussi, seuls les grands barrages sont considérés, c'est-à-dire les barrages dont la hauteur est d'au minimum de quinze mètres, selon l'usage de l'industrie des barrages (McCully 1996, 3; International Rivers 2016a).⁶

Dans ce contexte, le développement hydroélectrique sur le fleuve Mékong prend une réelle ampleur avec l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale (voir Lacroze 1998 pour une revue des différents plans d'aménagement du Mékong depuis 1957; Matthews et Geheb 2015b, 2), mais peu de barrages voient toutefois le jour au 20^e siècle, à la fois pour des raisons politico-financières (instabilités régionales, guerres, etc.) et biophysiques (terrains parfois difficiles et défis techniques) (Lebel, Garden, et Imamura 2005; Jacobs 1995). Le potentiel du fleuve demeure aujourd'hui « sous-exploité » (Kuenzer et al. 2013), bien que 36 barrages, tous à des

⁵ Voir Hufty et Aubertin (2007) aux pages 145 à 147 pour un aperçu plus détaillé.

⁶ D'autres critères peuvent être utilisés, comme la capacité de leur réservoir de stockage ou encore ou leur potentiel de production électrique. Ces critères sont plutôt utilisés dans la définition des *major dams* que des *big dams* (ici traduits par grands barrages).

fins hydroélectriques, aient été construits entre 1990 et 2012 dans le bassin inférieur du Mékong (Merme, Ahlers, et Gupta 2014, 22).

Avec la fin de la guerre civile au Cambodge (Accords de Paris de 1991), les obstacles politico-militaires qui entravaient jusque-là le développement infrastructurel du fleuve sont levés et une relative stabilité politique régionale se dessine (Bakker 1999, 213). Dans ce cadre, l'hydroélectricité est présentée d'une part comme l'unique moyen de générer rapidement des liquidités et des investissements en grande quantité dans un contexte de croissance économique et, d'autre part, comme à même de satisfaire l'explosion de la demande en énergie, notamment en Thaïlande, tout en constituant une alternative préférable à l'exploitation d'autres ressources moins renouvelables (Bakker 1999). Dès lors, les barrages sont avant tout promus à des fins hydroélectriques. En effet, la production d'électricité dans le contexte d'une demande en énergie croissante est une priorité (Lacroze 1998, 197).

Puis, dès les années 1995, le développement hydroélectrique connaît de nouveaux obstacles. En 1997, la crise financière asiatique amène à une très forte dévaluation des monnaies des pays d'Asie du Sud-est, ce qui influence négativement les plans de développement hydroélectrique (Matthews et Geheb 2015b, 8)

Dans le même temps, la Banque mondiale coupe, sous la pression des Organisations non gouvernementales, ses financements pour les barrages. La Banque mondiale établit également en 1998, de concert avec l'Union internationale pour la conservation de la nature, la Commission mondiale des barrages. Le rapport final de cette Commission, publié en novembre 2000, établit, en résumé, des recommandations sur le développement des barrages de grande envergure. La Banque mondiale n'a au final jamais adopté les directives de la Commission, mais a tout de même adopté des procédures de soutenabilité, ce qui l'a amené à se concentrer davantage sur un rôle de facilitation des investissements en place et lieu d'un engagement plus direct (Mørck Jensen et Lange 2013a, 39). Ainsi, la Banque mondiale a, bien que ce soit sous d'autres modalités, repris ses activités dans la région du Mékong au milieu des années 2000, au profit d'un changement de tendance.⁷ Ceci a participé de l'ouverture du secteur hydroélectrique aux investissements privés. Le développement hydroélectrique revient alors sur le devant de la scène (Matthews et Geheb 2015b, 8; Nakhoda 2011, 121).

Depuis 2007, une véritable accélération du développement des barrages, surtout à des fins hydroélectriques, a lieu dans la région du Mékong (Friend, Arthur, et Keskinen 2009, 307). Les

⁷ Le début des années 2000 est également marqué par l'engouement généralisé autour des énergies propres et renouvelables, une disponibilité en capitaux accrue et une demande croissante en électricité.

raisons de ce renouveau sont multiples. Dès 2005, la Banque mondiale a réinvesti le champ du développement hydroélectrique en s'impliquant financièrement dans la construction du barrage de Nam Theun 2 en Thaïlande. Une année plus tard, en 2006, la Banque lance un appel à l'expansion de l'exploitation hydroélectrique du fleuve Mékong, arguant que seuls 10% de son potentiel est utilisé (Matthews et Geheb 2015b, 8). La même année la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement publient la Mekong Water Resources Assistance Strategy (MWRAS), qui participe à légitimer le développement hydroélectrique dans le bassin du Mékong.

De nos jours, plus de 100 grands barrages sont planifiés sur le fleuve Mékong et ses principaux affluents (Kaisti et Käkönen 2012, 150). L'argumentaire des promoteurs repose principalement sur la rationalité économique du développement de la ressource en eau, qui mènera *in fine* à une plus grande croissance économique et donc à un meilleur bien-être social. Cette dynamique, généralement décrite en des termes techniques, scientifiques et soi-disant neutres, sert bien souvent de paravent à un processus de sécurisation de la ressource, et partant au jeu de pouvoir entre les différents acteurs impliqués.

1.3. L'importance des pêcheries de capture et les impacts des barrages

La durabilité des pêcheries de capture est intimement liée au maintien de l'intégrité écosystémique du bassin du Mékong, et reflète l'importance d'une gouvernance avertie de la ressource en eau. L'exemple des pêcheries de capture illustre ici l'importance du maintien de l'intégrité écosystémique du bassin du Mékong.

Entre 1 et 2.6 millions de tonnes de poissons sont pêchés chaque année dans le bassin du Mékong, ce qui en fait la zone de pêche intérieure la plus productive au monde (Kirby et Mainuddin 2009, 138; Baran et Myschowoda 2009, 227; Matthews et Geheb 2015b, 1; Friend, Arthur, et Keskinen 2009; Sneddon et Fox 2012). La valeur économique annuelle de cette ressource s'établit entre un 1.4 et 3 milliards de dollars en se basant sur le produit de la première vente. Geheb, d'après une étude dirigée par Hortle sous les auspices de la Commission du Mékong (Hortle 2007), avance des valeurs comprises entre 2.9 et 7 milliards de dollars (Matthews et Geheb 2015b). Si la valeur du marché de détails est considérée, ces chiffres sont évidemment plus élevés (Barlow et al. 2008, 21; Friend, Arthur, et Keskinen 2009, 311). Dugan (2008) annonce une valeur comprise entre 5.5 et 9.4 milliards de dollars par année (Dugan 2008 cité par; Sneddon et Fox 2012, 286). Aussi, Sarkkula et al. (2009)

estiment que la plupart des évaluations économiques de la valeur de cette ressource tendent à la sous-évaluation (Sarkkula et al. 2009, 239-42).

Outre son importance économique pour toute la région, le poisson est également très important en termes de consommation totale de protéines pour la population, puisque, dans le milieu rural, chaque personne en mange environ 30 à 40 kilos par année (jusqu'à 65 kilos au Cambodge (Kirby et Mainuddin 2009, 138)), satisfaisant ainsi entre 47 et 80% (entre 27 et 78% selon Friend and Blake (2009)) de leurs besoins en protéines (Baran et Myschowoda 2009, 227; Pukinskis et Geheb 2012, 1). Au Cambodge, cette proportion atteint jusqu'à 80% (Kuenzer et al. 2013).

La pêche permet également de dégager un revenu monétaire par la vente des surplus de poissons, et d'ainsi satisfaire d'autres besoins. Environ 25% des ménages ruraux du bassin inférieur perçoivent un revenu par le biais de la vente des surplus de poissons (Pearse-Smith 2012, 68). À ce titre, les pauvres sont substantiellement plus dépendants de la pêche et de ce fait beaucoup plus vulnérables (Garaway 2005). Le déclin des pêcheries (dont le degré n'a toutefois pas été établi (voir Baran et Myschowoda 2009)), mène donc à des impacts importants en terme nutritionnel (Pukinskis et Geheb 2012, 2), et, partant, menace la sécurité d'existence des moins résilients.

En effet, « [t]he Mekong is the lifeblood, the life source, for millions of people. You cannot afford to make any big mistakes with the Mekong » (Blake 2001, 4-5). Pour nuancer ce propos, il convient de souligner que l'ampleur de ce « big » est sujette à controverses : le caractère récent de la plupart des ouvrages hydroélectriques de grande envergure ne permet pas de considérer des périodes temporelles étendues et la disponibilité des données demeure un obstacle (Hecht et Lacombe 2014).⁸ Aussi, selon une étude menée par un expert indépendant, les populations pratiquent de manière importante la pêche dans des zones humides, où les espèces de poisson ne sont pas migrantes (Interviewé n° 6 2016). Selon ce même expert, la production agricole a explosé ces dernières années, et devient ainsi un substitut croissant à la pêche. Ainsi, le développement hydroélectrique menace avant tout les populations les plus vulnérables et les plus pauvres du bassin, soit environ cinq millions de personnes (Interviewé n° 6 2016). Les populations les plus vulnérables subissent les conséquences les plus

⁸ Pour un état étendu des connaissances actuelles, voir Hecht et Lacombe (2014) ; Pukinskis et Geheb (2012).

négatives du développement hydroélectrique, alors que les acteurs les plus puissants en amassent l'essentiel des bénéfices (Kuenzer et al. 2013).

Les infrastructures hydroélectriques ont d'ores et déjà eu des impacts sur l'environnement naturel et social du bassin inférieur du Mékong, et ces impacts sont potentiellement en augmentation à mesure que la construction des barrages se poursuit (Pearse-Smith 2012; Ziv et al. 2012; Xue, Liu, et Ge 2011; Kuenzer et al. 2013; Sarkkula et al. 2009). Certains auteurs qualifient même les impacts sur la productivité piscicole et la biodiversité de catastrophiques (Ziv et al. 2012, 5609).

Les impacts environnementaux des barrages peuvent être catégorisés en deux ensembles, le premier relatif aux impacts dus à l'existence même du barrage et de son réservoir, le second relatif au mode de fonctionnement du barrage (McCully 1996, 30). La conséquence la plus importante des infrastructures hydroélectriques réside dans la fragmentation de l'écosystème, lequel s'articule autour du cours d'eau dont des sections ont alors été « bétonnées ». Les barrages modifient les conditions fondamentales sur lesquelles repose l'écosystème, menant presque inévitablement à une perte en biodiversité (McCully 1996, 31). À ce propos, McCully avance que les barrages sont la cause prépondérante de l'extinction (ou de la voie d'extinction) d'environ un quart des espèces de poissons d'eau douce (McCully 1996, 7).

Selon les conclusions de l'évaluation environnementale stratégique de 2010 demandée par la Commission du Mékong et menée par l'ICEM (International Center for Environmental Management), le système hydrologique du bassin inférieur montre des signes de transformation de ses caractéristiques fondamentales, et ce du fait des impacts cumulés du développement hydroélectrique (ICEM 2010). Ces transformations restreignent avec une importance croissante la productivité de l'agriculture et des pêcheries, menaçant ainsi la sécurité alimentaire et économique de dizaines de millions de personnes (Pearse-Smith 2012; Dugan et al. 2010; Kirby et Mainuddin 2009). Welcomme et al. (2010) pointent d'ailleurs les « sérieuses incompréhensions sur l'ampleur, les avantages et la durabilité des pêcheries de capture, [incompréhensions] qui limitent l'efficacité des politiques nationales et internationales pour leur gestion, ce qui compromet leur avenir » (Welcomme et al. 2010, 2881. Traduit par mes soins). En effet, bien que les connaissances sur les pêcheries dans le bassin du Mékong se soient rapidement amassées ces dernières décennies, il demeure des sujets encore largement sous-étudiés par la communauté scientifique (Sneddon et Fox 2012, 287).

L'impact des barrages sur les pêcheries revêt une importance particulière, car il renforce le déclin de la productivité du secteur, amorcé dans les années 1940 (Snidvongs et Teng 2006).

Ce déclin ne résulte toutefois pas principalement, comme à l'accoutumée, de la surpêche⁹ (sauf en ce qui concerne le Tonlé Sap) (Sneddon et Fox 2012, 283). En effet, bien plus que l'intensité de la pêche et le nombre de pêcheurs (certes en augmentation) la productivité des pêcheries dans le bassin inférieur du Mékong repose principalement sur trois facteurs : la migration des poissons, le régime hydrologique et la qualité des plaines inondables (Baran et Myschowoda 2009; Kirby et Mainuddin 2009). Ces facteurs subissent les conséquences négatives de la transformation de l'équilibre écosystémique du bassin, transformation dans laquelle le développement hydroélectrique joue un rôle de premier ordre.

Les espèces migrantes équivalent à 87% des espèces de poisson connues du bassin du Mékong (Baran et Myschowoda 2009, 230; Hecht et Lacombe 2014, 3) et représentent 70% des poissons consommés dans sa partie inférieure (Barlow et al. 2008, 17). Les poissons adultes migrent en amont pour frayer, et les poissons juvéniles se dirigent par la suite en aval, vers les plaines inondables. Ces migrations sont déclenchées par les variations du niveau de l'eau (Hecht et Lacombe 2014).

En lien avec le régime hydrologique du bassin, trois facteurs influencent la productivité des pêcheries. Premièrement, plus le niveau des crues est haut, plus la superficie des plaines inondées est grande et donc au plus les poissons juvéniles (qui migrent justement dans les plaines inondables) bénéficient d'espace pour se nourrir. Deuxièmement, plus la durée des crues est longue, plus les poissons disposent de temps pour croître dans un environnement optimal. Troisièmement, si les poissons juvéniles arrivent dans les plaines inondables quand celles-ci sont déjà inondées, alors leur taux de survie est meilleur : le synchronisme des crues joue donc un rôle important.

Enfin, il est essentiel que les plaines inondables soient accessibles aux poissons, c'est-à-dire qu'elles demeurent connectées au reste du système hydrologique du Mékong. Ces dernières fournissent de la nourriture en abondance aux poissons juvéniles (Kummu et Sarkkula 2008; Sarkkula et al. 2009).

Or, ces trois ensembles de facteurs sont affectés par les barrages, lesquels (1) modifient le régime hydrologique du Mékong et de ses affluents, (2) constituent un obstacle à la

⁹ Un ancien haut responsable au sein de la MRC se départit néanmoins passablement de cette assertion, arguant que toute la problématique de l'eau dans le Mékong est d'abord et avant tout l'explosion démographique et la surpêche (Interviewé n°8 2016).

connectivité entre les différents environnements naturels et (3) retiennent les sédiments et nutriments qui font des plaines inondables de riches écosystèmes (Barlow et al. 2008).

Les barrages font ainsi premièrement obstacle à la migration des poissons, ce qui circonscrit la fraie des adultes ainsi que le parcours des juvéniles vers les plaines inondables. Deuxièmement, le rythme des crues est modifié (l'eau est stockée derrière les barrages pendant la mousson et relâchée durant la saison sèche).¹⁰ Or, la migration des poissons vers l'aval pour se reproduire est déclenchée par les crues. En conséquence, les schémas de migration des poissons sont forcés à l'adaptation (Kang et al. 2009, 406). Troisièmement, les sédiments charriés par le fleuve, auxquels sont attachés les nutriments dont se nourrissent les poissons, restent bloqués derrière les barrages. Il en résulte que la capacité de transport des sédiments du fleuve est supérieure à la quantité de sédiments disponibles, ce qui renforce l'érosion du lit du fleuve. À terme, un élargissement latéral du lit est envisageable, ce qui peut modifier le régime d'écoulement des eaux (Kummu et Varis 2007, 282). Aussi, les terres agricoles perdent en productivité, car, une fois inondées, elles profitent moins du fertilisant naturel qu'est le limon (une formation sédimentaire).

De nombreux autres impacts existent, comme l'imprévisibilité des relâchements d'eau due aux opérations du barrage, mais leur spécification dépasse le cadre de ce travail.

De multiples mesures d'atténuation de ces impacts sont disponibles, mais à ce jour aucune n'est la panacée. Les plus courantes sont ici brièvement présentées. La constitution de pêcheries en réservoirs, c'est-à-dire dans les bassins de retenue des barrages, n'est pas appropriée. En effet, sur les 160 espèces de poissons du Mékong, seules neuf sont connues pour être capables de vivre en réservoirs (Baran et Myschowoda 2009, 231), et cela ne compenserait pas les pertes (Kirby et Mainuddin 2009, 135). De plus, et ce même en posant l'hypothèse du succès des pêcheries en réservoirs, rien ne garantit pour autant l'accès à ces réservoirs aux populations concernées, ni d'ailleurs que ces dernières disposent des connaissances techniques et du matériel nécessaire à ce type de pêche (McCully 1996, 154).

Les trappes, pour que les poissons puissent passer au travers des barrages, sont inadaptées, car elles ne sont pas conçues pour des migrations d'une telle envergure, à la fois en termes de diversité d'espèces et de nombre d'individus (Dugan et al. 2010, 345). Or, la diversité des espèces, outre sa valeur intrinsèque, revêt également une fonction socio-économique particulière. En effet, « la diversité des espèces, des variétés d'habitats et la

¹⁰ Je ne discute pas ici des possibilités d'irrigation qui peuvent en découler.

variation des prises au fil du temps et de l'espace rendent la pêche de capture accessible à un large éventail de personnes, assurant ainsi un degré élevé de participation (...) dans la pêche » (Hortle, Lieng, et Valbo-Jorgensen 2004. Traduit par mes soins. Cité par; Sneddon et Fox 2012, 286).

Le tableau ici-bas résume les caractéristiques principales des relations d'interdépendance et de pouvoir entre les pays riverains du bassin inférieur du Mékong. Ces éléments ressortent d'un travail de séminaire écrit en janvier 2015 (Germann, 2015, « Hydrohégémonie dans le bassin du Mékong, un état des lieux en 2014 »).

Tableau 2 : Caractéristiques et intérêts généraux des pays

Laos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Énorme potentiel hydroélectrique sur le Mékong (20'000 MW)¹¹ ➤ Développement de l'hydroélectricité (« batterie de l'Asie du Sud-est ») ➤ État « pivot » ➤ Dépendance financière (Chine et Thaïlande surtout)
Cambodge	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sécurité alimentaire (importance des pêcheries) ➤ Intégrité du système hydrologique (surtout du lac Tonlé Sap) ➤ Développement de l'hydroélectricité ➤ Dépendance financière (Chine surtout)
Vietnam	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sécurité alimentaire fortement liée au delta du Mékong ➤ Pays le plus en aval : subit le plus fortement les conséquences du développement hydroélectrique. Mais a toutefois développé des barrages sur les affluents, dont certains sont sujets à controverses (bassin du Sesan-Srepok-Sekong) ➤ Préservation du système hydrologique ➤ Pour une gouvernance régionale forte ➤ Supporte la Convention des Nations Unies sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation

¹¹ 20'000 MW équivalent à 43'800 GWh. La consommation électrique annuelle totale au Laos s'élève (chiffres de 2013) à 2'400 GWh. Le potentiel hydroélectrique sur le fleuve Mékong au Laos représente donc un peu plus de 18 fois la consommation annuelle totale (Bui et Asian Development Bank 2013, 2). En termes de revenus, l'hydroélectricité représente une part croissante du PIB, et il est estimé que « Dès 2015, les rentrées fiscales dégagées par la filière hydro-électrique dépasseront celles qui proviennent des activités minières » (Direction générale du Trésor (France) 2014, 3).

Thaïlande	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Demande croissante en électricité ➤ Développement de l'hydroélectricité ➤ Rôle de financier croissant (surtout au Laos) ➤ Pour une gouvernance régionale faible ➤ Marge de manœuvre relativement plus importante du fait de la diversité et du niveau de développement économique ➤ Société civile de plus en plus influente
------------------	---

En conclusion, le fleuve Mékong revêt une importance majeure pour la sécurité alimentaire régionale. Or, le développement des infrastructures hydroélectriques sur son cours principal et ses affluents représente une menace à la biodiversité, et *in fine* à la vie de millions de gens (Blake 2001, 4-5). Ce travail a pour objectif d'analyser ce paradoxe en postulant qu'il existe un découplage entre d'une part le maintien de l'intégrité écosystémique du bassin, (dont dépendent les pêcheries de capture et partant la durabilité des moyens de subsistance), et d'autre part le développement d'infrastructures hydroélectriques.

Selon mon hypothèse, la gouvernance du fleuve Mékong, qui s'articule autour d'une diversité d'acteurs et répond à des dynamiques multiples, participe du renforcement de ce découplage. Il s'agit alors d'analyser cette gouvernance. Pour ce faire, je mobilise conjointement le cadre analytique de la gouvernance (GAF) et la théorie des coalitions de cause (ACF).

2. CADRE DE RECHERCHE

Je postule que le découplage présenté plus haut est facilité par l'existence d'une gouvernance du fleuve Mékong au niveau transnational. Cette gouvernance se déroule principalement au sein de la Commission du Mékong. Cet organe est intergouvernemental, mais subit les influences de nombreux acteurs. Aussi, d'autres lieux d'interaction, tel notamment le programme de la Région du grand Mékong de la Banque asiatique de développement, participent à la gouvernance du fleuve. Ainsi, pour saisir quelles sont les logiques qui sous-tendent ce découplage, son potentiel d'évolution et les facteurs de changement y relatifs, il s'agit d'identifier quels sont les acteurs en présence, comprendre leurs interactions et évaluer leurs influences respectives.

Dans un premier temps, le caractère polysémique de la notion de gouvernance est brièvement présenté ainsi que le cadre analytique de la gouvernance (GAF) et la théorie des coalitions de cause (ACF). Le GAF propose des outils qui permettent de délimiter les contours de la gouvernance et d'ainsi pouvoir, entre autres, identifier et caractériser ses acteurs. L'ACF propose, en des termes ici très simplifiés, un modèle du changement politique basé sur l'interaction de coalitions au sein d'un sous-système politique spécifique. Puis, dans un deuxième temps, j'expose le canevas d'articulation conjointe du cadre analytique de la gouvernance et de la théorie des coalitions de cause, avant de finalement présenter la méthodologie de ce travail.

2.1. La gouvernance au centre du découplage

S'intéresser à la gouvernance du fleuve Mékong permet de mettre en perspective les protagonistes du jeu de pouvoir autour de la ressource en eau, laquelle est un enjeu stratégique majeur du 21^e siècle (Delahaye 2013, 99). En effet, les activités humaines liées à l'eau, et plus spécifiquement au développement d'un bassin fluvial, sont intrinsèquement politiques (Mollinga 2008; Gupta, Pahl-Wostl, et Zondervan 2013; Molle 2009). Il convient donc de mettre en évidence les principales compréhensions du terme de gouvernance avant de proposer un cadre analytique qui définit cette notion et présente des outils à même de l'étudier.

2.1.1. La notion de gouvernance

La gouvernance est un « quelque chose d'un fourre-tout (...) » (Mehta 1999, 18), un concept, une notion dont aucune définition unique ne semble faire consensus et qui souffre d'un manque de cohérence dans son utilisation (Hufty 2007, 1). Plusieurs compréhensions et évolutions du terme existent, dont voici un bref survol des principales.

Dans sa mouture appliquée aux relations internationales, sous la dénomination de gouvernance mondiale, la gouvernance « permet d'appréhender le processus d'élaboration de ces accords [conventions internationales, accords régionaux, etc.] destinés à résoudre des problèmes de coordination en dehors de l'autorité centralisatrice d'un État » (Rosenau et Czempiel 1992 cité par; Hufty 2007, 6). Le caractère normatif de cette utilisation du concept de gouvernance prévaut : il est mobilisé avant tout dans le cadre de la résolution des problèmes de coopération et suppose donc le consensus.

La gouvernance des organisations, autre variante conceptuelle, présente un aspect normatif similaire dans son objectif de réduction des coûts de transaction, par le biais notamment de « Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE » (OCDE 2015).

Enfin, la Banque mondiale, à la fin des années 1980, utilise la gouvernance comme un outil méthodologique qui a pour objectif d'identifier les lieux de pouvoir et la manière dont celui-ci est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays, en vue de son développement. Néanmoins, la gouvernance tend rapidement à ne plus être utilisée comme un outil méthodologique, mais plutôt comme un cadre normatif. En effet, avec l'adoption de critères pour juger de la « bonne » gouvernance d'un pays, « son usage se réfère à ce qui "devrait être" et non à ce qui "est" » (Hufty 2007, 3). Cette compréhension est largement présente dans la littérature des études internationales et du développement et au sein des organisations de coopération au développement. La bonne gouvernance est en effet, entre autres, étroitement liée à des considérations de capacité étatique, de qualité des gouvernements, ou encore de gestion de ressources partagées (Rothstein 2012). La compréhension même du caractère normatif de la bonne gouvernance varie, ce qui a mené à de nombreuses critiques. Un questionnement récurrent réside par exemple dans la légitimité de l'applicabilité de critères normatifs similaires à une variété de situations distinctes.

La gouvernance est donc un véritable concept polysémique, qui connaît des dissensions d'interprétation au sein même de certaines de ses compréhensions, lesquelles ici présentées n'en sont qu'un aperçu.

Dans le domaine de l'eau, le terme de gouvernance se confond souvent avec celui de gestion, tout autant fouillis et générique et qui inclut l'utilisation de l'eau, son allocation, sa

distribution, sa gouvernance, sa régulation, etc. (Mollinga P. 2008). Chacun privilégie la définition qui lui semble la plus pertinente, la plus intéressante, pour son propos.

Le CDRI (Cambodia's Leading Independent Development Policy Research Institute), dans un document de 2008, distingue ainsi la gestion de la gouvernance de par son caractère technique, financier et se référant à un ensemble d'arrangements institutionnels qui ont pour objectif l'atteinte d'une utilisation efficiente de la ressource en eau à des fins de développement, y inclus d'équité, de soutenabilité et de croissance économique. À l'inverse, la gouvernance est à voir dans les arrangements sociaux relatifs à l'eau, comme notamment les questions d'action collective, de transparence et de participation qui influent sur une meilleure gestion de la ressource (Phalla et al. 2008, 8).

Le Global Water Partnership rejoint à plusieurs égards cette compréhension des termes de gestion et de gouvernance. En effet, la gouvernance est définie comme l'ensemble des systèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs en place qui ont pour vocation de gérer la ressource en eau et de fournir les services y relatifs (Global Water Partnership 2016).

Il existe ainsi de multiples compréhensions de ce qu'est la gouvernance de l'eau, que je ne vais pas développer ici.¹² Dans ce travail, j'utilise la compréhension du terme gouvernance avancée par le Global Water Partnership.

2.1.2. Le cadre analytique de la gouvernance (GAF)

Le cadre analytique de la gouvernance (GAF) écarte l'aspect normatif de la gouvernance et « [la] désigne [comme] une catégorie de faits sociaux, à savoir les processus d'interaction et de prise de décision entre les acteurs impliqués dans un problème collectif, processus qui mènent à la création, au renforcement ou à la reproduction de normes et d'institutions¹³ sociales » (Hufty 2011, 405). La gouvernance relève ainsi avant tout d'un processus. Dans ce

¹² Pour une brève et concise revue de la littérature à ce propos, voir Araral et Wang (2013).

¹³ Institutions en tant que systèmes récurrents de normes sociales qui orientent et sanctionnent les actions des individus et des groupes. Ce concept est différent du concept d'organisation, qui a du personnel, une structure reconnue, une hiérarchie, une répartition du travail, des ressources et un objectif (Hufty 2007, 11).

Les organisations ne représentent donc qu'une forme institutionnelle parmi d'autres (Hufty et Aubertin 2007, 144).

travail, la gouvernance est aussi comprise en tant que structure, en tant qu'elle répond à certaines modalités d'organisation et d'interaction entre les différentes parties prenantes.

Ainsi définie, la gouvernance satisfait à six critères : réaliste (ni normative ni prescriptive), interdisciplinaire, réflexive (et qui assume l'impossibilité d'une neutralité complète du chercheur), comparative et généralisable (la gouvernance peut être observée à toute époque et dans toute société), et sixièmement opérationnelle (pour plus de détails, voir Hufty 2011).

Cinq outils analytiques composent le GAF : enjeux, normes, acteurs, points nodaux et processus. Ils sont ici brièvement définis et par la suite développés dans le cadre de leur articulation conjointe avec la théorie des coalitions de cause. Les tenants et aboutissants de la gouvernance constituent les enjeux. Les normes sont à voir sur deux plans distincts, mais connectés : elles constituent les règles du jeu et permettent de déterminer qui définit ces règles et comment (Hufty 2007, 15). Les normes sont à la fois le produit et le cadre de l'action collective des acteurs : cette dynamique est expliquée à travers le concept d'agent-structure (Bourdieu 2010; Wendt 1987; cités par Hufty 2011, 409). L'action collective découle des interactions entre les acteurs, que celles-ci soient coopératives ou conflictuelles. Les acteurs (ou parties prenantes – les deux termes sont ici utilisés de manière similaire) sont des individus ou des groupes dont l'action collective entraîne la formulation de normes (ou de règles du jeu, ou de décisions) (Hufty 2011, 407). Ces acteurs participent à un jeu de pouvoir au travers de leurs interactions. Les points nodaux sont les interfaces physiques ou virtuelles où convergent les problèmes, les processus, les acteurs et les normes (Hufty 2011, 407). Un point nodal est donc le lieu d'interaction entre les acteurs. Selon le niveau d'analyse, un point nodal peut constituer un acteur en soit. Dans le cadre de ce travail, la Commission du Mékong, la coopération Lancang-Mékong, et plus largement les coopérations régionales constituent des acteurs et des points nodaux. En effet, dans la mesure où ces coopérations sont le lieu d'interaction de plusieurs acteurs (leurs pays membres principalement), elles constituent des points nodaux. Mais, au travers de leur formalisation par le biais d'un accord, une déclaration, ou tout autre instrument et étant au bénéfice d'une structure organisationnelle, ces coopérations sont également des acteurs en soi de la gouvernance régionale. Les acteurs interagissent dans la durée et ont une production (des décisions sont prises ou des accords signés, par exemple), le tout vis-à-vis d'un problème spécifique. Ces interactions varient et impliquent des alliances coopératives tout comme des contestations (Shearing et Wood 2003). Enfin, les processus sont une succession d'états par lesquels passent les interactions entre les acteurs (Hufty 2011, 414). Les processus introduisent ainsi une dimension historique au GAF et permettent d'identifier si des modèles d'évolution des points nodaux émergent.

Le GAF présente donc la gouvernance comme une variable intermédiaire : celle-ci influence la variable dépendante tout en étant simultanément influencée par les variables indépendantes. Ceci peut être résumé par le schéma suivant :

Figure 1 : La gouvernance comme variable intermédiaire



Le cadre analytique de la gouvernance permet donc, entre autres, de se pencher sur les interrogations suivantes. Quels sont les acteurs impliqués dans la gouvernance ? Comment ces acteurs peuvent-ils être catégorisés ? Quelle influence a un acteur dans la gouvernance ?

L'objectif principal de cette approche est de « déceler si les points nodaux présentent des caractéristiques favorables ou défavorables à un changement de l'enjeu en question » (Hufty 2007, 13-14). Toutefois, étant donné sa nature intermédiaire, la gouvernance n'est qu'un facteur parmi d'autres : le problème identifié et les enjeux qui y sont rattachés subissent d'autres influences. L'analyse conduite dans ce travail est donc à mettre en perspective avec cette nature intermédiaire de la gouvernance. Aussi, cette approche est avant tout descriptive : elle ne propose en effet pas de mécanismes explicatifs de ladite évolution. C'est pourquoi la théorie des coalitions de cause est conjointement mobilisée.

2.1.3. La théorie des coalitions de cause (ACF)

La théorie des coalitions de cause¹⁴ (Advocacy Coalition Framework, ACF) a pour vocation la compréhension et l'explication des changements de politiques et de croyances dans une situation de désaccord et de conflit potentiel impliquant une très large variété d'acteurs (Weible et Sabatier 2007, 123). L'ACF a déjà montré son utilité dans l'analyse des politiques de développement des ressources naturelles, dont plus spécifiquement des ressources en biodiversité, en sol, en eau et en minerais/énergie (Sotirov et Memmler 2012).

¹⁴ Cette traduction est largement utilisée dans la littérature, voir par exemple Bergeron, Surel, et Valluy (1998).

En d'autres termes, la théorie des coalitions de cause permet l'analyse de l'élaboration des politiques publiques dans un sous-système politique. Au sein de ce dernier, des coalitions interagissent de manière compétitive pour avancer d'une part leurs croyances vis-à-vis d'un problème particulier et d'autre part les solutions qu'il convient d'y apporter. Une coalition est constituée de divers et multiples acteurs qui partagent un socle substantiel de croyances communes ainsi qu'un degré non négligeable de coordination de leurs activités à travers le temps (Sabatier et Jenkins-Smith 1993, 25).

En résumé, une coalition s'articule autour de croyances et de ressources et met en place des actions stratégiques afin d'influencer les décisions du gouvernement, soit *in fine* l'action publique. Cette dynamique se déroule au sein d'un sous-système politique, lequel s'inscrit dans un système plus large. Ce système plus large définit quelles sont les contraintes et les ressources des acteurs du sous-système.

Avant de présenter plus en détail ces éléments dans le cadre d'une articulation conjointe avec le cadre analytique de la gouvernance, je présente tout d'abord les quatre prémisses sur lesquels l'ACF repose, puis j'amène une brève justification du pourquoi de la pertinence de cette théorie dans le cadre de ce travail et présente finalement les deux coalitions de la gouvernance du fleuve Mékong.

L'ACF se fonde sur quatre prémisses. Premièrement, l'analyse d'un processus de changement politique s'inscrit dans la durée. Deuxièmement, pour saisir au mieux ce processus, l'intérêt se porte sur les sous-systèmes politiques au sein desquels les coalitions interagissent. Troisièmement, ces sous-systèmes incluent des acteurs de tous les niveaux gouvernementaux. Dans le cadre de ce travail, cette prémisse est ajustée. En effet, je mobilise la théorie des coalitions de cause pour étudier la gouvernance à un niveau transnational, gouvernance à laquelle participent des acteurs aussi bien étatiques que non étatiques. Enfin, les politiques publiques se conceptualisent de manière similaire aux systèmes de croyances, c'est-à-dire que celles-ci s'articulent autour de valeurs jugées prioritaires et que leur réalisation est sujette à des hypothèses causales. Ces hypothèses incluent notamment une priorisation des valeurs et une perception spécifique de la magnitude du problème qui est considéré (Sabatier et Jenkins-Smith 1993, 17).

La gouvernance du Mékong se prête, à plusieurs égards, à une application de l'ACF. Les débuts de la gouvernance du Mékong remontent aux années 1950, sous l'influence des Nations Unies et des États-Unis à travers le Bureau d'aménagement fluvial (Bureau of Reclamation) (Lacroze 1998). La gouvernance s'inscrit donc dans la durée, bien que ses

formes institutionnelles aient varié. En effet, l'organe intergouvernemental initialement créé en 1957 sous le nom de Comité du Mékong a connu de multiples restructurations. Sa forme actuelle, la Commission du Mékong, remonte à 1995 et constitue le point nodal majeur de la gouvernance du Mékong.

Sur la période temporelle sélectionnée pour ce travail, à savoir de 1995 au printemps 2016, deux coalitions de cause peuvent être distinguées. La coalition A est en faveur d'une exploitation de la ressource en eau dans un contexte de primauté du développement économique et tend à déconsidérer les questions sociales et environnementales, ou du moins à en externaliser la responsabilité. Cette coalition s'inscrit dans un schéma de « mission hydraulique ». La mission hydraulique se réfère à la phase d'investissements massifs dans les infrastructures hydroélectriques, d'irrigation et les projets d'extraction des eaux souterraines organisés par l'État afin de s'assurer le contrôle de la ressource en eau (Mirumachi 2012. Traduit par mes soins). Les acteurs impliqués dans cette mission possèdent usuellement d'importantes ressources et maîtrisent de nombreux leviers de pouvoir. Ceux-ci forment en d'autres termes une hydro-cratie et contrôlent, certes dans des mesures variables, mais demeurant importantes, la promotion des projets nationaux et internationaux dans les bassins fluviaux transfrontaliers. La seconde coalition (coalition B) adopte une posture différente : il s'agit de trouver un modèle de croissance économique qui intègre les aspects environnementaux et sociaux. La préservation de l'intégrité écosystémique, et partant des services y rattachés, dont spécifiquement les pêcheries de capture, est central en regard du développement hydroélectrique. Dans cette perspective, ce développement devrait être ralenti, voire stoppé.

Les acteurs qui forment ces deux coalitions sont présentés dans la suite de ce travail. Considérant notamment les rapides évolutions, en termes aussi bien économiques, sociales, et culturelles du sous-continent asiatique, il s'agit alors de mettre en perspective les croyances des acteurs, leurs objectifs, leurs stratégies et leur appartenance à d'autres coopérations régionales. Avant de s'y attarder, les sections qui suivent visent à présenter les quatre thématiques centrales que la théorie des coalitions de cause interroge, et ce dans la perspective d'une articulation conjointe avec le cadre analytique de la gouvernance.

2.2. Le canevas d'articulation conjointe du GAF et de l'ACF

J'articule conjointement le cadre analytique de la gouvernance et la théorie des coalitions de cause autour des quatre thématiques que sont (1) le lieu d'interaction des acteurs, (2) le modèle de l'acteur, (3) les croyances et les normes, et enfin (4) les facteurs de changement politique. Les trois premières thématiques sont traitées à la fois dans le GAF et l'ACF, et montrent des complémentarités intéressantes. Quant à la quatrième thématique, elle est propre à la théorie des coalitions de cause. Toutefois, le cadre analytique de la gouvernance présente la gouvernance comme une variable intermédiaire et j'en déduis ainsi des facteurs d'influence, c'est-à-dire des catégories de variables indépendantes.

2.2.1. Le lieu d'interaction des acteurs

Dans le cadre de la théorie des coalitions de cause, l'élaboration des politiques prend place dans un sous-système politique, c'est-à-dire dans une aire politique dont la portée géographique et substantielle (soit le sujet, la problématique, dont il est question) est limitée. Cette aire englobe les acteurs politiques les plus divers. La délimitation de la portée géographique et substantielle peut parfois s'avérer difficile, pour deux raisons : les sous-systèmes peuvent se chevaucher et certains acteurs sont concomitamment actifs dans plusieurs sous-systèmes (Weible et Sabatier 2007, 127). Un sous-système connaît un certain degré de spécialisation du fait de la très grande complexité de nos sociétés contemporaines (Sabatier et Weible 2007, 192), et est le lieu où les acteurs se coordonnent sous la forme de coalitions. Ces coalitions interagissent de manière compétitive dans l'objectif d'influencer une politique.

Quelles sont les modalités de formation, de constitution, d'un sous-système politique ? Sabatier et Jenkins-Smith (1993) ne développent pas extensivement cette question. En effet, ils présupposent de la constitution d'un sous-système lorsqu'une variété d'acteurs sont « (...) actively concerned with a policy problem or issue (...) » (Sabatier et Jenkins-Smith 1993, 17). Ainsi, la constitution d'un sous-système découle du fait que des acteurs se sentent concernés par une problématique spécifique et décident de se regrouper. Dans le contexte du Mékong, le sous-système politique est relatif à la gestion des ressources naturelles. De par la nature transfrontalière des problématiques qui y sont rattachées, le sous-système politique, tout comme les dynamiques de sa constitution, est de nature transnationale. Partant, ce processus est caractérisé par une multitude de co-influences et d'interdépendances, ce qui amène à

introduire le terme de « régime » pour possiblement qualifier ledit sous-système politique. Selon Young (1999), les régimes sont des « social institutions consisting of agreed-upon principles, norms, rules, procedures, and programs that govern the interactions of actors in specific issues areas » (Young et Levy 1999, 1). Bien que la question de savoir s'il existe véritablement un régime de gouvernance du Mékong soulève d'intéressantes questions, notamment sur la gouvernance des ressources partagées, cet aspect dépasse le cadre de ce travail, et n'est donc ici pas traité.

Le sous-système politique constitue l'unité d'inférence de l'ACF et présente des mécanismes causaux clairs (Sotirov et Memmler 2012; Sabatier et Jenkins-Smith 1993, 231) (voir la section sur les facteurs de changement politique aux pages 43 et 44). Mais, le sous-système politique n'est pas indépendant du contexte plus large dans lequel il s'inscrit. Cet environnement politique plus large se définit autour des paramètres relativement stables et des événements externes. Les premiers s'inscrivent, comme leur nom l'indique, dans une relative stabilité dans le long terme, alors que les seconds sont plus dynamiques et sont donc des facteurs majeurs de changement politique.

Les paramètres relativement stables peuvent soit être internes au sous-système politique soit externes à celui-ci (Sabatier et Jenkins-Smith 1993, 20). Ils comprennent l'attribut basique de la zone problématique qu'il s'agit de considérer, la distribution basique des ressources, les valeurs socioculturelles fondamentales et la structure sociale, et enfin la structure constitutionnelle basique (Weible et Sabatier 2007; Sotirov et Memmler 2012; Sabatier 2010, 50; Sabatier et Jenkins-Smith 1993, 5). La stabilité de ces éléments à travers le temps a pour conséquences qu'ils ne font usuellement pas l'objet d'une mobilisation stratégique par les acteurs. Les événements (ou chocs) externes représentent les changements qui peuvent se produire dans les conditions socioéconomiques, dans l'opinion publique, dans la coalition dominante du sous-système ou dans les décisions politiques d'autres sous-systèmes.

Tableau 3 : Paramètres relativement stables de la gouvernance du Mékong

Composants de l'ACF	Application à la gouvernance du Mékong
Paramètres relativement stables	Paramètres relativement stables
<ol style="list-style-type: none"> 1. Attribut basique de la zone problématique 2. Distribution basique des ressources naturelles 3. Valeurs culturelles fondamentales et structure sociale 4. Structure constitutionnelle basique 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fleuve transfrontalier 2. Désaccords sur l'utilisation de la ressource en eau 3. Instables. Rapides évolutions politiques, économiques, légales, sociales et écologiques. 4. Gouvernance fragmentée et multiniveaux

Dans la perspective d'une articulation conjointe avec le cadre analytique de la gouvernance, sous-système politique et point nodal sont complémentaires. La théorie des coalitions de cause agrège les acteurs sous la forme de coalitions (généralement deux) en fonction des croyances causales et normatives qu'ils partagent. Puis, ces coalitions mettent en place des stratégies pour influencer sur le changement politique. La base de l'ACF est donc l'utilisation des systèmes de croyances comme l'élément agrégeant des acteurs sous la forme de coalitions compétitives. Le sous-système s'articule ainsi autour d'une lutte d'influence, généralement binaire. À l'inverse, le cadre analytique de la gouvernance ne présuppose pas de la binarité de la lutte d'influence, puisque le nombre de points nodaux est théoriquement infini, et chaque point nodal peut par ailleurs se décomposer en « sous-points » nodaux. Ainsi, une multitude d'intérêts, de visions du monde, de projets distincts, etc. se confrontent : il ne s'agit donc pas d'une dynamique binaire (avec, le cas échéant, la présence d'un « policy broker »¹⁵ – traduit par courtier politique), mais multiple.

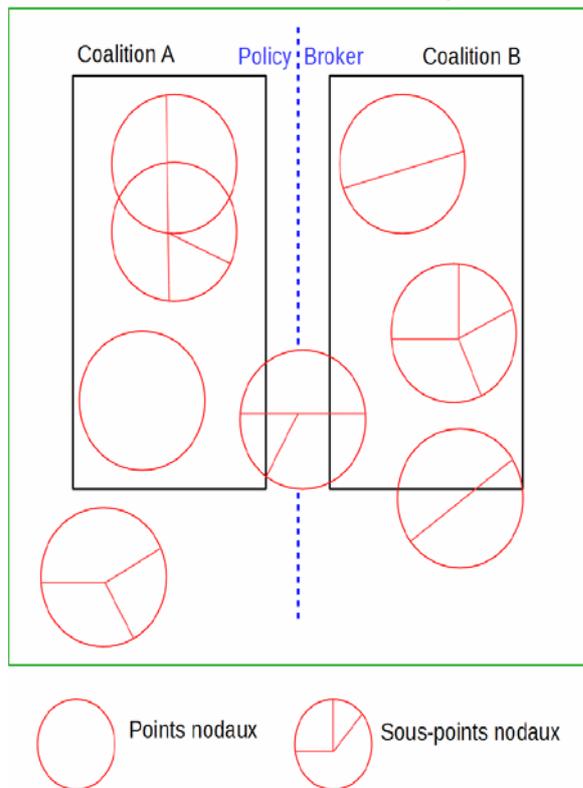
La mobilisation conjointe de l'ACF et du GAF permet donc d'identifier les potentielles coopérations possibles sur la base de croyances causales et normatives partagées et de considérer la situation où un acteur appartient conjointement à plusieurs alliances coopératives, soit à plusieurs points nodaux. Chaque point nodal peut par ailleurs être un acteur en soi en fonction du niveau d'analyse.

La figure 2 illustre le modèle décrit ci-dessus. Ce schéma ne décrit ici pas la gouvernance du Mékong : il est neutre. De plus, comme l'évolution dans la durée est considérée, plusieurs modélisations sont nécessaires à sa description. Ces éléments sont présentés dans la discussion de ce travail.

¹⁵ Le « policy broker » constitue une troisième coalition dont le rôle est de faciliter l'atteinte d'un compromis sur la problématique qui oppose les deux autres coalitions. Voir Sabatier et Jenkins (1993) pour plus de détails.

Figure 2 : Modèle de gouvernance conjoint GAF/ACF

Sous-système politique (situation au temps $t = t_0$)



Le sous-système politique considéré dans ce travail est relatif à la gestion des ressources naturelles. Sa portée géographique est le bassin du Mékong, son champ d'application matériel est le développement hydroélectrique, et enfin ses participants politiques sont les acteurs stratégiques et pertinents. Ces derniers sont définis dans la section suivante, qui traite du modèle de l'acteur. Quant aux différents points nodaux de ce graphique, ils peuvent par exemple représenter, entre autres, la Commission du Mékong ou la Banque asiatique de développement. Enfin, la présence d'un courtier politique n'est que supposée, et non obligatoire dans le modèle de l'ACF.

Le tableau suivant résume le sous-système politique des ressources naturelles selon l'application de la théorie des coalitions de cause de la gouvernance du Mékong.

Tableau 4 : Sous-système politique de la gouvernance du Mékong

Composants de l'ACF	Application à la gouvernance du Mékong
<p>Sous-système politique</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Portée géographique 2. Champ d'application matériel 3. Participants politiques 	<p>Sous-système politique RN</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bassin du fleuve Mékong 2. Développement hydroélectrique 3. Sélection d'acteurs stratégiques et pertinents

2.2.2. Le modèle de l'acteur

Dans le cadre de la théorie des coalitions de cause, les acteurs usent d'une variété de ressources pour développer des stratégies, et *in fine* des coalitions, dont l'objectif est d'influer sur l'élaboration des politiques. L'utilisation de ces ressources s'inscrit dans une tactique et prend potentiellement place dans une multitude de points nodaux afin d'en maximiser l'utilité.

L'ACF présente un modèle de l'acteur axé principalement sur deux aspects (Weible et Sabatier 2007, 127), deux « filtres de perception » (Sabatier 2010, 52). Premièrement, les acteurs tendent à ignorer, ou du moins à filtrer, les informations qui concurrencent leurs croyances (et inversement celles qui les favorisent, renforcent). Deuxièmement, l'ACF postule que les acteurs ont une mémoire et se souviennent plus des échecs que des réussites passées. Ils ont alors tendance à surestimer le pouvoir de leurs rivaux, ce qui participe aussi à renforcer les liens avec leurs alliés (Sabatier 2010, 52; Weible et Sabatier 2007, 127).

Toutefois, la théorie des coalitions de cause ne présente aucun outil pour décrire la variété des ressources utilisées (ou mobilisables) par les acteurs. Le cadre analytique de la gouvernance propose par contre une description du pouvoir d'un acteur en fonction de quatre variables. En effet, le pouvoir d'un acteur y est fonction (1) des ressources qu'il contrôle, (2) de sa capacité (ou volonté) à mobiliser ces ressources, (3) de l'effectivité de cette mobilisation dans la gouvernance le cas échéant, et enfin (4) de ses interactions stratégiques avec les autres acteurs (Hufty 2007, 18).¹⁶

J'apporte des modifications à cette description du pouvoir, modifications discutées avec Marc Hufty. L'impact sur la gouvernance est une mesure du pouvoir des acteurs et indique ainsi leur caractère (stratégique, pertinent ou secondaire). L'impact est une fonction des ressources et des interactions stratégiques avec les autres acteurs. Plus spécifiquement, la variable « ressources » est composée de trois paramètres, à savoir les ressources contrôlées, la volonté de mobiliser ces ressources (motivation, envie d'agir), et la capacité à mobiliser ces ressources (« physique et symbolique, par exemple la liquidité financière immédiate ou la

¹⁶ Sur ce dernier point, le GAF rejoint l'ACF, qui postule que les acteurs ont une mémoire et se souviennent plus des échecs que des réussites passées. Ils ont donc tendance à surestimer le pouvoir de leurs rivaux, ce qui participe aussi à renforcer les liens avec leurs alliés (Sabatier 2010, 52; Weible et Sabatier 2007, 127).

disponibilité de moyens de communication avec le réseau, etc. » - selon un échange de courriels avec Marc Hufty).

Dans le cadre de la gouvernance du Mékong, j'identifie sept types de ressources :

- (1) les fonctions régaliennes, c'est-à-dire les ressources usuellement sous contrôle étatique et qui regroupent, entre autres, le pouvoir de faire la loi et de rendre justice, les ressources militaires et de police, et certaines fonctions économiques et monétaires ;
- (2) les ressources dites de leadership, qui dénotent d'une capacité à faire naître et entretenir une dynamique entraînant pour d'autres acteurs – ces ressources sont en lien avec un aspect symbolique du pouvoir ;
- (3) les ressources financières (y inclus économiques), qui sont avant tout relatives à une capacité (de facilitation) d'investissement ;
- (4) les ressources réglementaires, c'est-à-dire la capacité à formuler et à mettre en œuvre des instruments réglementaires (compris au sens large du terme), notamment au travers de politiques de gestion ;
- (5) les ressources rattachées à des fonctions coordinatrices ;
- (6) les ressources rattachées à la maîtrise des flux d'information ;
- (7) les ressources rattachées à l'expertise scientifique.

Chacun des acteurs contrôle une ou plusieurs de ces ressources, et ce à des degrés variables. En fonction de la quantité et de la qualité moyenne des ressources contrôlées, l'attribut « importantes » ou « moindres » est alors attribué. La capacité de mobiliser ces ressources est perceptible au travers de l'engagement des acteurs. En conséquence, tous les acteurs n'ont pas la même influence dans le processus de gouvernance. Le GAF distingue dès lors trois types d'acteurs : stratégiques, pertinents et secondaires.

De manière générale, l'évaluation de la volonté de mobiliser les ressources contrôlées, de la capacité à les mobiliser et le caractère des interactions stratégiques est ici subjective, n'ayant pas donné lieu à l'identification d'indicateurs et à une opérationnalisation. La volonté de mobiliser les ressources est décrite comme forte, modérée ou faible et la capacité à mobiliser les ressources importante ou moindre. Les interactions stratégiques sont décrites comme favorables ou défavorables, ou encore ambiguës le cas échéant où leur variabilité est forte. Ces descriptions sont en conséquence des indications qui demanderaient une opérationnalisation plus poussée, mais cela outrepasserait les ressources à ma disposition.

Le tableau suivant résume les aménagements apportés à l'approche initiale d'évaluation des acteurs proposée par le cadre analytique de la gouvernance.

Tableau 5 : Canevas adapté d'évaluation des acteurs

	Ressources				Interactions	Impact sur la gouvernance
	Types de ressources contrôlées	Ressources contrôlées	Volonté de mobiliser les ressources contrôlées	Capacité à mobiliser les ressources contrôlées	Interactions stratégiques avec les autres acteurs	
Acteurs stratégiques	À déterminer	Importantes	Forte	Importante	Favorables	Haut
Acteurs pertinents	À déterminer	Importantes	Modérée	Moindre	Défavorables	Intermédiaire
Acteurs secondaires	À déterminer	Moindres	Faible	Moindre	Défavorables	Faible

L'analyse par le GAF porte avant tout sur les acteurs stratégiques, qui, selon la définition de Prats mobilisée par Hufty sont « tout individu, organisation ou groupe avec des ressources de pouvoir suffisantes pour empêcher ou perturber le fonctionnement des règles ou des processus de prise de décision et de mise en œuvre de solutions aux conflits collectifs » (Hufty 2007, 19). Les acteurs pertinents sont impliqués dans la gouvernance et possèdent les ressources nécessaires pour être considérés comme des acteurs stratégiques, mais ils ne mobilisent pas ces ressources (par choix, ou par défaut dans la perspective qu'ils soient dominés et ne parviennent donc pas à les mobiliser). Les acteurs secondaires n'ont pas assez de ressources ni la capacité de mobiliser celles contrôlées pour prétendre à influencer la gouvernance. Cette classification n'est pas immuable, car l'identité et l'influence des acteurs sont évolutives.

Dans ce travail, l'attention est portée sur une sélection d'acteurs stratégiques, voire pertinents, dont je présuppose l'importance. Ce choix inclut un biais : certains acteurs non considérés peuvent s'avérer déterminants. Toutefois, cela permet d'infirmer ou de confirmer l'importance des acteurs choisis.

À ce titre, une attention particulière est donnée à l'acteur étatique, et ce pour deux raisons. Premièrement, l'organe institutionnellement établi comme en charge de la gouvernance du Mékong, à savoir la Commission du Mékong, est intergouvernemental. Deuxièmement, et de manière plus générale, l'État demeure central dans la gouvernance de l'environnement, car il conserve le pouvoir et l'autorité de réguler (Reed et Bruyneel 2010). La Banque asiatique de développement et la Banque mondiale, de par leur importance dans la conduite et le façonnage des politiques de développement, se voient également donner une place

importante dans ce travail. Ce choix repose sur une volonté de se pencher sur les potentielles dynamiques qui mettent en relation les différents niveaux auxquels appartiennent ces acteurs, à savoir le niveau national, régional et multilatéral.

2.2.3. Les croyances et les normes

Dans le cadre de l'ACF, les politiques publiques se conceptualisent de manière similaire aux systèmes de croyances, c'est-à-dire que celles-ci s'articulent autour de valeurs jugées prioritaires et que leur réalisation est sujette à des hypothèses causales (Sabatier et Jenkins-Smith 1993, 17). Ces croyances se subdivisent en trois niveaux.

Les (1) croyances fondamentales profondes sont des croyances normatives partagées (c'est-à-dire non limitées à un seul sous-système politique) et s'inscrivent dans le temps long (par exemple l'égalité sociale). Elles définissent la philosophie sous-jacente de l'acteur (Sabatier et Jenkins-Smith 1993, 30). Leur sensibilité au changement est très faible.¹⁷

Les (2) croyances politiques fondamentales représentent les croyances normatives et les perceptions causales d'une coalition particulière au sein d'un sous-système politique (Jenkins-Smith et Sabatier 1994, 180). Elles constituent le ciment sur la base desquelles les coalitions de cause se forment et perdurent (Jenkins-Smith et Sabatier 1994, 183; Weible, Sabatier, et McQueen 2009, 123) et définissent les stratégies et positions politiques mobilisées pour atteindre un objectif particulier. Les croyances politiques fondamentales s'inscrivent de manière moindre dans le temps et peuvent donc changer, mais très difficilement, car elles « (...) ont à voir avec des perceptions fondamentales et des choix généraux de politiques publiques (...) » (Sabatier 2010, 52).

Enfin, les (3) croyances secondaires sont des croyances empiriques et des préférences politiques propres à certains acteurs. Elles sont principalement perceptibles au travers des instruments décisionnels et des informations mobilisées dans la mise en œuvre d'une politique (Sabatier et Jenkins-Smith 1993, 30). Leur sensibilité au changement est grande, car elles

¹⁷ Pour deux raisons : (1) elles s'articulent principalement autour d'aspects normatifs (Weible, Sabatier, et McQueen 2009, 122) et ne subissent donc à ce titre que peu les effets d'évidences empiriques ; (2) si changement il y a, il est prioritairement redirigé vers les croyances secondaires afin de préserver les croyances fondamentales (Sabatier et Jenkins-Smith 1993, 43- 44).

sont surtout construites autour d'éléments empiriques (Weible, Sabatier, et McQueen 2009, 123).

Dans le cadre de la gouvernance du Mékong, ces trois niveaux de croyances se déclinent comme suit.

Tableau 6 : Système de croyances de la gouvernance du Mékong

Composants de l'ACF	Application à la gouvernance du Mékong
Système de croyances <ol style="list-style-type: none"> 1. Croyances fondamentales profondes 2. Croyances politiques fondamentales 3. Croyances secondaires 	Système de croyances Coalition A <ol style="list-style-type: none"> 1. Développement économique 2. Exploitation de la ressource en eau 3. Dépend des acteurs Coalition B <ol style="list-style-type: none"> 1. Développement durable 2. Préservation de l'intégrité écosystémique 3. Dépend des acteurs

Ces trois niveaux de croyances reflètent (sans pour autant se confondre avec), les trois niveaux de normes¹⁸ développés dans le cadre analytique de la gouvernance. En s'appuyant sur Krasner (1982), Searle (1995), Katzenstein (1996) et sur Finnemore et Sikkink (1998), le GAF présente une typologie des normes qui se compose de trois types, chacun impliquant un niveau d'analyse distinct (Hufty 2011, 410). Les (1) métanormes sont des principes directifs qui se réfèrent à des valeurs sociales largement partagées, tel que par exemple le développement durable ou encore la propriété privée (Hufty 2007, 17). Les (2) normes constitutives définissent les mécanismes organisationnels, ou institutionnels, pertinents au regard d'un problème spécifique (par exemple les normes relatives à la hiérarchie dans une organisation). Enfin, les (3) normes régulatrices sont des règles qui spécifient et sanctionnent ce qui est approprié ou non pour le comportement d'un acteur. Ces trois types de normes expriment l'aspect multiniveaux de la gouvernance.

¹⁸ Les normes sont en lien direct avec les institutions sociales, lesquelles sont définies comme des systèmes récurrents de normes sociales : lorsqu'une norme se répète (est récurrente) alors elle s'institutionnalise, c'est-à-dire que sa compréhension est internalisée par les acteurs. À ce titre, afin d'éviter toute confusion, les organisations ne représentent donc qu'une forme institutionnelle parmi d'autres (Hufty et Aubertin 2007, 144).

Aussi, le cadre analytique de la gouvernance reconnaît que les normes coexistent, se chevauchent et se concurrencent, et qu'elles peuvent donc représenter une source majeure de conflits. Ainsi, dans la gouvernance, l'un des objectifs principaux des acteurs est de faire valoir leurs préférences non seulement normatives, mais aussi eu égard de qui a (ou peut avoir) le droit (ou la légitimité) de formuler les normes (et sous quelles conditions normatives). Je rappelle en effet que dans le cadre du GAF les normes sont à la fois le produit et le cadre de l'action collective des acteurs : cette dynamique est expliquée au travers du concept d'agent-structure (Bourdieu 2010; Wendt 1987; cités par Hufty 2011, 409).

J'estime que les métanormes se confondent avec les croyances fondamentales profondes, puisque ces dernières sont toutes deux des croyances largement partagées. À l'inverse, les croyances politiques fondamentales, les croyances secondaires, les normes constitutives et les normes régulatrices sont distinctes et leur mobilisation conjointe amène de nouvelles perspectives dans le cadre de l'analyse de la gouvernance du fleuve Mékong.

En effet, je postule que le découplage entre le développement de l'hydroélectricité et le maintien de l'intégrité écosystémique du bassin est facilité par l'existence d'une gouvernance transnationale de ce bassin. Au sein de cette gouvernance, des alliances coopératives se forment, et ce autour de croyances politiques fondamentales et de croyances secondaires. C'est sur la base de ces croyances que les acteurs s'agrègent en coalitions et que celles-ci façonnent la gouvernance. L'action collective des acteurs est coordonnée autour des normes constitutives et régulatrices qui régissent, ou non, le point nodal (ou les points nodaux) auquel ils appartiennent.

Enfin, la théorie des coalitions de cause se réfère au système de croyances des acteurs et non à leurs intérêts, et avance l'argument que les croyances sont plus inclusives et plus vérifiables que les intérêts (Sabatier et Jenkins-Smith 1993, 28). L'ACF exclut donc la vision selon laquelle les acteurs sont avant tout motivés par leurs intérêts à court terme et écarte la possibilité de formation de « coalitions de convenance » (Sabatier et Jenkins-Smith 1993, 27). Toutefois, j'estime qu'il n'est pas pertinent d'exclure les intérêts des acteurs pour ne se référer qu'à leurs croyances en ce qui concerne l'analyse menée dans ce travail. En effet, l'engouement pour les infrastructures hydroélectriques dans le bassin inférieur du Mékong est également à voir dans les intérêts géoéconomiques, voire géostratégiques, des acteurs en présence. J'estime que le système de croyances de ces derniers ne suffit pas à expliquer leur positionnement au sein de la gouvernance.

2.2.4. Les facteurs de changement politique

La théorie des coalitions de cause présente des mécanismes causaux clairs (Sotirov et Memmler 2012; Sabatier et Jenkins-Smith 1993, 231) et postule, selon sa version révisée de 2007, que le changement politique est une fonction de quatre facteurs (Sabatier et Weible 2007, 202; Weible, Sabatier, et McQueen 2009, 124). Le premier facteur de changement politique est à voir dans des événements extérieurs au sous-système, lesquels modifient les croyances politiques fondamentales du sous-système. Les événements (ou chocs) externes peuvent se produire dans les conditions socioéconomiques, dans l'opinion publique, dans la coalition dominante du système, ou dans les décisions politiques et leurs impacts provenant d'autres sous-systèmes. Ces changements peuvent être substantiels et altérer les contraintes et les opportunités auxquelles font face les acteurs d'un sous-système (Sabatier et Jenkins-Smith 1993, 22). En conséquence, les événements externes doivent être considérés comme le principal facteur de changement politique. Le second facteur de changement est l'apprentissage orienté vers le politique, c'est-à-dire le processus d'altération des objectifs politiques et des intentions d'action y relatifs. Ce processus résulte soit de l'expérience soit de la disponibilité de nouvelles informations, et s'inscrit dans le caractère évolutif du monde dans lequel tout un chacun vit (Sabatier et Jenkins-Smith 1993, 19). L'apprentissage orienté vers le politique affecte prioritairement les croyances secondaires. Le troisième facteur est interne au sous-système politique et provient de la prise de conscience d'un échec. Il souligne une faille dans le sous-système et amène donc au changement. Enfin, le quatrième facteur de changement est consensuel, c'est-à-dire qu'il se matérialise au travers d'un accord négocié entre les coalitions concernées.

Le cadre analytique de la gouvernance ne propose pas de facteurs de changement politique, mais souligne toutefois l'importance d'une vision dialectique en présentant la gouvernance comme une variable intermédiaire. En effet, le GAF reconnaît d'une part que l'agent et la structure s'influencent mutuellement (Bourdieu 2010; Wendt 1987; cités par Hufty 2011, 409) et d'autre part l'influence du contexte sur la gouvernance (Hufty 2011, 416).

En d'autres termes, mobiliser la théorie des coalitions de cause en utilisant une approche par le cadre analytique de la gouvernance permet de dépasser une vision linéaire du changement politique : les structures (ici : respectivement les points nodaux et le sous-système politique), les acteurs, leurs alliances coopératives, leur capacité d'action, les résultats de leurs actions et le contexte dans lequel ils interagissent sont conjointement articulés.

Il est ainsi possible d'approcher la question du changement dans la gouvernance du Mékong en considérant à la fois les mécanismes de changement à proprement dits (identifiés par la théorie des coalitions de cause) et des facteurs d'influence. Ces derniers ne constituent pas des mécanismes de changement tels qu'identifiés par l'ACF, mais des variables indépendantes dont le cadre analytique de la gouvernance amène à souligner l'influence sur la variable intermédiaire que représente la gouvernance. Il ressort de ce travail qu'il est possible d'identifier deux catégories principales de facteurs d'influences : les facteurs juridico-structurels et les facteurs financiers. Ces deux catégories sont présentées plus en détail dans la discussion.

2.3. Méthodologie

Le cadre analytique de la gouvernance propose de débiter par l'identification des points nodaux pour observer un processus de gouvernance (Hufty 2007, 21). Ainsi, je m'intéresse d'abord à la Commission du Mékong et aux influences dont elle fait l'objet. À ce titre, une attention particulière est donnée à l'acteur étatique, car la Commission du Mékong est un organe intergouvernemental et que, de manière plus générale, l'État demeure central, car il conserve le pouvoir et l'autorité de réguler (Reed et Bruyneel 2010). Aussi, en se penchant sur les influences auxquelles la Commission est soumise, d'autres acteurs sont identifiés. L'identification des autres acteurs se fait selon un processus itératif, lequel débute avec la Commission du Mékong. Avant de commencer ce processus, je préjuge du très grand nombre d'acteurs impliqués, mais aussi de la non-exhaustivité de la liste dressée. Une limite est donc fixée en amont, et ce dans une perspective où les niveaux sont multiples, et où les acteurs en usent pour articuler leurs actions. Ainsi, outre les pays riverains du bassin du Mékong, qui représentent le niveau national, des acteurs des niveaux régionaux et internationaux sont compris dans l'analyse. À l'opposé, les acteurs infranationaux ne sont pas inclus. Cette exclusion représente un choix fort, car il omet d'une part le caractère non monolithique de l'État et écarte en conséquence notamment les dynamiques interministérielles propres au fonctionnement de l'appareil étatique, et d'autre part la population.

Conscient de ces limitations, les acteurs retenus sont étudiés dans une perspective qualitative. Le cadre analytique de la gouvernance sert de canevas à leur évaluation, et amène à ne retenir que, parmi un set déjà restreint d'acteurs, ceux préjugés pertinents ou stratégiques. Pour ce faire, je me base principalement sur la littérature et sur, dans le cas des acteurs multilatéraux retenus, une lecture fine de deux documents, à savoir la politique « Water for All » de la Banque asiatique de développement et le document de travail conjoint

de l'ADB et de la Banque mondiale sur la Mekong Water Resources Assistance Strategy (MWRAS).

Par lecture fine, j'entends que ma lecture a été structurée autour de trois thématiques : (1) l'aspect régional et les questions de coordination, (2) les réformes dans les politiques de gestions, et (3) le secteur privé et plus largement les questions de privatisation. Le choix de ces trois thématiques ressort des deux catégories de facteurs d'influence identifiées, à savoir les facteurs de nature juridico-structurelle et les facteurs financiers. Je me suis notamment attardé à détecter la récurrence de certains termes révélateurs de lames de fond. Cette méthodologie vise à déceler les liens entre les acteurs de la gouvernance et les facteurs d'évolution y relatifs. Le choix de ces orientations thématiques pour la lecture de ces documents découle du repositionnement identifié en amont du rôle des deux banques dans le développement hydroélectrique. La justification du choix de ces documents est présentée en début de leur analyse.

En résumé, cette approche permet de reconnaître les dynamiques majeures de la gouvernance et d'apprécier le rôle des acteurs retenus dans celle-ci. Parallèlement, des entretiens semi-directifs sont menés, pour à la fois révéler des éléments nouveaux et confirmer, ou infirmer, ceux déjà identifiés.

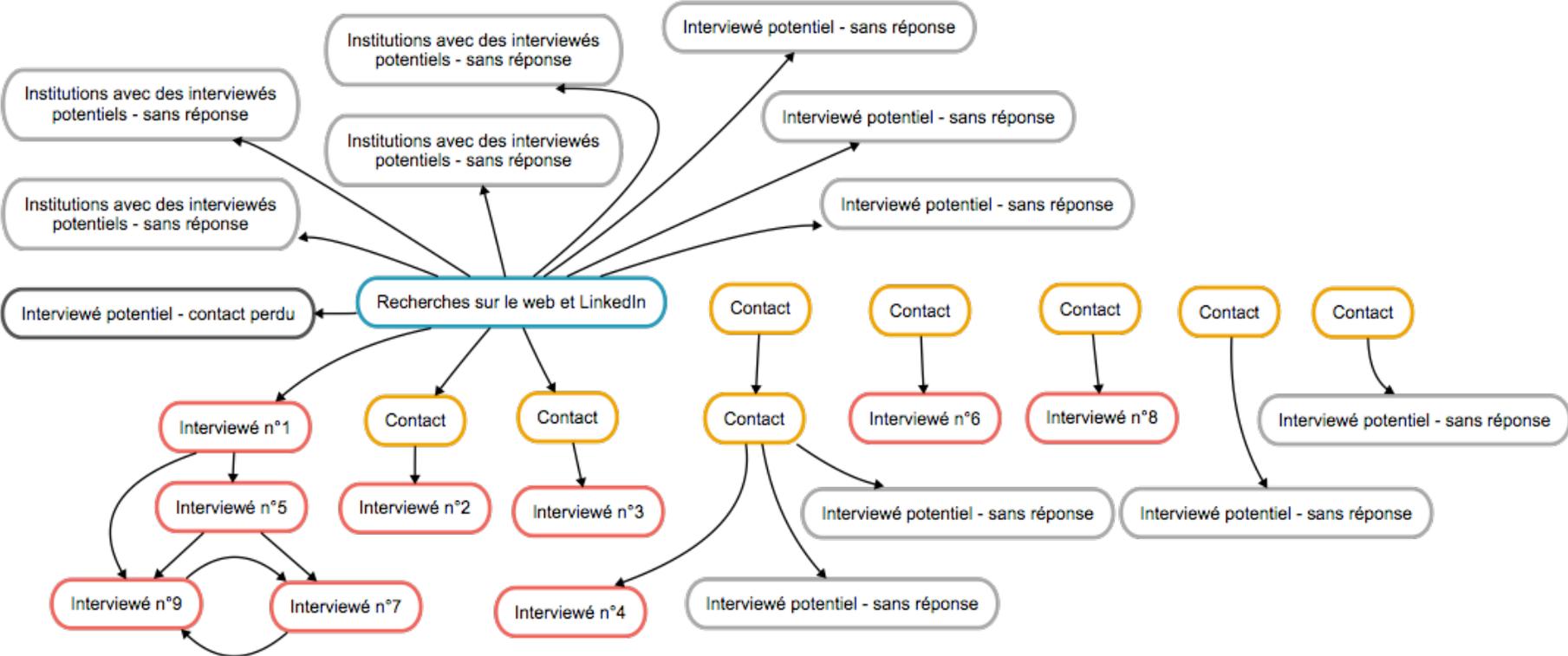
Les entretiens sont menés sur le modèle semi-directif, ce qui permet, selon l'interlocuteur, de jouer avec le niveau de flexibilité et de spécificité de la structure de l'entretien (Kumar 2005, 123). Considérant le caractère sensible de la question hydroélectrique dans la région du Mékong, les questions sont ajustées en fonction du degré d'ouverture de la personne interviewée. La technique narrative est mêlée aux entretiens semi-directifs, eu égard du vécu, de l'expérience professionnelle, etc. de la personne interviewée. Cette technique est en effet potentiellement très efficace pour aborder des thématiques sensibles.

Obtenir des entretiens dans le domaine, politiquement très sensible, de la gouvernance du fleuve Mékong, qui plus est sur des éléments relatifs au développement de l'hydroélectricité, n'est pas aisé. Ne disposant pas de contact direct avec des personnes pertinentes à mon champ d'études, et ne me rendant pas non plus sur place pour mener des enquêtes de terrain, j'ai procédé à des recherches sur le web et sur le réseau social professionnel LinkedIn et ai contacté des personnes qui pouvaient me mettre en relation. J'ai privilégié la mise en relation par le biais de contacts partagés ou par la méthode « boule de neige », car cela permet d'instaurer un climat de confiance avec la personne interviewée. La discussion est alors plus fluide et les sujets sensibles peuvent plus facilement être abordés. Cet élément revêt une importance particulière pour le contexte dans lequel j'ai conduit mes entretiens. En effet, tous

ont été menés par Skype, aucune des personnes interviewées n'étant présente sur le continent européen.

Le schéma qui suit présente ces processus. Il est intéressant de noter que l'interviewé n° 1, dont les coordonnées ont été trouvées par le biais de recherches sur le web, a permis, par effet boule de neige, d'entrer en contact avec trois autres personnes. À l'inverse, les autres interviewés n'ont pas permis d'entrer en relation avec d'autres personnes. Il n'a globalement pas été facile d'obtenir ces interviews, entre les délais de réponse des contacts, puis des potentiels interviewés, les difficultés pour mettre à l'agenda l'entretien considérant le décalage horaire, etc.

Figure 3 : Schéma de mise en relation avec les interviewés



Les entretiens ont été enregistrés, avec l'accord des interviewés, pour permettre leur réécoute et ainsi faciliter leur utilisation. L'anonymat a été garanti. Il est donc fait référence à chacun des entretiens par numérotation. Voici la liste des individus interviewés (le masculin vaut ici aussi pour le féminin) et leur statut :

- Interviewé n° 1 : Haut responsable d'un programme de coopération au développement d'un pays européen
- Interviewé n° 2 : Responsable d'un programme de coopération au développement financé par les États-Unis
- Interviewé n° 3 : Haut responsable d'une Organisation non gouvernementale menant des activités relatives aux rivières en Asie du Sud-Est
- Interviewé n° 4 : Expert indépendant spécialisé dans le développement durable de l'hydroélectricité
- Interviewé n° 5 : Ancien haut responsable au sein de la Commission du Mékong
- Interviewé n° 6 : Expert indépendant spécialisé en socio-économie
- Interviewé n° 7 : Ancien haut responsable au sein de la Commission du Mékong
- Interviewé n° 8 : Ancien haut responsable au sein de la Commission du Mékong
- Interviewé n° 9 : Ancien haut responsable au sein de la Commission du Mékong

Parmi ces interviewés, le n°2 et le n°4 ont demandé à avoir un aperçu des questions avant que l'entretien n'ait lieu, ce qui leur a été fourni. Les entretiens ont duré, en moyenne, une heure. Ceci correspond à l'estimation qui avait été communiquée aux interviewés, et a été suffisant pour permettre d'aborder les thématiques souhaitées sans stress et avec suffisamment de marge.

L'étude de la gouvernance¹⁹ du Mékong s'articule comme suit dans ce travail. Premièrement, je présente la Commission du Mékong (MRC), organe intergouvernemental central de la gouvernance du Mékong. La MRC constitue à la fois un point nodal, en cela qu'elle réunit plusieurs pays riverains et représente un lieu d'interaction, et un acteur à part entière en tant qu'elle mène des activités et produit des actions qui lui sont propres. Son étude vise à mettre en perspective les modalités d'interactions avec le niveau national, régional et

¹⁹ Pour rappel, la gouvernance est définie comme l'ensemble des systèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs en place qui ont pour vocation de gérer la ressource en eau et de fournir les services y relatifs (Global Water Partnership 2016).

international. Deuxièmement, je me penche sur la Banque asiatique de développement et la Banque mondiale, acteurs multilatéraux qui participent du façonnage de la gouvernance du Mékong au travers des normes qu'elles soutiennent. Puis, je m'attarde sur le rôle du secteur privé et de la société civile. Enfin, je me penche sur d'autres coopérations régionales susceptibles de concurrencer la Commission du Mékong dans son rôle d'organisation de bassin.

Ces sections ont pour objectif l'identification et la description des acteurs préjugés pertinents ou stratégiques dans la gouvernance du Mékong, des normes autour desquelles leurs actions s'articulent, de la nature de leur interaction et des dynamiques de changement dans lesquels ils s'inscrivent ou qu'ils promeuvent. Ces éléments permettent par la suite, dans la discussion, d'évaluer ces acteurs et de souligner s'il existe, ou non, des modèles d'évolution de la gouvernance du Mékong. En effet, depuis le milieu des années 2000 une phase de mission hydraulique est à l'agenda. Or, cette phase est usuellement facilitée par « l'hydro-cratie », qui contrôle la promotion des projets nationaux et internationaux dans les bassins fluviaux transfrontaliers (Mirumachi 2012, 86). L'hydro-cratie rassemble, entre autres, politiciens (à tous les niveaux du gouvernement), agences techniques et bureaucratiques de l'appareil étatique, acteurs privés, banques de développement et agences de coopération (Molle 2009, 64-66). Ce travail vise donc à analyser certains des acteurs de cette hydro-cratie, afin d'évaluer si leurs intérêts convergent et façonnent ainsi un discours spécifique autour du développement de la ressource en eau, ce qui permet par la suite de décrire les mécanismes de changements postulés par la théorie des coalitions de cause et d'également mettre en évidence les principaux facteurs d'influence.

3. LA COMMISSION DU MÉKONG

La Commission du Mékong (MRC) est un organe intergouvernemental qui réunit le Cambodge, le Laos, la Thaïlande et le Vietnam. La MRC, sous sa forme actuelle, existe depuis 1995 (mais son histoire remonte aux années 1950) et a pour mandat « la promotion et la coordination de la gestion durable et du développement de l'eau et des ressources connexes, pour le bénéfice mutuel des pays et le bien-être du peuple » (Mekong River Commission website 2016c. Traduit par mes soins). Cette section se subdivise en quatre parties. La première traite de l'historique de l'organisation et présente sa structure ; la seconde présente les Comités nationaux, organes de coordination entre la MRC et ses pays membres ; la troisième interroge la déconnexion, c'est-à-dire le non-alignement entre les activités que mènent la MRC et les intérêts de ses États membres ; et enfin la quatrième partie expose l'influence des bailleurs de fonds de la MRC et questionne le financement de l'organisation.

3.1. Bref historique et structure de l'organisation

Les tentatives pour mettre sur pied un organe efficient pour la gouvernance du fleuve Mékong remontent au début des années 1950, sous l'influence conjointe, et parfois concurrente, des Nations Unies et des États-Unis d'Amérique (voir Lacroze 1998 pour plus de détails). En effet, dès 1949, l'ancêtre de l'actuelle Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, mène des activités dans le bassin du Mékong et souligne son potentiel en termes d'irrigation et d'hydroélectricité. Du côté américain, les initiatives se multiplient dès 1955, suite à une « prise de conscience de l'importance stratégique des pays d'Indochine (...) » (Lacroze 1998, 16). L'influence des USA, surtout à travers le Bureau d'aménagement fluvial (Bureau of Reclamation), au sein du Comité du Mékong, lequel voit le jour en 1957 et perdure jusqu'en 1978, a ainsi été considérable (Lacroze 1998, 206). Ce Comité se compose de représentants de la Thaïlande, du Laos, du Cambodge et du Vietnam (Sud), et sa mise en place s'inspire fortement de l'Autorité de la vallée du Tennessee (Tennessee Valley Authority) (Jacobs 2000).

Avec la prise de pouvoir des Khmers rouges, le Cambodge ne participe plus aux activités du Comité dès 1975. En 1978, la Thaïlande, le Laos et le Vietnam s'associent donc en un Comité intérimaire, qui succède ainsi au Comité. Puis, avec la stabilisation de la situation politique interne du Cambodge en 1991 (Accord de Paris du 23 octobre 1991), les quatre pays riverains souhaitent reprendre leur collaboration. Soutenus par le Programme des Nations

Unies pour le Développement, ils discutent de l'établissement d'un nouveau cadre légal dès 1992. La Commission du Mékong (MRC) est ainsi créée le 5 avril 1995 par la signature de l'Accord sur la coopération pour le développement durable du bassin du Mékong (Accord de 1995).

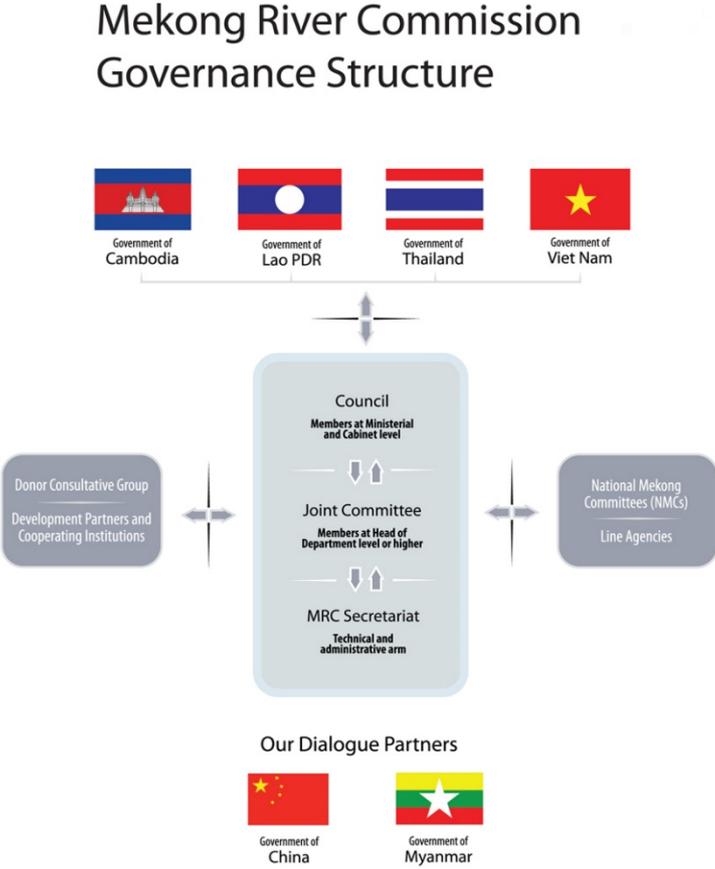
Le Cambodge, le Laos, la Thaïlande et le Vietnam sont membres de la MRC, et la Chine et la Birmanie bénéficient d'un statut de partenaire de dialogue. Les efforts pour persuader la Chine de rejoindre cette Commission sont en effet demeurés infructueux et il est très peu probable que celle-ci modifie sa position (Osborne 2004, 8). Le vice-ministre chinois des Affaires étrangères a en effet fait savoir, officieusement, que son pays ne voyait aucun intérêt à entrer dans la MRC, considérant ses activités et l'influence de ses bailleurs – plus spécifiquement du Danemark (Interviewé n° 8 2016). Quant à la Birmanie, elle n'était, dans les années 1950, pas intéressée à rejoindre le Comité (Jacobs 1995, 139), mais est depuis de plus en plus prompte à travailler en étroite collaboration avec la MRC (Mekong River Commission 2010).

L'Accord de 1995 représente une étape importante dans le monde des traités internationaux relatifs à la gestion des ressources en eau, car il souligne l'interdépendance entre le développement et la protection environnementale d'une part et le caractère dynamique des processus d'allocation de l'eau d'autre part (Jacobs 2002, 360). L'intervention du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a été cruciale dans les négociations de l'Accord de 1995. En effet, la Thaïlande et le Vietnam menaçaient de mettre prématurément fin aux négociations (Dore et Lebel 2010, 63). La raison du différend qui oppose avec force les deux pays n'a pas à voir avec la réintégration du Cambodge, mais relève de dissensions de nature économique sur les futures modalités de la coopération (Lacroze 1998, 168-77). Les éléments les plus ardues des négociations ont été les articles 5 et 6, respectivement relatifs au principe d'utilisation raisonnable et équitable, et au maintien des débits du cours principal.

La structure organisationnelle de la Commission vise à intégrer au mieux les différentes unités qui la composent en s'articulant autour de trois organes : le Conseil, le Comité conjoint et le Secrétariat (Figure 1). Le Conseil est la plus haute autorité de la MRC. Il détient le pouvoir décisionnaire en tant qu'il est composé, pour chacun des pays membres, d'un représentant

de niveau ministériel habilité à prendre des décisions qui engagent son pays.²⁰ Le Conseil définit les grandes orientations politiques de la MRC et en supervise les activités. Le Comité conjoint a la charge exécutoire des décisions du Conseil et de la formulation des activités de la MRC. Il est composé d'un membre du gouvernement de chacun des pays. Enfin, le Secrétariat, dont les activités sont supervisées par le Comité conjoint, est chargé des tâches techniques et administratives et compte de nombreux fonctionnaires, aussi bien issus de pays riverains que du staff international. Le directeur général du Secrétariat est, pour des raisons de neutralité, traditionnellement issu d'un pays non membre de la MRC. Toutefois, le 18 janvier 2016, et ce pour la première fois de l'histoire de la Commission, un vietnamien, Pham Tuan Phan, occupe ce poste. Pour remplir son mandat, le Secrétariat développe et s'appuie sur un Plan de développement du Bassin. Ce plan est instrumental pour tenter de faire valoir les connaissances amassées par le Secrétariat dans le processus décisionnel (Hirsch et al. 2006, 20).

Figure 4 : Structure organisationnelle de la MRC (Mekong River Commission 2016a)



²⁰ « La gouvernance c'est le Conseil des ministres, ce sont eux qui décident de tout » (Interviewé n°8 2016).

3.2. Les Comités nationaux

À cette structure, s'ajoutent des Comités nationaux (NMCs, National Mekong Committees), dont l'existence remonte au Comité Mékong (1957-1978). Usuellement, le responsable du Comité national est plus ou moins automatiquement membre du Comité conjoint. Leur rôle est central, dans la mesure où chacun de ces Comités constitue un pont entre le niveau national et le niveau régional et permet la coordination des activités entre la MRC et ses pays membres.²¹ Leur avantage majeur réside dans le fait qu'ils offrent à la MRC un point d'entrée national unique, ce qui facilite *a priori* la coordination entre le niveau régional et national (Interviewé n° 9 2016).

Il demeure que ces comités nationaux ne sont que peu efficaces. D'une part ils reflètent avant tout les vues du ministère auquel ils sont rattachés (et sont ainsi, en quelque sorte, un médiateur des rapports de force interministériels), ce qui péjore la déjà presque inexistante coordination interministérielle (Sokhem et Himesha 2013, 17-18), et d'autre part ils ne sont pas mentionnés dans l'Accord de 1995 et n'ont donc pas de statut légal au niveau régional (Hirsch et al. 2006, 21). Ceci participe aux incertitudes et aux flous qu'il existe autour du comment de l'interaction entre les NMCs et les ministères nationaux d'exécution, et affaiblit d'autant l'accord de 1995 (Interviewé n° 3 2016). Aussi, les relations entre les Comités nationaux et les ministères d'exécution ne sont pas toujours des plus positives, il peut y avoir des tensions. Cela est notamment le cas lorsque les NMCs prennent une importance trop grande et ont tendance à ainsi capturer des financements (Interviewé n° 9 2016). En d'autres termes, les relations entre les ministères et les Comités nationaux dépendent énormément des personnalités qui sont à leurs têtes et il est difficile de préjuger des influences et des relations entre ces deux parties prenantes (Interviewé n° 8 2016).

Sokhem et Himesha (2013) décrivent que, de plus, les comités nationaux ne disposent que de ressources humaines et financières extrêmement limitées, ce qui péjore d'autant leur capacité à établir une coordination effective entre la Commission et les ministères nationaux d'exécution. Ceci est peut-être vrai pour la période très récente, les coupes budgétaires subies par la MRC pouvant impacter les NMCs (Interviewé n° 5 2016), mais un haut responsable d'un programme de coopération au développement d'un pays européen avance que les Comités nationaux n'ont pas été capables de coordonner efficacement les politiques de la Commission

²¹ Chaque NMC a une structure qui lui est propre et réfère à son ministère d'exécution (de l'anglais *lines ministries*).

au niveau national, alors même qu'ils disposent de relativement importantes dotations en ressources humaines et financières (Interviewé n° 1 2016). La réalité semble ainsi être mixte : les ressources des Comités nationaux ne sont certainement pas suffisantes pour qu'ils puissent jouer un rôle de coordination effectif, ce qui les a amenés à tenter, et parfois avec succès, de capturer des ressources et des activités qui ne leur incombent pas (Interviewé n° 9 2016).

Améliorer la coordination entre la MRC et les ministères nationaux d'exécution nécessite une réforme organisationnelle de la Commission. Inclure les NMCs dans cette réforme est un défi conséquent, dans la mesure où ces Comités sont des institutions étatiques et non de la Commission. En effet, dès qu'il s'agit de repenser leur rôle et leur importance fonctionnelle, il y a une potentielle confrontation avec les intérêts nationaux. Une autre stratégie consiste à tenter de contourner les NMCs afin d'interagir directement avec les ministères nationaux d'exécution. Cette stratégie est cohérente avec la critique que, par leur rôle d'intermédiaire, les Comités nationaux ont tendance à se positionner en tant que « gatekeeper » et d'ainsi représenter une obstruction à une coopération plus directe entre la Commission et les différents ministères nationaux d'exécution (Interviewé n° 5 2016; Interviewé n° 8 2016; Interviewé n° 9 2016).²²

Les NMCs contrôlent en quelque sorte les canaux de communication entre le niveau régional et le niveau national. Ce contrôle est censé simplifier la coordination entre le niveau national et régional, mais il est aujourd'hui sous-optimal. Dans le cadre de deux programmes de la Commission, celui sur les pêcheries et celui sur la navigation, la Commission est en contact direct avec les ministères d'exécution, sans l'implication d'une troisième partie. Il serait intéressant de se pencher plus avant sur les résultats de ces programmes et d'en étayer la probable relation que cela a avec la non-implication des Comités nationaux.

La structure organisationnelle de la MRC et ses implications présentées, je me penche plus avant sur les activités de la Commission et les développements y relatifs, avant d'interroger l'influence de ses bailleurs de fonds.

²² A propos de cette potentielle obstruction, un ancien haut responsable au sein de la MRC déclare : « C'est gérable, mais c'est un inconvénient. Il est par exemple très difficile en Thaïlande d'être en contact direct avec les ministères, cela aussi dû à l'instabilité politique du pays. (...) Les gens dans les ministères sont très prudents (...) tout le monde est sur ses gardes » (Interviewé n°8 2016).

3.3. Le mandat et les activités de la Commission : la déconnexion avec ses États membres

La gouvernance du fleuve Mékong est *a priori* principalement entre les mains de la Commission du Mékong (MRC), qui a pour mandat « la promotion et la coordination de la gestion durable et du développement de l'eau et des ressources connexes, pour le bénéfice mutuel des pays et le bien-être du peuple » (Mekong River Commission website 2016c. Traduit par mes soins). Or, Mitchell (1998) montre que les dissensions d'agenda entre la Commission du Mékong et ses pays membres sont croissantes (Mitchell 1998 cité par ; Matthews et Geheb 2015a, 27). Cette analyse reste pertinente vingt ans plus tard : les activités de la MRC s'articulent principalement au niveau régional et sur des thématiques qui ne sont pas de premier intérêt au regard de l'agenda de développement de ses pays membres (Suhardiman, Giordano, et Molle 2012, 582). De même, les conséquences de projets comme les barrages, qui sont de nature transnationale, ont été cantonnées à l'échelle nationale et locale.²³ Cela s'explique en partie par une compréhension du régionalisme ancrée dans l'intérêt national (Dore et Lebel 2010, 67).

Or, l'article 2 de l'Accord de 1995 stipule que « l'accent [est] mis sur les projets de mise en valeur communs et/ou à l'échelle du bassin (...) moyennant établissement d'un plan de mise en valeur du bassin (...) »²⁴ : la MRC se voit donc clairement confier un rôle de supervision et de responsabilité pour la gestion du bassin du Mékong. La responsabilité écologique est plus clairement développée à l'article 3 (Hirsch et al. 2006, 28). Néanmoins, les obligations contenues dans l'Accord de 1995 sont présentées en des termes vagues qui permettent une largesse d'interprétation. Hirsch et al. (2006) arguent d'ailleurs que l'Accord de 1995 ne donne pas à la MRC une position légalement forte. Partant, l'organisation manque de l'autorité qui lui serait nécessaire sur les pays riverains, notamment en ce qui concerne les infrastructures de grande envergure (Hirsch et al. 2006, 32).

La déconnexion entre le niveau régional et national transparait donc déjà dans l'Accord de 1995. Aussi, le bassin du Mékong n'y est considéré que comme une collection de cours d'eau, ce qui omet complètement la multi-dimensionnalité des dynamiques spatiales et temporelles

²³ Il n'existe, par exemple, pas de procédure d'évaluation transnationale des impacts environnementaux.

²⁴ Dans cette perspective, l'accent est mis sur l'allocation de l'eau entre les États, ce qui rend invisible l'enjeu de l'allocation de l'eau au sein de ceux-ci, comme le notent Dore et Lebel (2010, 77).

qui y prennent place. La déconnexion qui est ainsi faite entre le fleuve et son environnement naturel rend difficile la gestion de phénomènes complexes (comme le régime des crues) qui dépendent concomitamment de facteurs hydrologiques et écologiques. L'omission du caractère systémique des dynamiques du fleuve Mékong permet alors à chacun des États d'utiliser la ressource en eau d'une façon qui n'empêche pas un autre État de jouir du même degré de liberté dans sa propre utilisation de ladite ressource (Sneddon et Fox 2006). Lors d'un entretien conduit dans le cadre de ce travail, la faiblesse, en des termes légaux, de l'Accord de 1995 est soulignée, notamment en regard de certaines distinctions qui n'ont pas réellement lieu d'être (par exemple entre les tributaires et le cours principal du fleuve) et de l'imprécision des Procédures pour la Notification, la Consultation préalable et l'Accord (PNPCA) (Interviewé n° 3 2016).

Parallèlement, le développement hydroélectrique du fleuve s'inscrit dans des aspirations de croissance économique partagées par les États riverains, ce qui oriente les activités de développement au niveau régional (soit y inclus au niveau du bassin). C'est ce paradoxe qui a participé à créer les ambiguïtés qui caractérisent les relations des États avec la MRC et le découplage entre les objectifs de développement hydroélectrique et les impératifs du maintien de l'intégrité écosystémique du bassin (Sneddon et Fox 2012). La possibilité d'exporter l'électricité produite par les barrages est par exemple construite comme un avantage qui s'appuie sur le contexte d'intégration régional, et ce surtout sur le plan énergétique (Hirsch 2001).

La déconnexion entre le niveau national et le niveau régional n'est donc pas clairement délimitée, puisque la construction des barrages s'inscrit dans et s'appuie sur une vision régionale du développement. Mais, ce régionalisme est articulé autour de l'intérêt des pays (Dore et Lebel 2010, 67), à l'inverse des activités de la MRC qui sont, pour les États membres, incohérentes avec leur vision de l'intérêt national (Dore et Lebel 2010, 68; voir Hirsch et al. 2006, 45-55 pour plus de détails). Cette incohérence participe du déclin, depuis environ 2010-2011, de la MRC : les activités de cette dernière ne correspondent pas aux intérêts premiers des États,²⁵ d'où leur réticence à accorder des fonds à la Commission (Interviewé n° 7 2016; Interviewé n° 8 2016).

²⁵ « Le mal est chez les bailleurs, qui sont complètement environnementalisés [sic] : on a tout développé et on peut se permettre de penser à l'environnement et on oublie la pauvreté et la nécessité de rapidement développer l'économie. Dans ce cadre, l'exploitation d'un fleuve y contribue. Toute la logique devrait être ça : on a une

Par exemple, alors que le programme piscicole de la MRC se concentre sur les pêcheries de capture, les priorités nationales se tournent vers l'aquaculture (Suhardiman, Giordano, et Molle 2012, 578). Plus généralement, la MRC tend à se défaire de l'influence de ses pays membres dans la conduite de ses activités.²⁶ Ainsi, le changement du *modus operandi* avec l'adoption du Plan stratégique pour la période 2001-2005 constitue un tournant majeur pour la MRC. En effet, une approche par programme et non plus par projet est dès lors privilégiée (The Mekong River Commission Secretariat. 2002, 21) :

Of the organisational changes implemented by MRC over the past two years, perhaps the most significant is the move from a "project" to a "programme" focus. Prior to 2000, MRC operations centered on many, generally small, projects that commonly reflected member country national interests, or donor development preferences. Since then, however, MRC has used the strategic plan to guide development of a comprehensive series of programmes, the collective purpose of which is to achieve MRC's goals and reach toward its Vision.

Il y a donc un désintérêt croissant des pays membres envers la MRC, pour autant que les activités de celle-ci ne menacent pas leurs intérêts nationaux (Suhardiman, Giordano, et Molle 2012, 578).²⁷ La position presque « désinvolte » vis-à-vis de la MRC amène à questionner le rapport des pays riverains avec le multilatéralisme. Hirsch et al. (2006) arguent que l'aversion de ces pays envers le multilatéralisme semble limitée à la MRC. En effet, leur participation au programme de la Région du grand Mékong, par exemple, opère selon une tout autre dynamique.

En définitive, bien que la Commission du Mékong soit dotée d'une structure organisationnelle *a priori* taillée pour faire le lien entre le niveau national et le niveau régional (notamment à travers les Comités nationaux), il apparaît qu'elle demeure largement incapable

ressource et il faut l'exploiter. Quand [la MRC] parlait d'utiliser la ressource aux danois, ils ne voulaient rien entendre. Et je ne parle même pas d'exploiter : utiliser c'est déjà trop. Et donc dans une région en développement on a inévitablement un problème. » (Interviewé n°8 2016).

²⁶ Alors même qu'un processus de décentralisation de ses activités est en cours (voir par la suite).

²⁷ Un ancien haut responsable au sein de la MRC offre un point de vue plus nuancé, arguant qu'il y a toujours un fort soutien des pays membres. Il cite l'exemple de la déclaration de Ho Chi Minh (résultante du deuxième sommet de la MRC, avril 2014) (Interviewé n°9 2016).

de (faire) traduire ses programmes sous la forme de politiques nationales (Suhardiman, Giordano, et Molle 2012, 573,576; Ha 2011, 130).

Consciente de cette situation, la MRC tente de créer des liens avec les ministères responsables de l'hydroélectricité dans les différents pays. L'*Initiative on Sustainable Hydropower*²⁸ a tenu par exemple sa première consultation régionale en septembre 2008. Le repositionnement, relatif, de la Commission du Mékong vis-à-vis de l'hydroélectricité se rapproche des intérêts que souhaitent défendre les Etats riverains au sein des instances de coopération régionale, à savoir le développement économique (Hensengerth 2009, 343). Il semble donc, à travers ces éléments certes modestes, que la MRC commence à s'affirmer – du moins cela a semblé être le cas. Elle se confronte dès lors aux influences des acteurs externes,²⁹ lesquelles ne voient pas nécessairement d'un bon œil la tentative de repositionnement de la Commission vers un rôle qui se départit d'activités fondées sur la connaissance (Interviewé n° 8 2016).

3.4. Le financement de la Commission : l'influence des donneurs

Lorsque la MRC présente en décembre 2005 une nouvelle stratégie, plus tournée vers le développement hydroélectrique et la facilitation des investissements, la réaction des bailleurs de fonds externes ne s'est pas faite attendre et a été virulente : « Quand cela a été présenté aux bailleurs, ça a été la crise » (Interviewé n° 8 2016). Sous le leadership du Danemark, le *Donor Consultative Group* pour la Commission, alors dirigé par l'ambassadeur danois au Vietnam, Peter Lysholt Hansen, a publié une déclaration³⁰ qui montre la mainmise des bailleurs de fonds externes sur la MRC. Il y est notamment déclaré : « Donors are concerned about the direction towards increased emphasis on MRC becoming an organisation that drives investments. In our view the MRC should maintain and strengthen its unique role as knowledge based river basin organization (...). We offer to support an independent organizational, financial, and institutional review of the MRC Secretariat and the NMCs (...) ». Cette

²⁸ Cette initiative sur l'hydroélectricité durable a été établie en 2008 dans la perspective de renforcer la coopération des pays riverains dans le domaine de l'hydroélectricité, et ce à l'échelle de l'ensemble du bassin. La MRC y promeut une gestion intégrée de la ressource en eau. Voir Mekong River Commission (2016a) pour plus de détails.

²⁹ « The donors providing funding to MRC are a key group » (Interviewé n°3 2016).

³⁰ Déclaration dont j'ai pu obtenir une copie de l'originale par un ancien haut responsable au sein de la MRC.

déclaration, signée par l'ADB, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, le Japon, les Pays-Bas, la Suède, l'UNESCAP, les États-Unis et la Banque mondiale met en exergue la mainmise que veulent conserver les bailleurs de fonds sur la MRC. Un entretien avec un ancien haut responsable au sein de la MRC révèle de plus que certains bailleurs se sont sentis manipulés pour signer cette déclaration et que d'ailleurs « Peu de temps après la France (Le Quai d'Orsay) s'est désolidarisée officiellement du Danemark pour cette initiative de revue institutionnelle » (Interviewé n° 8 2016).

Cet élément amène à s'interroger plus avant sur le financement de la Commission du Mékong. En effet, avec le retrait progressif des USA en tant que bailleur de fonds principal, la coopération au développement européenne occupe une place de plus en plus importante. Le Danemark, la Suède, la Finlande, la Belgique, l'Allemagne et la France sont ainsi, entre autres, devenus les financiers majoritaires de la MRC.³¹ Or, ces pays promeuvent une gestion intégrée des ressources en eau (Suhardiman, Giordano, et Molle 2012, 576) et orientent les activités de la MRC sans considérer les intérêts des pays membres de cette dernière (Matthews 2012, 405; Interviewé n° 8 2016). Cette dynamique doit néanmoins être mise en question. D'une part, « The MRC has moved to put donor funds into a single "basket", to donors' chagrin, current and former MRC employees say » (Kossov 2016). D'autre part, le financement de la Commission a subi des coupes drastiques (environ 50% de budget en moins) en début d'année 2016 (Hunt 2016; Kossov et Samean 2016), provoquant de profondes restructurations, notamment en termes de ressources humaines, au sein du Secrétariat (Interviewé n° 5 2016).

Les pays membres de la MRC doivent, d'ici à l'horizon 2030, assurer indépendamment le financement de la Commission : ceci fait partie de la stratégie de décentralisation et de « riparianisation » voulue par les donateurs. Dans ce sens, les pays riverains ont, depuis 2000, augmenté leurs contributions financières à la MRC, lesquelles atteignent aujourd'hui environ 2.5 millions, soit plus ou moins 20% du budget de fonctionnement (Interviewé n° 9 2016).³² Cette dynamique participe de l'explication d'un certain retrait des donateurs, qui sera de plus,

³¹ La MRC est financée par l'Australie, la Belgique, le Danemark, l'Union européenne, la Finlande, la France, l'Allemagne, le Japon, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, la Suède, la Suisse, les Pays-Bas, les États-Unis et la Banque mondiale.

³² Les contributions des pays riverains à la MRC doivent de plus continuer à augmenter de 10% (c'est-à-dire du même pourcentage de qui a été fait depuis 2000) par année, jusqu'en 2030 – cet engagement a été tenu depuis 2000 (Interviewé n°9 2016).

selon un ancien haut responsable au sein de la MRC, atténué par l'augmentation de l'aide internationale bilatérale dans le contexte de la décentralisation des activités de la MRC (Interviewé n° 9 2016). En effet, les activités de la MRC doivent être de plus en plus assurées par les organes gouvernementaux nationaux et à terme la MRC devrait fonctionner avec un budget d'environ six à sept millions de dollars annuellement pour une trentaine d'employés (Interviewé n° 9 2016). Le retrait, relatif,³³ des donateurs appartient ainsi à une dynamique de fond.

Quant à l'ampleur des coupes effectuées récemment, elle s'explique, selon un ancien haut responsable au sein de la MRC, par le retard pris dans le développement du nouveau plan stratégique ; retard qui s'est reporté sur la sécurisation des fonds des bailleurs externes. Ainsi, les diminutions de ressources financières et humaines se sont produites en quelques mois au lieu de s'étaler sur trois à quatre années (Interviewé n° 9 2016). Néanmoins, il n'empêche que cela soulève avec force la question de la volonté des pays riverains du bassin de réellement assumer la charge de la MRC. A ce propos, un expert indépendant déclare lors d'un entretien que « We reached the point where countries have to pay to run the MRC. They don't want to do it; it's not that they cannot, they could: the downsizing has to be seen as a consequence of countries not wanting to run the MRC » (Interviewé n°6 2016). Il sera donc intéressant de suivre les développements futurs.

Je n'interroge pas plus en détail l'influence des bailleurs de fonds de la Commission du Mékong, malgré son importance, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, la MRC n'est pas active de manière forte dans le développement de l'hydroélectricité (bien qu'il y ait eu, comme expliqué auparavant, une tentative de le faire dans la seconde moitié des années 2000) et est de plus depuis quelques années dans une position qui s'affaiblit. Deuxièmement, mener une telle évaluation dépasse le cadre de ce travail dans la mesure des moyens et du temps qu'elle mobiliserait.

Aussi, je choisis de me pencher plus avant sur la thématique de la privatisation de la ressource en eau et du rôle des banques multilatérales de développement dans cette

³³ Un ancien haut responsable à la MRC souligne le caractère relatif du retrait des bailleurs de fonds, sauf de celui du Danemark, qui fut motivé par l'insatisfaction (Interviewé n°9 2016).

dynamique. En effet, les acteurs multilatéraux et privés jouent un rôle croissant depuis les lendemains de la crise financière asiatique de 1997 (Middleton, Garcia, et Foran 2009, 23; Sneddon et Fox 2012, 280; Hirsch 2001). Ceux-ci, en mettant l'accent sur les bénéfices en termes de croissance économique et d'intégration régionale, promeuvent une vision du fleuve qui dessine une « région du Mékong » (Bakker 1999). De plus, les politiques des banques multilatérales de développement participent à rendre la gouvernance plus technocratique et moins politique (Wade 1997; Woods 2002; cité par Nakhooda 2011, 124). Cette perspective régionale vis-à-vis du développement de l'hydroélectricité renforce la sous-évaluation (déévaluation) de l'utilisation locale de la ressource eau et la simplification des réalités socio-écologiques y associées. Bakker (1999) avance l'exemple du barrage de Nam Theun 2 au Laos pour illustrer cette sous-évaluation. En effet, la construction du barrage et le remplissage de son lac de retenue forcent au déplacement plus de 5'000 individus et les coupent de leur environnement naturel. La sous-évaluation des moyens de subsistance des populations locales est justifiée par les avantages en termes de développement socioéconomique et de préservation de la biodiversité (Bakker 1999, 226).³⁴ La société civile a en conséquence un rôle important à jouer dans la publicisation des impacts locaux du développement hydroélectrique.

Je mets en évidence deux caractéristiques. Premièrement, il y a un repositionnement des rôles de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement. Deuxièmement, la privatisation de la ressource en eau est galopante et en conséquence l'importance du secteur privé dans la gouvernance croissante. Ces deux dynamiques s'influencent mutuellement, favorisent le développement hydroélectrique et renforcent le découplage entre le développement hydroélectrique et le maintien de l'intégrité écosystémique du bassin. Je présente enfin brièvement la société civile.

³⁴ Ceci peut sembler paradoxal, mais l'argument avancé est que la construction du barrage, en amenant à l'Etat des revenus et un plus grand contrôle territorial permet une meilleure protection de la biodiversité, car limite la possibilité pour les populations locales de pratiquer la culture sur brûlis.

4. LA BANQUE MONDIALE, LA BANQUE ASIATIQUE DE DÉVELOPPEMENT, LE SECTEUR PRIVE ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

Dans cette section, je présente les autres acteurs majeurs de la gouvernance du Mékong. En effet, outre les pays riverains du bassin du fleuve et la Commission du Mékong, la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement et le secteur privé façonnent la gouvernance du Mékong. J'aborde également la question de la société civile, laquelle ne joue pour l'instant pas de rôle prépondérant, mais son renforcement depuis quelques années augure de sa future importance.

4.1. La Banque mondiale et la Banque asiatique de développement

Le rôle de la Banque mondiale et de la Banque asiatique dans le développement hydroélectrique a passablement évolué. Fortement critiquées dans les années 1980 et 1990 pour leur support direct aux infrastructures hydroélectriques de grande envergure (Kaisti et Käkönen 2012, 152),³⁵ les banques s'étaient retirées du secteur hydroélectrique, mais y sont depuis revenu. Toutefois, leur rôle s'articule de nos jours davantage autour de la facilitation des investissements en lieu et place d'une intervention plus directe.³⁶

La Banque mondiale et la Banque asiatique de développement promeuvent ainsi les barrages par le biais de nouveaux instruments contractuels (dont préférentiellement les partenariats publics-privés) et financiers plus discrets (Middleton, Garcia, et Foran 2009, 42). Le réengagement de la Banque mondiale est annoncé dans la *Water Resources Sector Strategy* de 2003 et se concrétise dès 2005 avec son soutien pour le barrage Nam Theun 2 au Laos, qui ouvre la voie à la pénétration d'autres acteurs financiers multilatéraux et privés

³⁵ La Banque mondiale a, par exemple, financé la plupart des projets hydroélectriques majeurs en Thaïlande (Lebel, Garden, et Imamura 2005)

³⁶ Quand la construction du barrage de Nam Theun 2, situé au Laos, sur un tributaire du Mékong, touchait à sa fin, la vice-présidente de la Banque mondiale, laquelle avait été très impliquée dans la construction de ce barrage, a fait savoir que c'était la dernière fois que la Banque mondiale investissait dans un « truc pareil » (Interviewé n°8 2016). Similairement, le Laos, selon un ancien haut responsable au sein de la MRC, ne souhaite pas non plus d'un autre projet de la Banque mondiale (Interviewé n°5 2016).

(International Rivers 2015). Ce mode d'action permet à la Banque mondiale de conserver une influence très importante, notamment au Laos et au Cambodge (Kaisti et Käkönen 2012).

Dans cette dynamique, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement publient en 2006 un document de travail conjoint (traduit de l'anglais *working paper*) sur le développement de la région du Mékong. La Banque mondiale y justifie le renouveau des investissements dans l'hydroélectricité en s'appuyant sur des modèles hydrologiques de la MRC, mais ignore totalement les autres échelles que sont par exemple le maintien de l'intégrité écosystémique du bassin ou des moyens de subsistance des populations locales (Dore et Lebel 2010, 70). Parallèlement, la Banque asiatique de développement lance en 2005 un processus de refonte de ses politiques, lequel relègue les questions environnementales au second plan. En conséquence, les garanties sociales et écologiques de la banque sont nivelées par le bas (Middleton, Garcia, et Foran 2009, 42).

En conséquence, j'analyse ici le document de travail conjoint de ces deux banques sur la *Mekong Water Resources Assistance Strategy*, car il est le document qui légitime le renouveau du développement hydroélectrique et qui représente également une nouvelle collaboration majeure entre la Banque asiatique de développement et la Banque mondiale. Mais, avant de présenter ce document, j'expose mon analyse de la politique « Water for All » de la Banque asiatique de développement. Cette politique adoptée en 2001, et toujours en vigueur depuis, est la pierre angulaire des activités de la Banque dans le domaine de l'eau : « Today, the Water for All Policy remains the bedrock of ADB's work on water and development » (Asian Development Bank 2016).

4.1.1. La politique « Water for All » de la Banque asiatique de développement

La Banque asiatique de développement a adopté en 2001 une politique globale sur la ressource en eau, nommée « Water for All » (Asian Development Bank 2003). Cette politique reconnaît la nécessité d'une approche intégrée et intersectorielle de la gestion de la ressource en eau et « vise à promouvoir le concept de l'eau comme un bien *économique* [emphase par moi-même] socialement vital qui nécessite une gestion avisée afin de maintenir une croissance économique équitable et réduire la pauvreté » (Asian Development Bank 2003, 13. Traduit par mes soins).

Le développement qui suit vise à mettre en perspective les éléments clés de cette politique avec la gouvernance du Mékong.

Dans la première partie du document, le contexte dans lequel la politique « Water for All » s'inscrit est présenté. La pénurie en eau est l'hypothèse pivot. En effet, dès les premières lignes, il est avancé que la pénurie en eau dégrade à la fois les conditions de vie des populations et l'environnement dans lequel elles vivent, et que cette dégradation est principalement le fardeau des plus pauvres. La pénurie est présentée comme une réalité physique et son origine n'est pas questionnée : elle résulte d'une utilisation non efficiente de la ressource. Les termes utilisés sont, entre autres, « wasteful use » et « overuse of water » (Asian Development Bank 2003, 1). Le document n'interroge pas quels sont les vecteurs potentiels de la pénurie, et n'évalue ainsi pas ni les aspects liés à la demande, ni à la disponibilité, ni à l'accès (voir Homer-Dixon 1994 pour plus de détails sur les vecteurs de pénurie environnementale). Pourtant, les pays riverains du bassin inférieur du Mékong connaissent un climat tropical, les pénuries potentielles sont ainsi plutôt saisonnières (Swain 2004, 132).³⁷

L'argument de la pénurie de la ressource en eau amène à aborder le sujet du stress hydrique, et plus largement de la sécurité hydraulique, et de la nécessité d'une amélioration des systèmes d'irrigation afin de satisfaire la production alimentaire pour une population en croissance démographique. Cet argument se déploie par la suite à l'ensemble du secteur industriel, dont la demande en eau ne cesse de croître. La Banque asiatique de développement avance qu'aucune technologie pour un usage plus efficient de la ressource n'est ni adoptée ni développée, et que cela est dû au fait que l'eau est considérée comme une ressource sociale et non économique (Asian Development Bank 2003, 5) : il n'y a donc pas d'incitation à modifier les structures de la demande, même dans le contexte de pénurie postulé. En filigrane apparaît pour la première fois dans ce document un argument central : il y a nécessité de mercantiliser la ressource en eau, de lui attribuer un prix, afin de créer les incitations pour son usage plus efficient. Cette approche s'inscrit dans la continuité du quatrième principe de la Déclaration de Dublin (1992), à savoir « l'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique ». Or, ce principe est controversé : les nombreuses critiques soulignent notamment l'impossibilité de l'attribution « correcte » d'un prix à la nature et son inscription dans une approche mercantiliste (Bakker 2010, 91).

³⁷ La région, et surtout la Thaïlande, fait néanmoins actuellement face à l'une de ses pires sécheresses (De Grandi 2016). Cet élément est également à mettre en perspective avec le réchauffement climatique.

Une fois le contexte posé, la seconde partie du document réaffirme le caractère critique de la ressource et présente la perspective de la Banque asiatique de développement. Le terme « pricing » apparaît pour la première fois dans le chapeau de cette partie (Asian Development Bank 2003, 9). L'élément-clé de la politique Water for All est alors clairement énoncé, à savoir les réformes institutionnelles. Ces dernières sont jugées nécessaires, car « les gouvernements n'ont pas encore adopté des instruments politiques effectifs pour réguler l'allocation et la conservation de l'eau » (Asian Development Bank 2003, 10. Traduit par mes soins). Dans les paragraphes suivants (Asian Development Bank 2003, 11-13), la Banque présente son implication active dans le secteur de l'eau, surtout dans le volet financier, et le renforcement de cette implication au fil des ans. La Banque annonce clairement l'objectif de sa politique « Water for All » : le développement. Toutefois, il n'est pas précisé de quel type de développement il s'agit, mais présupposer de sa nature économique est tout à fait réaliste si l'on considère le mécanisme de tarification promu, lequel revient tout au long du document.

La Banque asiatique de développement pointe particulièrement du doigt la fragmentation et le chevauchement des responsabilités dans la gestion de l'eau, ce qui augure du rôle de supervision que la banque souhaite jouer dans le processus de réforme institutionnelle. La fragmentation de la gouvernance de l'eau au niveau national découle surtout d'un contexte de pensée en « silos » (Interviewé n° 1 2016). En effet, les interactions entre les différents ministères d'exécution sont très limitées et ne favorisent ainsi pas la transversalité dans la mise en œuvre des politiques. Ceci explique également en partie la difficulté actuelle à implémenter des approches systémiques.³⁸

La troisième partie, intitulée « The policy », présente les éléments autour desquelles la politique « Water for All » s'articule, à savoir : (1) prioriser les réformes au niveau national ; (2) encourager la gestion intégrée des ressources en eau ; (3) améliorer et étendre les prestations ; (4) encourager la conservation ; (5) promouvoir la coopération régionale et ses bénéfices mutuels ; (6) faciliter les échanges d'informations et d'expériences ; (7) améliorer la gouvernance. Ces éléments s'inscrivent plus largement dans les stratégies de réduction de la pauvreté (article 23) et de développement du secteur privé (article 24). Ainsi, la Banque asiatique de développement appelle à ce que les pauvres puissent influencer les décisions qui concernent directement leur accès à l'eau : « (...) The poor must be enabled to influence decisions that affect their access to water (...) ». Le comment de cette influence n'est pas

³⁸ Comme par exemple le nexus eau-énergie-nourriture, de l'anglais *WEF Nexus*, soit *Water-Energy-Food Nexus*.

précisé et est nuancé à l'article 31 : les approches participatives sont seulement *encouragées* (mis en italique par moi-même). Cet élément s'aligne avec la tendance actuelle au renforcement de la société civile en Asie du Sud-est et l'expansion y relative des réseaux des Organisations non gouvernementales (Sokhem et Himesha 2013, 47-48). Toutefois, sauf en Thaïlande, la société civile demeure extrêmement faible et les décisions sont prises dans les capitales, sans considération des communautés locales, ni même parfois des autorités provinciales (Swain 2004, 122). Plusieurs entretiens confirment cette situation, et un expert indépendant spécialisé dans le développement durable de l'hydroélectricité souligne plus spécifiquement que dans le cas du Laos « The defense of the public interest is not more taken into account today than twenty years ago » (Interviewé n° 4 2016). Ainsi, le simple encouragement des approches participatives ne semble pas suffisant pour amener à de réelles transformations du processus décisionnel.³⁹

En ce qui concerne plus spécifiquement la réforme du secteur de l'eau, l'objectif premier est de rendre les politiques nationales cohérentes avec les bonnes pratiques internationales, ce qui implique de nombreuses réformes. La Banque se positionne en tant qu'organe coordinateur et superviseur de ces réformes, avec pour intention, entre autres, de reconnaître la valeur économique de l'eau à travers des stratégies et des mécanismes politiques nationaux. Respectivement mis en œuvre d'ici à l'horizon 2015 et 2025, ces stratégies et mécanismes doivent faciliter l'attribution d'un prix aux services liés à l'eau (article 27, point vi). Considérant la critique antérieure de la fragmentation de la gouvernance, la volonté d'homogénéisation des politiques nationales autour desdites bonnes pratiques est perceptible. Il s'agit en effet de modeler le secteur de l'eau de la manière la plus uniforme possible afin de faciliter, par la suite, la gestion intégrée des ressources en eau au niveau du bassin (article 28).

La restructuration politique au niveau national doit amener à une meilleure gestion éco-hydrologique de la ressource en eau au niveau régional (dans le cas d'un fleuve

³⁹ La Banque asiatique de développement, tout comme la Banque mondiale reflètent particulièrement d'une part les préférences de leurs Etats-membres et d'autre part l'approche technocratique qui y prévaut (Nakhoda 2011, 128). À ce titre, Hensengerth (2009) souligne que la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau, qui repose sur des considérations de gouvernance participative, n'a que peu de chance de succès sans l'existence de mécanismes de médiation opérationnel entre les niveaux locaux, nationaux et transnationaux (Hensengerth 2009, 335- 36).

transfrontalier), et ce sous l'autorité coordinatrice de la Banque asiatique de développement. Dans cette perspective, l'établissement d'organisations de bassin est promu. Pour autant, la gestion à l'échelle du bassin se doit de correspondre et satisfaire aux intérêts nationaux (article 29). En conséquence, lesdites organisations ne détiennent pas d'autorité ni discrétionnaire ni exécutive : elles se contentent d'approuver les orientations de développement et les standards décidés (interprétation de l'article 30).

Concernant le développement hydroélectrique, la Banque reconnaît les potentiels impacts négatifs des barrages (Asian Development Bank 2003, 3). Elle avance toutefois sur le sujet avec toute la prudence requise (article 32) : lorsque son intervention est nécessaire, le niveau de risque doit être acceptable et les évaluations des impacts environnementaux et sociaux dûment menées. Pour autant, à aucun moment l'acceptabilité du niveau de risque n'est définie, et/ou un potentiel abandon du projet considéré. En effet, il s'agit non pas d'éviter les conséquences sociales et environnementales délétères, mais de les atténuer, minimiser et compenser. En effet, la Banque réitère dans ce même article 32 sa volonté d'étendre son support à la fois technique et financier (indirect) dans les projets hydroélectriques.

En d'autres termes, le discours tenu est très proche du *business as usual*, c'est-à-dire que le développement, avant tout économique, l'emporte sur les considérations environnementales, lesquelles sont des externalités à gérer du mieux possible. Cette perspective s'inscrit d'une part dans une vision capitaliste du développement⁴⁰ et d'intégration croissante du secteur privé,⁴¹ et d'autre part dans le respect de la souveraineté des États et donc de la non-ingérence dans leurs choix de politique de développement.

⁴⁰ Sneddon et Fox (2012) rappellent à propos que l'une des caractéristiques du capitalisme réside dans la volonté de contrôle des dynamiques écologiques dans l'objectif d'améliorer les capacités productives d'un écosystème (Sneddon et Fox 2012, 282 en s'appuyant sur; Goodman, Sorj, et Wilkinson 1987; Harvey 1996; O'Connor 1998; Escobar 1995).

⁴¹ Les articles 37 à 39 précisent quelque peu les modalités d'intégration des acteurs privés, dont l'importance est une nouvelle fois soulignée. Principalement, celles-ci s'articulent autour d'instruments financiers dits innovants (soit peu transparents et complexes – voir Merme et al. (2014) pour plus de détails – alors même que la Banque met en avant sa politique d'anti-corruption prompte à améliorer transparence et prédictibilité à l'article 55) et de partenariats publics-privés. Ces instruments sont surtout promus dans le cadre de projets d'infrastructures dont les fonctions sont diverses – « multipurposes projects » – et dans le contexte d'un bassin, c'est-à-dire à un niveau régional dans le cas d'un fleuve transfrontalier.

Les deux dernières parties du document sont respectivement relatives à l'articulation de la politique « Water for All » avec la stratégie de réduction de la pauvreté de la Banque asiatique de développement, et à sa mise en œuvre. Succinctes, ces dernières pages ne présentent guère d'éléments nouveaux, mais confirment les points centraux de la politique. L'article 62 en résume l'essentiel (Asian Development Bank 2003, 34) :

(...) enhance the quality and productivity of water resources, by promoting national water sector reforms through a river basin approach to integrated water resource management. This approach is also extended to subregional and regional bases, in the case of transboundary river basins, recognizing that careful management of water resources is essential to achieve and sustain equitable, pro-poor economic growth.

La Banque asiatique de développement ne se donne pas pour objectif de favoriser des alternatives aux stratégies actuelles de développement en place, bien qu'elle postule la sous-optimalité de ces dernières (article 51). En effet, celle-ci accorde une plus grande priorité à l'optimisation des modalités existantes de développement et de gestion de la ressource en eau. Ceci est tout à fait cohérent avec la nécessité de satisfaire aux intérêts nationaux avancée à l'article 29.

Or, le paradigme de croissance économique « market-led » promu par la Banque asiatique de développement, surtout à travers son programme de la Région du grand Mékong, est fortement critiqué par de nombreuses Organisations non gouvernementales, lesquelles arguent que les bénéfices en découlant finissent principalement entre les mains du secteur privé et des industries d'exportation (Öjendal et al. 2002, 34). Ce reproche, formulé à la fin des années 1990 demeure aujourd'hui valable. En effet, et malgré la stratégie de réduction de la pauvreté depuis mise en œuvre, les grandes lignes demeurent inchangées : le développement économique reste l'élément pivot. Cela s'explique, entre autres, par la forte influence que conservent les États membres sur la Banque asiatique de développement : en d'autres termes, leur agenda de développement façonne les priorités bureaucratiques de l'organisation (Nakhooda 2011).

En définitive, la politique « Water for All », et plus largement le positionnement de la Banque asiatique de développement, peut être résumée comme suit. Les réformes des secteurs nationaux, promues sous l'égide et la coordination de la Banque, doivent amener à concomitamment permettre une plus large implication du secteur privé et à favoriser la participation civile (sans en précisant toutefois les modalités), tout en satisfaisant aux « best

practices » internationales. L'attribution d'une valeur économique à la ressource en eau constitue d'une part le pivot de ces réformes et d'autre part le vecteur d'une utilisation plus rationnelle et efficiente de la ressource.⁴² Toutefois, les intérêts nationaux conservent la primauté et la priorité est donnée à l'optimisation des modalités de développement et de gestion de la ressource en eau déjà existantes. Ceci réduit donc les chances de voir se réconcilier les objectifs nationaux avec les problématiques transnationales, et amenuise par là même les chances de voir se mettre en place une gouvernance effective et durable de la ressource en eau.

4.1.2. La Mekong Water Resources Assistance Strategy (MWRAS)

En 2004, la Banque mondiale redéfinit son approche pour la région du Mékong. Cette réorientation se perçoit à travers la stratégie *Mekong Water Resources Assistance Strategy* (MWRAS), développée conjointement avec la Banque asiatique de développement. Cette stratégie, en des termes très larges, promeut, dans trois sous-régions du bassin du Mékong,⁴³ la construction de barrages, de schémas d'irrigation et de projets de diversion, sans pour autant considérer avec parcimonie les risques que de tels projets représentent pour l'écosystème du bassin du Mékong. La MWRAS est présentée par les deux banques au travers d'un document de travail conjoint publié en 2006. Les principaux éléments de ce document sont ici présentés.

Le document s'articule autour de neuf parties, et d'un résumé exécutif. Chaque paragraphe est numéroté (131 au total). La première partie expose l'objectif de la MWRAS, à savoir la création de stratégies (opérationnelles) de moyen terme pour la mise en œuvre du développement soutenable de la ressource en eau au niveau régional. La deuxième et la troisième partie du document, très courtes, présentent brièvement, et en des termes très généraux, les défis auxquels fait face le bassin du Mékong. La MWRAS soutient alors une approche régionale qui inclut une variété d'acteurs (partenaires internationaux et

⁴² Ce qui pose la question de la « capacité » des marchés en Asie du Sud-est pour attribuer un prix « correct » à la ressource en eau. Voir les questions d'échec (défaillance) des marchés (Araral et Wang 2013)

⁴³ À savoir la zone entre le nord-est de la Thaïlande et le Laos, le système des 3S (les fleuves Sesan, Srepok et Sekong), et la zone du delta du Mékong partagé par le Cambodge et le Vietnam.

représentants de la société civile notamment), tout en soulignant la souveraineté des États riverains sur la gestion de leurs ressources naturelles (paragraphe 2). Il y a donc une dynamique entre le niveau national et régional. La MWRAS tient conjointement compte de ces deux niveaux (paragraphe 8). Toutefois, il est aussi statué que la responsabilité ultime de la gestion de la ressource en eau et des investissements y relatifs incombe aux pouvoirs publics nationaux. Ceci s'aligne dans la dynamique de prévalence des intérêts nationaux déjà identifiée dans ce travail.

La quatrième partie présente le contexte régional en des termes écologiques, économiques, sociaux et institutionnels. Du point de vue institutionnel, l'analyse avancée par la MWRAS reconnaît l'ineffectivité actuelle de la coopération régionale, et surtout de la Commission du Mékong. Il est à ce propos suggéré, au paragraphe 29, qu'une institution telle que la MRC, qui dépend de la souveraineté de ses États membres, ne peut pas assumer un rôle régulateur si les activités menées ne répondent pas aux attentes de ses États membres. Or, ces attentes sont aujourd'hui orientées vers des questions de développement et de croissance économique, c'est-à-dire également vers le développement hydroélectrique.

Le paragraphe 21 est alors la pièce centrale de l'argumentation présentée. En effet, il est avancé que les modélisations réalisées en 2004 constituent, et ce pour la première fois, la preuve que « there is considerable potential for the development of the Mekong water resources ». ⁴⁴ La MWRAS postule ainsi que la poursuite du développement d'infrastructures de grande envergure est inévitable. Partant, elle ne questionne pas l'adéquation des infrastructures avec les impératifs de soutenabilité : il s'agit de trouver un compromis *acceptable*⁴⁵ entre les bénéfices économiques, l'équité sociale et l'intégrité écosystémique.

Les modèles hydrologiques sur lesquels s'appuie la MWRAS pour argumenter que les projets infrastructurels promus ne représentent pas une menace substantielle pour le Mékong – le débit de ses crues demeurant comparables – sont issus de la MRC. Or, ces modèles ne

⁴⁴ « A key justification put forward by the MWRAS for infrastructure development is the results of a report, commissioned by the World Bank in 2004, that employed a hydrological model to predict likely river flow changes arising from six development scenarios for the Mekong Basin ranging from 'Low' to 'High'. The model, called the Decision Support Framework (DSF), was developed by the Mekong River Commission (MRC) under the Water Utilization Programme and is designed to simulate the hydrological flow in the Mekong River and its tributaries. » (International Rivers 2007).

⁴⁵ Le degré d'acceptabilité n'est pas défini, il est donc impossible de savoir quelle marge de manœuvre de dégradation socio-environnementale la MWRAS juge tolérable.

prennent pas en compte ni les changements écologiques induits, ni la qualité des eaux, ni la quantité de sédiments, etc. En d'autres termes, en ignorant les éléments qui permettent de lier hydrologie et écologie, l'argumentation avancée par la MWRAS est parcellaire. Cela amène à passer sous silence les dynamiques écosystémiques du bassin du Mékong, et ainsi ignorer les impacts négatifs les plus importants des infrastructures promues.

Les données hydrologiques servent donc ici le propos de la MWRAS et participent de la légitimation du développement hydroélectrique. Le fait que ces données soient de plus issues de la Commission du Mékong renforce cette légitimation. Partant, il n'y a de premier abord pas de quoi douter de la bienveillance de la stratégie promue par la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement. Mais, les données hydrologiques qui permettent de juger de la santé de l'écosystème sont ignorées à des fins de consistance avec les intérêts des pays riverains du Mékong.

La cinquième partie du document de travail porte sur les relations des deux banques avec la région, et les leçons apprises. Le titre amène de suite à se poser la question de quelles leçons ont été apprises, et de supposer alors que celles-ci découlent d'erreurs passées. Et en effet, il est fait référence, au paragraphe 35, aux projets hautement controversés soutenus dans les années 1990. Toutefois, aucune véritable « leçon tirée » n'est présentée, les éléments exposés sont très généraux et articulés autour des thèmes usuels de la promotion de la coopération régionale et du renforcement des synergies intersectorielles. Le programme de la Région du grand Mékong est ainsi pris en exemple aux paragraphes 37 et 38. Dans le même temps, la MWRAS recommande également une réforme de la structure de la MRC (paragraphe 45) afin de la rendre moins dépendante des sources de financement extérieures et partant plus en lien avec ses États membres. Cet élément est à mettre en perspective avec la déconnexion entre les activités de la MRC et les attentes de ses pays membres, et le processus de décentralisation y relatif.

Les sixièmes et septièmes parties du document décrivent respectivement les potentialités d'évolution pour les quatre pays du bassin inférieur du Mékong et les principes de base devant guider la MWRAS. Le paragraphe 79 est à ce titre central, car il réaffirme la nécessité de la coopération régionale, nationale et infranationale dans la mise en œuvre effective de politiques de développement. Aussi, dans cette dynamique, la pertinence d'une concertation entre les deux banques et la Commission du Mékong est soulignée, tout comme l'indispensabilité de modalités participatives de gouvernance. Mais, la consultation des communautés locales est surtout mise en avant en ce qui concerne la gestion des impacts négatifs des infrastructures

développées. Ce caractère « en aval » de la consultation fait partie du cœur de la problématique.

En effet, considérant le caractère inévitable du compromis dans le cadre d'un processus de développement, le problème réside *in fine* non pas sur la décision prise, mais sur la sélectivité des éléments sur lesquels elle repose et sur le degré d'inclusion des parties prenantes au processus décisionnel. Or, la MWRAS court-circuite cette nécessité en promouvant la consultation des communautés locales dans la phase d'adaptation (ou de mitigation) des impacts des infrastructures. Cette forme de consultation ne semble ainsi pas pouvoir être qualifiée de participative. Pourtant, la participation des populations concernées dans le processus décisionnel est l'un des principes promus par la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement. Dans ce cadre, l'interprétation très subjective qui est faite de la gestion intégrée des ressources en eau s'aligne, dans une certaine mesure, plus facilement avec le développement d'infrastructures dont les impacts ne sont ni écologiquement soutenable ni socialement équitables.

Les deux dernières parties du document ne présentent guère d'éléments nouveaux. Il convient toutefois de mettre en évidence le paragraphe 126, qui positionne la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement dans un rôle majeur de leadership dans la gouvernance du bassin, grâce à leur caractère et stature multilatérale, à leur capacité à mobiliser des connaissances et à leur engagement opérationnel. Ce paragraphe s'aligne avec le positionnement de coordinateur et de superviseur des réformes avancé par la Banque asiatique de développement dans la politique Water for All.

Pour conclure, la Banque asiatique de développement et la Banque mondiale jouent un rôle de premier plan dans le façonnage de la gouvernance du Mékong. Leur agenda, en parallèle avec celui de leurs partenaires et des acteurs globaux impliqués dans le secteur de l'eau, participe de plus à la privatisation de la ressource en eau.⁴⁶

⁴⁶ Dans un contexte plus large, les institutions de Breeton Woods « (...) have been instrumental in opening up developing countries for private investors. The World Bank and the IMF's structural reforms during the 1980s and 1990s led to the increased privatization of energy, water and extractive industries in developing countries » (Mørck Jensen et Lange 2013b, 39).

4.2. Le secteur privé

Étudier l'implication du secteur privé dans les activités relatives à la gestion de la ressource en eau amène à poser en premier lieu la question du processus de privatisation, et partant de sa signification. Or, la signification de ce terme est sujette à débats (Bakker 2010, xv). Dans ce travail, je m'aligne avec l'utilisation qu'a Bakker (2010) de ce terme, c'est-à-dire celui d'un terme générique qui décrit notamment la possession privée d'infrastructures liées à l'eau ou la participation du secteur privé dans la construction, la gestion et l'opération desdites infrastructures pour le compte de l'État. Cette compréhension, certes imprécise, « (...) has the advantage of emphasizing the continuity between different types of private sector involvement » (Bakker 2010, xv). Dans ce travail, je m'intéresse avant tout à l'implication financière du secteur privé dans la construction des barrages.

La privatisation de la ressource en eau débute dans les années 1990, dans une logique néolibérale (primauté de l'économie sur la redistribution, restructurations gouvernementales) promue par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (Goldman 2007). Cette dynamique s'inscrit dans ce que Goldman nomme le consensus global pour la réforme de l'eau. Celui-ci repose sur l'idée que la ressource en eau est globalement menacée par l'ineffectivité, la politisation et la corruption⁴⁷ des acteurs responsables de la gestion de l'eau, à savoir les États en premier lieu. L'hypothèse est la suivante : si le secteur public ne parvient pas, dans une large partie du monde, à satisfaire aux besoins en eau de sa population, il s'agit d'une situation d'échec de la mission publique. La raison principale que ce consensus global pour la réforme de l'eau avance pour expliquer cet échec est l'absence de valeur financière (c'est-à-dire de prix) sur la ressource. Ainsi, donner un prix à l'eau est présenté comme l'une des composantes de la solution (Goldman 2007, 793-94). L'ouverture au marché dans la région du Mékong s'associe à un processus de régionalisation, que ce soit à travers l'adhésion à l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)⁴⁸, le « renouveau » de la MRC avec l'Accord de 1995 ou encore le programme de la Région du grand Mékong de la Banque

⁴⁷ Pour autant, peu d'études ont étudié la corruption dans le secteur de l'eau, et les existantes sont avant tout descriptives. Ceci est un manque de la littérature sur la gouvernance de la ressource en eau (Araral et Wang 2013, 3954).

⁴⁸ Le Vietnam adhère en 1995, le Laos en 1997 et le Cambodge en 1999. La Thaïlande est un pays fondateur de l'ASEAN, et en est donc membre depuis 1967.

asiatique de développement (lequel est présenté par la suite) (Hirsch 2001, 240). La privatisation de la ressource en eau dans le bassin inférieur du Mékong s'inscrit donc à la fois dans une tendance néo-libérale⁴⁹ et un processus d'intégration régionale.

Merme et al. (2014) identifient, en se basant sur une étude de cas approfondie du barrage de Nam Theun 2 au Laos, quatre tendances dans les modalités de financement des infrastructures hydroélectriques. L'émergence de ces nouvelles tendances, qui tendent à devenir la norme, a été facilitée par la néo-libéralisation croissante des économies des pays riverains du bassin inférieur du Mékong. Le changement des acteurs impliqués, de leurs rôles et de leurs motivations est la première dynamique identifiée. Alors que les États et les institutions financières internationales sont les acteurs historiques du financement du développement hydroélectrique régional, les banques commerciales jouent aujourd'hui le rôle central, de concert avec une diversité d'acteurs du secteur privé. Cet élément a été confirmé par les entretiens conduits, lesquels ont également permis de mettre en exergue la rapidité avec laquelle ce changement s'est produit. Un ancien haut responsable au sein de la MRC déclare ainsi que « The private financing for dams, the pace of it, was a surprise. The pace of change in the involvement of the private sector has been surprising » (Interviewé n°5 2016). Ce changement tend à placer le secteur privé au centre du processus de décision. Dans le cadre du barrage de Nam Theun 2, Merme et al. (2014) avancent même une perte de souveraineté du gouvernement laotien dans le processus décisionnel vis-à-vis de l'exploitation des ressources naturelles (Merme, Ahlers, et Gupta 2014, 25).

La deuxième dynamique mise en évidence est la restructuration du cadre légal et économique, à l'orée de la néo-libéralisation, ce qui permet aux capitaux privés de pénétrer des secteurs jusqu'alors difficilement accessibles, tels que le secteur énergétique. Ce point est à mettre en perspective avec les réformes nationales promues par la Banque asiatique de développement.

Troisièmement, la nature des contrats favorise désormais des partenariats publics-privés et ceci autour de constructions financières complexes peu promptes à la transparence⁵⁰ et qui diluent la responsabilité des acteurs. Toutefois, comme le note un haut responsable d'un

⁴⁹ Les programmes d'ajustements structurels du Fonds monétaire international mis en œuvre suite à la crise asiatique ont d'ailleurs redistribué les cartes du jeu, notamment en amenant à la restructuration du secteur énergétique et à sa plus grande libéralisation (Merme, Ahlers, et Gupta 2014).

⁵⁰ Voir Mørck Jensen et Lange (2013) pour quelques exemples.

programme de coopération au développement d'un pays européen, les partenariats public-privé ne sont pas encore la norme en Asie du Sud-est, considérant le régime politique de la plupart des pays. Les investissements directs étrangers demeurent encore le moyen privilégié de pénétration financière du secteur privé (Interviewé n° 1 2016).

Enfin, la dernière dynamique-clé identifiée ressort principalement des implications en termes de développement durable. En effet, le respect des standards environnementaux par les nouveaux acteurs financiers est faible, et bien que certains aient adopté les principes de l'Équateur,⁵¹ la réalité de leur mise en œuvre est toute relative. De plus, les intérêts financiers ne s'arrangent la plupart du temps pas avec des considérations d'intégrité écosystémique et de sécurité alimentaire (Merme, Ahlers, et Gupta 2014, 28), ce qui soulève des inquiétudes toutes particulières dans le contexte du bassin inférieur du Mékong (en lien avec l'importance des pêcheries de capture comme moyen de subsistance et les impacts des barrages sur celles-ci).

Dans la région du Mékong, le secteur privé joue définitivement un rôle de plus en plus prégnant dans le développement hydroélectrique.⁵² Principalement occidentaux avant la crise asiatique de 1997, ces acteurs sont aujourd'hui majoritairement chinois, thaïlandais, vietnamiens, malaisiens, coréens, indiens, ou russes.⁵³ Les compagnies et les banques constituent un acteur de premier plan, particulièrement au Laos et au Cambodge. À titre d'exemple plus général, la compagnie SinoHydro, une compagnie chinoise de construction, détiendrait plus de 50% du marché hydroélectrique international (International Rivers 2016). Dans le bassin inférieur du Mékong, les acteurs privés thaïlandais jouent également un rôle majeur. Par exemple, le barrage de Xayaburi au Laos, est construit par une compagnie thaïlandaise, financé par six banques commerciales thaïlandaises et Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT) a signé un accord pour racheter 95% de l'électricité produite (International Rivers 2016). Plus globalement, la convention d'achat d'électricité joue un rôle

⁵¹ Les principes de l'Équateur sont des principes pour le secteur financier visant à identifier, évaluer et gérer les risques environnementaux et sociaux des projets financés. Ces principes sont en quelque sorte les fondations d'un financement responsable.

⁵² Un responsable d'un programme de coopération au développement financé par les États-Unis déclare même qu'il s'agit de l'acteur le plus important (Interviewé n°2 2016).

⁵³ Ceci s'inscrit dans la dynamique plus générale de l'augmentation de la disponibilité des financements privés dans le cadre de la croissance économique des pays du BRICS et des pays asiatiques (Mørck Jensen et Lange 2013a, 35).

central. En effet, le prix négocié de l'électricité influence la viabilité financière même des infrastructures hydroélectriques (Interviewé n° 6 2016), le profit envisageable et partant la mesure dans laquelle des investissements sur les questions environnementales et sociales peuvent être à l'agenda (Interviewé n° 4 2016).

Sur ce point, il s'avère que les acteurs privés, de plus asiatiques, sont moins sensibles aux impacts sociaux et environnementaux des projets qu'ils promeuvent (Middleton, Garcia, et Foran 2009, 24).⁵⁴ En effet, alors même que les bailleurs de fonds occidentaux défendent usuellement des standards environnementaux minimaux qu'ils présentent comme solides, la réalité montre que ceux-ci sont bien souvent inadéquats pour atténuer les impacts des barrages (Middleton 2008, 15). Or, dans le cas des bailleurs asiatiques, il semble qu'aucun effort particulier n'est fait pour satisfaire à ces standards minimaux, déjà insuffisants. Un expert indépendant souligne ainsi que, du fait de l'implication croissante des acteurs chinois, la qualité de la prise en compte des questions environnementales a diminué (Interviewé n° 4 2016).

En conséquence, les critères environnementaux potentiellement les plus mobilisables sont ceux établis par la législation du pays dans lequel le barrage est construit (Hirsch 2016, 71). Mais, les pays du bassin inférieur du Mékong montrent plutôt une tendance générale à déconsidérer les aspects environnementaux dans la recherche de financements, lesquels sont de plus disponibles en quantité (Interviewé n° 4 2016). En effet, le respect de tels standards est jugé coûteux et est perçu comme un potentiel frein au développement. En outre, l'existence d'un cadre réglementaire ne préjuge pas du degré de sa mise en œuvre et de son respect. L'enjeu réside ainsi surtout dans l'implémentation des législations nationales d'une part, et des standards internationaux ratifiés d'autre part. Par exemple, un haut responsable d'une ONG active dans la région déclare que bien que la Chine dispose d'une politique pour le crédit vert,⁵⁵ il n'existe aucun outil à même de contrôler sa mise en œuvre (Interviewé n° 3 2016).

⁵⁴ Il est toutefois important de souligner que la mise en œuvre et le respect des directives, standards et procédures relatives à l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux varie considérablement d'une compagnie à une autre d'une part, et en fonction du cadre réglementaire national d'autre part.

⁵⁵ Traduit de l'anglais *Green Credit Policy*. Depuis 2007 la Chine dispose en effet d'une politique de crédit vert, laquelle a été revue en 2012. Cette politique encourage les banques commerciales chinoises à considérer les impacts sociaux et environnementaux des projets qu'elles financent.

Le financement en provenance du secteur privé dépasse largement celui de la Banque asiatique de développement et de la Banque mondiale (Sokhem et Himesha 2013, 47) et ces investissements reçoivent un accueil positif (Middleton 2008, 13). Comme le souligne un ancien haut responsable au sein de la MRC, trouver des sources de financement pour le développement hydroélectrique n'est aujourd'hui plus un problème pour les pays du bassin inférieur du Mékong (Interviewé n° 8 2016). Il en découle que ces derniers n'ont plus besoin de former d'alliances coopératives dans leur recherche de financement, ce qui était un propos central de l'Accord de 1995. En conséquence, les infrastructures hydroélectriques se développent actuellement avec une coordination moindre et les projets promus ne s'inscrivent que dans une très relative mesure dans une perspective régionale. Le secteur privé travaille en effet plus au niveau du projet individuel et tend à ignorer le cadre plus large dans lequel leurs activités s'inscrivent (Interviewé n° 5 2016).

En d'autres termes, la déconnexion entre le niveau régional et national, déjà soulignée en ce qui concerne les questions d'intégrité écosystémique, tend à s'étendre aux modalités de développement de l'hydroélectricité. Le risque d'investissements encore moins coordonnés réduit les chances de voir se mettre en place des mécanismes transfrontaliers de gestion du bassin du Mékong. Pour un ancien haut fonctionnaire au sein de la MRC, l'enjeu actuel réside donc dans la formulation de modalités d'investissements harmonisés au niveau du bassin, lesquelles constituent un prérequis à la prise en compte des questions sociales et environnementales posées par le développement hydroélectrique.

4.3. La société civile

Les pays riverains du bassin du Mékong connaissent des degrés de développement très divers de leur société civile respective. Au Cambodge et en Thaïlande, la société civile s'est bien développée et s'engage de plus en plus, alors qu'elle émerge tout juste au Vietnam et demeure quasi-inexistante au Laos (Interviewé n°9 2016). En Chine, la société civile est bourgeonnante et s'intéresse avec force aux questions environnementales (surtout en lien avec la pollution) et se mobilise de plus en plus (Ma et Schmitt 2008). En regard du développement hydroélectrique, l'attention portée est croissante, mais « (...) civil society often only learns about new dam construction once it is well under way » (Daojong 2015, 39).

Le Laos est certainement le pays où la société civile bénéficie d'une marge de manœuvre et d'une existence des plus restreintes. En effet, « Civil-society organizations are virtually non-existent, and criticism of government policy is rarely tolerated » (Mørck Jensen et Lange 2013b, 54). Un expert indépendant avec qui je me suis entretenu argue d'ailleurs que la société

civile au Laos a tout simplement « nothing to say » (Interviewé n°6 2016). À l'inverse, la société civile thaïlandaise est indubitablement la plus développée dans le bassin du Mékong. Par exemple, l'Organisation non gouvernementale *Towards Ecological Recovery and Regional Alliance* (TERRA) a joué un rôle majeur pour informer sur les projets de développement hydroélectrique et a ainsi participé de la mobilisation de la société civile thaïlandaise (Cronin et Hamlin 2012, 27). L'expérience autour du projet de barrage de Pak Mun a montré que la société civile peut faire la différence dans les modalités du développement hydroélectrique (Boesen et Ravnborg 2004, 71). Cette mobilisation explique en partie l'absence de développement hydroélectrique sur le territoire thaïlandais, mais cela a amené à la « délocalisation » du développement hydroélectrique dans les autres pays riverains, particulièrement au Laos (Sangkhamanee 2015, 90-92; Cronin et Hamlin 2012, 41). Dans cette dynamique, l'enjeu réside dans la capacité de mobilisation régionale de la société civile. Or, ni la Commission du Mékong ni les pays ne garantissent la participation de la société civile au processus décisionnel, c'est donc à celle-ci de se mobiliser (Boesen et Ravnborg 2004, 71). De plus, « There is an inherent unwillingness to be found in some of the major organization setting the agenda in the region, such as ADB which was reflected during a workshop where one ADB officer argued that “too much democracy is, or could be, an impediment for water resources management” » (Boesen et Ravnborg 2004, 72).

Au niveau international, les premières oppositions aux barrages remontent au milieu des années 1980, et en 1992, le président de la Commission internationale des grands barrages, Wolfgang Pircher, déclare que l'industrie des barrages fait face à « a serious general countermovement that has already succeeded in reducing the prestige of dam engineering in the public eye (...) » (Pircher 1992 cité par; McCully 1996, 281). De nombreuses Organisations non gouvernementales, dont notamment International Rivers, la Déclaration de Berne, Friends of the Earth, etc. ont coordonné leurs actions à la fin des années 1980 sur les barrages financés par la Banque mondiale. En septembre 1994 la Déclaration de Manibeli, qui appelle à un moratoire sur la construction des grands barrages, est soumise à la Banque mondiale. La Banque n'y répond pas, mais quelques mois plus tard une révision des opérations de la Banque dans le secteur des barrages est menée (McCully 1996, 308).

La société civile des pays riverains du bassin du Mékong, tout comme leurs équivalents au niveau national et international possèdent une influence diverse en regard du développement hydroélectrique. Une étude plus fine est nécessaire pour mieux évaluer leurs rôles respectifs dans la gouvernance du Mékong, mais cela dépasse le cadre de ce travail. La société civile est ainsi considérée d'un seul tenant et est évaluée comme un acteur secondaire, c'est pourquoi elle n'est pas traitée dans la discussion.

La tendance qui se dessine est, en résumé, la suivante. La responsabilité de l'intégrité écosystémique du bassin, qui je le rappelle est essentielle à la soutenabilité des pêcheries de capture est donc aux moyens de subsistance de millions d'individus, n'est pas directement considérée par les acteurs du développement hydroélectrique. C'est ainsi la Commission du Mékong qui assume cette responsabilité, laquelle a été confortée dans ce rôle par le biais de l'influence de ses bailleurs de fonds. Mais, un processus de décentralisation nationale des activités de la Commission et un retrait, certes relatif, des bailleurs de fonds a lieu. Quant au développement hydroélectrique, ses sources de financement sont de plus en plus asiatiques et issues du secteur privé. Or, l'environnement ne représente pas une priorité pour ces acteurs, ce qui permet à chacun des États riverains de développer ses projets hydroélectriques sans nécessairement avoir à satisfaire à des standards environnementaux (comme cela aurait pu être le cas par des conditionnalités de prêts, par exemple). De plus, les Banques multilatérales se positionnent de plus en plus dans un rôle de facilitateur des investissements, et ouvrent la voie à une plus grande pénétration des acteurs privés dans des secteurs jusqu'alors moins accessibles pour leurs investissements.

Dans ce cadre, la Commission du Mékong est avant tout perçue comme une organisation technique non prioritaire dans l'agenda politique des pays riverains (Hirsch et al. 2006, 67-73), à l'inverse d'autres coopérations régionales.

La prochaine section se penche donc sur les alternatives à la Commission du Mékong. Les coopérations régionales en Asie du Sud-est sont en effet nombreuses et diverses, mais toutes n'ont pas ni une existence institutionnelle formelle ni une pertinence spécifique en ce qui concerne la gouvernance de la ressource en eau.

5. LES COOPERATIONS REGIONALES ALTERNATIVES

Cette section vise à exposer quelles sont les coopérations régionales alternatives à la Commission du Mékong et d'en évaluer leur pertinence afin de mieux comprendre la place qu'occupe aujourd'hui la Commission du Mékong.

La MRC est de plus en plus concurrencée par d'autres coopérations régionales, lesquelles s'intéressent également, pour certaines, à la gouvernance de la ressource en eau. Pour garder de sa pertinence, la MRC tente, depuis 2001, d'intégrer certaines organisations à sa structure. Ainsi, des statuts d'observateur auprès du Conseil et du Comité conjoint ont été octroyés à des organisations régionales partenaires. À ce jour, six organisations bénéficient de ce statut : la Banque asiatique de développement (ADB), l'Association des Nations d'Asie du Sud-est (ASEAN), l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (IUCN), le Programme des Nations Unies pour le Développement (UNDP), la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (UNESCAP) et le Fonds mondial pour la nature (WWF). Cette inclusion a débuté à la fin des années 1990, dans le cadre d'une politique d'ouverture de la MRC (Interviewé n° 7 2016), mais est actuellement sur la sellette. En effet, des discussions sont en cours sur les modalités d'attribution du statut d'observateur (Interviewé n° 9 2016). Toutefois, cela amène non pas à une ouverture de la MRC selon des modalités d'extension (c'est-à-dire par son intégration à d'autres formes de coopération régionale), mais selon des modalités d'incorporation. Ce chapitre présente ainsi les principales coopérations régionales et en évalue l'importance.

Je spécifie qu'il ne s'agit pas ni de lister de manière exhaustive toutes les coopérations régionales existantes ni de toutes les évaluer : ceci dépasse le cadre de ce travail. De plus, celles-ci sont si nombreuses et diverses dans le bassin inférieur du Mékong que le terme « congestion »⁵⁶ est parfois utilisé pour décrire cette multitude (Sokhem et Sunada 2006, 402). L'objectif est d'identifier les caractéristiques de ces coopérations et partant d'en déduire s'il existe des dynamiques pertinentes en regard de la gouvernance du fleuve Mékong.

⁵⁶ Toutefois, bien que la coopération régionale s'intensifie et est promue à l'échelle du sous-continent, Matthews (2012) montre que cela ne signifie pas pour autant que les États qui y participent privilégient l'intérêt régional commun.

Le tableau qui suit liste, de manière non exhaustive, les coopérations régionales, leur date formelle d'établissement et leurs pays membres. Les informations qui ne sont pas disponibles, ou qui n'ont pas été trouvées, sont notées N.A.

Lorsque disponible, leur statut, selon l'évaluation de Hensengerth (2009), est également stipulé. Hensengerth évalue en effet trois formes de coopération régionale, à savoir la Commission du Mékong, la Quadripartite Economic Cooperation et le programme de la Région du grand Mékong en se posant la question de leur production, ou non, d'un bien public régional. Il définit un bien public comme un bien non exclusif et non rival, y incluant une dimension de gouvernance participative. Cette évaluation est ici pertinente, car elle met en évidence trois facteurs de succès (d'échec) des formes de coopération : l'origine de l'initiative, les acteurs qui déterminent l'agenda et le degré de gouvernance multi-niveau. Les critères exacts des modalités d'évaluation ne sont pas clairement énoncés par Hensengerth.

Tableau 7 : Coopérations régionales

Nom de la coopération régionale	Date formelle d'établissement	Pays du bassin du Mékong membres	Statut, selon Hensengerth 2009
Commission du Mékong (MRC)	1995	Vietnam Cambodge Laos Thaïlande	Paralyse
Quadripartite Economic Cooperation	2001	Chine Birmanie Thaïlande Laos	Échec
Growth (or Development) Triangle	2002	Cambodge Laos Vietnam	N.A.
Emerald Triangle	2000	Cambodge Laos Thaïlande	N.A.
Golden Triangle	N.A.	Laos Birmanie Thaïlande	N.A.
Green + Golden Triangle Golden Quadrangle Area	1993	Chine Laos Birmanie Thaïlande	N.A.
CHLV Triangle	N.A.	Chine Laos Vietnam	N.A.
Association des Nations d'Asie du Sud-est (ASEAN)	1967	Birmanie Thaïlande Laos Cambodge Vietnam	N.A.
Programme de la Région du grand Mékong (GMS)	1992	Chine Birmanie Thaïlande Laos Cambodge Vietnam	Réussite
Coopération Lancang-Mékong (LMC)	2015	Chine Birmanie Thaïlande Laos Cambodge Vietnam	N.A.

5.1. La Quadripartite Economic Cooperation

La *Quadripartite Economic Cooperation* (QEC) – souvent appelé « Golden Quadrangle » (Weatherbee 2014, 119) – trouve ses origines en 1993 sous l'impulsion de la Thaïlande, du Laos, de la Chine et de la Birmanie. Le principal objectif est l'amélioration de la navigation sur le Mékong pour en faire une voie majeure de transport maritime. Il faut toutefois attendre 2001 et la signature de l'*Agreement on commercial navigation on Lancang-Mekong River among the Governments of the People's Republic of China, The Lao People's Democratic Republic, the Union of Myanmar and the Kingdom of Thailand* pour que cette coopération se formalise. La QEC est alors annoncée comme une étape majeure dans l'approfondissement de la coopération économique entre les quatre pays (Hensengerth 2009, 331). La réalité fut tout autre. En effet, la QEC est rapidement inopérante : Bangkok annonce son retrait en 2003 après qu'il soit apparu qu'un plus grand débit du fleuve pouvait modifier la frontière entre la Thaïlande et le Laos (Wain 2004 cité par ; Hensengerth 2009, 334). Cette coopération n'est ainsi pas pertinente dans le cadre de ce travail.

5.2. Les cinq « triangles »

Le premier triangle, le *Growth/Development Triangle* réunit, depuis 2009, 13 provinces⁵⁷ du Cambodge, du Laos et du Vietnam et prend ses origines en 1999, mais n'est établi que cinq ans plus tard, en 2004. Ce triangle ne doit pas être confondu avec son homologue, du même nom, qui réunit l'Indonésie, la Malaisie et Singapour. Du point de vue formel, cette coopération est la plus développée des cinq ici présentées : une réunion de niveau ministériel prend en effet place au moins une fois par année (Ishida 2012, 5). Depuis 2006, un comité conjoint de coordination est en place. En regard du sujet traité dans ce travail, ce triangle montre une faible pertinence. En effet, les domaines de coopération sont avant tout relatifs à des questions commerciales et douanières, bien que tout un pan s'articule autour de la construction d'infrastructures (par exemple des ponts). Sur ce dernier point, seuls des projets hydro-électriques de taille extrêmement réduite ont été réalisés. Il est toutefois intéressant de

⁵⁷ Lesquelles partagent à peu près les mêmes caractéristiques, ce qui en fait une intéressante alliance coopérative transnationale. De plus, ces provinces ont généralement un niveau de développement inférieur au niveau national (Sisovanna 2012, 56).

souligner l'important support financier que la coopération japonaise au développement apporte.

Le *Emerald Triangle*,⁵⁸ qui existe depuis 2000, réunit, de manière informelle, sept provinces du Cambodge, du Laos et de la Thaïlande. Il vise à favoriser la coopération économique. Peu d'informations ont été trouvées sur cette coopération, son importance est donc préjugée secondaire.

Le *Golden Triangle* réunit le Laos, la Birmanie et la Thaïlande. Ce triangle est bien connu pour les activités illégales, en premier lieu le trafic de drogue (surtout d'opium), qui s'y déroulent. Ce triangle n'a pas d'existence formelle et ne montre qu'une importance secondaire dans le cadre de ce travail.

Le *Green Triangle* réunit la Chine, le Laos et la Birmanie, mais doit être considéré en alliance avec la Thaïlande, pour former le *Golden Quadrangle Area* ou *Quadrangle Economic Zone* et ainsi réunir douze provinces. La Thaïlande a joué un rôle important dans la mise en place de cette coopération, dans la continuité de la volonté, bien résumée par l'ancien Premier ministre Chatichai Chunhawan, de transformer le pays d'un champ de bataille à une place de marché (Ishida 2012, 14). Principalement pensée pour faciliter la mise en place d'un réseau viaire entre les quatre pays, la *Quadrangle Economic Zone* souligne également la volonté de la Thaïlande de devenir le nœud central d'un réseau de transports (Swain 2004, 128). Ainsi, en mai 1993, la première réunion de niveau ministériel du *Golden Quadrangle Area* a lieu. Toutefois, notamment suite à la crise asiatique de 1997, il faut attendre les années 2000 pour que les activités de coopération aillent concrètement de l'avant. Ces activités s'articulent avant tout autour du développement d'infrastructures comme les ponts ou les routes, et sont souvent soutenues par la Banque asiatique de développement. Il est intéressant de souligner que c'est à travers des réunions ministérielles du programme de la Région du grand Mékong que les négociations avancent et les décisions prises (Ishida 2012, 15), ce qui nous informe également sur l'encore faible institutionnalisation de cette coopération, mais aussi sur le degré d'enchâssement institutionnel. Les objectifs de promotion de zones économiques frontalières et d'amélioration des infrastructures de bases comme les routes sont articulés à travers une coopération multiniveau (gouvernements centraux et locaux), intègrent des acteurs privés et visent à s'incorporer au programme de la Région du grand Mékong en ce qui concerne le

⁵⁸ À ne pas confondre avec la région formée par les trois comtés de Mendocino, de Humboldt et de Trinity, dans le nord de la Californie.

développement infrastructurel (Tsuneishi 2009, 8). En conséquence, selon son évolution future, cette forme de coopération est potentiellement pertinente.

Le dernier triangle, qui ne porte pas de nom spécifique (ici intitulé CHLV Triangle), réunit trois provinces de Chine, du Laos et du Vietnam. Ses activités s'articulent autour de la construction de routes et de ponts et visent à mieux s'intégrer, pour peut-être à terme fusionner avec, le *Golden Quadrangle Area*. Par exemple, dans ce contexte, un accord a été signé en 2012 entre le Laos et la Birmanie pour construire un pont traversant le fleuve Mékong et améliorant ainsi la connectivité avec le nord-ouest de la Thaïlande. Peu d'informations ont été trouvées sur cette coopération, son importance est donc préjugée secondaire.

En définitive, seul le *Growth/Development Triangle* jouit d'une existence institutionnelle formelle, tous mènent des activités de coopération prioritairement économique, et aucun ne constitue un acteur pertinent, ou stratégique, en regard de la gestion des ressources naturelles du bassin du Mékong. Du moins, cela vaut tant que ces coopérations ne disposent pas de ressources qui leur permettraient, par exemple, d'ériger des infrastructures hydroélectriques d'importance. À ce titre, il s'agit d'acteurs secondaires. Il convient également de souligner la potentielle évolution vers un rôle pertinent de la *Quadrangle Economic Zone*, considérant ses interactions avec le programme de la Région du grand Mékong.

5.3. L'Association des Nations de l'Asie du Sud-est (ASEAN)

L'Association des Nations de l'Asie du Sud-est, qui compte aujourd'hui dix pays membres et deux observateurs,⁵⁹ est établie en 1967 à Bangkok. Cette organisation intergouvernementale a pour objectif de renforcer la coopération entre ses membres et de leur offrir un espace de résolution des problématiques régionales.

Les années ont montré que l'ASEAN est plutôt inopérante en ce qui concerne la résolution des conflits politiques internes à la région du Mékong. En effet, l'ASEAN montre des capacités limitées pour coordonner les programmes de développement dans le bassin du Mékong et pour faire face aux intérêts souvent rivaux de ses pays membres (Yoshimatsu 2010). De plus, la Charte de l'ASEAN ne présente qu'un set très limité d'instruments de résolution des conflits,

⁵⁹ Les pays membres sont Brunei, la Birmanie, le Cambodge, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, Singapour, la Thaïlande et le Vietnam. Les deux pays observateurs sont le Timor-Leste et la Papouasie Nouvelle-Guinée.

à savoir la conciliation, la médiation ou les bons offices (article 23). De plus, « it seems that the ASEAN instruments exclude the possibility of resolving the dispute through the Permanent Arbitral Tribunal or the International Court of Justice (...) » (Nurhidayah, Lipman, et Alam 2014, 11). Cela découle de la première et plus importante caractéristique de l'ASEAN, à savoir son devoir de non-ingérence dans les affaires de ses Etats membres : la souveraineté est élevée au rang de principe inviolable. Dans ce contexte, l'État demeure l'acteur primordial. Koh et Robinson (2002) le résumant ainsi « An analysis of the ASEAN Way in light of the organization's successes and failures reveals that ASEAN is better equipped to deal with issues where members' interests converge than problems where members have opposing interests. Indeed, ASEAN's consensus-based approach works well when all countries in the region share similar goals, but when state's interests diverge, this same approach leads countries to evade issues and avoid negotiations » (Koh et Robinson 2002, 15). Dans ce contexte, le niveau décisionnel national joue un rôle majeur : l'État est non monolithique et il y a donc prégnance de certaines de ses entités sur d'autres. Toutefois, je rappelle que ce degré d'analyse est exclu de ce travail, malgré les limitations importantes que cela amène dans les conclusions qu'il est possible de tirer.

L'ASEAN est ainsi avant tout un point nodal qui permet aux États de faire résonner leurs intérêts au niveau régional (Weatherbee 2014, 20-21).⁶⁰ En effet, et bien que l'organisation soit dotée depuis 2007 d'une personnalité juridique (par sa Charte), elle ne dispose pas de la capacité à agir de manière juridiquement contraignante au nom de ses États membres. Cela s'explique par la primauté, consolidée dans la Charte, des principes de souveraineté et de non-ingérence : il est alors fait référence à un régionalisme « soft » (Weatherbee 2014, 92).

Toutefois, ces principes n'empêchent pas les relations internationales de s'articuler autour de luttes d'influence et de pouvoir au sein même de l'ASEAN. Par exemple, de par sa pénétration économique substantielle au Cambodge, la Chine dispose en quelque sorte d'un relais au sein de l'ASEAN. En effet, Weatherbee (2014) argue que « [t]hrough Cambodia, China has an invisible seat at the ASEAN foreign ministers' meetings (...) » (Weatherbee 2014, 31). Ceci illustre l'importance des modalités géopolitiques et

⁶⁰ Dans cette dynamique, un Memorandum of Understanding a été signé entre la MRC et l'ASEAN en mars 2012. Le propos de ce Memorandum, définis aux articles 13 et 14, est de permettre à la MRC de bénéficier d'une plus grande reconnaissance politique en échange de son expertise dans la gestion de la ressource en eau (ASEAN Secretariat 2012; Interviewé n°5 2016).

géoéconomiques traditionnelles. Dans la continuité de cette argumentation, Jetschke et Rüländ (2009) avancent que bien que les pays membres de l'ASEAN promeuvent dans leurs discours la coopération régionale, il n'en demeure que leurs intérêts nationaux façonnent prioritairement leurs décisions politiques, et ce parfois au détriment des intérêts collectifs de l'ASEAN (Jetschke et Rüländ 2009 cité par ; Matthews 2012). Ceci est particulièrement le cas dans le secteur hydroélectrique avec des politiques nationales axées sur le développement économique et la sécurité énergétique, plutôt que sur la ressource en eau et la biodiversité du bassin du Mékong (Matthews 2012, 404). Plus largement, Varkkey (2015) avance, à travers l'exemple des nuages de pollution, que la forte emphase sur la souveraineté nationale explique pourquoi la gouvernance régionale de l'environnement n'a pas, par le biais de l'ASEAN du moins, rencontré le succès en Asie du Sud-est (Varkkey 2015, 167). Tout comme cela est le cas pour la Commission du Mékong, l'esprit de coopération est avant tout sur le papier, et « what member states actually do is another matter » (Swain 2004, 132).

En ce qui concerne le développement hydroélectrique, les intérêts nationaux s'articulent autour des questions classiques de croissance économique et de sécurité énergétique. Dans ce contexte, et plus largement dans le domaine de l'environnement, l'ASEAN ne dispose d'aucune autorité ni pour imposer des garanties environnementales ni pour responsabiliser ses États membres vis-à-vis de leurs activités environnementales délétères. En effet, même si les impacts sur l'environnement sont concrets et scientifiquement avérés, ils renvoient *in fine* à des choix politiques.

Toutefois, l'environnement apparaît à l'agenda de l'ASEAN depuis 1977, dans le cadre de quatre *ASEAN Sub-regional Environment Program* entre 1977 et 2004, et par le biais des groupes de travail de l'*ASEAN Senior Officials on the Environment*. Vis-à-vis spécifiquement du bassin du Mékong, et incluant des objectifs de protection de l'environnement, il existe, depuis 1996, l'*ASEAN Mekong Basin Development Cooperation*. Mais, cette coopération est plutôt inefficace : « Although the ASEAN Mekong Basin Development Cooperation has been in existence for more than ten years, it has not made steady progress » (Yoshimatsu 2010, 79).

La structure des arrangements de l'ASEAN dans le domaine de l'environnement est complexe, et s'articule autour d'un « (...) increasingly complex web of soft-law declarations, resolutions, plans of action, issue-specific programmes and two binding multilateral

agreements » (Elliott 2011, 62) et ne va ici pas être détaillée.⁶¹ L'ASEAN a indiqué son intention d'harmoniser sa politique environnementale (Nurhidayah, Lipman, et Alam 2014, 3), mais ce processus est, selon Smets (1976), difficile, car les pays ont des systèmes politiques, juridiques, sociaux et environnementaux différents (Smets 1976, 1-4 cité par; Nurhidayah, Lipman, et Alam 2014, 3). À cela s'ajoute le degré croissant de bureaucratisation que connaît l'ASEAN, ce qui amène à la production d'une multiplicité de programmes et stratégies, lesquelles se chevauchent. De plus, cette situation se caractérise, par un manque flagrant de mise en œuvre et d'objectifs contraignants y relatifs (Weatherbee 2014, 299). En effet, seuls environ 30% des accords de l'ASEAN ont été mis en œuvre en quatre décennies d'existence de l'organisation (Jetschke et Rüländ 2009, 186). Toutefois, cette estimation n'a pas été vérifiée, et doit donc être considérée avec réserve.

Ainsi, officiellement, l'ASEAN adopte la posture d'une croissance économique soutenable pour l'environnement, mais il s'avère qu'aucune référence, outre en des termes très généraux, à des problématiques environnementales n'est faite dans les rapports sur l'état et l'avancée de la Communauté économique de l'ASEAN (AEC) (Wells-Dang 2015, 411). Cela met en exergue la primauté des questions économiques, sur lesquelles les États membres parviennent au consensus, et la difficulté de trouver une « porte d'entrée » pour considérer les problématiques environnementales.

En d'autres termes, bien que l'ASEAN ait mis en place des actions substantielles pour réduire les écarts en termes de développement économique de ses pays membres, les enjeux environnementaux sont passablement demeurés absents de l'agenda de l'organisation.⁶²

⁶¹ Voir Weatherbee (2014) pour plus de détails, lequel parle d'une boîte de Pandore d'acronymes pour décrire cette complexité

⁶² L'accord environnemental le plus substantiel auquel est parvenue l'ASEAN étant l'accord sur la pollution transfrontalière. Ses impacts demeurent toutefois limités, car ses dispositions de mise en œuvre dépendent des autorités exécutives de chacun des pays partie (Wells-Dang 2015, 412).

5.4. Le programme de la Région du grand Mékong (GMS)

Le programme de la Région du grand Mékong (GMS) est une initiative de coopération régionale de la Banque asiatique de développement établie en 1992. Ce programme place la relance des échanges économiques, mis à mal sous la colonisation puis par des décennies de guerre, au centre du processus d'intégration régionale. Le programme parvient à réunir les six pays de la région : la Birmanie, le Cambodge, le Laos, la Thaïlande, le Vietnam et la Chine (province du Yunnan, et du Guangxi depuis 2004).

À l'inverse des tentatives antérieures aux années 1990, le GMS ne nécessite aucun accord international fondateur, mais repose sur des programmes intergouvernementaux de coopération sectorielle. À ce jour, neuf secteurs de coopération existent : transport, infrastructure, télécommunication, énergie, environnement, ressources humaines, commerce, investissement, tourisme et agriculture. Aucune fonction régulatrice n'est attribuée au programme GMS : il s'agit uniquement d'un organe dans le cadre duquel des accords sont négociés, ce qui en fait son succès. La mise en réseau de la région s'effectue à travers plusieurs corridors qui « s'intègrent dans une seule organisation réticulaire » (Taillard 2009, 13). Dans les années 1990, la priorité est donnée à la reconstruction des infrastructures de transport et à la conclusion d'accords de libre-échange « corridor par corridor, devançant l'accord généralisé de l'ASEAN (AFTA) qui sera effectif pour les nouveaux membres en 2015 seulement » (Taillard 2010, 55). À ce jour, les projets infrastructurels (routes, chemins ferrés, réseau électrique) demeurent le focus principal du programme, car ils constituent un prérequis essentiel à la promotion de l'interconnectivité entre les pays membres, et partant à leurs relations commerciales. À ce titre, Matthews (2012) souligne que le programme de la Région du grand Mékong, en visant à une homogénéisation régionale, tend toutefois à ignorer la diversité des populations et de leur environnement (Matthews 2012, 404).

En d'autres termes, le programme de la Région du grand Mékong participe de la construction d'un espace régional homogénéisé sur des bases économiques multisectorielles. Ces bases s'articulent principalement autour d'éléments techniques, ce qui est consistant avec la tendance de la Banque asiatique de développement, et plus largement des banques multilatérales de développement, de mettre en œuvre des solutions techniques à des problématiques qui, *in fine*, sont relatives à des différentiels en termes de systèmes politiques et/ou de puissance économique (Nakhooda 2011, 129), mais aussi en des termes culturels.

Pour autant, la structure du GMS est compréhensive : à la fois des acteurs étatiques nationaux et infranationaux ainsi que des acteurs non étatiques sont intégrés. Cette diversité des parties prenantes s'articule sous trois formes : des groupes de travail spécialisés, des

réunions ministérielles et des sommets. Cette structure permet un échange entre les sphères politiques et techniques et amène donc plus facilement au consensus (Hensengerth 2009, 341). Néanmoins, les États demeurent libres de déterminer quels acteurs non étatiques peuvent ou non prendre part au processus de gouvernance (Hensengerth 2009, 341).⁶³ Le programme de la Région du grand Mékong est ainsi entre les mains de ses pays membres et ne connaît ni d'influences externes ni de déconnexion entre les intérêts étatiques et les activités menées. En bref, la priorité est donnée aux intérêts des pays membres, donc à des considérations économiques, ce qui participe du succès du programme. Mais, considérant la faible propension des pays membres à prendre en compte l'opinion publique, la déconnexion avec le niveau local, celui des populations et de leur environnement quotidien, subsiste.

Concernant les activités du programme de la Région du grand Mékong et celles de la MRC, il n'y a pas de concurrence directe. En effet, c'est avant tout sur les plans de l'attention portée par les États riverains, de l'appréciation des bailleurs de fonds et de la capacité à décider d'un agenda de développement que le GMS oblitère la MRC (Öjendal et al. 2002, 33). Mais, parallèlement, le GMS opère, depuis 2004, un rapprochement avec la MRC. En effet, dans le *Regional Cooperation Strategy and Program* pour la période 2004-2008, la gestion de l'environnement et de ses ressources, en particulier dans le bassin du Mékong, est considérée comme une priorité au sein du GMS (Asian Development Bank 2004, 6). Toutefois, selon un entretien mené en 2008 à Washington avec un représentant d'une Organisation internationale finançant des activités de développement dans le bassin inférieur du Mékong, la gestion des ressources en eau n'est pas à l'agenda de programme de la Région du grand Mékong, car « China does not allow the GMS to put this issue on the agenda » (Hensengerth 2009, 331). Une autre source, interne à la Banque asiatique de développement, déclare également que la ressource en eau a délibérément été exclue du programme de la Région du grand Mékong, afin de faciliter la participation chinoise (Mørck Jensen et Lange 2013a, 49). La position chinoise n'a guère évolué (Interviewé n° 5 2016), et confirme la prévalence des intérêts nationaux dans la gouvernance régionale de l'environnement dans le bassin du Mékong.⁶⁴

⁶³ Comme l'explique Matthews (2012), le processus d'homogénéisation ignore la diversité des populations et de leurs environnements. C'est alors souvent par le biais d'ONGs que cette diversité trouve un moyen d'expression. Ainsi, ne pas permettre à certaines de celles-ci de prendre part à la gouvernance représente un puissant moyen d'exclusion.

⁶⁴ Dans ce cas d'espèce, la domination de Pékin est à souligner, et amène, plus largement, à reconsidérer la conduite des relations internationales en Asie du Sud-est. En effet, les États-Unis opèrent depuis quelques années

En ce qui concerne les impacts du développement hydroélectrique, le programme de la Région du grand Mékong ne les considère pas. Par ailleurs, le programme ne dispose d'aucun outil à même de les gérer. En effet, « The transboundary and cumulative impacts of the hydropower development in the Mekong River Basin are not really dealt within the GMS programme but they have been handed over, or 'externalized', to the Mekong River Commission (MRC) (...) [that] has defined its role as a basin management organisation, and its concern is to follow and assess the impacts of different interventions and to establish levels of "acceptable changes" for different intervention scenarios. » (Kaisti et Käkönen 2012, 149). Pourtant, la gestion de l'environnement est élevée au rang de priorité du *Regional Cooperation Strategy and Program* du programme GMS pour la période 2004-2008. Or, lors du second sommet de ce programme tenu en 2005 à Kuming, aucune référence aux impacts du développement infrastructurel sur les moyens de subsistance des populations n'est faite (Hensengerth 2009, 337). Hensengerth (2009) souligne d'autant plus cette ironie, car un autre programme relatif à l'environnement (*Core Environment Programme*) est justement adopté lors de ce même sommet. De plus, l'un des objectifs du GMS inclut la promotion des investissements pour la construction de barrages sur le cours principal du fleuve, ce qui est en conflit avec le moratorium souhaité par la Commission du Mékong vis-à-vis de ces barrages suite à l'évaluation environnementale stratégique qu'elle a menée (Matthews 2012, 404).

L'explication de ce paradoxe réside principalement dans la structure même du GMS, qui n'est qu'un programme de coopération économique sectorielle ne détenant aucune autorité propre : il est entre les mains de ses pays membres. L'existence de stratégies et/ou de programmes dont le sujet est l'environnement est donc avant tout symbolique et ne donne pas lieu à une mise en œuvre effective. Toutefois, leur existence a pour mérite de souligner une potentielle évolution vers une reconnaissance plus concrète de l'interdépendance entre la dégradation environnementale et la stabilité sociale (Hensengerth 2009, 338).

un repositionnement géopolitique en direction de l'Extrême-Orient. Par exemple, l'administration Obama a « convoqué » et hébergé dans son ambassade la GMS Energy Conference (2009). Hillary Clinton, puis John Kerry, tous deux Secrétaires d'État, ont rencontré à de multiples reprises leurs équivalents dans la région du Mékong, et l'agence américaine d'aide au développement, USAID, est très active dans la région (Weatherbee 2014, 119). La réorientation américaine vers l'Asie du Sud-est est également visible à travers ses partenariats renouvelés avec l'ASEAN (voir Weatherbee 2014, 47- 48, pour plus de détails). Vu l'espace imparti de ce travail, ce point n'est ici pas développé, mais met en évidence l'ampleur des niveaux d'interactions potentiellement mobilisables dans l'étude de la gouvernance du Mékong.

5.5. La coopération Lancang-Mékong (LMC)

La coopération Lancang-Mékong est un nouveau mécanisme de coopération subrégional initié en 2014 sous la houlette du Premier ministre chinois Li Keqiang.⁶⁵ En novembre 2015 les six pays du bassin du Mékong se sont réunis pour entériner l'établissement de la LMC (China Daily 2015). L'objectif est de favoriser le développement et la prospérité des pays membres. Cinq domaines de coopération sont à l'agenda de la LMC : la gestion des ressources en eau, la connectivité, la coopération économique transfrontalière, l'agriculture et enfin la réduction de la faim et de la pauvreté. D'après l'article 10 de la déclaration commune de Sanya (province chinoise de Hainan),⁶⁶ résultante du premier rendez-vous de la coopération Lancang-Mékong daté du 23 mars 2016, les six pays s'accordent à améliorer leur coopération dans le domaine de la gestion et de l'utilisation durable de la ressource en eau. Ceci s'inscrit dans la continuité de la décision chinoise, prise quelques jours auparavant, le mardi 15 mars 2016, de libérer de plus grandes quantités d'eau de son barrage Jinhong, et ce dès le 10 avril 2016 (Jie 2016). Cette annonce a été accueillie très positivement, considérant la période de sécheresse historique que traverse actuellement une partie de l'Asie du Sud-est.

Un centre, qui jouera le rôle de plateforme de coopération, ouvrira en Chine (très certainement dans la province du Yunnan selon l'interviewé n° 7, qui souligne que cela donnera plus de contrôle à la Chine). Aussi, la Chine a durant ce premier rendez-vous de la LMC annoncé un prêt de dix milliards de yuans⁶⁷ ainsi qu'une ligne de crédit du même montant afin d'améliorer les infrastructures et la connectivité entre les six pays (China Daily 2016), s'inscrivant ainsi dans la dynamique déjà bien ancrée de l'augmentation des investissements chinois dans le bassin inférieur du Mékong. Le Premier ministre chinois Li Keqiang avance également la complémentarité que la LMC apporte à l'ASEAN, ce qui favorise les relations de la Chine avec cette dernière (The State Council of PRC 2016).

⁶⁵ « In November, 2014, Premier Li Keqiang proposed in the 17th China-ASEAN Leaders' Meeting to establish the Lancang-Mekong River cooperation mechanism which got positive response from countries along the Mekong River, and planted a plump seed for the Lancang-Mekong River cooperation. » (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China 2016)

⁶⁶ Voir Lancang Mekong Cooperation (2016).

⁶⁷ Soit environ 1.5 milliards de dollars américains selon le taux de change en vigueur le 26 juillet 2016.

Il est encore trop tôt pour en dire plus sur la coopération Lancang-Mékong, mais une chose est sûre : son existence regorge de potentialités négatives tout autant que positives. Certains y voient une stratégie d'expansion de la Chine vers l'Asie du Sud-est, le Mékong devenant alors une sorte de « Mer de Chine »⁶⁸, d'autres une évolution de la gouvernance du Mékong (Besant 2016; House 2015).

Les acteurs principaux de la gouvernance du Mékong et les dynamiques qu'ils portent et dans lesquelles ils s'inscrivent maintenant décrits, la section suivante vise à discuter ces éléments dans la perspective de l'articulation conjointe du cadre analytique de la gouvernance et de la théorie des coalitions de cause.

⁶⁸ En référence au conflit territorial en mer de Chine méridionale.

6. DISCUSSION

Cette section vise, dans un premier temps, à mettre en évidence les caractéristiques des acteurs et points nodaux préjugés pertinents ou stratégiques dans la gouvernance du Mékong. L'évaluation est basée sur l'approche du cadre analytique de la gouvernance. Puis, dans un deuxième temps, les processus et les normes pertinents en regard de la gouvernance du Mékong sont exposés. Dans un troisième temps, la théorie des coalitions de cause (ACF) est appliquée à la gouvernance du Mékong afin de souligner les changements qui s'y sont produits depuis la signature de l'accord de 1995. Les éléments présentés ressortent de dynamiques générales, et s'inscrivent dans un objectif d'identification des tendances et des changements dans la gouvernance du Mékong. Enfin, dans un dernier temps, les mécanismes de changements et les facteurs d'influence sont résumés.

6.1. L'évaluation des acteurs

L'évaluation des acteurs est basée sur l'approche proposée par le cadre analytique de la gouvernance (GAF), à laquelle des modifications ont été apportées – se référer au point sur le modèle de l'acteur du cadre de recherche (page 37 et suivantes). Pour rappel, un acteur est une entité dont l'action entraîne un produit, comme la formulation de normes, de décisions, etc. Un point nodal est un lieu d'interaction entre des acteurs et peut également être un acteur, comme ceci est par exemple le cas avec la Commission du Mékong. Celle-ci est en effet à la fois un acteur dans le sens qu'elle a une production, et un point nodal, car elle constitue un lieu d'interaction pour ses pays membres. Dans ce canevas adapté⁶⁹ d'évaluation des acteurs, l'impact sur la gouvernance est une mesure du pouvoir des acteurs et indique ainsi leur caractère (stratégique, pertinent ou secondaire). L'impact est une fonction des ressources et des interactions.

⁶⁹ Je rappelle que ce canevas d'évaluation a été adapté par rapport à sa version initiale développée par Marc Hufty. Cette adaptation a par ailleurs été discutée par courriel avec ce dernier.

Tableau 8 : Canevas adapté d'évaluation des acteurs

	Ressources				Interactions	Impact sur la gouvernance
	Types de ressources contrôlées	Ressources contrôlées	Volonté de mobiliser les ressources contrôlées	Capacité à mobiliser les ressources contrôlées	Interactions stratégiques avec les autres acteurs	
Acteurs stratégiques	À déterminer	Importantes	Forte	Importante	Favorables	Haut
Acteurs pertinents	À déterminer	Importantes	Modérée	Moindre	Défavorables	Intermédiaire
Acteurs secondaires	À déterminer	Moindres	Faible	Moindre	Défavorables	Faible

Je me penche sur les acteurs préjugés pertinents ou stratégiques, c'est-à-dire ceux ayant le (potentiel) pouvoir nécessaire pour influencer la gouvernance. Avant de présenter l'évaluation des acteurs choisis, voici une brève justification de l'exclusion de certains acteurs.

Premièrement, la Birmanie est exclue, car elle ne joue pas de rôle majeur dans la région, et le bassin du Mékong ne représente qu'entre 2 et 4% de son territoire. Aussi, le pays ne dépend que de manière moindre des ressources fournies par cet écosystème (Aquastat 2012, 143; Litta 2012, 152,158; Heinimann et al. 2007, 233).

Deuxièmement, l'influence de la coopération bilatérale au développement (par exemple danoise, allemande ou japonaise) n'est pas évaluée. Leur influence au sein de la Commission du Mékong a, dans une certaine mesure, déjà été soulignée ; je ne vais ici pas interroger plus avant l'influence de l'aide publique au développement, qui, de manière générale, porte avec elle une certaine vision du développement et influence ainsi, parfois de manière très directe, le secteur auquel elle fournit son aide. La coopération au développement et ses modalités varient d'un pays à l'autre et d'un donneur à l'autre. Leur évaluation dépasse le cadre de ce travail.

Troisièmement, et eu égard à son importance, la population n'est pas considérée non plus dans l'évaluation des acteurs. Cette exclusion repose sur la distinction entre influence et importance. En effet, malgré l'importance de cet acteur, notamment de par les millions d'individus qui le constituent et de par son caractère de sujet immédiat du développement hydroélectrique, il ne possède à ce jour pas d'influence substantielle sur le processus décisionnel.

Enfin, tous les autres acteurs, que ce soit par exemple des organisations internationales (WWF, IUCN, etc.), des programmes des Nations Unies (PNUE, PNUD, etc.), la communauté épistémique, les fondations, ou encore les médias ne sont pas considérés non plus.

Ce chapitre a dès lors pour objectif de discuter d'un échantillon réduit d'acteurs, lesquels sont préjugés pertinents ou stratégiques dans la gouvernance du Mékong et le découplage entre le maintien de l'intégrité écosystémique du bassin et le développement de son potentiel hydroélectrique.

6.1.1. La Commission du Mékong et les Comités nationaux

La Commission du Mékong détient le mandat de la promotion et de la coordination de la gestion durable et du développement de l'eau et des ressources connexes, pour le bénéfice mutuel des pays et le bien-être du peuple. Partant, elle détient *de jure* un rôle pertinent dans l'hydropolitique du bassin inférieur du Mékong. La MRC dispose en effet non seulement d'une justification légale, par le biais de l'accord de 1995, à son influence, mais également de moyens financiers, humains, et organisationnels à même d'être mobilisés. La volonté de mobiliser ces ressources existe, mais de par sa nature intergouvernementale, des faiblesses inhérentes à l'accord de 1995, et prenant compte des différents éléments auparavant présentés (comme l'influence des bailleurs de fonds), la Commission est limitée dans sa capacité à mobiliser effectivement les ressources contrôlées. Ainsi, l'impact de cette mobilisation s'en retrouve amoindri. Les interactions stratégiques de la MRC sont limitées par le désintérêt croissant des pays du bassin du Mékong au profit d'autres coopérations qui représentent et s'alignent mieux avec leurs intérêts. De même, la Commission n'est pas réellement parvenue à inclure, ou à s'inclure, dans des relations stratégiques avec d'autres acteurs. En effet, des discussions sont en cours sur les modalités d'attribution du statut d'observateur à certaines organisations internationales, et les relations avec le programme de la Région du grand Mékong et l'ASEAN demeurent limitées. Dans ce cadre, le nouveau plan stratégique de la MRC pour la période 2016-2020 aborde cette limitation et vise à mieux utiliser les coopérations régionales : « Within the context of ASEAN integration, the MRC will work actively and more strategically with the GMS and ASEAN, as the two most prominent regional cooperation frameworks » (Mekong River Commission 2016; Mekong River Commission 2016b). Il demeure que les interactions stratégiques de la Commission avec ses pays membres, ses bailleurs de fonds et les autres coopérations régionales sont plutôt défavorables. J'évalue ainsi la MRC comme un acteur pertinent de la gouvernance du Mékong qui connaît de plus une forte instabilité. En effet, les récents développements, comme l'incapacité à faire respecter les procédures de l'accord de 1995 au Laos (barrage de Xayaburi), le retrait relatif des bailleurs de fonds, la diminution drastique de son budget, etc. ont participé de la perte de crédibilité et de légitimité de l'organisation.

Quant aux Comités nationaux, ils montrent une forte volonté de mobiliser les ressources qu'ils contrôlent au travers de leur positionnement en tant que médiateurs des flux d'informations entre les ministères nationaux d'exécution et la MRC. Leur capacité à capturer des ressources/activités qui ne leur incombent usuellement pas démontre de plus une importante capacité à mobiliser leurs ressources. Quant à leurs interactions stratégiques, elles impliquent surtout les différents ministères nationaux, c'est pourquoi celles-ci ne sont pas évaluées. En conséquence, les Comités nationaux sont évalués comme des acteurs stratégiques de la gouvernance du Mékong, mais leur rôle est de plus en plus questionné.

Plusieurs entretiens confirment cette évaluation. Un expert indépendant spécialisé dans le développement durable et l'hydroélectricité déclare que la « MRC has lost its credibility because it has not been able to influence and to make that legitimate concerns have been taken into account (...). There is not that many expectations nowadays about what the MRC can do » (Interviewé n°4 2016). Concernant l'épisode de Xayaburi, qui a cristallisé les tensions, un ancien haut responsable au sein de la MRC apporte des nuances importantes. En effet, selon les Procédures pour la Notification, la Consultation préalable et l'Accord (PNPCA),⁷⁰ le barrage de Xayaburi requiert, étant donné qu'il est situé sur le cours principal du fleuve, une Consultation préalable. Cette Consultation préalable a bien eu lieu, et le Laos a en conséquence proposé certaines mesures pour atténuer les impacts du barrage. En ce sens, l'objectif de la Consultation préalable a été atteint : une discussion a eu lieu, les points de vue exprimés et certaines mesures proposées – la Consultation préalable ne demande pas à ce qu'un accord soit trouvé (Interviewé n° 9 2016).⁷¹ Cet ancien haut responsable au sein de la MRC ajoute de plus qu'il commencerait à s'inquiéter si les pays riverains ne discutaient pas entre eux, que la coopération est *in fine* l'obligation majeure de l'Accord de 1995. À ce titre, il avance que qualifier la PNPCA vis-à-vis de Xayaburi d'échec est exagéré. Toutefois, plusieurs points de la procédure n'ont pas été respectés – ou du moins, considérant le manque

⁷⁰ De l'anglais "Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement".

⁷¹ L'onglet questions-réponses sur la PNPCA du site web de la MRC stipule en effet "What happens if countries cannot come to a unified decision during the PNPCA process? If necessary, the MRC Joint Committee may extend the process until a consensus is reached. If this is still not possible, the views are recorded and the notifying country will take these into consideration when coming to its final decision on the project. If it decides to proceed, then special consideration would be required by the MRC provisions of the Agreement related to causing of possible harm from the proposed use." (Mekong River Commission website 2016a).

de précision de la PNPCA sur certains aspects, une telle interprétation est possible⁷² – ce qui participe de la qualification d'échec de la PNPCA dans le cas du barrage de Xayaburi.

Pour conclure, un ancien haut responsable au sein de la MRC déclare que la Commission est très probablement vouée à ne jouer à l'avenir qu'un rôle « mineur » de pourvoyeur de connaissances, et qu'il était malheureusement trop tard pour tenter de sauver la situation. Il argumente que les bailleurs de fonds, en voulant à tout prix freiner le développement hydroélectrique, ont commis une erreur historique et qu'en conséquence le développement des barrages est de nos jours non coordonné. Cette non-coordination représente un véritable risque pour l'intégrité écosystémique du bassin du Mékong, lequel aurait pu être grandement atténué si les bailleurs avaient autorisé la Commission à jouer un rôle de leadership et d'harmonisation dans le développement hydroélectrique subrégional (Interviewé n° 8 2016). En d'autres termes, l'exploitation du fleuve n'est pas optimale. Le manque de respect de l'accord de 1995 par le Laos est récurrent dans les facteurs qui ont participé à la marginalisation de la MRC et du retrait progressif des bailleurs de fonds (Interviewé n° 5 2016; Interviewé n° 7 2016; Interviewé n° 8 2016). L'épisode de Xayaburi a en d'autres termes fait éclater au grand jour l'inutilité de la Commission (Interviewé n° 8 2016).

La situation actuelle est ainsi charnière. La question de la « riparianisation » de la Commission reste ouverte : est-ce que les États membres assumeront sa charge financière, est-ce que ses activités se réorienteront-elles vers les intérêts de ces derniers, c'est-à-dire vers la question hydroélectrique, ou sera-t-elle moribonde, au profit d'autres coopérations régionales ? Les mois à venir, avec le nouveau président directeur général (CEO), vietnamien – ce qui constitue par ailleurs un message fort, – méritent ainsi une attention toute particulière.

6.1.2. La Banque mondiale, la Banque asiatique de développement et le secteur privé

Les deux Banques ont par le passé joué un rôle de premier plan dans le développement de l'hydroélectricité. De nos jours, leur rôle a certes diminué, et s'articule autour de nouvelles modalités, mais celles-ci demeurent centrales. En effet, après avoir largement contribué au financement direct du développement infrastructurel, et plus précisément hydroélectrique,

⁷² Voir le site web de l'ONG International Rivers pour une introduction à ces questions (<https://www.internationalrivers.org/resources/8300>). Ce point ne sera ici pas développé.

dans les pays riverains du bassin inférieur du Mékong, leur implication respective s'articule actuellement plutôt à un niveau de facilitation et de coordination. Par ce biais, les Banques participent de la délimitation, et de la transformation, du cadre dans lequel le développement hydroélectrique opère.

Par son réengagement au milieu des années 2000, la Banque mondiale a ouvert la voie aux autres acteurs financiers multilatéraux et privés. Son repositionnement en tant que facilitateur d'investissements a en effet participé de l'accélération de l'implication de nouveaux acteurs, surtout privés, dans le domaine énergétique. Parallèlement, dans une dynamique de recherche d'efficience, les deux Banques promeuvent des réformes, aussi bien au niveau national (politique Water for All) qu'au niveau régional (MWRAS). Ces réformes ont pour objectif général de rendre les politiques nationales cohérentes avec les bonnes pratiques internationales et de créer des stratégies régionales de mise en œuvre qui permettent de suppléer à la fragmentation de la gouvernance. Les deux banques, grâce à leur caractère et stature multilatérale, à leur capacité à mobiliser des connaissances et à leur engagement opérationnel, se positionnent dans un rôle de supervision et de leadership d'une gouvernance homogène et uniforme du bassin. La volonté et la capacité de mobiliser les ressources qu'elles possèdent, lesquelles ont dans le cas d'espèce surtout trait au leadership, semblent claires. Aussi, de par leur stature multilatérale et leur légitimité institutionnelle, les deux banques sont à même d'interagir de manière stratégique avec d'autres acteurs. Leur collaboration pour la MWRAS, leur implication dans les réformes et plus généralement leurs diverses implications aussi bien au niveau national que régional en sont des illustrations. En conséquence, j'évalue la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement comme des acteurs stratégiques de la gouvernance du Mékong.

Les acteurs du secteur privé représentent de nos jours le principal acteur du développement hydroélectrique dans le bassin du Mékong (après les États riverains). Leur capacité d'investissement importante et, globalement, leurs moindres considérations des questions environnementales et sociales font qu'ils constituent, devant la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement, la principale source de financement des ouvrages hydroélectriques. Eu égard de l'important potentiel hydroélectrique non encore exploité dans le bassin inférieur du Mékong, les profits envisageables sont importants. Le secteur privé, qui possède une nouvelle capacité de pénétration du secteur énergétique, montre ainsi une forte volonté à renforcer son implication dans le développement hydroélectrique.

L'implication croissante de ces acteurs n'est pas problématique en soi, mais le cadre dans lequel elle opère peut l'être. En effet, en tenant notamment compte du degré élevé de corruption dans les pays riverains du Mékong, de la faiblesse des cadres réglementaires

existants (avant tout de leurs mécanismes d'implémentation et de monitoring), du peu de poids de la société civile dans le processus décisionnel, et de l'impératif de développement économique, l'engagement du secteur privé peut être problématique. Selon un haut responsable d'une ONG menant des activités relatives aux rivières en Asie du Sud-est, la plupart des compagnies privées ayant des opérations en cours dans le bassin du Mékong n'offrent pas de garanties environnementales.⁷³ De plus, bien que par exemple la Chine ait une politique de crédit vert, qui est par ailleurs plutôt de qualité sur le papier, les instruments de contrôle de la mise en œuvre demeurent réduits à une peau de chagrin (Interviewé n° 3 2016).

En définitive, le secteur privé occupe, dans l'ensemble, une position stratégique dans la gouvernance du Mékong : il utilise les ressources qu'il contrôle (financières d'abord), montre une volonté accrue de les mobiliser, et dispose des capacités à mobiliser effectivement ces ressources. Il en découle une transformation notable du paysage du développement hydroélectrique dans le bassin du Mékong depuis le milieu des années 2000. Les acteurs privés, surtout asiatiques, jouissent d'une influence stratégique sur la gouvernance du Mékong, d'autant plus que les gouvernements des pays directement concernés leur réservent un accueil positif, et partant des interactions stratégiques intéressantes.

Toutefois, cette généralisation doit être nuancée. En effet, les acteurs du secteur privé qui opèrent dans le bassin du Mékong sont très divers et chacun mène ses opérations selon des modalités qui lui sont propres. Il serait ainsi intéressant de se pencher plus en détail sur qui sont ces acteurs du secteur privé, mais cela dépasse le cadre de ce travail.

6.1.3. Les coopérations régionales alternatives

Des nombreuses coopérations régionales existent dans le bassin du Mékong, mais je préjuge que seules trois jouent un rôle pertinent, voire stratégique, et sont à ce titre des points nodaux potentiellement alternatifs, ou du moins complémentaires, à la Commission du Mékong.

⁷³ Cette personne déclare que cette situation s'applique également parfois à des compagnies occidentales.

Le programme de la Région du grand Mékong, de par sa nature multisectorielle et basée sur les intérêts des États, rencontre le succès. Il est un véritable instrument de développement économique pour ses pays membres, et correspond à leurs intérêts. Fort d'une existence institutionnelle qui remonte au début des années 1990, sa légitimité n'est pas remise en question, bien que certains paradoxes doivent être soulignés. En effet, en ce qui concerne la question de la gestion de l'environnement, le GMS ne met en œuvre concrètement aucune politique. Or, en 2006, le *Core Environment Programme* a été lancé. Mais, comme le GMS ne connaît ni d'influences externes ni de déconnexion entre les intérêts étatiques et les activités menées, la mise en œuvre de ce programme dépend de la volonté de ses pays membres, lesquels sont de nos jours avant tout concernés par les questions de développement économique et non tellement par les questions sociales et environnementales.

De plus, une des raisons du succès du programme GMS est d'être parvenu à réunir, dans la même alliance coopérative, tous les pays du bassin du Mékong. Pour ce faire, les fondations du programme se doivent de correspondre le plus largement possible aux intérêts communs de tous. Dans cette dynamique, la promotion des investissements joue le rôle du plus petit dénominateur commun, et la question environnementale, et plus spécifiquement de l'intégrité écosystémique du bassin du Mékong, est externalisée. Mis à part sur le volet financier, le programme GMS ne montre ainsi aucun intérêt spécifique dans le développement de l'hydroélectricité (Interviewé n° 5 2016). En termes d'interactions stratégiques avec les autres acteurs, le programme GMS est difficilement caractérisable du fait de son approche multisectorielle. Une évaluation plus fine, secteur par secteur, serait ici nécessaire. En conséquence, elles ne sont pas évaluées (N.A.).

En conséquence le programme de la Région du grand Mékong détient les ressources à même d'influer sur la gouvernance du Mékong et les utilise, mais de manière sectorielle (et partant avec une volonté d'ensemble modérée pour le faire) et leur impact est ainsi limité. C'est pourquoi le programme GMS est un acteur stratégique, dont l'impact de la mobilisation des ressources contrôlées est cantonné à certains secteurs spécifiques du fait de la prégnance de l'acteur étatique dans la définition de ses stratégies. L'intégration de la gestion de la ressource en eau, et plus globalement du développement hydroélectrique au programme reste du domaine du possible si tel est l'intérêt commun de ses pays membres. Si ces derniers venaient à décider d'harmoniser les investissements faits dans le domaine hydroélectrique, et partant de s'entendre sur des programmes d'investissements conjoints, alors le GMS verrait possiblement son implication étendue aux questions environnementales (Interviewé n° 8 2016). Une telle perspective est du domaine du possible considérant les interactions stratégiques dont dispose le programme GMS avec les pays riverains du bassin du Mékong et la Banque asiatique de développement.

L'ASEAN constitue la base sur laquelle la lame de fond du développement hydroélectrique régional repose. Par le biais du processus d'intégration économique que l'organisation promeut, les investissements au niveau régional sont facilités, et ce y compris dans le domaine hydroélectrique (Interviewé n° 3 2016). L'intégration économique régionale représente, en d'autres termes, un facteur d'accélération du développement infrastructurel dans le bassin du Mékong et renforce la capacité d'action, au travers d'une circulation facilitée des capitaux, des acteurs privés de la région. Le rôle de l'ASEAN dans la gouvernance du Mékong semble se restreindre à cette dynamique générale et indirecte.

En effet, l'environnement, et plus spécifiquement la question des ressources en eau, n'est pas une priorité à l'agenda de l'ASEAN. Certes, quelques arrangements existent, mais ces derniers sont vagues, se chevauchent, etc. Dans le domaine de l'environnement, le rôle premier de l'ASEAN est celui d'un relais de ses pays membres : l'organisation sert avant tout à régionaliser des thématiques nationales, quand les pays le jugent adéquat. En effet, les intérêts nationaux façonnent prioritairement les orientations de l'organisation et priment. En comparaison, la MRC montre un degré de titularité de ses pays membres bien moindre. De plus, les activités de l'ASEAN sont dirigées par chacun des pays membres au niveau national (Koh et Robinson 2002, 4), alors que le Secrétariat de la Commission du Mékong joue un rôle plus important à ce propos. Ainsi, bien que l'ASEAN et la MRC soient toutes deux des organisations intergouvernementales, l'importance qui y est donnée, du point de vue structurel et légal, à la prégnance de l'intérêt national diffère.

Il est à ce jour difficile de trouver une « porte d'entrée » promptement à prendre en main les questions environnementales au sein de l'ASEAN. Ainsi, même si la volonté de mobiliser les ressources existe, cette mobilisation est rapidement confrontée aux questions de la primauté de la souveraineté de ses pays membres et au principe de non-ingérence.⁷⁴ En d'autres termes, les enjeux environnementaux sont passablement demeurés absents de l'agenda de l'organisation,⁷⁵ et malgré les opportunités qu'il existerait, « there are too many other big discussions within the ASEAN and hence being involved in another big issue like transboundary water management is just too much for now » (Interviewé n° 5 2016).

⁷⁴ « ASEAN does not really play any role. This a very careful organization that does not want to interfere » (Interviewé n°7 2016).

⁷⁵ L'accord environnemental le plus substantiel auquel est parvenue l'ASEAN étant l'accord sur la pollution transfrontalière. Ses impacts demeurent toutefois limités, car ses dispositions de mise en œuvre dépendent des autorités exécutives de chacun des pays partie (Wells-Dang 2015, 412).

En conséquence, l'ASEAN représente un acteur pertinent pour la gouvernance du Mékong. La dynamique de fond qu'elle soutient, à savoir l'intégration économique,⁷⁶ constitue en effet un support essentiel aux transformations du secteur hydroélectrique régional, et, partant, participe aux évolutions de la gouvernance du Mékong. Mais, son implication n'est pas directe, et son influence sur le secteur environnemental, et plus spécifiquement sur la ressource en eau, demeure un produit dérivé de ses politiques plus larges. Enfin, dans le cas échéant d'une formulation de politiques environnementales plus immédiates, leur effectivité demeurerait certainement moindre.

La récemment établie coopération Lancang-Mékong porte en soi de nombreux espoirs de voir la gouvernance du Mékong prendre un nouveau virage, dans la mesure où elle inclut la Chine et la Birmanie. Or, la Chine joue un rôle doublement majeur dans la gouvernance du fleuve. Premièrement, de par sa position de pays le plus en amont, la construction de barrages sur la partie chinoise du Mékong soulève de nombreux problèmes et potentiels conflits avec les pays en aval. D'ailleurs, la Chine a décidé, quelques jours avant la tenue du premier rendez-vous de la LMC, de libérer de plus grandes quantités d'eau d'un de ses barrages. Cela indique une marge de manœuvre nouvelle dans les négociations sur la gouvernance du Mékong, la Chine ayant auparavant toujours été plutôt fermée à la discussion quand les ouvrages hydroélectriques y étaient impliqués. Deuxièmement, les investissements chinois représentent de telles sommes que certains pays, comme le Cambodge, ou dans une certaine mesure le Laos, représentent un véritable terrain de luttes géopolitiques. Ainsi, l'existence d'un cadre de coopération transnationale comme la LMC peut plausiblement jouer un rôle régional majeur.

En conséquence, et considérant l'article 10 de la déclaration commune de Sanya,⁷⁷ la Coopération Lancang-Mékong représente un point nodal potentiellement stratégique pour la gouvernance du Mékong. Plusieurs inconnus demeurent toutefois. Par exemple, bien que la ressource en eau et plus généralement les questions environnementales soient à l'agenda et considérées comme des éléments clés par la LMC, l'étendue de leur prise en considération

⁷⁶ Il est à ce titre intéressant de noter que l'accession de la Chine (2001), du Cambodge (2004), du Vietnam (2007) et du Laos (2014) à l'Organisation mondiale du commerce participe de cette dynamique d'intégration régionale.

⁷⁷ D'après l'article 10 de la déclaration commune de Sanya, les six pays s'accordent à améliorer leur coopération dans le domaine de la gestion et de l'utilisation durable de la ressource en eau.

effective demeure encore largement indéterminée (Interviewé n° 3 2016). Une autre interrogation réside en la mainmise que pourrait avoir la Chine (Interviewé n° 7 2016). Je préjuge que les interactions stratégiques de la LMC sont favorables compte tenu du fait qu'elle rassemble les six pays riverains du Mékong, mais que celles-ci dépendront du degré d'implication de la Chine. Le bien-fondé d'ajouter une forme de coopération supplémentaire dans ce contexte qui en compte déjà de nombreuses peut également être questionné. La LMC peut en effet possiblement ajouter à la confusion qui règne dans la gouvernance du Mékong (Interviewé n° 4 2016). La capacité à mobiliser les ressources de la LMC ne peut pas être évaluée pour le moment, son existence étant trop récente.

La question du rôle stratégique de la LMC semble surtout dépendre du futur de la Commission du Mékong et du programme de Région du grand Mékong. Si le processus de décentralisation des activités de la MRC se poursuit et que le GMS n'intègre pas à sa structure un secteur hydraulique qui se chargerait également de la coordination des investissements dans le secteur hydroélectrique, alors les probabilités que la LMC devienne le cœur de la gouvernance du Mékong semblent en sa faveur. Mais la question d'à qui incombera alors la responsabilité de l'intégrité écosystémique du bassin demeure ouverte.

D'après les éléments ici présentés, le tableau suivant résume l'évaluation des acteurs en s'appuyant sur le canevas adapté d'évaluation des acteurs selon le cadre analytique de la gouvernance. Puis, les processus et les normes pertinents sont exposés et la théorie des coalitions de cause est appliquée avant d'être commentée plus avant. Par la suite sont présentés les mécanismes de changement et les facteurs d'influence du découplage entre le développement hydroélectrique et le maintien de l'intégrité écosystémique.

Tableau 9 : Évaluation des acteurs de la gouvernance

	Types de ressources contrôlées	Ressources contrôlées	Volonté de mobiliser les ressources contrôlées	Capacité à mobiliser les ressources contrôlées	Interactions stratégiques avec les autres acteurs	Impact de la mobilisation des ressources contrôlées	Évaluation
Chine	Fonctions régaliennes Financières	Importantes	Forte	Importante	Ambigües ⁷⁸	Haut	Stratégique
Laos	Fonctions régaliennes	Importantes	Forte	Modérée (dépendance financière)	Favorables	Haut	Stratégique, mais sous tutelle
Cambodge	Fonctions régaliennes	Importantes	Modérée	Moindre (dépendance financière)	Ambigües ⁷⁹	Intermédiaire	Pertinent
Vietnam	Fonctions régaliennes	Importantes	Modérée (en augmentation)	Moindre (politiquement isolé et pays le plus en aval)	Ambigües ⁸⁰	Intermédiaire et en diminution	Pertinent
Thaïlande	Fonctions régaliennes	Importantes	Forte	Importante	Favorables	Haut	Stratégique
Commission du Mékong (MRC)	Réglementaires Fonctions coordinatrices Expertise scientifique	Importantes	Modérée (positionnement mouvant)	Moindre	Défavorables	Intermédiaire et en diminution	Pertinent
Comités nationaux (NMCs)	Flux d'informations Fonctions coordinatrices	Importantes	Forte	Importante	N.A.	Haut	Stratégique (mais questionné)

⁷⁸ Les interactions stratégiques sont évaluées ambigües, car la Chine n'est pas membre de la MRC et de l'ASEAN, est critiquée pour sa politique de développement hydroélectrique très agressive et son manque de communication y relative, mais est dans le même temps un partenaire de premier ordre pour les pays en aval, notamment du fait de l'importance de ses investissements.

⁷⁹ Les interactions stratégiques sont évaluées ambigües, car le Cambodge a une politique de développement de l'hydroélectricité assez agressive et fortement influencée par les investissements chinois massifs dans ce domaine. Les investissements vietnamiens sont également croissants. Mais, dans le même temps, le Cambodge s'oppose au développement hydroélectrique au Vietnam, car il fait face aux impacts négatifs qui y sont associés (barrage de Yalli Falls par exemple).

⁸⁰ Les interactions stratégiques sont évaluées ambigües, car en tant que pays le plus en aval du fleuve il subit le plus les conséquences du développement hydroélectrique sur le cours principal du Mékong et a donc tendance à s'y opposer et à défendre une forte coopération régionale, mais dans le même temps les investissements vietnamiens dans le domaine de l'hydroélectricité au Cambodge et au Laos sont croissants.

Tableau 6 (suite) : Évaluation des acteurs de la gouvernance

	Types de ressources contrôlées	Ressources contrôlées	Volonté de mobiliser les ressources contrôlées	Capacité à mobiliser les ressources contrôlées	Interactions stratégiques avec les autres acteurs	Impact de la mobilisation des ressources contrôlées	Évaluation
Banque mondiale	Leadership Fonctions coordinatrices Financières	Importantes	Forte	Importante	Favorables	Haut	Stratégique
Banque asiatique de développement	Leadership Fonctions coordinatrices Financières	Importantes	Forte	Importante	Favorables	Haut	Stratégique
Secteur privé	Financières	Importantes	Forte	Importante	Favorables	Haut	Stratégique
Programme de la Région du grand Mékong (GMS)	Fonctions coordinatrices	Importantes	Modérée	Importante	N.A.	Haut	Pertinent à stratégique
Association des Nations d'Asie du Sud-est (ASEAN)	Leadership	Importantes	Modérée	Moindre (limité par sa Charte)	Favorables	Intermédiaire	Pertinent
Coopération Lancang-Mékong (LMC)	N.A.	Préjugées importantes	Préjugée forte	N.A.	Préjugées favorables	Préjugé intermédiaire à haut	Potentiellement stratégique

L'évaluation résumée dans ce tableau permet de mettre en évidence six acteurs stratégiques de la gouvernance du Mékong : la Chine, la Thaïlande, les Comités nationaux, la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement et le secteur privé. Plusieurs conclusions peuvent en être tirées. Premièrement, les deux pays les plus développés du bassin du Mékong jouissent d'une plus grande influence sur la gouvernance. Deuxièmement, le contrôle de l'information et des fonctions de coordination sont des ressources de pouvoir majeures qui ne doivent pas être sous-estimées (les Comités nationaux ne possèdent par exemple pas de ressources financières substantielles). Troisièmement, la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement et le secteur privé partagent, à l'exception des ressources de leadership que détiennent les deux banques, la même évaluation. Cette information est une indication du rapprochement des deux banques avec le secteur privé et de l'importance croissante des dynamiques de privatisation dans le design des politiques de développement. Enfin, il ressort que ces acteurs appartiennent à différents niveaux. Il est à cet égard intéressant de noter l'absence d'acteur régional stratégique.

6.2. Les processus et les normes

Le cadre analytique de la gouvernance propose, pour rappel, cinq outils pour approcher la gouvernance : les enjeux, les normes, les acteurs, les points nodaux et les processus. Les enjeux sont ici relatifs au découplage entre le développement de l'hydroélectricité et le maintien de l'intégrité écosystémique du bassin du Mékong. Chacun des acteurs se positionne vis-à-vis de cet enjeu (voir l'appartenance à une coalition spécifique selon la théorie des coalitions de cause). Les acteurs et les points nodaux ont déjà fait l'objet d'une évaluation et ne sont pas abordés dans cette section. Cette section vise en effet à discuter les deux derniers outils, à savoir les normes et les processus, dans le cas échéant de leur pertinence dans la gouvernance du Mékong.

Plusieurs processus à l'œuvre montrent une pertinence particulière pour la gouvernance du Mékong. J'identifie deux processus « de fond », à savoir la privatisation et l'intégration économique régionale. La privatisation de la ressource hydraulique, c'est-à-dire la possession privée d'infrastructures liées à l'eau ou la participation du secteur privé dans la construction, la gestion et l'opération desdites infrastructures pour le compte de l'Etat (Bakker 2010), est un processus majeur de la gouvernance du Mékong. L'implication du secteur privé modifie les dynamiques classiques du développement hydroélectrique, surtout par le biais des importants investissements que les nouveaux acteurs du secteur privé amènent. Ce processus s'inscrit dans une dynamique d'intégration économique régionale, laquelle facilite notamment

l'ouverture aux capitaux. Ces deux processus sont principalement portés par cinq acteurs : le secteur privé, l'ASEAN, le programme GMS (intégration régionale sectorielle), la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement. Ces deux dernières articulent ces processus au travers de leur repositionnement vers un rôle tourné davantage vers la facilitation que vers l'implication directe dans le développement hydroélectrique.

Quant aux normes pertinentes et rattachées à ces deux processus, la plus importante est la souveraineté étatique (et non-ingérence). Cette norme est évidemment soutenue par les pays riverains du bassin du Mékong, et est surtout entérinée dans la Charte de l'ASEAN. Cette norme est très forte et met en échec les normes plus axées sur la coopération transnationale telle que les Procédures pour la Notification, la Consultation préalable et l'Accord (PNPCA).

6.3. L'application de la théorie des coalitions de cause

La théorie des coalitions de cause vise, résumée très simplement, à l'analyse de l'élaboration des politiques publiques au sein d'un sous-système politique. Dans le cadre de ce travail, cette théorie permet de mettre en évidence les modalités de la gouvernance du Mékong en regard du développement de l'hydroélectricité dans le cadre du sous-système politique de la gestion des ressources naturelles (RN). Ce sous-système est considéré à une échelle transnationale, dans la mesure où les acteurs y affiliés sont de nature étatique, multilatérale, intergouvernementale, etc. En conséquence, ce sous-système appartient au système plus large des relations internationales.

Pour rappel, un sous-système politique existe dès le moment où des acteurs se sentent concernés par un enjeu spécifique et se regroupent⁸¹ afin d'influer sur les politiques ayant trait à cet enjeu. Ces acteurs composent alors des coalitions. En d'autres termes, les coalitions sont constituées d'acteurs qui partagent d'une part un socle substantiel de croyances communes et qui connaissent d'autre part un degré non négligeable de coordination de leurs activités à travers le temps. L'objectif d'une coalition est d'influer sur la gouvernance de l'enjeu en question. Cette influence, et donc la formulation des politiques qui en découlent, s'articule

⁸¹ Sans que ce soit nécessairement de manière formelle.

autour des valeurs jugées prioritaires par les acteurs de la coalition et est à ce titre sujette à des hypothèses causales.

Le tableau qui suit présente l'application de la théorie des coalitions de cause au bassin du Mékong, selon la version proposée par Weible et Sabatier (2007) pour le bassin du lac Tahoe (États-Unis). Les éléments de la colonne de gauche ont chacun leur correspondance dans la colonne de droite, et sont numérotés en miroir. Ce tableau est par la suite commenté.

Tableau 10 : Application de l'ACF au Bassin inférieur du Mékong, adapté à partir de Weible et Sabatier (2007, 125)

Composants de l'ACF	Application au Bassin inférieur du Mékong
<p>Paramètres relativement stables</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Attribut basique de la zone problématique 2. Distribution basique des ressources naturelles 3. Valeurs culturelles fondamentales et structure sociale 4. Structure constitutionnelle basique 	<p>Paramètres relativement stables</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fleuve transfrontalier 2. Désaccords sur l'utilisation de la ressource en eau 3. Instables. Rapides évolutions politiques, économiques, légales, sociales et écologiques. 4. Gouvernance fragmentée et multiniveaux
<p>Sous-système politique</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Portée géographique 5. Champ d'application matériel 6. Participants politiques 	<p>Sous-système politique RN</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Bassin du fleuve Mékong 5. Développement hydroélectrique 6. Sélection d'acteurs stratégiques et pertinents
<p>Système de croyances</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Croyances fondamentales profondes 5. Croyances politiques fondamentales 6. Croyances secondaires 	<p>Système de croyances</p> <p>Coalition A</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Développement économique 5. Exploitation de la ressource en eau 6. Dépend des acteurs <p>Coalition B</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Développement durable 5. Préservation de l'intégrité écosystémique 6. Dépend des acteurs
<p>Coalitions de cause</p>	<p>Acteurs du découplage : développement hydroélectrique <i>versus</i> intégrité écosystémique</p>
<p>Courtier politique (Policy broker)</p>	<p>Dépend de la période considérée</p>
<p>Ressources</p>	<p>Voir l'évaluation des acteurs de la gouvernance</p>
<p>Lieux</p>	<p>MRC, GMS, ASEAN, LMC</p>
<p>Mécanismes de changement politique</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Évènements extérieurs au sous-système <ol style="list-style-type: none"> a. Conditions socioéconomiques b. Opinion publique c. Coalition dominante du sous-système d. Décisions politiques d'autres sous-systèmes 2. Apprentissage 3. Prise de conscience d'un échec 4. Atteinte d'un nouveau consensus 	<p>Mécanismes de changement politique</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Évènements extérieurs au sous-système <ol style="list-style-type: none"> a. Demande croissante en électricité b. Rôle croissant de la société civile c. Individualisation du développement hydroélectrique d. Coopération internationale au développement 2. Apprentissage 3. Prise de conscience d'un échec <ol style="list-style-type: none"> a. Barrage de Xayaburi – PNPCA 4. Atteinte d'un nouveau consensus <ol style="list-style-type: none"> a. Coopération Lancang-Mékong

La portée géographique et substantielle du sous-système politique de la gestion des ressources naturelles (abrégé sous-système politique RN) est celle de l'utilisation de la ressource en eau (et des éléments écosystémiques qui s'y rattachent) dans le bassin du Mékong. Au sein de ce sous-système, une multitude d'acteurs interagissent et avancent leurs croyances en vue d'influer sur la gouvernance de la ressource en eau, soit, dans le cas d'espèce, le fleuve Mékong. Le choix a ici été fait de poser une limite aux acteurs considérés, comme cela a déjà été annoncé.

Deux coalitions de cause se distinguent. La coalition A est en faveur d'une exploitation de la ressource en eau dans un contexte de primauté du développement économique et tend à déconsidérer les questions sociales et environnementales, ou du moins à en reléguer la responsabilité à d'autres acteurs. Cette coalition s'inscrit dans un schéma de mission hydraulique, c'est-à-dire dans une phase d'investissements massifs dans les infrastructures hydrauliques, dont notamment hydroélectriques. Les acteurs impliqués dans cette mission possèdent usuellement d'importantes ressources et maîtrisent de nombreux leviers de pouvoir. Ceux-ci forment en d'autres termes une hydro-cratie et contrôlent, certes dans des mesures variables, mais demeurant importantes, la promotion des projets nationaux et internationaux dans les bassins fluviaux transfrontaliers. Les croyances secondaires, c'est-à-dire les croyances empiriques et les préférences politiques sont propres à chacun des acteurs de la coalition. Ces croyances sont visibles au travers des vecteurs de mise en œuvre des croyances politiques fondamentales. La seconde coalition adopte une posture différente : il s'agit de trouver un modèle de croissance économique qui intègre les aspects environnementaux et sociaux. La préservation de l'intégrité écosystémique, et partant des services y rattachés, est central en regard du développement hydroélectrique, lequel devrait être, dans cette perspective, ralenti.

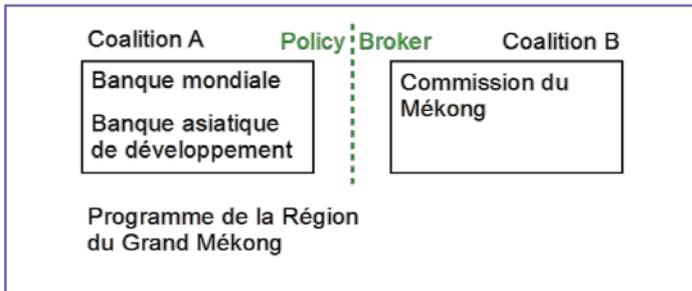
Ces deux coalitions forment, et sont formées par, les acteurs du découplage entre le développement hydroélectrique et le maintien de l'intégrité écosystémique du bassin du Mékong. La gouvernance du fleuve Mékong au sein du sous-système politique RN s'articule ainsi autour d'une lutte d'influence binaire.⁸² Toutefois, certains acteurs peuvent appartenir concomitamment à plusieurs coalitions, et, de façon similaire, une coalition se divise elle-même en une multitude de sous-alliances coopératives avec des membres non exclusifs.

⁸² Dans les applications de l'ACF, deux coalitions s'opposent usuellement. D'après une étude d'environ 80 applications académique de la théorie des coalitions de plaidoyer, plus de 60% des cas montrent deux coalitions, moins de 20% 3 (Weible, Sabatier, et McQueen 2009, 131).

Le schéma qui suit illustre le sous-système politique RN et son évolution à travers le temps.

Figure 5 : Sous-système politique RN

Sous-système politique RN (situation au temps $t = t_0$ = années 1990)

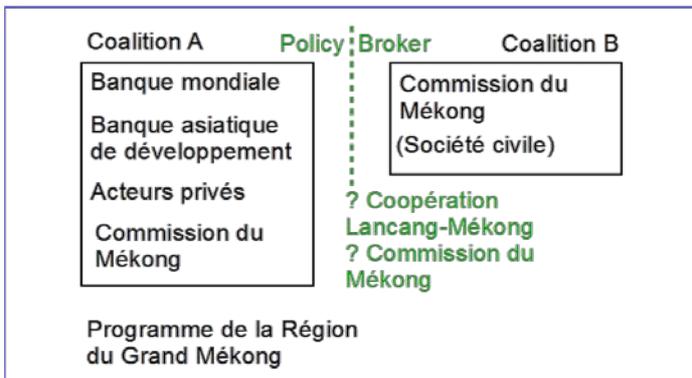


Hors sous-système politique RN (situation au temps $t = t_0$)



Temps $t = t_2$ = milieu des années 2000 : période de transition

Sous-système politique RN (situation au temps $t = t_3$ = de nos jours)



Hors sous-système politique RN (situation au temps $t = t_3$)



Ce schéma montre l'évolution du sous-système politique RN des années 1990 à nos jours. La période de transition, qui correspond au milieu des années 2000 et au renouvellement du développement hydroélectrique, n'est pas représentée. Par souci de lisibilité, les acteurs étatiques individuels ne sont pas représentés non plus : les pays riverains du bassin du Mékong appartiennent, certes avec un degré différent et variable, à la coalition A, et ceci du temps $t=t_0$ au temps $t=t_3$. Les éléments principaux que ce schéma souligne sont les suivants.

La coalition A rassemble, et ce de manière constante à travers le temps, un plus grand nombre d'acteurs (lesquels constituent,

pour rappel, également des points nodaux). Au temps $t=t_0$, la Commission du Mékong occupe une position isolée et est de plus déconnectée de ses pays membres. Cet aspect renvoie au caractère défavorable des interactions stratégiques de la MRC précédemment souligné dans l'évaluation des acteurs. Il n'existe de plus pas de courtier politique (*policy broker*). Un courtier politique est communément un *insider-outsider* qui conserve une certaine indépendance tout en ayant des connexions au sein des deux coalitions. Un courtier politique est neutre vis-à-vis de l'enjeu dont il est question (Weible et Sabatier 2007, 127). Ainsi, les Comités nationaux ne peuvent pas jouer ce rôle, car ils avancent des intérêts partiels.

Au temps $t=t_3$, l'isolement de la MRC diminue (mais sa marginalisation augmente à l'inverse)⁸³ et ce pour trois raisons majeures. Premièrement, un nouvel acteur, la société civile, rejoint la MRC dans la coalition B. Cet acteur est nouveau, mais peine encore à s'affirmer et à occuper une position qui lui permet d'influer sur la gouvernance : c'est un acteur secondaire, c'est pourquoi il est mis entre parenthèses. Deuxièmement, un courtier politique potentiel apparaît. La coopération Lancang-Mékong, en réunissant les six pays du bassin du Mékong, lesquels se sont accordés à améliorer leur coopération dans le domaine de la gestion et de l'utilisation durable de la ressource en eau, peut en effet constituer un pont entre les deux coalitions. Toutefois, cette coopération est trop récente pour pouvoir avancer une argumentation plus sérieuse à son propos. Sa neutralité peut notamment être questionnée. Enfin, La Commission du Mékong se trouve de nos jours dans une position duale, jouant dans les deux coalitions du sous-système. En effet, la MRC a d'une part tenté de renforcer son implication dans le développement hydroélectrique (*l'Initiative on Sustainable Hydropower*) et connaît, d'autre part, un processus de réforme organisationnelle et de décentralisation de ses activités visant à renforcer la titularité de ses pays membres, ce qui la rapproche de ces derniers et de leurs politiques de développement hydroélectrique. Ces deux éléments l'amènent à s'intégrer à la coalition A. La présence simultanée de la Commission du Mékong au sein des deux coalitions indique enfin une possible stature de courtier politique, profitant en effet de connexions dans les deux coalitions ; reste néanmoins à savoir si la MRC possède une neutralité, ou du moins une objectivité suffisante, pour jouer ce rôle. La question de l'atomisation de la MRC soulève *in fine* celle de sa pertinence et de la mesure dans laquelle elle demeurera un acteur pertinent de la gouvernance du fleuve Mékong dans le cadre du sous-système politique ici considéré.

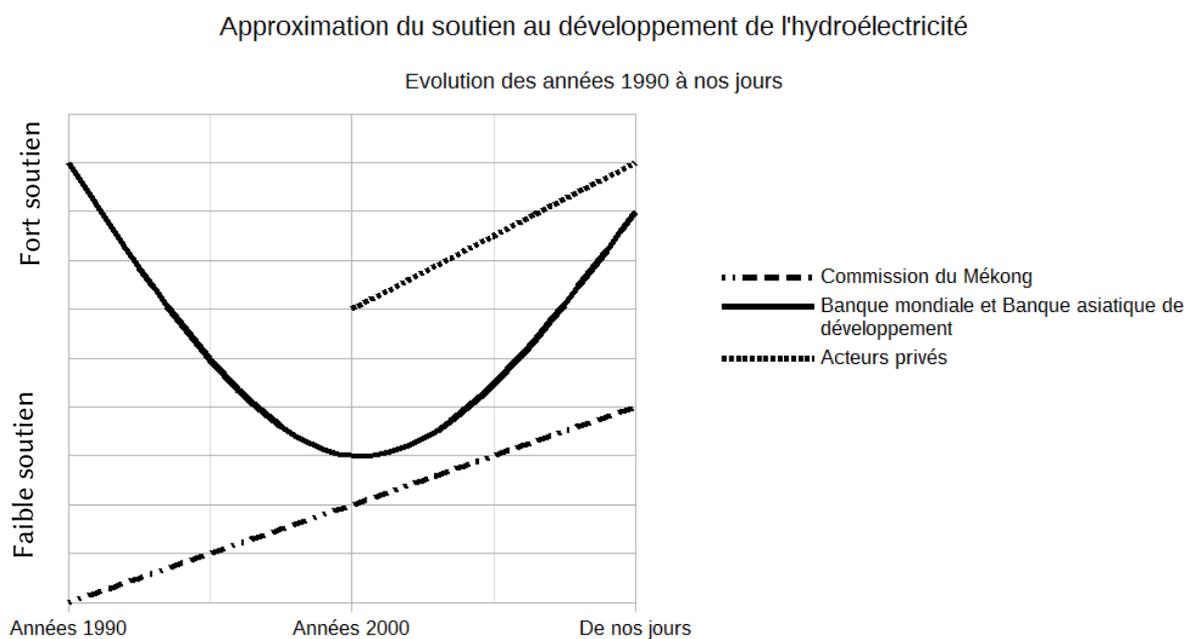
Le programme de la Région du grand Mékong occupe dans ce cadre une position également particulière, mais stable dans le temps. En effet, ce point nodal/acteur appartient définitivement au sous-système politique RN, sans pour autant s'inscrire dans une coalition particulière. La nature multisectorielle de cette forme de coopération – je rappelle qu'il existe

⁸³ Je distingue ici isolement et marginalisation. La MRC est moins isolée dans la mesure où elle est moins « seule » dans la coalition B, mais cela ne signifie pas qu'elle a une plus grande influence dans la gouvernance du Mékong. En effet, la marginalisation de la MRC, qui est à voir dans le degré d'influence qu'elle possède, augmente : la MRC est en effet de moins en moins capable de jouer un rôle majeur dans la gouvernance, tant bien même son isolement diminue.

à ce jour neuf secteurs⁸⁴ de coopération au sein du GMS, – et l'absence de fonctions régulatrices y relatives en font en effet un organe de négociation. Enfin, ce schéma met également en évidence la pénétration du secteur privé dans le sous-système politique RN entre le temps $t=t_0$ et le temps $t=t_3$, tout comme la constance du rôle de l'ASEAN, non directement impliqué dans ce sous-système, mais dont le processus d'intégration économique y est pertinent.

La coalition A, qui se caractérise par son soutien au développement hydroélectrique, connaît des variations dans le degré de ce soutien. Le graphique qui suit illustre ces variations.

Figure 6 : Approximation du soutien de la coalition A au développement de l'hydroélectricité



Cette illustration, approximative, souligne trois informations : l'augmentation du soutien de la MRC au développement hydroélectrique, lequel demeure pour autant faible ; le soutien élevé, et croissant, des acteurs privés, de plus en plus capables de pénétrer financièrement le secteur de la gestion des ressources naturelles, et plus particulièrement du développement

⁸⁴ À savoir, pour rappel : transport, infrastructure, télécommunication, énergie, environnement, ressources humaines, commerce, investissement, tourisme et agriculture.

hydroélectrique, dans la région ; et enfin, les variations du soutien de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement. La variation de leur soutien s'inscrit dans le repositionnement de leur implication. En effet, fortement critiquées pour leur soutien direct aux infrastructures hydroélectriques, les deux Banques ont fortement diminué leur implication, et ce jusqu'au milieu des années 2000. De nos jours, elles demeurent légèrement moins actives qu'elles ne l'étaient au début des années 1990, mais leur positionnement en tant que facilitateurs d'investissements permet une plus grande diversité dans les apports de fonds, d'autant que la philosophie économique des pays du bassin inférieur a également évolué vers une ouverture aux capitaux étrangers.

6.4. Les facteurs d'influence et les mécanismes de changement

Les acteurs majeurs de la gouvernance du Mékong maintenant évalués et les coalitions de cause présentées, il s'agit de mettre en évidence quelles sont les dynamiques qui sont à l'œuvre dans les modalités d'évolution de la gouvernance du Mékong. Plus spécifiquement, les mécanismes de changement et les facteurs d'influence du découplage entre le développement hydroélectrique et le maintien de l'intégrité écosystémique du bassin du Mékong sont présentés et le cas échéant commentés. Les facteurs ici présentés ne sont pas exhaustifs. Aussi, il faut garder à l'esprit que tous n'ont pas un poids équivalent dans leur influence, mais attribuer une pondération spécifique à chacun dépasse le cadre de ce travail.

Deux principales catégories de facteurs d'influence ressortent de mon analyse de la gouvernance du Mékong : les facteurs d'influence de nature juridico-structurelle et les facteurs financiers.

Les facteurs d'influence juridico-structurels ressortent du cadre juridique de la gestion de la ressource en eau et de la structure de la gouvernance du Mékong, soit plus spécifiquement de la structure de la Commission du Mékong et de la multiplicité des coopérations régionales qui la concurrencent. Au sein de cette catégorie, trois variables plus spécifiques sont identifiées : le droit environnemental international, les standards internationaux, et les juridictions nationales. Le droit environnemental international et les standards internationaux participent du cadrage global dans lequel la gouvernance du Mékong s'inscrit et leur influence est avant tout normative. En effet, ils définissent quelles sont les règles générales du jeu (sans pour autant automatiquement sanctionner leur non-respect) et orientent le comportement des acteurs. Au niveau national (et potentiellement infranational), les différentes juridictions compétentes encadrent la gestion de la ressource en eau, par le truchement de divers

instruments (lois, arrêtés, décrets, etc.). Entre ces deux niveaux existe, dans le cas d'espèce de la gouvernance du fleuve Mékong, une multiplicité de coopérations régionales. La Commission du Mékong détient le mandat de la promotion et de la coordination de la gestion durable et du développement de l'eau et des ressources connexes dans le bassin inférieur du fleuve. Sa structure et ses activités jouent en conséquence *a priori* un rôle de premier plan dans la gouvernance. Comme cela a été présenté en détail auparavant, ce n'est pragmatiquement pas le cas. Aujourd'hui, le facteur d'influence majeur y relatif est la décentralisation croissante de ses activités.

La seconde catégorie de facteurs d'influence identifiée est de nature financière. Trois variables jouent un rôle important : les disponibilités en capitaux, la facilitation des investissements et le changement de l'origine des investisseurs. Ces éléments participent activement au renouveau du développement hydroélectrique et à la relégation au second plan (et surtout à d'autres acteurs) de la question environnementale. En effet, avec la pénétration de nouveaux acteurs, privés surtout, des capitaux additionnels sont disponibles. Cette dynamique est portée par l'influence de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement, lesquelles jouent un rôle croissant de facilitation des investissements. Ceux-ci proviennent par ailleurs de plus en plus d'investisseurs non occidentaux, usuellement moins regardants sur les questions environnementales et sociales rattachées aux projets qu'ils financent.

En ce qui concerne les mécanismes de changement qui ressortent de la théorie des coalitions de cause, je rappelle qu'il en existe quatre : (1) les événements extérieurs au sous-système, (2) l'apprentissage orienté vers le politique (c'est-à-dire le processus d'altération des objectifs politiques et des intentions d'action y relatif), (3) la prise de conscience d'un échec et (4) l'atteinte d'un consensus. J'aborde ici d'abord les trois derniers mécanismes avant de m'intéresser aux événements extérieurs au sous-système.

La construction du barrage de Xayaburi, et dans une moindre mesure celui de Don Sahong, au Laos, ont mis en évidence l'échec, certes relatif comme cela a déjà été souligné auparavant, des Procédures pour la Notification, la Consultation préalable et l'Accord. Cela participe de la prise de conscience de la défaillance de la Commission du Mékong et questionne sa pertinence en regard des autres formes de coopération régionales. À l'inverse, la nouvelle coopération Lancang-Mékong reflète l'atteinte de ce qui semble être un nouveau consensus pour la coopération dans le domaine de la gestion et de l'utilisation durable de la ressource en eau. Quant au dernier mécanisme de changement, l'apprentissage, il se réfère aux processus d'altération des objectifs politiques et des intentions d'actions y relatifs. Ces processus d'altération résultent de l'expérience ou de la disponibilité de nouvelles

informations. Dans ce cadre, le repositionnement du rôle de la Banque asiatique de développement et de la Banque mondiale peut être interprété au travers du prisme de l'expérience des critiques de leur implication directe dans le développement hydroélectrique. Quant à la relative intégration de la MRC dans la coalition A, elle peut être interprétée comme une tentative de suppléer à sa marginalisation par la prise en compte de la primauté dont jouissent les considérations économiques pour les acteurs stratégiques de la gouvernance du Mékong. Toutefois, ces éléments ne sont que des hypothèses.

Les événements extérieurs se subdivisent, pour rappel, en quatre variables qui représentent les changements dans les conditions socioéconomiques, dans l'opinion publique, dans la coalition dominante du sous-système et enfin dans les décisions d'autres sous-systèmes. Dans le cadre de la gouvernance du Mékong, ces variables correspondent respectivement à l'augmentation de la demande en électricité, au rôle croissant de la société civile, et à l'individualisation du développement hydroélectrique. Le dernier élément, soit les décisions d'autres sous-systèmes est à voir dans les influences des acteurs globaux qui influent sur la gouvernance du Mékong, comme la coopération internationale au développement (bailleurs de fonds de la Commission du Mékong, Banques de développement, etc.). Le changement dans la coalition dominante du sous-système mérite quelques commentaires supplémentaires. Il s'agit ici de la coalition A, soit celle qui influence la gouvernance en faveur de l'exploitation de la ressource en eau. Au travers des entretiens conduits, il apparaît que les acteurs de cette coalition ont tendance à moins en moins coordonner leurs activités, ce qui résulte en un développement des infrastructures « sauvage », soit à une tendance à l'individualisation des projets. Cette tendance résulte principalement des nouvelles disponibilités accrues en capitaux. Or, auparavant, ces acteurs harmonisaient un tant soit peu leurs projets de développement infrastructurel dans l'objectif d'obtenir plus facilement des financements. Cette harmonisation n'est aujourd'hui plus nécessaire et est en conséquence moindre.

CONCLUSION

Depuis le milieu des années 2000, le développement hydroélectrique dans le bassin inférieur du Mékong connaît une nouvelle vigueur. Ce renouveau s'inscrit dans une phase dite de mission hydraulique. Cette mission est soutenue par une variété d'acteurs, dont les actions reposent sur une volonté d'exploitation du fleuve, lequel présente un potentiel hydroélectrique encore largement sous-utilisé. Dans ce contexte, la prise en compte des impacts environnementaux et sociaux n'est pas prioritaire et la responsabilité du maintien de l'intégrité écosystémique du bassin est reléguée à la Commission du Mékong, qui détient le mandat de la promotion et de la coordination de la gestion durable et du développement de l'eau et des ressources connexes. Ce découplage amène à une gestion non efficiente de la ressource en eau.

Le développement hydroélectrique se poursuit avec intensité alors que la prise en compte des questions environnementales s'amenuise à mesure que des nouveaux acteurs, moins sensibles à ces questions, pénètrent le marché hydroélectrique. En conséquence de l'offre importante d'investissements, les acteurs de l'hydro-cratie opèrent de plus en plus sur une base individuelle, sans tenir compte du paysage régional dans lequel ils s'inscrivent. Ceci participe de la sous-effectivité de la gestion du fleuve Mékong et de l'exacerbation des conséquences délétères du développement hydroélectrique.

Cette dynamique est portée à la fois par le processus d'intégration régionale et le rôle que jouent la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement dans la facilitation des investissements et les réformes du secteur hydraulique qu'elles promeuvent. Aussi, alors même que d'une part les connaissances scientifiques sur les impacts négatifs des barrages sont de plus en plus précises et que, d'autre part, des sources d'énergie alternatives et renouvelables deviennent de plus en plus pertinentes, aucun élément n'indique un ralentissement du développement hydroélectrique dans le bassin du Mékong.⁸⁵ Dans un contexte de nécessité de croissance économique, le développement hydroélectrique

⁸⁵ Ces alternatives peuvent se développer plus rapidement qu'un barrage, dont la construction et la mise en fonction prennent usuellement plus d'une décennie. Ces alternatives seraient alors potentiellement plus à même de satisfaire la demande croissante en électricité, sans péjorer dans la même mesure l'intégrité écosystémique du bassin du Mékong et partant la sécurité alimentaire des populations.

représente en effet une panacée pour ses promoteurs, en dépit des externalités négatives y associées.

Ceci reflète le manque crucial de coordination au sein de la gouvernance du Mékong. Les Comités nationaux, en charge de la coordination entre les États membres de la MRC et son Secrétariat, ne remplissent pas leur mission de manière effective, et tendent à capturer des ressources et ainsi outrepasser leur mandat, ce qui est source de tensions et participe de la déconnexion entre les activités menées par la MRC et les intérêts de ses États membres. Dans cette perspective, une réforme organisationnelle de la Commission est en cours, laquelle vise à renforcer la titularité des pays membres par la décentralisation de ses activités. Cette décentralisation se déroule parallèlement au retrait des principaux bailleurs de fonds de la MRC, ce qui pose, à terme, la question du rôle de la Commission et d'à qui va échoir la responsabilité du maintien de l'intégrité écosystémique du bassin. Considérant les réformes nationales en cours de réalisation, la période actuelle semble prompte à la mise en place d'une coopération régionale renforcée dans le domaine de l'environnement. La nouvellement établie coopération Lancang-Mékong donne matière à quelques espoirs,⁸⁶ à la lumière de l'évolution, certes mesurée, de la position chinoise. La question centrale qu'il s'agit alors de poser est celle des priorités de chacun des acteurs impliqués. Dans ce cadre, la nature contraignante ou volontaire des accords relatifs à la gouvernance régionale de l'environnement doit être interrogée. En effet, au vu de la facilité à ignorer les mesures même contraignantes, il semble plus adéquat de préférer une forme de coopération régionale non juridiquement contraignante, et opérationnalisée par ses instigateurs, d'abord au niveau national, puis au niveau régional (Wells-Dang 2015).

Dans cette dynamique, tous les acteurs ne sont pas égaux en terme d'influence. Leur évaluation a permis de mettre en évidence d'une part leur interdépendance, et d'autre part la primauté quasi exclusive de l'acteur étatique. Malgré la dynamique néolibérale d'intégration économique, il ne semble pas adéquat de parler de retrait de l'État en ce qui concerne le développement hydroélectrique. Toutefois, la nature de l'Etat a dans ce travail été postulée monolithique. Ce choix fort induit d'importantes limitations. En effet, les différents ministères

⁸⁶ Tout en considérant la superposition de cette coopération à toutes celles existantes, et créant ainsi potentiellement une congestion encore plus importante de la gouvernance du Mékong et un manque de coordination y associé plus complexe à aborder.

et organes de l'appareil étatique possèdent tous une position et une influence différente et variable dans le processus décisionnel. Ainsi, l'intérêt national représente surtout l'intérêt des entités infranationales les plus influentes. Afin de saisir plus précisément quel est le moteur du découplage, cet aspect devrait être étudié plus avant.

Face au caractère inévitable du développement hydroélectrique, dans le contexte d'une décentralisation des activités de la Commission et en conséquence dans le souci de rendre les États riverains, et plus largement l'hydro-cratie, sensibles et responsables vis-à-vis des questions socio-environnementales, le levier à actionner semble être celui de l'investissement. Cette approche s'inscrit dans la doctrine proposée par Olivier Cogels, ancien président directeur général de la Commission du Mékong entre 2004 et 2007, avec qui je me suis entretenu.

La doctrine Cogels,⁸⁷ résumée ici en des termes simplifiés, repose sur l'idée d'un programme d'investissement commun multisectoriel dans le domaine des infrastructures hydrauliques, soit y compris hydroélectriques. Le caractère multisectoriel est pivot dans la mesure où l'interdépendance est une réalité et doit être considérée dans les interactions stratégiques, aussi bien positives que négatives, qui en découlent. Quant à l'investissement, qui ne manque pas, le défi réside en son harmonisation afin d'éviter un développement disjoint d'infrastructures hydrauliques, sources de potentiels conflits géopolitiques. En ce sens, un programme conjoint d'investissement peut constituer la base de l'harmonisation du développement hydroélectrique régional et un moyen d'y inclure les questions environnementales.

Cette doctrine s'inscrit dans une vision très pragmatique et repose sur le caractère inévitable du développement des infrastructures hydrauliques. Elle vise donc non pas à transformer la dynamique actuelle, mais à s'y intégrer afin d'en accorder les tenants et aboutissants vers un investissement coopératif dont un effet collatéral serait l'amélioration de la prise en compte des questions environnementales.

En définitive, parmi les facteurs d'influence identifiés, les facteurs financiers sont les plus propices pour influencer sur la gouvernance du Mékong, et partant sur le découplage. Toutefois, cette influence peut aussi bien être positive que négative. Les facteurs relatifs à la structure

⁸⁷ Non encore connue en tant que telle, la doctrine Cogels est une approche synthétisée par Olivier Cogels, ancien CEO de la Commission du Mékong. Celui-ci demande à ce que son approche soit dénommée de doctrine.

de la gouvernance et ceux ayant trait aux cadres juridiques y pertinents jouent un rôle également important, mais connaissent une inertie plus grande et sont donc moins rapidement mobilisables. En conclusion, dans la mesure où le découplage permet aux promoteurs du développement hydroélectrique de ne pas en supporter, du moins à court terme, les externalités négatives tout en servant les intérêts jugés nationalement prioritaires, la gouvernance du Mékong demeurera un enjeu stratégique et un sujet de jeux de pouvoir.

BIBLIOGRAPHIE

- Aquastat, FAO. 2012. « Irrigation in Southern and Eastern Asia in figures: AQUASTAT Survey - 2011 ». 37. Water Report. <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/catalogues/index.stm>.
- Araral, Eduardo, et Yahua Wang. 2013. « Water Governance 2.0: A Review and Second Generation Research Agenda ». *Water Resources Management* 27 (11): 3945-57. doi:10.1007/s11269-013-0389-x.
- ASEAN Secretariat. 2012. « Memorandum of Understanding between the Mekong River Commission Secretariat and the ASEAN Secretariat ». <http://arc-agreement.asean.org/index.php?module=Document&data=559>.
- Asian Development Bank. 2003. « Water For All: The Water Policy of the Asian Development Bank ». Asian Development Bank. <http://www.adb.org/documents/water-all-water-policy-asian-development-bank>.
- . 2004. « The Greater Mekong Subregion: Beyond Borders: Regional Cooperation Strategy and Program (2004-2008) ». Asian Development Bank. <http://www.adb.org/documents/greater-mekong-subregion-beyond-borders-regional-cooperation-strategy-and-program-2004>.
- . 2016. « ADB's Vision of Water for All ». Text. *Asian Development Bank*. <http://www.adb.org/sectors/water/about-water-for-all>.
- Bakker, Karen. 1999. « The Politics of Hydropower: Developing the Mekong ». *Political Geography* 18 (2): 209-32. doi:10.1016/S0962-6298(98)00085-7.
- . 2010. *Privatizing water: governance failure and the world's urban water crisis*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Baran, E., et C. Myschowoda. 2009. « Dams and Fisheries in the Mekong Basin ». *Aquatic Ecosystem Health & Management* 12 (3): 227-34. doi:10.1080/14634980903149902.
- Barlow, Chris, Eric Baran, Ashlex S. Halls, et Mrigesh Kshatriya. 2008. « How much of the Mekong fish catch is at risk from mainstream dam development? ». *Catch and Culture* 14 (3).
- Bergeron, Henri, Yves Surel, et Jérôme Valluy. 1998. « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? ». *Politix* 11 (41): 195-223. doi:10.3406/polix.1998.1718.
- Besant, Daniel. 2016. « Make or break time for the Mekong river ». *Southeast Asia Globe Magazine*, 2 mai. <http://sea-globe.com/lancang-mekong-cooperation/>.
- Blake, David. 2001. « Proposed Mekong Dam scheme in China threatens millions in downstream countries ». *World rivers review* 16 (3).
- Boesen, Jannik, et Helle Munk Ravnborg. 2004. « From Water "Wars" to Water "Riots"?: Lessons from Transboundary Water Management : Proceedings of the International Conference, December 2003, DIIS, Copenhagen ». Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Bourdieu, Pierre. 2010. *Outline of a Theory of Practice*. 25. printing. Cambridge Studies in Social and Cultural Anthropology 16. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Bui, Duy-Thanh, et Asian Development Bank, éd. 2013. *Lao People's Democratic Republic: Energy Sector Assessment, Strategy, and Road Map (2013 Update)*. Mandaluyong City.
- China Daily. 2015. « Meeting held to establish Lancang-Mekong Cooperation in Indochina - World - Chinadaily.com.cn ». 12 novembre. http://www.chinadaily.com.cn/world/2015-11/12/content_22438974.htm.
- . 2016. « Lancang-Mekong cooperation enriches countries along the river ». 26 mars. http://www.chinadaily.com.cn/china/2016-03/26/content_24114124.htm.
- China Water Risk. 2010. « China's Water Crisis Part II - Water Facts at a Glance ». <http://chinawaterrisk.org/wp-content/uploads/2011/06/Chinas-Water-Crisis-Part-2.pdf>.
- Commission Internationales des Grands Barrages. 2016. « General Synthesis ». Consulté le 19 février. http://www.icold-cigb.org/GB/World_register/general_synthesis.asp.

- Cronin, Richard. 2009. « Mekong Dams and the Perils of Peace ». *Survival* 51 (6): 147-60. doi:10.1080/00396330903461716.
- Cronin, Richard, et Timothy Hamlin. 2012. « Mekong Turning Point: Shared River for a Shared Future ». Washington: The Henry L. Stimson Center. http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/SRSF_Web_2.pdf.
- Daojiong, Zha. 2015. « A political ecology of hydropower in China ». In *Hydropower development in the Mekong Region: political, socio-economic, and environmental perspectives*, édité par Nathaniel Matthews et Kim Geheb. Earthscan studies in water resource management. London ; New York, NY: Routledge, Taylor & Francis Group.
- De Grandi, Michel. 2016. « La Thaïlande face à l'une des pires sécheresses des cinquante dernières années ». *lesechos.fr*. Consulté le 18 mai. <http://www.lesechos.fr/monde/asie-pacifique/021731878706-la-secheresse-en-thaïlande-lune-des-plus-graves-des-cinquante-dernieres-annees-1203659.php>.
- Delahaye, Iris. 2013. « Le Mékong: le fleuve des six nations ». *Monde chinois* 33 (1): 91. doi:10.3917/mochi.033.0091.
- Direction générale du Trésor (France). 2014. « Le secteur de l'hydro-électricité au Laos ». janvier. http://www.tresor.economie.gouv.fr/8810_le-secteur-de-lhydro-electricite-au-laos.
- Dore, John, et Louis Lebel. 2010. « Deliberation and Scale in Mekong Region Water Governance ». *Environmental Management* 46 (1): 60-80. doi:10.1007/s00267-010-9527-x.
- Dugan, Patrick J. 2008. « Mainstream dams as barriers to fish migration: International learning and implications for the Mekong ». *Catch and Culture* 14 (3): 9-15.
- Dugan, Patrick J., Chris Barlow, Angelo A. Agostinho, Eric Baran, Glenn F. Cada, Daqing Chen, Ian G. Cowx, et al. 2010. « Fish Migration, Dams, and Loss of Ecosystem Services in the Mekong Basin ». *AMBIO* 39 (4): 344-48. doi:10.1007/s13280-010-0036-1.
- Elliott, Lorraine. 2011. « ASEAN and Environmental Governance: Rethinking Networked Regionalism in Southeast Asia ». *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 14: 61-64. doi:10.1016/j.sbspro.2011.03.023.
- Escobar, Arturo. 1995. *Encountering development: the making and unmaking of the third world*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Friend, Richard, Robert Arthur, et Marko Keskinen. 2009. « Songs of the Doomed: The Continuing Neglect of Capture Fisheries in Hydropower Development in the Mekong ». In *Contested waterscapes in the Mekong Region: hydropower, livelihoods and governance*, édité par François Molle, Tira Foran, et Mira Kakonen. London ; Sterling, VA: Earthscan.
- Garaway, Caroline. 2005. « Fish, Fishing and the Rural Poor. A Case Study of the Household Importance of Small-Scale Fisheries in the Lao PDR ». *Aquatic Resources, Culture and Development* 1 (2): 131-44. doi:10.1079/ARC20059.
- Global Water Partnership. 2016. « Governance and Water ». *IWRM Toolbox*. Consulté le janvier 15. <http://www.gwp.org/en/ToolBox/CROSS-CUTTING-ISSUES1/Governance-and-Water/>.
- Goldman, Michael. 2007. « How "Water for All!" Policy Became Hegemonic: The Power of the World Bank and Its Transnational Policy Networks ». *Geoforum* 38 (5): 786-800. doi:10.1016/j.geoforum.2005.10.008.
- Goodman, David, Bernardo Sorj, et John Wilkinson. 1987. *From farming to biotechnology: a theory of agro-industrial development*. Oxford ; New York, N.Y: Basil Blackwell.
- Gupta, Joyeeta, Claudia Pahl-Wostl, et Ruben Zondervan. 2013. « 'Glocal' Water Governance: A Multi-Level Challenge in the Anthropocene ». *Current Opinion in Environmental Sustainability* 5 (6): 573-80. doi:10.1016/j.cosust.2013.09.003.
- Ha, Mai-Lan. 2011. « The Role of Regional Institutions in Sustainable Development: A Review of the Mekong River Commission's First 15 Years ». *Consilience: The Journal of Sustainable Development* 5 (1): 125-40.

- Harvey, David. 1996. *Justice, nature, and the geography of difference*. Cambridge, Mass: Blackwell Publishers.
- Hecht, Jory, et Guillaume Lacombe. 2014. « The Effects of Hydropower Dams on the Hydrology of the Mekong Basin ». 5. State of Knowledge Series. Vientiane: Challenge Program on Water and Food. <https://wle-mekong.cgiar.org/state-of-knowledge/>.
- Heinimann, Andreas, Peter Messerli, Dietrich Schmidt-Vogt, et Urs Wiesmann. 2007. « The Dynamics of Secondary Forest Landscapes in the Lower Mekong Basin: A Regional-Scale Analysis ». *Mountain Research and Development* 27 (3): 232-41. doi:10.1659/mrd.0875.
- Hensengerth, Oliver. 2009. « Transboundary River Cooperation and the Regional Public Good: The Case of the Mekong River ». *Contemporary Southeast Asia* 31 (2): 326. doi:10.1355/cs31-2f.
- Hirsch, Philip. 2001. « Globalisation, Regionalisation and Local Voices: The Asian Development Bank and Rescaled Politics of Environment in the Mekong Region ». *Singapore Journal of Tropical Geography* 22 (3): 237-51. doi:10.1111/1467-9493.00108.
- . 2016. « The Shifting Regional Geopolitics of Mekong Dams ». *Political Geography* 51 (mars): 63-74. doi:10.1016/j.polgeo.2015.12.004.
- Hirsch, Philip, Kurt Mørck Jensen, Ben Boer, Naomi Carrard, Stephen FitzGerald, et Rosemary Lyster. 2006. *National interests and transboundary water governance in the Mekong*. Australian Mekong Resource Centre, in collaboration with Danish International Development Assistance.
- Homer-Dixon, Thomas F. 1994. « Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases ». *International Security* 19 (1): 5. doi:10.2307/2539147.
- Hortle, K.G. 2007. « Consumption and the yield of fish and other aquatic animals from the Lower Mekong Basin ». 16. MRC Technical Paper. Vientiane: Mekong River Commission. <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/technical/tech-No16-consumption-n-yield-of-fish.pdf>.
- Hortle, K.G., S. Lieng, et J. Valbo-Jorgensen. 2004. « An introduction to Cambodia's inland fisheries ». 4. Mekong Development Series. Phnom Penh, Cambodia: Mekong River Commission.
- House, Naga. 2015. « Water Resources Collaboration: Potential Flagship in Lancang-Mekong Cooperation Mechanism | WLE Mekong », 26 novembre. <https://wle-mekong.cgiar.org/water-resources-collaboration-potential-flagship-in-lancang-mekong-cooperation-mechanism/>.
- Hufty, Marc. 2007. « La gouvernance est-elle un concept opérationnel ? Proposition pour un cadre analytique ». *Fédéralisme Régionalisme, Société civile, globalisation, gouvernance : aux origines d'un nouvel ordre politique ?*, 7 (2). <http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index.php?id=635>.
- . 2011. « Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF) ». In *Research for sustainable development: foundations, experiences, and perspectives*, édité par Urs Wiesmann, Hans Hurni, NCCR North-South (Program), et Universität Bern. Perspectives, v. 6. Bern: NCCR North-South, Centre for Development and Environment (CDE) and Institute of Geography, University of Bern.
- Hufty, Marc, et Catherine Aubertin. 2007. « La gouvernance environnementale globale ». In *Jeux de gouvernance: regards et réflexions sur un concept*, édité par Marc Hufty et Institut universitaire d'études du développement. Développements. Genève: IUED.
- Hunt, Luke. 2016. « Mekong River Commission Faces Radical Change ». *The Diplomat*. janvier 22. <http://thediplomat.com/2016/01/mekong-river-commission-faces-radical-change/>.
- ICEM. 2010. « Strategic Environmental Assessment of Hydropower on the Mekong Mainstream ». Hanoi: International Center for Environmental Management, Mekong River Commission. <http://icem.com.au/portfolio-items/strategic-environmental-assessment-of-hydropower-on-the-mekong-mainstream/>.
- International Monetary Fund. 2014. « World Economic Outlook Database ». octobre. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/weoselgr.aspx>.
- International Rivers. 2007. « New World Bank/ ADB Strategy Threatens Mekong with Controversial Infrastructure ». *International Rivers*. 1 février.

- <https://www.internationalrivers.org/resources/new-world-bank-ADB-strategy-threatens-mekong-with-controversial-infrastructure-1920>.
- . 2015. « The World Bank and Dams. Part 2: Dispelling myths of Nam Theun 2 ». https://www.internationalrivers.org/files/attached-files/nt2_factsheet_2015_web.pdf.
- . 2016a. « Questions and Answers About Large Dams ». *International Rivers*. <https://www.internationalrivers.org/questions-and-answers-about-large-dams>.
- . 2016b. « Sinohydro Corporation ». *International Rivers*. <http://www.internationalrivers.org/campaigns/sinohydro-corporation>.
- . 2016c. « Spreadsheet of Major Dams in China ». *International Rivers*. <https://www.internationalrivers.org/resources/spreadsheet-of-major-dams-in-china-7743>.
- . 2016. « Xayaburi Dam ». *International Rivers*. Consulté le juin 4. <https://www.internationalrivers.org/campaigns/xayaburi-dam>.
- Ishida, Masami. 2012. « Development of Five Triangle Areas in the Greater Mekong Subregion ». In *Five Triangle Areas in the Mekong Subregion*, édité par Masami Ishida. BRC Research Report 11. Bangkok: Bangkok Research Center.
- Jacobs, Jeffrey W. 1995. « Mekong Committee History and Lessons for River Basin Development ». *The Geographical Journal* 161 (2): 135. doi:10.2307/3059971.
- . 2000. « The United States and the Mekong Project ». *Water Policy* 1 (6): 587-603. doi:10.1016/S1366-7017(99)00016-1.
- . 2002. « The Mekong River Commission: Transboundary Water Resources Planning and Regional Security ». *The Geographical Journal* 168 (4): 354-64. doi:10.1111/j.0016-7398.2002.00061.x.
- Jenkins-Smith, Hank C., et Paul A. Sabatier. 1994. « Evaluating the Advocacy Coalition Framework ». *Journal of Public Policy* 14 (2): 175-203.
- Jetschke, Anja, et Jürgen Rüländ. 2009. « Decoupling Rhetoric and Practice: The Cultural Limits of ASEAN Cooperation ». *The Pacific Review* 22 (2): 179-203. doi:10.1080/09512740902815326.
- Jie, Kou. 2016. « China opens water supply to drought-stricken Mekong countries - Global Times ». mars 16. <http://www.globaltimes.cn/content/974022.shtml>.
- Kaisti, Hanna, et Mira Käkönen. 2012. « Actors, Interests and Forces Shaping the Energyscape of the Mekong Region ». *Forum for Development Studies* 39 (2): 147-58. doi:10.1080/08039410.2012.680250.
- Kang, Bin, Lisa Perrett, Yungang Li, et Daming He. 2009. « Are the Fish of the Upper and Lower Mekong Interconnected? ». *Chinese Journal of Oceanology and Limnology* 27 (2): 400-407. doi:10.1007/s00343-009-9132-0.
- Kirby, Mac, et Mohammed Mainuddin. 2009. « Water and Agricultural Productivity in the Lower Mekong Basin: Trends and Future Prospects ». *Water International* 34 (1): 134-43. doi:10.1080/02508060802666187.
- Koh, Kheng Lian, et Nicholas A. Robinson. 2002. « Regional Environmental Governance: Examining the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Model ». In *Global Environmental Governance: Options & Opportunities*, édité par Daniel C. Esty et Maria H. Ivanova. New Haven, Conn: Yale School of Forestry & Environmental Studies.
- Kossov, Igor. 2016. « Mekong River in danger, but MRC is 'weak' ». *Phnom Penh Post*, 20 mai. <http://www.phnompenhpost.com/national/mekong-river-danger-mrc-weak>.
- Kossov, Igor, et Lay Samean. 2016. « Donors slash funding for MRC ». *Phnom Penh Post*, 14 janvier. <http://www.phnompenhpost.com/national/donors-slash-funding-mrc>.
- Kuenzer, Claudia, Ian Campbell, Marthe Roch, Patrick Leinenkugel, Vo Quoc Tuan, et Stefan Dech. 2013. « Understanding the Impact of Hydropower Developments in the Context of Upstream–downstream Relations in the Mekong River Basin ». *Sustainability Science* 8 (4): 565-84. doi:10.1007/s11625-012-0195-z.

- Kuenzer, Claudia, Patrick Leinenkugel, Matthias Vollmuth, et Stefan Dech. 2014. « Comparing Global Land-Cover Products – Implications for Geoscience Applications: An Investigation for the Trans-Boundary Mekong Basin ». *International Journal of Remote Sensing* 35 (8): 2752-79. doi:10.1080/01431161.2014.890305.
- Kumar, Ranjit. 2005. *Research methodology: a step-by-step guide for beginners*. 2nd ed. London ; Thousand Oaks, Calif: SAGE.
- Kummu, Matti, et Juha Sarkkula. 2008. « Impact of the Mekong River Flow Alteration on the Tonle Sap Flood Pulse ». *AMBIO: A Journal of the Human Environment* 37 (3): 185-92. doi:10.1579/0044-7447(2008)37[185:IOTMRF]2.0.CO;2.
- Kummu, Matti, et Olli Varis. 2007. « Sediment-Related Impacts due to Upstream Reservoir Trapping, the Lower Mekong River ». *Geomorphology* 85 (3-4): 275-93. doi:10.1016/j.geomorph.2006.03.024.
- Lacroze, Luc. 1998. *L'aménagement du Mékong (1957-1997): l'échec d'une grande ambition?* Recherches asiatiques. Paris: Harmattan.
- Lancang Mekong Cooperation. 2016. « Sanya Declaration of the First Lancang-Mekong Cooperation (LMC) Leaders' Meeting ». http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1350039.shtml.
- Lebel, Louis, Po Garden, et Masao Imamura. 2005. « The Politics of Scale, Position, and Place in the Governance of Water Resources in the Mekong Region ». *Ecology and Society* 10 (2).
- Litta, Henriette. 2012. *Regimes in Southeast Asia: an analysis of environmental cooperation*. 1st edition. VS research. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Ma, Li, et François G. Schmitt. 2008. « Perspectives chinoises ». *Perspectives chinoises*, n° 2008/2 (avril): 100-109.
- Matthews, Nathaniel. 2012. « Water Grabbing in the Mekong Basin – An Analysis of the Winners and Losers of Thailand's Hydropower Development in Lao PDR ». *Water Alternatives* 5 (2): 392-411.
- Matthews, Nathaniel, et Kim Geheb, éd. 2015a. « Framing a political ecology of Mekong Basin hydropower development ». In *Hydropower development in the Mekong Region: political, socio-economic, and environmental perspectives*. Earthscan studies in water resource management. London ; New York, NY: Routledge, Taylor & Francis Group.
- . 2015b. « On dams, demons and development: The political intrigues of hydropower development in the Mekong ». In *Hydropower development in the Mekong Region: political, socio-economic, and environmental perspectives*, édité par Nathaniel Matthews et Kim Geheb. Earthscan studies in water resource management. London ; New York, NY: Routledge, Taylor & Francis Group.
- McCully, Patrick. 1996. *Silenced rivers: the ecology and politics of large dams*. London ; Atlantic Highlands, N.J., USA: Zed Books.
- Mehta, Lyla, éd. 1999. *Exploring Understandings of Institutions and Uncertainty: New Directions in Natural Resource Management*. IDS Discussion Paper 372. Brighton: Inst. of Development Studies.
- Mekong River Commission. 2010. « Increased cooperation with China and Myanmar » Mekong River Commission ». 27 août. <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/increased-cooperation-with-china-and-myanmar/>.
- . 2016a. « Organisational Structure ». <http://www.mrcmekong.org/about-mrc/organisational-structure/>.
- . 2016b. « Lao PDR supports the MRC's intention to re-engage with ASEAN Mekong River Commission ». 7 juin. <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/lao-pdr-supports-the-mrcs-intention-to-re-engage-with-asean/>.
- . 2016. « Strategic Plan 2016-2020 » Mekong River Commission ». Consulté le 14 juillet. <http://www.mrcmekong.org/highlights/strategic-plan-2016-2020/>.

- Mekong River Commission website. 2016a. « FAQs to the MRC Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement process ». Consulté le mai 31. <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/consultations/xayaburi-hydropower-project-prior-consultation-process/faqs-to-the-mrc-procedures-for-notification-prior-consultation-and-agreement-process/>.
- . 2016b. « Initiative on Sustainable Hydropower ». Consulté le 30 mars. <http://www.mrcmekong.org/about-mrc/programmes/initiative-on-sustainable-hydropower/>.
- . 2016c. « Vision & Mission ». Consulté le février 27. <http://www.mrcmekong.org/about-mrc/vision-and-mission/>.
- Merme, Vincent, Rhodante Ahlers, et Joyeeta Gupta. 2014. « Private Equity, Public Affair: Hydropower Financing in the Mekong Basin ». *Global Environmental Change* 24 (janvier): 20-29. doi:10.1016/j.gloenvcha.2013.11.007.
- Middleton, Carl. 2008. « Perspective from the Mekong region: New financiers and familiar problems ». *New Financiers and the Environment: Ten Perspectives on How Financial Institutions Can Protect the Environment*. Berkeley: International Rivers.
- Middleton, Carl, Jelson Garcia, et Tira Foran. 2009. « Old and New Hydropower Players in the Mekong Region: Agendas and Strategies ». In *Contested waterscapes in the Mekong Region: hydropower, livelihoods and governance*, édité par François Molle, Tira Foran, et Mira Kakonen. London ; Sterling, VA: Earthscan.
- Middleton, Carl, Nathaniel Matthews, et Naho Mirumachi. 2015. « Whose risky business? Public-private partnerships, build-operate-transfer and large hydropower dams in the Mekong Region ». In *Hydropower development in the Mekong Region: political, socio-economic, and environmental perspectives*, édité par Nathaniel Matthews et Kim Geheb. Earthscan studies in water resource management. London ; New York, NY: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. 2016. « Five Features of Lancang-Mekong River Cooperation ». 17 mars. http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1349239.shtml.
- Mirumachi, Naho. 2012. « Domestic Water Policy Implications on International Transboundary Water Development: A Case Study of Thailand ». In *Politics and development in a transboundary watershed: the case of the Lower Mekong Basin*, édité par Joakim Öjendal, Stina Hansson, et Sofie Hellberg, 83-100. Dordrecht ; New York: Springer.
- Mitchell, Michael. 1998. « The political economy of Mekong Basin development ». In *The politics of environment in Southeast Asia: resources and resistance*, édité par Philip Hirsch, Carol Warren, et Murdoch University. London ; New York: Routledge.
- Molle, François. 2009. « Water, Politics and River Basin Governance: Repoliticizing Approaches to River Basin Management ». *Water International* 34 (1): 62-70. doi:10.1080/02508060802677846.
- Mollinga, Peter P. 2008. « Water, Politics and Development: Framing a Political Sociology of Water Resources Management ». *Water Alternatives* 1 (1): 7-23.
- Mørck Jensen, Kurt, et Rane Baadsgaard Lange. 2013a. *Transboundary Water Governance in a Shifting Development Context New Development Finance, Development Spaces and Commitment to Cooperation ; a Comparative Study of the Mekong and the Zambezi River Basins*. København: Dansk Institut for Internationale Studier. <http://en.diis.dk/home/news/2013/transboundary+water+governance+in+a+shifting+development+context>.
- . 2013b. *Transboundary Water Governance in a Shifting Development Context New Development Finance, Development Spaces and Commitment to Cooperation ; a Comparative Study of the Mekong and the Zambezi River Basins*. København: Dansk Institut for Internationale Studier. <http://en.diis.dk/home/news/2013/transboundary+water+governance+in+a+shifting+development+context>.

- Nakhooda, Smita. 2011. « Asia, the Multilateral Development Banks and Energy Governance: Asia, MDBs and Energy Governance ». *Global Policy* 2 (septembre): 120-32. doi:10.1111/j.1758-5899.2011.00133.x.
- Nurhidayah, Laely, Zada Lipman, et Shawkat Alam. 2014. « Regional Environmental Governance: An Evaluation of the ASEAN Legal Framework for Addressing Transboundary Haze Pollution ». *Australian Journal of Asian Law* 15 (1). <http://papers.ssrn.com/abstract=2457727>.
- OCDE. 2015. « Principes de gouvernement d'entreprise du G20 et de l'OCDE ». Paris: OCDE. <http://www.oecd.org/fr/gouvernementdentreprise/principes-gouvernance-entreprise.htm>
- O'Connor, James. 1998. *Natural causes: essays in ecological marxism*. Democracy and ecology. New York: Guilford Press.
- Öjendal, Joakim, Vikrom Mathur, Mak Sithirith, et Stockholm Environment Institute. 2002. *Environmental Governance in the Mekong: Hydropower Site Selection Processes in the Se San and Sre Pok Basins*. Stockholm: Stockholm Environment Institute.
- Osborne, Milton E. 2004. *River at risk: the Mekong and the water politics of China and Southeast Asia*. Lowy Institute paper 2. Double Bay, NSW: Published for Lowy Institute for International Policy by Longueville Media.
- Pearse-Smith, Scott William David. 2012. « The Impact of Continued Mekong Basin Hydropower Development on Local Livelihoods ». doi:10.7916/D85X28NG.
- Phalla, Chem, Philip Hirsch, Kim Sean Somatra, So Sovannarith, Suon Vanny, Khiev Daravy, Melissa Neave, et al. 2008. *Framing research on water resources management and governance in Cambodia: a literature review*. CDRI working paper 37. Phnom Penh: Cambodia Development Resource Institute (OCDRI).
- Pircher, Wolfgang. 1992. « 36'000 Large Dams and Still More Needed ». University of Stirling, Seventh Biennial Conference of British Dam Society.
- Pukinskis, Ilse, et Kim Geheb. 2012. « The Impact of Dams on the Fisheries of the Mekong ». 1. State of Knowledge Series. Vientiane: Challenge Program on Water and Food. <https://wle-mekong.cgiar.org/state-of-knowledge/>.
- Reed, M. G., et S. Bruyneel. 2010. « Rescaling Environmental Governance, Rethinking the State: A Three-Dimensional Review ». *Progress in Human Geography* 34 (5): 646-53. doi:10.1177/0309132509354836.
- Reisner, Marc. 1993. *Cadillac desert: the American West and its disappearing water*. Rev. and updated. New York, N.Y., U.S.A: Penguin Books.
- Rosenau, James N., et Ernst Otto Czempiel, éd. 1992. *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge studies in international relations 20. Cambridge [England] ; New York: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo. 2012. « Good Governance ». In *Oxford handbook of governance*, édité par David Levi-Faur. Oxford: Oxford University Press.
- Sabatier, Paul A. 2010. « Advocacy Coalition Framework (ACF) ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, édité par Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, et Pauline Ravinet, 3e éd. actualisée et augm, 49-57. Domaine Gouvernances. Paris: Presses de Sciences Po.
- Sabatier, Paul A., et Hank C. Jenkins-Smith, éd. 1993. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Theoretical lenses on public policy. Boulder, Colo: Westview Press.
- Sabatier, Paul A., et Christopher M. Weible. 2007. « The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications ». In *Theories of the policy process*, édité par Paul A. Sabatier, 2nd ed. Boulder, Colo: Westview Press.
- Sangkhamanee, Jakkrit. 2015. « From Pak Mun to Xayaburi: The backwater and spillover of Thailand's hydropower politics ». In *Hydropower development in the Mekong Region: political, socio-economic, and environmental perspectives*, édité par Nathaniel Matthews et Kim Geheb. Earthscan studies in water resource management. London ; New York, NY: Routledge, Taylor & Francis Group.

- Sarkkula, Juha, Marko Keskinen, Jorma Koponen, Matti Kummu, Jeff E. Richey, et Olli Varis. 2009. « Hydropower in the Mekong Region: What Are the Likely Impacts upon Fisheries? » In *Contested waterscapes in the Mekong Region: hydropower, livelihoods and governance*, édité par François Molle, Tira Foran, et Mira Kakonen. London ; Sterling, VA: Earthscan.
- Shearing, Clifford, et Jennifer Wood. 2003. « Nodal Governance, Democracy, and the New "Denizens" ». *Journal of Law and Society* 30 (3): 400-419. doi:10.1111/1467-6478.00263.
- Shiji Zhoukan, Xin. 2012. « Pékin, cette mégapole qui pompe, qui pompe... | Courrier international ». 18 avril. <http://www.courrierinternational.com/article/2012/04/19/pekin-cette-megapole-qui-pompe-qui-pompe>.
- Sisovanna, Sau. 2012. « The Cambodia Development Triangle Area ». In *Five Triangle Areas in the Mekong Subregion*, édité par Masami Ishida. BRC Research Report 11. Bangkok: Bangkok Research Center.
- Smets, H. 1976. « The OECD Approach to the Solution of Transfrontier Pollution ». In *Environmental Law: International and Comparative Aspects: A Symposium*, édité par British Institute of International and Comparative Law. London : British Institute of International and Comparative Law ; Dobbs Ferry, N.Y. : Oceana Publications.
- Sneddon, Christopher, et Coleen Fox. 2006. « Rethinking Transboundary Waters: A Critical Hydropolitics of the Mekong Basin ». *Political Geography* 25 (2): 181-202. doi:10.1016/j.polgeo.2005.11.002.
- . 2012. « Inland Capture Fisheries and Large River Systems: A Political Economy of Mekong Fisheries: Inland Capture Fisheries and Large River Systems ». *Journal of Agrarian Change* 12 (2-3): 279-99. doi:10.1111/j.1471-0366.2011.00350.x.
- Snidvongs, Anond, et Seng-Keh Teng. 2006. « Global International Waters Assessment Mekong River, GIWA Regional assessment 55 ». University of Kalmar on behalf of United Nations Environment Programme. <http://www.unep.org/dewa/giwa/publications/r55.asp>.
- Sokhem, Pech, et Ranamukhaarachchi Himesha. 2013. « Water governance systems in Cambodia, Lao PDR and Vietnam ». Mekong Program on Water, Environment and Resilience. https://wle-mekong.cgiar.org/download/mk4-water-governance/MK4_Water%20Governance%20Synthesis%20Report_Document.pdf.
- Sokhem, Pech, et Kengo Sunada. 2006. « The Governance of the Tonle Sap Lake, Cambodia: Integration of Local, National and International Levels ». *International Journal of Water Resources Development* 22 (3): 399-416. doi:10.1080/07900620500482642.
- Sotirov, Metodi, et Michael Memmler. 2012. « The Advocacy Coalition Framework in Natural Resource Policy Studies — Recent Experiences and Further Prospects ». *Forest Policy and Economics* 16 (mars): 51-64. doi:10.1016/j.forpol.2011.06.007.
- Suhardiman, Diana, Mark Giordano, et François Molle. 2012. « Scalar Disconnect: The Logic of Transboundary Water Governance in the Mekong ». *Society & Natural Resources* 25 (6): 572-86. doi:10.1080/08941920.2011.604398.
- Swain, Ashok. 2004. *Managing water conflict: Asia, Africa, and the Middle East*. London ; New York: Routledge.
- Taillard, Christian. 2009. « Un exemple réussi de régionalisation transnationale en Asie orientale : les corridors de la Région du Grand Mékong ». *L'Espace géographique* 38 (1): 1-16.
- . 2010. « La Thaïlande, au centre de la Région du Grand Mékong ». *Annales de géographie* 671-672 (1): 52. doi:10.3917/ag.671.0052.
- The Mekong River Commission Secretariat. 2002. « Strategic Plan 2001 to 2005 ». Mekong River Commission. <http://www.mrcmekong.org/publications/strategy-and-work-programmes/?start=0>.
- The State Council of PRC. 2016. « Lancang-Mekong cooperation offers new opportunities ». 23 mars. http://english.gov.cn/premier/news/2016/03/23/content_281475313072734.htm.

- Tsuneishi, Takao. 2009. « Border Trade and Economic Zones on the North-South Economic Corridor: Focusing on the Connecting Points between the Four Countries. Discussion Paper no 205 ». Institute of Developing Economies. <http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Dp/pdf/205.pdf>.
- UNICEF. 2013. « At a glance: Viet Nam Statistics ». http://www.unicef.org/infobycountry/vietnam_statistics.html.
- United Nations Development Programme. 2015. « International Human Development Indicators ». <http://hdr.undp.org/en/countries>.
- Varkkey, Helena. 2015. *The haze problem in Southeast Asia: palm oil and patronage*. Routledge Malaysian studies series 17. New York: Routledge.
- Wade, R. 1997. « Greening the Bank: The Struggle over the Environment, 1970–1995 ». In *The World Bank: its first half century*, édité par Devesh Kapur, John P. Lewis, et Richard Charles Webb. Washington, D.C: Brookings Institution.
- Wain, Barry. 2004. « Beijing's clumsy manoeuvres.(Brief Article) ». *Australasian Business Intelligence*, août 26. <https://www.highbeam.com/doc/1G1-121246659.html>.
- Weatherbee, Donald E. 2014. *International relations in Southeast Asia: the struggle for autonomy*. Third edition. Asia in world politics. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Weible, Christopher M., et Paul A. Sabatier. 2007. « A guide to the Advocacy Coalition Framework ». In *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*, édité par Frank Fischer, Gerald Miller, et Mara S. Sidney. Public administration and public policy 125. Boca Raton: CRC/Taylor & Francis.
- Weible, Christopher M., Paul A. Sabatier, et Kelly McQueen. 2009. « Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework ». *Policy Studies Journal* 37 (1): 121-40. doi:10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x.
- Welcomme, R. L., I. G. Cowx, D. Coates, C. Bene, S. Funge-Smith, A. Halls, et K. Lorenzen. 2010. « Inland Capture Fisheries ». *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences* 365 (1554): 2881-96. doi:10.1098/rstb.2010.0168.
- Wells-Dang, Andrew. 2015. « Prospects for Regional Cooperation on Environmental Impact Assessment in Mainland Southeast Asia ». *Contemporary Southeast Asia* 37 (3): 406-31.
- Wendt, Alexander E. 1987. « The Agent-Structure Problem in International Relations Theory ». *International Organization* 41 (3): 335. doi:10.1017/S002081830002751X.
- Woods, N. 2002. « The Role of Institutions ». In *Governing globalization: power, authority, and global governance*, édité par David Held et Anthony G. McGrew. Cambridge ; Malden, MA: Polity.
- Xue, Zuo, J. Paul Liu, et Qian Ge. 2011. « Changes in Hydrology and Sediment Delivery of the Mekong River in the Last 50 Years: Connection to Damming, Monsoon, and ENSO ». *Earth Surface Processes and Landforms* 36 (3): 296-308. doi:10.1002/esp.2036.
- Yoshimatsu, Hidetaka. 2010. « The Mekong region, regional integration, and political rivalry among ASEAN, China and Japan ». *Asian Perspective* 34 (3): 71-111.
- Young, Oran R., et Marc A. Levy. 1999. « The effectiveness of international environmental regimes ». In *The effectiveness of international environmental regimes: causal connections and behavioral mechanisms*. Global environmental accord. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Ziv, G., E. Baran, S. Nam, I. Rodriguez-Iturbe, et S. A. Levin. 2012. « Trading-off Fish Biodiversity, Food Security, and Hydropower in the Mekong River Basin ». *Proceedings of the National Academy of Sciences* 109 (15): 5609-14. doi:10.1073/pnas.1201423109.