

L'exploitation des ressources naturelles en Amérique latine : les « bonnes pratiques », entre consensus, tensions et résistances.

Table ronde

Institut des Hautes Études sur l'Amérique Latine (IHEAL)
Centre de recherche et de Documentation sur les Amériques (CREDA)

Jeudi 28 novembre 2019, 17h-20h
Auditorium du campus Condorcet, Saint-Denis La Plaine

Diffusées par une multitude d'acteurs de l'arène internationale, que ce soit au travers des organisations onusiennes, des agences de coopération bilatérale, des ONG ou encore des fondations privées, les « bonnes pratiques » font l'objet de mise en œuvre et d'appropriation dans les espaces locaux et nationaux. Elles prennent la forme de « recommandations », « instructions » ou « directives » à suivre, qui conditionnent l'aide au développement. Ces « bonnes pratiques » désignent des instruments orientés vers l'« efficacité » de l'action publique (Hibou, 2012) et constituent un des critères de la « bonne gouvernance » ; elles sont matérialisées par des recommandations générales et des dispositifs concrets définissant les situations et normes de comportements considérées comme appropriées dans un secteur d'action publique donné (Klein et al 2015).

Les notions de participation, d'horizontalité, de capital social ou d'*empowerment* traversent cette nébuleuse des « best practices ». C'est aussi le cas de la notion de développement durable. Les Objectifs de développement durable (ODD), actés en 2015 par les États membres des Nations Unies orientent désormais la création de guides pratiques des institutions publiques en la matière, comme dans le secteur entrepreneurial. Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a notamment élaboré un guide pratique repris par de multiples institutions publiques, de l'échelle nationale à l'échelle locale¹. Ces « bonnes pratiques » sont présentes dans une pluralité de secteurs de l'action publique : environnement, éducation, santé, développement, sécurité publique, mais aussi dans les politiques d'égalité de genre (Blanchard 2018) ou de protection des droits humains.

Cette diffusion se traduit par celle d'instruments de gouvernement (Halpern 2014), comme dans le cas des politiques de lutte contre la pauvreté appuyées sur des programmes de transferts monétaires conditionnés (Ceballos, Lautier 2013 ; Nagels 2014) ou dans celui des dispositifs participatifs (Porto 2018). Or la conformité aux normes de la « bonne gouvernance », via la mise en œuvre de ces instruments, construit aujourd'hui une forte conditionnalité de l'aide au développement. La focalisation sur ces outils pratiques et concrets appuie la diffusion des pratiques du *New Public Management* :

¹ Programme de développement des Nations Unies, Appui à la mise en œuvre des Objectifs de développement durable, 2016. Consultable sur :
<https://www.undp.org/content/undp/fr/home/librarypage/poverty-reduction/undp-support-to-the-implementation-of-the-2030-agenda.html>

multiplication des partenariats public-privé, fragmentation des bureaucraties verticales à travers des processus de décentralisation, création d'agences autonomes et d'organismes œuvrant à l'établissement de mécanismes de pouvoir *bottom-up* (Bezes 2007).

Or, ces processus sous-tendent une dépolitisation et une neutralisation des conflits (Petiteville, 2017), alors même que ces « bonnes pratiques » sont porteuses d'une dimension normative et que les instruments de leur mise en œuvre relèvent bien d'un art du gouvernement (Mazaud, Nonjon, Parizet, 2017), tant incitatif qu'autoritaire. L'insertion de savoirs experts, présentés comme impartiaux et objectifs, est un moyen d'asseoir légitimité et autorité dans les relations avec les autorités nationales et les populations concernées, comme dans le cas de la construction d'un indicateur de développement pour les peuples autochtones au Mexique (Parizet, 2013). Pourtant, et malgré l'éviction systématique du conflit dans le cadre des « bonnes pratiques » et du recours à leurs outils, des tensions permanentes surgissent dans leur mise en œuvre. Si les transferts de politiques publiques ont fait l'objet de nombreux travaux (Porto 2018), il n'en est pas de même de leur inscription dans les rapports de pouvoir alors même que des résistances apparaissent presque systématiquement, à différentes échelles. De même les travaux sur les politiques extractivistes en Amérique latine interrogent-ils peu les articulations entre bonnes pratiques et résistances. Pourtant, le recours à leurs instruments poursuit souvent l'objectif de légitimer l'action d'entreprises privées en partenariat avec les autorités publiques, donc de limiter ou d'encadrer la contestation.

C'est particulièrement le cas dans le domaine de l'énergie hydroélectrique qui bénéficie de l'appui moral et financier des organisations internationales, en particulier de la Banque mondiale, qui soutient depuis plusieurs décennies la construction de grands barrages. Leur installation fait pourtant l'objet de graves tensions à différentes échelles, comme dans le cas de Belo Monte en Amazonie Brésilienne. Les populations atteintes par ces projets dénoncent leurs effets néfastes en matière d'environnement et d'épuisement des ressources mais aussi d'accompagnement social et économique des populations atteintes par les constructions de barrages. Pour neutraliser les protestations, les entreprises mettent en avant la conformité de leurs actions aux principes de la responsabilité sociale des entreprises en proposant de projets d'intérêts pour les communautés (Boullosa-Maïté, 2016) : régénération des forêts, installation de panneaux solaires, amélioration des systèmes d'irrigation, programmes de relogement. Des mécanismes de dialogue et des ateliers participatifs sont créés de façon à ce que les populations puissent prendre part à la planification des projets et exposer leurs besoins. Ces mesures permettent tant aux entreprises qu'aux gouvernements de s'insérer dans les critères des organisations internationales et de légitimer leur action auprès des populations. Néanmoins, la mise en place de ces dispositifs conformes aux « bonnes pratiques » participe à la cooptation des élites locales et à la fragmentation des communautés (Buu Sao 2013). Elle permet aussi, comme le cas du barrage de Santa Cruz Barillas au Guatemala, de neutraliser les tensions qui peuvent naître entre l'État national et les autorités locales. Enfin, bien que ces instruments constituent des stratégies de prévention du conflit social et politique, des mobilisations contestataires ont construit des oppositions fortes à ces projets.

A partir de cas situés en Amérique latine et relatifs aux politiques dans le domaine de l'exploitation des ressources naturelles, cette table ronde s'organisera autour de deux axes de réflexion :

1. Les bonnes pratiques comme instruments d'action publique inscrits dans les rapports de pouvoir qui impliquent des acteurs situés à des échelles diverses, entre dépolitisation et repolitisation.
2. Les tensions et résistances suscitées par la mise en œuvre des bonnes pratiques dans les cas de projets d'exploitation des ressources naturelles.

Bibliographie

- Bezes, Philippe, 2007, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'heure du New Public Management ? », *Critique Internationale*, 35 (2), p.9-29.
- Blanchard Soline, 2018, « Le *benchmarking* au service de l'égalité ? Sociogenèse du Palmarès de la féminisation des instances dirigeantes du SBF 120 », *Gouvernement et action publique*, 2018/4 (N° 4), p. 39-61.
- Boullosa-Maïté Joly, 2016, « La *Pachamama* dans tous ses États : les *leaders* indiens réduits au silence par les entreprises minières dans le Nord-Ouest argentin », *Cahiers des Amériques latines*, n°82, 2016, pp. 71-94.
- Buu Sao Doris, 2013, « Perúpetro est ton ami » : un gouvernement des contestataires en Amazonie péruvienne », *Participations*, 2013/2, n°6, 2013, p.119-139.
- Ceballos, Marco, et Lautier, Bruno, 2013, « Les CCTP en Amérique Latine. Entre modélisation internationale et conjonctures politiques nationales », *Revue Tiers Monde*, 214 (2), pp. 219-245.
- Halpern, Charlotte *et al* (dir) 2014, *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de sciences po
- Hibou Béatrice, 2012, *La Bureaucratiation néolibérale*, Paris, La Découverte.
- Klein A. et al. (dir.), 2015, *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po
- Mazeaud, Nonjon, Parizet, 2016, Les circulations transnationales de l'ingénierie participative, *Participations*, vol. 14, no. 1 , pp.5-35
- Nagels, Nora. 2014, « Programmes de transferts conditionnés au Pérou et en Bolivie : entre ciblage et universalisation de l'assistance sociale », *Revue internationale de politique comparée*, 21 (1), 111-132
- Navez-Bouchanine, Françoise, Valladares, Licia, 2007 , « Éditorial », *Espaces et sociétés*, 2007/4 (n° 131), p. 9-13
- Parizet, Raphaëlle, 2013, « Mesurer le développement pour gouverner les peuples autochtones », *Revue Tiers Monde*, n°213, pp.143-160
- Petiteville, Franck (dir.), 2017, dossier « La (dé)politisation des organisations internationales », *Critique Internationale*, N°7.
- Porto de Oliveira, Osmany, 2018, « New frontiers and directions in policy transfer, diffusion and circulation research : agents, spaces resistance and translations », *Brazilian journal of public administration*, n°52, pp.199-220