



La légitimité de l'inefficacité

Eric Mollard

► **To cite this version:**

Eric Mollard. La légitimité de l'inefficacité: Éléments pour l'analyse des jeux d'acteurs dans l'environnement. 2011. <ird-00638425>

HAL Id: ird-00638425

<http://hal.ird.fr/ird-00638425>

Submitted on 4 Nov 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La légitimité de l'inefficacité **Eléments pour l'analyse des jeux d'acteurs dans l'environnement**

Eric Mollard

Programs need to be considered acceptable or appropriate as well as intellectually appealing and convincing. That is, they must fit with the prevailing cognitive paradigm but also with dominant norms, values and other public sentiments. John L. Campbell (2004)

1. Individu et institutions dans la construction de légitimité
2. Le filtre du groupe: discours et puissance
3. Experts, administration, médias de communication et opérateurs de développement
4. ONG et organisations internationales: légitimité et responsabilité
5. La légitimité du politique et la dérive de l'action publique
6. Le cas de la protection de l'environnement
7. Conclusion : légitimité locale, apprentissage global et culpabilités possibles

Empruntant la posture médiane de Campbell (2004) qui refuse l'empirisme exclusif autant que la théorie pure¹, l'objectif de cet article est de contribuer à l'effort interdisciplinaire de structuration du jeu d'acteurs. En matière d'environnement, les sciences sociales ont consacré un effort substantiel pour décrypter la construction des enjeux et catégoriser le comportement des protagonistes. Souvent conflictuels, ces « jeux d'acteurs » qui se nouent autour d'un aménagement local ou d'un « nouveau mouvement social » éclairent aussi une époque multiforme qui se distingue des autoritarismes des années 1980. Dans ce cadre, nous défendons la position suivante : l'examen de la marge de liberté de chaque acteur peut conduire à ne pas identifier de coupable général. En conclusion, nous nuancions légèrement cette thèse en identifiant quelques acteurs collectifs qui peuvent davantage limiter les dérives et réduire le taux d'échec des programmes de développement.

La base empirique de la réflexion concerne principalement les négociations du Lerma Chapala (Mollard et Vargas, 2004 ; Mollard et al. 2009), ainsi que leur comparaison avec les négociations de bassin versant conduites dans d'autres régions mexicaines et dans d'autres pays (Berry et Mollard, 2010 ; Mollard, 2009). Les négociations et les conflits concernaient la protection du lac Chapala contre les prélèvements excessifs pour l'irrigation, ainsi que les aquifères surexploités et le difficile traitement municipal des eaux usées. Les invariants mis au jour sont :

- le peu d'efficacité des institutions et des programmes, fréquemment imités de l'étranger ou copiés des organisations internationales
- et l'importance du « pouvoir procédural ».

¹ *“On the one hand, we are skeptical about the possibility of uncovering universal laws of human behavior that holds across all times and places. On the other hand, we do not want to settle for atheoretical descriptive narratives”*

L'importance des pouvoirs tient à son tour à deux mécanismes :

- Les acteurs construisent pouvoirs ou résistances par des coalitions d'intérêts plus que par les organigrammes institutionnels,
- et ces pouvoirs exigent une légitimité qui pérennise la cohésion du système et, par conséquent, l'inefficacité des instruments de développement.

Les pouvoirs ne sont pas donnés à l'avance. Ils se construisent de manière procédurale et opportuniste sur des intérêts coalisés, sur des discours et sur des marges de liberté, c'est-à-dire dans un régime politique, dont la conséquence est le contournement des lois. L'instrumentalisation des lois et des institutions est d'autant plus facile quand l'administration ou les dirigeants politiques appartiennent à la coalition. En d'autres termes, les pouvoirs « font » la gouvernance qui n'est alors que la traduction du fonctionnement quotidien d'un régime politique. En termes méthodologiques, les analyses soulignent la leçon suivante : l'observateur ne peut pas s'appuyer sur le seul fonctionnement des institutions ni sur le discours des acteurs, discours qui dissimulent, qui essaient de convaincre et qui prétendent à une certaine légitimité plus qu'ils donnent la vérité.

La légitimité est la garante de la reproduction d'un système peu efficace. D'une certaine manière, le système se reproduit d'autant plus facilement qu'il est inefficace puisqu'il ne change rien. D'un autre côté, la faible efficacité des programmes de développement aurait dû conduire à sa réforme ou au moins à une remise en question si les institutions ne reposaient pas sur une légitimité d'un type ou d'un autre : par input, procédurale, morale, scientifique, etc. (puisque la légitimité par output est hors de portée). La légitimité étouffée par les arguments et les discours justifie les acteurs et perpétue l'échec. De manière symétrique, les discours fournissent la légitimité autant à l'administration qui suscite l'action publique qu'à l'acteur qui lui résiste, par exemple lors de l'édification d'un barrage. Aussi la légitimité est-elle nécessaire pour que l'acteur ait « bonne conscience » et soit « dans son bon droit ». Fréquemment la science et l'intérêt commun justifient l'administration alors que le droit (international ou traditionnel), la justice sociale ou la morale environnementale justifie les acteurs sociaux.

Pour structurer le jeu entre acteurs et institutions, nous examinons les idées et les discours comme source de légitimité. De plus en plus, les acteurs sur le terrain récupèrent une « bonne idée » produite par les organisations internationales (la participation sociale par exemple) et il devient possible de suivre ses déclinaisons discursives ainsi que ses applications qui, dès lors, doivent passer l'épreuve du réel. Souvent, la bonne idée se heurte au jeu des rapports sociaux pour devenir une fausse « bonne idée ». L'idée peut être aussi un mot d'ordre qui rassemble un groupe et dont on analyse la généalogie sociale et les conséquences en termes d'actions légitimées. Parallèlement l'analyse des forces sociopolitiques vise à cerner la marge de manœuvre de chaque acteur. Notre hypothèse est qu'il n'y a pas de coupables et que la dérive du développement par rapport aux objectifs initiaux est l'effet d'un système de relations et de dépendances. Face aux normes officieuses de corporatisme, de loyauté, etc., l'état de droit ne peut s'appliquer, et lois et institutions servent autant de cadrage que d'une ressource, selon les moments du conflit, pour des acteurs qui récupèrent ou contournent la loi.

Élaborer un schéma ne vise pas à re-théoriser les sciences sociales. Notre choix a omis les grands débats pour articuler celles qui rendent compte de la dérive des bonnes idées et de certaines règles institutionnelles tout en garantissant la reproduction du système. A cette fin, nous déconstruisons le monde des apparences discursives et républicaines dont l'aspect policé est préféré par l'observateur le conduit à faire confiance à l'opinion commune des discours ou à privilégier le point de vue d'un acteur particulier. D'un autre côté, nous n'oublions pas que les apparences et les fictions font partie du

système et qu'elles sont même le moteur du changement social par la construction d'identités, de croyances et même de confiance à la base des mobilisations sociales.

L'analyse situe chaque acteur sur la carte des discours, des pouvoirs et des intérêts aux échelles locales et globales et à différents pas de temps pour rendre compte des étapes qui ont façonné une légitimité historique. La construction de légitimité par les acteurs sert de fil conducteur tant dans le monde matériel des pouvoirs et des intérêts que dans celui des fictions. Toutefois, pour ne pas donner lieu à trop de subjectivité et consolider l'interprétation, la déconstruction fait appel autant que possible à la comparaison des situations observées.

Afin d'identifier les processus qui participent à la construction de la légitimité, nous partons de l'individu et de ses « affects » ; nous développons ensuite la construction collective d'identités ; puis nous abordons les institutions pour caractériser le jeu entre élite et société avant « d'atterrir » sur la construction de l'action publique dans le secteur de l'environnement.

1. Individu et institutions dans la construction de légitimité

Démarrer une réflexion sur les acteurs et leur jeu par l'individu est un point de départ habituel. En ce qui nous concerne, la première singularité consiste à s'appuyer sur les mécanismes et les conditions qui favorisent la dérive de l'action publique, c'est-à-dire l'incomplète réalisation des programmes au vu des résultats escomptés. La seconde est de réduire l'individu à quelques invariants qui prennent ici le nom d'affects. La question est de savoir ce que partagent un fonctionnaire, un chercheur, un usager ou un dirigeant politique dont la décision infléchit ou consolide le système, d'une part, et est justifiée à leurs yeux et aux yeux d'un tiers, d'autre part. Nous suivons ici l'économiste politique Frédéric Lordon qui lie individu et légitimité. Mais avant de détailler les tenants et aboutissants des affects, cet auteur cerne la part subjective des sciences sociales. Plus précisément, il fustige la période actuelle qu'il définit comme « institutionnaliste » par rapport aux structuralismes antérieurs. Il résume de la manière suivante une « configuration intellectuelle » qui restaure « l'individu-acteur et ses corrélats : le sens et les valeurs » : « Tout ce qu'un individu pourrait dire spontanément de lui-même, l'humanisme théorique y adhère et le ratifie en lui donnant forme savante ».

La posture radicale de Lordon permet d'envisager les manières de réconcilier structures et jeux d'acteurs. Avec la fin des grandes idéologies, les sciences sociales ont tourné le dos aux structuralismes linguistiques, sociopolitiques et anthropologiques. Parmi les causes du rejet, on peut évoquer le caractère fermé et systématiquement globalisant des théories structuralistes et leur discordance avec une société postmoderne qui questionne désormais les autoritarismes, privilégie la justice sociale et valorise l'hédonisme au sens de Lipovetski². De nos jours, le retour à l'individu alimente des approches définies comme sociologie pragmatique, jeux d'acteurs ou analyse de gouvernance³. Leur caractère empirique souligne que la théorie interactionniste et constructiviste reste à créer (Long, 1994). Des méthodes pédagogiques sont conçues : les trois i (idées, institutions, intérêts) formalisées en sciences politiques par Palier et Surel (2005), la socio-anthropologie du développement ou encore les analyses de gouvernance et de conflits qui privilégient une combinaison de facteurs ou une autre (Hufty, 2007). La remise en cause des structures, des autorités et du dirigisme associée à la crise envers les institutions et la science explique le succès du terme de gouvernance. Son

² Dans « L'ère du vide », Lipovetski (1983) souligne la multiplication des associations qui rassemble des individus « hédonistes » aux préoccupations spécialisées.

³ Le pragmatisme s'accompagne de tentatives d'hybridation théorique : « holindividualisme » de Bruno Thérêt (2000), « individualisme méthodologique complexe » de JP Dupuy (2004).

renouveau traduit le fait que l'action publique dépend autant des organigrammes et des clivages structurels que des mécanismes de création d'identité, de conscience réflexive et de corporatisme (Long, 1994)⁴. Les termes fréquemment utilisés d'ajustement, de bricolage, de « dépendance au sentier » et d'hybridation soulignent les contingences et minimisent la détermination structurelle.

Des pionniers ont défriché ce potentiel méthodologique : les philosophes de la French Theory (Cusset, 2003) avec Michel Foucault par exemple, Pierre Bourdieu avec le structuralisme constructiviste et Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977) dont l'approche des organisations est proche de la gouvernance. L'adhésion aux valeurs d'une époque pourrait être, d'ailleurs, un facteur de succès pour une théorie, comme le suggère Victor Karady (1979)⁵. Quoi qu'il en soit, les pouvoirs procéduraux, ceux qui émergent en dehors des organigrammes officiels et des leaderships reconnus, commandent le succès ou l'échec⁶ d'une décision prise par une entreprise ou une bureaucratie. Les pouvoirs ne sont pas codifiés a priori et des mécanismes variés de construction de légitimité et de coalitions favorisent ou contrecarrent les instruments les plus performants. En d'autres termes, la politique n'est pas seulement la gestion de l'intérêt collectif ou le bras séculier des puissants : elle est l'équilibre incessant entre une élite et un « peuple », une « société civile » ou une population dont les valeurs et les intérêts, du moins pour une partie d'entre elle, définissent la trame possible de l'histoire⁷.

Lordon (op.cit.) critique l'institutionnalisme des sciences contemporaines ainsi que la notion de légitimité selon le principe que le monde est d'abord structuré par les affects et les puissances. Tautologique, la notion de légitimité serait perverse, ce que résume le titre de son article : « La légitimité n'existe pas ». Bien évidemment, il se positionne contre de nombreux auteurs en économie, sciences politiques, histoire et sociologie, et nous-mêmes ne souscrivons pas à son point de vue. Mais ses arguments ont le mérite d'identifier les points de divergence.

En effet, nous estimons que la légitimité a toujours été nécessaire à la puissance et aux rapports de forces : « la légitimité confère une valeur ajoutée au pouvoir » (Bellina et al, 2010). En fait, les constructions de légitimité sont essentielles non seulement pour satisfaire l'opinion publique, mais aussi dans le système du développement. Notre hypothèse est la suivante : si la légitimité garantit la cohésion du système de développement, depuis les rhétoriques internationales jusqu'aux programmes locaux, elle est aussi la grande coupable de l'inefficience du secteur.

Revenons à Frédéric Lordon. Sa démonstration démarre avec la vision minimaliste de l'homme et des institutions lancée par Spinoza. L'homme en société se résume à un *conatus*, c'est-à-dire à un effort pour persévérer ou pour se préserver. Aucun dépassement donc, ni réflexivité mentale, réflexe moral ou rationalité puisque le *conatus* dépend de trois affects : la joie, la tristesse et le désir. Mais le *conatus* est aussi sous l'emprise des institutions. L'individu renonce à son « droit naturel » : "le droit naturel des hommes doit être défini non par la raison mais par tout appétit qui les détermine à agir et par

⁴ La « dépendance au chemin » traduit l'influence de structures qui opèrent sous contingences.

⁵ Voir aussi Lijphart (1971) et la notion « d'études de cas à valeur de plausibilité » (cité par Dumez et Jeunemaître, 2005) ou Ingold (2008) : « La postérité de ce texte [de Garrett Hardin] dans les études environnementales repose peut-être moins sur sa rigueur que sur la rencontre [...] avec des questions qui travaillent alors les sciences sociales... ».

⁶ L'échec dans le développement est précocement documenté : « La Réforme Foncière de 1969-1975 par exemple, comme beaucoup de programmes de développement rural, a rencontré de sérieuses difficultés dans certaines parties de la région lorsque des paysans et de petits entrepreneurs ont réussi à déjouer les plans des agences gouvernementales et des responsables chargés de leur mise en œuvre » (Long et Roberts 1984).

⁷ Si la société civile, comme pouvoir, n'existe pas en général du fait de ses clivages latents, elle existe quand pauvres et moins pauvres s'allient.

lequel ils s'efforcent de se conserver". Pour enfoncer le clou, Lordon invoque le Traité politique de Spinoza : "le droit de nature n'interdit rien sinon ce que nul n'a le désir ou le pouvoir de faire". Par conséquent, "le droit naturel de chaque individu s'étend jusqu'où va sa puissance" (Spinoza cité par Lordon). Seuls les rapports de puissance animent les acteurs, que ce soit des individus ou des institutions.

Hormis l'équilibrage interne entre affects qui dépendrait d'une société ou d'une culture, le conatus est un ensemble d'affects. L'individu (et le groupe dont il fait partie) est un désir (dont l'intérêt fait partie) et un pouvoir (qui lui permet d'agir selon le rapport des puissances avec les institutions). Intérêts et rapports de force sont au cœur du système de Spinoza et, dans ce cadre, Lordon estime que la légitimité n'a rien à voir, encore moins les valeurs, la conscience ou la morale. L'homme est un automate affectif plus ou moins régulé par les institutions qui ne sont que des « agencements de puissance et d'affects ». L'hypothèse spinozienne traduit ce qu'on entend par un acteur qui défend ses intérêts selon son pouvoir.

Dans ce cadre, l'approche spinozienne n'éprouve pas le besoin de recourir à la légitimité pour expliquer comportement individuel et action publique. Toutefois, les influences conjuguées du structuralisme et d'une vision idéalisée de l'état républicain centralisé empêchent sans doute Lordon de donner suffisamment d'importance aux conflits et aux pouvoirs non institutionnalisés. En France, les conflits macrosociaux sont en effet quasi ritualisés après des siècles de lutte : mobilisation syndicale, alliances, occupation de l'espace public, négociation, médiatisation jusqu'à ce que le gouvernement cède quelque chose alors que la mobilisation s'essouffle. Mais derrière les apparences, la société est animée par de véritables pouvoirs (ce qui va dans le sens de Lordon) et par des identités et des légitimités qui rassemblent les coalitions et fabriquent ces pouvoirs. Gagner le droit de grève, le suffrage universel et les aides sociales ou simplement faire exister le travail contre le capital est le fruit de luttes permanentes, y compris actuelles. L'enjeu n'a cessé d'ailleurs d'être le peuple sans que celui-ci domine et ce, depuis l'alliance des bourgeois et des républicains contre l'aristocratie jusqu'à, aujourd'hui, une classe politique populiste qui est moins aux ordres d'une autre classe.

Les pouvoirs et leur équilibrage fonctionnent grâce aux légitimités qui justifient chaque groupe, syndicats et technocratie. Plus globalement, l'autorité publique n'est acceptée (et n'est légitime) que grâce à ces actions réciproques entre secteurs dominants. La dérive vers la technocratie et l'élite professionnelle est le prix payé par la bourgeoisie qui a abdiqué une partie de ses prérogatives pour pérenniser la cohésion sociale en se « rapprochant » du peuple républicain. Alors qu'Anthony Giddens (1984) soulignait : "toute forme de dépendance offre des ressources permettant à ceux qui sont subordonnés d'influencer les activités de leurs supérieurs", sur le long terme, de telles dépendances conduisent à des équilibres de pouvoir.

En France, les institutions participent plus qu'ailleurs à la fiction de l'ordre républicain, fiction qui voudrait que les lois justes comme émanation du peuple soient appliquées de manière égale par une administration impartiale. En fait, les théories structuralistes ont oublié que l'élite a besoin d'appuis quotidiens dans le peuple. Cette élite ne cesse de fournir des gages à une partie ou à tous les citoyens. Comme elle anticipe le plus souvent grâce à sa machinerie administrative, la classe politique produit une action plus continue que dans les pays anglo-saxons, où les régimes sont davantage fondés sur le compromis (Lijphart, 1984). Le pouvoir top-down n'est pas l'attribut éminent de l'élite éclairée : un équilibre est nécessaire entre, d'une part, les demandes sociales et, d'autre part, les décisions autoritaires. C'est particulièrement vrai dans les régions où les élus locaux sont proches des organisations professionnelles et passent leur temps à enrayer les aigreurs et à calmer les minorités

turbulentes par des actes ciblés, des symboles et des promesses. L'acceptation par les « dominés » de leur élite passe non seulement par ces mesures, mais aussi par la justification de leur rôle au bénéfice de la collectivité.

De nos jours, la population est exigeante en termes d'information, de transparence et de justice sociale et environnementale. Les minorités sont mises en scène comme les émotions et l'acceptation des « dirigismes » n'est plus automatique. Dans ce contexte, les moyens dont dispose l'élite pour justifier ses politiques sont ténus quand la légitimité de son rôle et de ses actes est sans arrêt questionnée. De son côté, l'administration est démunie pour décider de l'intérêt collectif. Seul le recours incertain aux procédés multicritères donne le change en proposant la commensuration des aspirations aussi diverses que le progrès, la justice sociale et la protection environnementale. L'élite ne commande donc que dans la mesure où elle prend en compte la société, ses attentes et ses inquiétudes. Elle doit se justifier sur la base des attentes des citoyens. Pour les pays riches, la légitimité a toujours existé, mais elle a pu être occultée par l'anticipation technocratique et par des formes de domination variées. Dans les pays du sud, le défaut chronique de légitimité est la norme et rien n'occulte les pouvoirs nus des régions, des élites et des corporations dans des pays aux institutions faibles.

Spinoza rappelle comment l'intérêt est une forme de désir et comment il s'articule au pouvoir. Les rapports de puissance doivent pourtant être associés à la légitimité, celle que recherchent en permanence les autorités, mais aussi la légitimité « locale » que chaque agent donne à ses valeurs et à son action. Nous ne suivons donc pas Lordon car la légitimité, oubliée dans le passé (y compris de Spinoza mais l'ordre social était justifié par la religion et la morale), a toujours eu une importance décisive. Une anecdote le traduit : l'opinion publique parisienne était un pouvoir dont le roi ne cessait de se méfier. Par des actions réelles et symboliques pour l'amadouer, le roi devait démontrer sa légitimité locale au-delà de la nature divine de son mandat terrestre.

Pour tout leader, la légitimité repose sur la recherche d'appui moral dans le peuple pour conduire une action et justifier un statut, pour réduire aussi le pouvoir du peuple à plus long terme. Discours, symboles et promesses s'y déploient à l'envi depuis la démocratisation des médias. Avec cette dernière, l'exercice de la légitimité s'est infléchi. Les rumeurs circulent mais sont rapidement éteintes par des contre-feux. Il demeure des informations contradictoires et spontanées qui entretiennent la défiance et que l'autorité prend en compte. On sait que la peur (frumentaire, de la violence, désormais du climat⁸) fait partie des moyens de gouverner. Les partis politiques ne cessent de sonder la société et ses humeurs. La conciliation, après la communication, est le maître-mot pour éviter à tout prix la décision qui lierait les usagers (parfois en conflit entre eux) et se retournerait contre les décideurs. Quant à la violence publique, elle tend à disparaître des petits écrans car l'élite a une possibilité moindre d'y avoir recours quand l'opinion la rejette et protège les minorités. Deux facteurs convergent : la démocratisation médiatique atteint le peuple et les valeurs « postmodernes » contre les formes d'autorité sont prises en compte par les dirigeants. La construction permanente de légitimité reconnaît le pouvoir quotidien du « peuple », rumeurs comprises. Plus qu'hier, la société est un équilibre entre une élite adaptative et le peuple domestiqué. L'équilibre entre élite et société civile est à la fois l'origine des actions publiques et leur résultat.

La légitimité est au cœur du système d'enrôlement des individus qui suppose l'acceptation d'une action prise par un autre individu ou, du moins, de sa non-contestation ou encore de l'acceptation de la règle du jeu institutionnelle en cas d'enrôlement dans une organisation adverse. Cette nécessité donne

⁸ Dans le développement durable : Mancebo, 2008.

une valeur précise au discours : non pas révélateur d'une vérité sociale ou technique, mais d'abord condition du rassemblement. Il s'ensuit d'innombrables conséquences parmi lesquelles on trouve la simplification du discours et la radicalisation des postures contraires. La légitimité a ainsi une visée interne (rassembler autour d'un leader) et externe (démontrer le bien-fondé ou la validité d'une posture aux publics et aux autorités). La nécessaire adéquation des deux légitimités, interne et externe, pour éviter dissonance ou rupture de l'*équilibre cognitif* (Flament, 1994) produit une simplification des mots d'ordre. Or, dans les controverses, les légitimités s'affrontent avec des mots d'ordre simplissimes : intérêt public contre justice environnementale par exemple. Le dialogue est possible et, de fait, il contribue à ré-enrichir le débat sans nécessairement ôter la contradiction des intérêts et des valeurs idéologiques. Ce discours simplifié soutient un pouvoir (de rassemblement) et une cause. L'autorité publique est concernée et son besoin de légitimité l'oblige à se conformer au peuple en général et aux minorités porteuses de légitimité quand le peuple y est sensible. Dans la même veine, la jeune élite se promet avec les nouvelles valeurs contre la vieille garde en jouant sur une légitimité programmatique inédite. La construction de légitimité est une ressource politique et on va voir qu'elle est la clé des dérives de l'action publique dans le développement.

Pour conclure, le conatus spinozien est insuffisant pour saisir les relations entre élite et société. Dans le développement où la légitimité est une valeur cardinale (Mollard, 2011), le conatus ne peut expliquer l'efficacité inégale des actions publiques. Le consentement des agents est nécessaire (fonctionnaires, ONG, groupes contestataires dans une certaine mesure) et les légitimités garantissent l'application des règles. L'adhésion passe par le sens et par la conscience. Entre le rapport de forces et la manipulation symbolique, la légitimité est une exigence : elle donne du sens par les discours et par les actes. L'autorité ne peut faire n'importe quoi tout le temps sous peine de tensions insupportables. La légitimité des rois autoritaires passait par la religion, celle des présidents des régimes dirigistes par la science. Aujourd'hui l'obéissance des citoyens en régime moins autoritaire revient aux « valeurs », non pas celles du conatus (pouvoir et désir), mais celles d'un « droit naturel » renouvelé fait de justice, de sécurité, de cadre de vie et de compassion, ce dont les partis politiques tiennent compte au plus haut point... dans leurs discours.

2. Le filtre du groupe: discours et puissance

Autour d'un enjeu environnemental, le groupe joue un rôle par un pouvoir accru par rapport à celui dont peut disposer un individu ainsi que par des discours et des normes qui lui donnent un sens intrinsèque. Le groupe légitime les leaders et autorise des décisions plus ou moins concertées. Si la procédure démocratique légitime un choix (et marginalise provisoirement un challenger ou une idée différente), le choix qui est décidé en comité restreint, quant à lui, exige un autre type de légitimité pour obtenir l'acceptation du groupe. Différentes légitimités sont à l'œuvre et, comme pour l'action publique où le discours est simplifié, le groupe favorise le bon sens, la simplicité du sens et le conservatisme. De plus, le groupe déresponsabilise et les exactions violentes soulignent à quel point l'individu peut s'écarter de sa morale traditionnelle. Enfin, le groupe s'avère un filtre volatile entre les intérêts, normes et valeurs individuels, d'une part, et l'action collective, d'autre part. A l'extrême, l'action collective peut n'être que partiellement en accord avec la base et nous appelons cette imprévisibilité du groupe son « spin ».

Le pouvoir du groupe

Pour son bien, l'individu est la victime de l'Etat de droit. Il ne peut contester la loi à laquelle il doit se plier. Dans les pays corrompu, une plus grande liberté individuelle est permise mais le pouvoir

individuel reste également limité. Deux possibilités s'offrent à l'individu pour monter en puissance : faire partie de l'élite, économique ou politique, ou bien faire partie d'un groupe.

Le groupe a été théorisé par Mancur Olson en 1965. Cet auteur considère que, pour défendre ses intérêts ou imposer ses valeurs, les individus ont besoin de se regrouper. Sans pouvoir, l'individu n'est rien aux yeux des autorités et du reste de la société. Doté d'un pouvoir, on commence à le prendre en compte. Toutefois, le passage de l'intérêt individuel à l'intérêt collectif est pavé d'obstacles autant psychosociologiques que discursifs, ces derniers pouvant modifier en retour les valeurs et les pratiques de l'individu.

La notion de *free rider* est fréquente dans un groupe. Le militantisme est coûteux et l'individu évite de s'impliquer en espérant faire porter le coût de l'engagement sur les autres membres du groupe : il peut bénéficier des retombées sans prendre de risque. Le coût peut être faible relativement aux avantages espérés mais, là encore, la rationalité individuelle peut le porter à ne pas agir. Si on laisse supporter à d'autres le coût et le risque de l'action collective (mobilisation, tracts, passage à l'illégalité), des motivations plus puissantes ou d'une autre nature sont nécessaires pour rassembler et faire agir. Olson⁹ mentionne la coercition, l'obligation de se syndiquer ou la fin d'avantages liés à sa syndicalisation (assurances pour les médecins). Mais il y en a bien d'autres qui tiennent autant à la culture d'un pays qu'aux avantages qu'un individu peut tirer de son implication volontaire¹⁰.

En effet, le groupe qui défend un intérêt s'appuie non pas sur une masse indifférenciée d'individus, mais sur une cohorte d'amitiés, de parents voire de clans ou de tribus¹¹. La sécurité, la confiance et la coopération qui prévalent dans les micro-réseaux y sont aussi importantes que l'intérêt personnel. L'intérêt du dominant du micro-réseau, ou bien sa dépendance ou sa loyauté envers d'autres réseaux pour d'autres avantages qu'il a reçus (don et contre-don), tisse un large réseau qui, s'il est fondé sur des relations faibles, peut s'étendre rapidement. Si des avantages (pillage ou remise en cause des structures sociales dans le cas d'une guerre) se déversent sur les membres adventices (c'est-à-dire ceux non liés par un intérêt personnel), le leader d'un réseau faible acquiert la force d'un caudillo régional capable de renverser un régime politique.

Le regroupement ethnique qui fustige la marginalisation sociale et aspire à la reconnaissance sociale illustre la notion de groupe. Pour certaines communautés, des liens très faibles survivent après le départ de ses membres vers les grandes villes. Or, ces liens ténus sont réactivés par quelques retraités, tels les Shoshone américains étudiés par Fisk (2010). En même temps, l'administration fédérale étatsunienne est bien plus ouverte et volontaire que jadis pour reconnaître les droits des anciens

⁹ Olson estime mettre à jour un paradoxe : plus les groupes sont grands, plus le *free riding* est payant car l'apport individuel est de moins en moins visible et chacun attend que les autres fassent le travail. Mais la formalisation omet deux phénomènes qui contrecarrent la défection. Le premier est que les mobilisations ne sont pas permanentes. Un grand groupe peut faire fonctionner un petit comité par le paiement d'une adhésion bon marché. Le comité assure la permanence du groupe et ses décisions sont suivies si elles sont légitimes. Le second qui facilite les grands groupes est le charisme du leader ainsi que la perception du groupe par les adversaires.

¹⁰ Voir : Dubet 1993 ; Obershall 1973 ; Chazel 2003.

¹¹ « Doug McAdam a observé les motivations qui ont poussé certains à abandonner le mouvement de l'Été de la Liberté, et d'autres à le soutenir. Une raison qui motivait les participants l'attachement à quelqu'un de menacé et le fait d'avoir déjà quelqu'un que l'on connaît dans l'organisation. Même dans les pays riches, le modèle de la ferveur idéologique n'est pas suffisant. Une étude sur les Brigades rouges italiennes dans les années 70 a montré que 70 % des recrues avaient déjà un ami dans l'organisation. Même chose pour ceux qui ont rejoint le mouvement des moudjahidin en Afghanistan, même chose pour ceux qui ont rejoint les manifestations "spontanées" d'Allemagne de l'Est qui ont conduit à la chute du mur de Berlin ». In :

<http://internetactu.blog.lemonde.fr/2011/09/12/reseaux-contre-hierarchies-liens-faibles-contre-liens-forts/>

titulaires. L'efficacité du groupe tient autant à son environnement social qu'à ses forces vives. Aussi, une fois obtenus l'eau et le territoire revendiqués, le groupe peut-il se renforcer, surtout si des retombées touristiques sont prévues.

D'autres motivations construisent un groupe sans coûts excessifs pour les militants. Un petit groupe s'attaquant à plus gros que lui peut faire valoir des bénéfices potentiels. La condition pour y accéder est l'investissement des individus dans le conflit, étant exclus tous ceux qui y prétendraient sans avoir passé du temps pour le mouvement. Une autre motivation concerne les personnes qui ont besoin de faire quelque chose, d'autres qui se servent du groupe comme une opportunité pour leur propre carrière ou encore celles prises au mot dans les discussions de café du commerce qui les obligent à passer à l'action¹². Ces « noyaux ou semences » sociales qui agrègent quelques individus participent à la structuration et à la vie d'un mouvement, parfois de manière désintéressée ou pour faire valoir une critique citoyenne. Les motivations semblent répondre aux deux questions posées par Draelants et Maroy (2007) : « quels sont mes intérêts dans cette situation » et « étant donné mon rôle dans cette situation, qu'attend-on de moi ? ». Les motivations sont variées et traduisent un désir conatif sur lequel se greffent d'autres désirs : l'intérêt collectif cache les intérêts personnels.

A ce niveau de la discussion, nous pouvons supposer qu'une société individualiste, par confiance envers les institutions ou par réel individualisme, regroupe moins facilement les individus et, si elle le fait, ce sera davantage sur des positions idéologiques éventuellement hédonistes. Les mouvements spontanés, tel le mouvement mondial des indignés contre les banques à l'origine des crises financières en 2011, à la fois poursuivent les mouvements nettement idéologiques et s'inscrivent dans l'hédonisme postmoderne d'une réaction individuelle contre les inégalités et la peur d'une crise plus grave. A l'inverse, une société marquée par les solidarités de famille élargie ou de clans, société plus facile à trouver dans les pays du Sud faiblement institutionnalisés, produit des agglutinations rapidement et spontanément, telles les femmes dans de nombreux pays qui refusent les hausses du prix de l'eau dans les quartiers. Une suspicion partagée, la peur et un mot d'ordre qui fuse construisent un groupe certes désorganisé, mais éventuellement violent.

D'un autre côté, le groupe peut n'être que virtuel, c'est-à-dire qu'il existe par la perception qu'un adversaire en a. Par exemple, peu d'actions véritables, outre la mise sur pied de comités peu efficaces, ont tenté d'enrayer la disparition des nappes phréatiques. Les usagers sont des agriculteurs individuels, parfois un collectif de quelques dizaines d'individus, dont le pouvoir apparent est nul. On peut les localiser facilement à partir des factures d'électricité, voire établir un rationnement de l'électricité comme moyen de réduire les extractions d'eau et stabiliser les nappes. Pourtant, une certaine anxiété empêche les décideurs d'agir dans la mesure où ils connaissent la capacité de mobilisation et les appuis dont bénéficient les agriculteurs. Même isolés, ces derniers constituent un groupe aux yeux des autres. Et malgré la crise annoncée d'une disparition de nappes phréatiques, les actions, dans le monde, ont rarement abouti.

Le groupe dispose d'instruments variés pour promouvoir ses demandes depuis le lobbying jusqu'au blocage de l'économie régionale ou nationale. Un petit groupe, tel celui des femmes Mazahuas qui bloquent l'eau destinée à la capitale, peut, selon sa légitimité propre (marginalisation, non prise en compte répétée de ses demandes) et les dispositions du pays en faveur des démunis (promesses électorales et médiatisation internationale), acquérir un pouvoir substantiel au point que le gouvernement accède aux revendications. L'accès aux médias est bien la cause de la négociation car

¹² En psychologie, voir : Westen, 1999

les autres villages Mazahuas, éloignés et sans pouvoir de blocage, n'ont obtenu aucune aide (Mollard et Fuentes, sous presse). La conscience ethnique a joué au début, mais la solidarité a montré rapidement ses limites. Le groupe s'est scindé dès que les premiers villages ont vu leurs demandes satisfaites. Mais l'étape du pouvoir, sur la base de liens ethniques faibles et de légitimité, a été essentielle pour mobiliser les médias et amener le gouvernement à négocier¹³.

La légitimité interne et externe

A la différence des institutions publiques, le groupe est un lieu de faible coercition. Si certains groupes ont des moyens de pression ou d'incitation, leur pouvoir est d'abord fondé sur la libre adhésion. La nécessité de la légitimité est donc d'une autre nature que celle des autorités publiques qui ne doivent justifier que de leur pouvoir.

Le cas extrême du groupe organisé met en relief un certain nombre de mécanismes. Il montre à quel point l'idéologie, la terreur, la propagande et le charisme d'un chef exercent un pouvoir sur les individus au point de leur faire changer de valeurs et de pratiques. Hannah Arendt (2005) a montré comment cette conjonction d'éléments a joué dans une population née dans la modernité industrielle et comment elle peut déresponsabiliser l'individu au point de le faire entrer dans la banalité du crime. Sous les auspices d'un argumentaire qui fait sens et acceptant l'autorité qui le ramène à son « droit naturel », l'individu perd ses repères moraux. Il peut agir contre lui-même (dans les sectes) ou contre les autres (totalitarisme). L'adhésion à un groupe, pour des raisons variées, produit aussi les narcos et les *maras* où le barbarisme fait tâche d'huile, autant pour affoler les concurrents que par la vengeance permanente qui devient la norme au même titre que l'honneur. Les lynchages spontanés dans les pays où les structurations traditionnelles (tradition, église et Etat) sont érodées relève du même mécanisme de déresponsabilisation individuelle¹⁴.

Comme le nazisme l'a montré, le leader peut mobiliser propagande et terreur dans une phase ultérieure, mais l'idéologie assoit d'abord sa légitimité. En Allemagne, les vexations de la défaite de la Première Guerre mondiale et la crise économique de la grande dépression ont encouragé la recherche désespérée de valeurs collectives. L'individu est sous la coupe de règles, y compris celles fixées par un leader charismatique. Pour diriger et se faire obéir, ce dernier doit être en phase avec le groupe, avec ses intérêts et ses sentiments. Au sein du groupe, l'individu a des motivations variées mais la légitimité des nouvelles normes lui sert de caution. Il est attaché au groupe et lui obéit tant que le leader fournit une image satisfaisante du monde. Le groupe apporte aussi solidarité, reconnaissance et réconfort, c'est-à-dire des éléments essentiels pour les populations marginalisées, les sans-projets et les laissés-pour-compte.

Pour créer une connivence qui associe le leader et les individus, le discours est essentiel. Mais, pour l'observateur, le discours est un objet ambigu : il crée une identité et, à ce titre, il est potentiellement fondateur du changement social. En revanche, il n'est pas le reflet de la réalité concrète pour la bonne raison qu'on tait plus qu'on ne révèle. La Rochefoucault écrivait : « L'intérêt parle toutes les langues et joue toutes sortes de personnages, même celui de désintéressé »¹⁵. Le discours est fait pour convaincre, il n'est pas fait pour prouver ou établir la réalité. Associé à des actes qui le complètent, le

¹³ Les engagements internationaux du gouvernement mexicain ont joué dans la mesure où la demande médiatisée des femmes soulignait le fossé entre engagements et réalisations du gouvernement.

¹⁴ Un lynchage collectif conduit aussi à une montée en généralité telle l'évocation d'absence d'eau potable <http://www.jornada.unam.mx/2011/06/14/capital/036n1cap>

¹⁵ Ou encore : « ...les humains sont avant tout des animaux dont la raison est toujours au service de leur motivation » (Westen 1999)

discours légitime par des engagements discursifs et des moyens symboliques. La montée en généralité convainc les membres du groupe et les témoins extérieurs. Il répond donc à une syntaxe politique, psychologique et symbolique qui doit être déconstruite pour identifier le non dit, principalement les intérêts concrets et les pouvoirs qui se cachent derrière l'apparente bonhomie du bon sens et de la morale¹⁶.

Issue de la psychologie sociale, la notion de représentation sociale précise les mécanismes discursifs à l'œuvre. Des morceaux de réalité dûment identifiés fournissent le lien avec la réalité : il s'agit d'une légitimité du réel. La légitimité du locuteur (un scientifique, un prêtre, un penseur) boucle le schéma épistémique qui convainc chacun que son intérêt vaut la peine d'être défendue par la structure de pensées proposée. Sans aller jusqu'au changement de valeurs, le groupe et son leader doivent donner « bonne conscience » à l'individu. Mais le discours doit aussi convaincre le monde extérieur de la légitimité de l'action du groupe, ce qui permet à l'individu, cette fois, d'estimer qu'il est dans son « bon droit ». Peut-être était-ce moins nécessaire hier quand les négociations avaient lieu en comité restreint, mais depuis que tout est publicisé, le « public » est le témoin (absent) des valeurs que chacun défend. On cache les intérêts et les pouvoirs pour ne faire valoir que des principes, variables en nature, qui relèvent de la rationalité, de l'émotion, de la justice sociale, de la tradition, etc. Des Nimby¹⁷ groupés contre un tracé routier font valoir l'esthétique du paysage, l'incongruité du tracé ou une espèce à protéger pour susciter l'émotion. Il est vrai que le recours « au cadre de vie local, au calme des lieux, à nos cèpes » (Lafaye et Thévenot, 1993) n'est pas le meilleur argument à moins qu'il soit associé aux nuisances économiques qui, pour lors, permettent d'étendre la résistance et d'agrandir le groupe. Le leader a ici un rôle particulièrement important pour éviter de donner une image égoïste (« le tracé routier n'est pas de notre intérêt ») ou brutale (« on fera tout pour briser ce projet »). La syntaxe discursive est conçue de manière à prendre à témoin la société pour montrer que le groupe est dans son droit.

Le discours suit des principes d'efficacité afin de rassembler et donner une image du groupe sans révéler la vérité sur les intérêts poursuivis par ses membres¹⁸. L'argumentaire peut s'adapter de manière progressive mais il peut aussi basculer de manière plus brutale quand un challenger propose un discours plus efficace intérieurement et extérieurement. D'un côté, le discours qui rassemble est conservateur au sens de Bergson, ne serait-ce que parce qu'il doit s'appuyer sur le sens commun plutôt que de s'appuyer sur des stratégies complexes¹⁹. D'un autre côté, il peut être révolutionnaire. Il est rarement innovateur et complexe, comme cela arrive dans l'Union Européenne pour des raisons qu'il resterait à examiner. Bien évidemment, quand les négociations réunissaient notables cooptés et administrations, les premiers pouvaient, en privé, faire valoir leur pouvoir local pour montrer à l'administration qu'elle n'avait pas leur aval. La menace à peine déguisée montrait que les notables contrôlaient la population, qu'ils en étaient proches et qu'ils se posaient en médiateurs indispensables. Aujourd'hui les discours publicisés ne peuvent plus faire valoir une argumentation brutale. On soigne

¹⁶ Certains chercheurs estiment que les acteurs « disent vrai », c'est-à-dire que les discours sont dignes de foi. La négociation consisterait alors à rapprocher des discours qui reposent sur des « grandeurs » de nature différente, telles qu'elles ont été classées par Boltanski et Thévenot (1991). Par exemple : Godard 1990.

¹⁷ Not In My Back Yard. Cet acteur concerne ceux qui s'élèvent contre les aménagements qui les affectent directement.

¹⁸ Ce que l'analyse de l'histoire ou des pratiques révèle.

¹⁹ Il est moins laborieux de rassembler des individus sur des valeurs communes (de bon sens) que sur la mise en débat de l'une d'entre elles. Les organisations internationales sont nécessairement conformistes dans les rapports avec de nombreuses signatures. Les idées originales sont masquées par les idées convenues.

les apparences discursives pour garantir une légitimité, sans modifier nécessairement pratiques et agissements.

En matière environnementale, le groupe de base est souvent l'association locale ou la communauté qui trouvent ses alliances dans un parti d'opposition ou bien dans les mouvements écologistes internationaux. De la même manière que nous avons distingué les types de liens qui unissent les membres du groupe, nous pouvons catégoriser les types de liens entre groupes. Aussi peut-on identifier la coalition qui n'exige moins des valeurs partagées qu'une convergence d'intérêts. On peut même parler d'alliance quand la coalition, entre agriculteurs et administrations par exemple, est permanente. Dans les faits, la limite entre les notions de groupe et de coalition est ténue quand un intérêt faiblement partagé est l'objet de discours ad hoc. Les Nimby sont invités dans les grandes manifestations organisées par les ONG internationales pour témoigner de l'injustice sociale ou échanger des apprentissages. Inversement, l'ONG prodigue ses conseils et procure un appui moral qui contribue à justifier les requêtes locales. Nous reviendrons sur les mécanismes générés par la coalition et la légitimité co-construites dans la mesure où elles génèrent de l'inefficacité durable dans le développement.

Des alliances sont ainsi nouées entre, d'une part, les mouvements internationaux contre les barrages qui accumulent les arguments globaux : biodiversité, réchauffement climatique, agriculture intensive, migration forcée, etc. et, d'autre part, les Nimby qui les reprennent à leur compte en ajoutant participation et plans de développement durable pour faire valoir leurs intérêts ou leurs droits. Dans les pays du Sud, l'absence de confiance dans les modalités d'indemnisation par l'administration est une cause de leur refus des mégaprojets. Dans les pays du nord, l'indemnisation et la méfiance sont moins en cause et les Nimby du nord déploient des arguments plus liés à l'environnement, au patrimoine ou à tout ce qui permet une montée en généralité pour emporter la conviction de l'opinion publique.

Le conflit est une phase de la construction du groupe. Il en est même le garant pour les communautés. Quelle qu'en soit l'échelle, le conflit ressert les rangs et renforce le leadership. Dans un village, inégalité et tensions entre clans matérialisent le dicton : *pueblo chico, infierno grande*. Les rivalités restent souvent circonscrites moins par les liens du sang qu'à cause de la cohabitation nécessaire. Sous un régime national d'institutions faibles, les rivalités internes s'atténuent pour privilégier une défense unitaire contre les empiètements des villages voisins. Les litiges extérieurs sur les ressources limitrophes ressoudent les factions. Nécessairement faible en interne (même s'il exclut tous ceux qui ne font pas partie du clan dominant), le conflit s'exprime fortement en externe avec, pour conséquence, l'acceptation des dominations et structurations communautaires internes²⁰. Un autre mécanisme renforce la cohésion : le conflit oblige tout membre, y compris celui qui n'a que des liens épisodiques avec un groupe, à prendre parti et à se ranger d'un côté ou un autre, sous peine que lui et sa famille ne soient plus protégés lors d'une attaque. On le méprise et l'honneur de sa famille est atteint quand il s'agit de neutralité ou même du refus rationnel de l'escalade. Enfin, l'administration n'est pas neutre dans un conflit : son arbitrage est demandé par les adversaires. Elle adoube aussi un cacique en lui octroyant des avantages qu'il redistribue à son clan.

La communauté n'exclut pas ses dominés car ils consolident un clan contre un autre ; ils consolident aussi la communauté contre ses voisines. Les alliances de villages sont fréquentes pour se protéger

²⁰ Jadis, la communauté était soudée contre le rapt des femmes, c'est-à-dire par un facteur non économique qui souligne la détermination sociale du conflit (Heider 1970). Le souci de symétrie, car la communauté pour être attaquée a besoin d'une communauté attaquante, suggère que l'absence de conflit externe réveille les tensions internes.

d'autres alliances. Il ne s'agit pas d'alliances dynastiques, mais de protection mutuelle. En effet, les litiges sont nombreux sur les ressources. On peut faire l'hypothèse que la communauté sera d'autant plus soudée que les conflits inter-villageois sont importants et que le cadre régional de régulation est peu opérationnel. Sur la base de la dépendance entre dominants et dominés, le conflit et le discours légitimant joue un rôle important pour la communauté et ses leaders. Afin de préserver les sources, les pâturages, les terrains de chasse et les forêts, même si ces ressources bénéficient à un petit nombre, la communauté soude les clans et comble le fossé entre riches et pauvres. Les liens de dépendance-protection sont activés et la communauté apparaît unie. Elle peut faire appel à d'anciennes solidarités ethniques, même si celles-ci étaient en voie d'extinction en temps de paix. Ces relations faibles ou abandonnées sont réactivées quand chacun éprouve le besoin d'être protégé : c'est le syndrome yougoslave où les ethnies ont fini par recréer des territoires ; plus récemment, c'est le syndrome libyen qui a vu le ressentiment tribal réactivé y compris chez les citadins (Davis, 1990).

Outre la structuration politique et les chaînes de dépendance, l'ethnie fournit la légitimité des solidarités oubliées en temps de paix. Les traditions sont réactivées et chacun doit choisir son camp. Les leaders peuvent abuser de l'opportunité offerte pour forcer l'unité du groupe. La domination peut produire, en période de conflit, des groupes armés alors que les individus qui les composent sont pacifiques. Comme la même chose intervient chez l'adversaire, l'escalade engendre radicalisation et cycle des vengeances.

Pour l'environnement, le « temps de guerre », si on appelle ainsi la période de radicalisation des postures, n'est pas inéluctable. Des mécanismes moins extrêmes et peu liés aux traditions ou aux intérêts interviennent. La coercition est banale (Kerkvliet 2005) et on a vu des communautés faire pression sur les commerçants et les habitants pour forcer la participation aux assemblées ou le déplacement à la capitale provinciale pour une mobilisation sociale, sous peine de risquer de perdre un stand au marché. Les barrages aux portes du bourg ne sont alors pas destinés à filtrer l'ennemi mais à obliger la population à assister à une assemblée dont les décisions prises acquièrent de facto la légitimité communautaire.

Sur le plan conceptuel, le groupe est un objet délicat à cerner par une configuration volatile selon les temps de guerre et de paix, par les mécanismes sociaux de regroupement, par le front uni face à l'observateur et par les discours qui occultent plus qu'ils ne révèlent la réalité. Sur le plan pratique, il est robuste par les structures de domination qui traversent régimes et histoires, mais il est aussi fragile par les coûts demandés aux individus et par les mécanismes de soumission qui secrètent malaise et émigration. En plus du recours à la violence, les gouvernements manipulent les groupes pour en réduire le potentiel ou pour les récupérer : en diffusant des rumeurs et en le disqualifiant, en achetant le leader, en organisant sa scission, en favorisant un challenger ou en écartant les radicaux du groupe. A l'inverse, le groupe peut réaliser des révolutions par la récupération des masses populaires. Ce pouvoir commence par le barrage sur les routes, l'occupation de locaux gouvernementaux, la séquestration de fonctionnaires et les manifestations. S'il ne bénéficie pas d'appuis dans le champ politique et médiatique, le blocage réel, et non plus symbolique, de l'économie régionale oblige les dirigeants à réagir.

Mais le pouvoir qui s'exprime par des moyens variés et parfois originaux est aussi une perception. Si les manifestations sociales sont l'expression d'une capacité de rassemblement, la pression sur les autorités est morale. La manifestation publique montre aux yeux du monde que l'élite a failli et qu'elle ne mérite pas son statut. Si cette élite est fragile à cause d'une légitimité faible ou de clivages internes, elle devra négocier. La pression exercée par la manifestation dépend non seulement de l'effectif

mobilisé et du blocage de l'économie, mais aussi de la perception que l'élite a d'elle-même, c'est-à-dire de sa propre légitimité.

De même, l'opinion publique des pays du nord est devenu un pouvoir non pas par la mobilisation ou la résistance mais par la perception que l'élite a de sa propre légitimité. Face à la médiatisation des émotions et des peurs, le moyen de rester au pouvoir conduit à ne plus considérer la rationalité comme une valeur cardinale dans un monde soumis aux valeurs populaires. L'opinion publique doit désormais être considérée comme un groupe de pression sans matérialité²¹. Dans les pays du Sud, l'opinion publique a bien moins de pouvoir car elle n'est pas perçue comme une force électorale par les partis politiques. Le vote dépend plus des aides concrètes aux communautés et aux quartiers qu'à un projet général. Au-delà de la seule opinion publique, la société civile demande symboles et actions sans que la légitimité de l'élite, fort basse, en tire partie. Les médias ne reflètent aucune valeur de la postmodernité : refus de la violence, méfiance envers la science, crise des institutions (mais sans leur remise en cause). Alors que les politiciens du nord renchérissent sur la sécurité et les peurs autour des registres de légitimation comme la raison, l'émotion, la justice, etc. les politiciens du Sud continuent le *development as usual*.

Le groupe se situe entre pouvoir concret et pouvoir perçu, perception non seulement par l'adversaire, mais aussi par les membres du groupe qui n'ont pas toujours une bonne vision de leur pouvoir. Son influence passe par le conflit réel ou potentiel. L'adversaire réagit et, dans le cas de la coopération, il participe aux coalitions avec les autorités qui, en retour, stabilisent le groupe. La force du groupe est aussi une source de dépendance de l'activité gouvernementale. L'objet groupe est à analyser en rapport aux autres groupes et à l'autorité publique.

Soumis à ces influences variées, le groupe est un filtre entre l'individu et l'action collective. Il peut définir des normes et changer les attitudes. La légitimité réciproque entre individus et groupes conduit à minimiser leur responsabilité. En effet, le groupe répond à des règles d'organisation et à une syntaxe discursive qui le rendent autonome dans la vie publique. En son sein, la modification des normes amenuise la notion de culpabilité publique dès lors qu'une nouvelle légitimité se substitue à l'ancienne : l'individu a de bonnes raisons pour agir, souvent pour le bien collectif. On peut alors vitupérer contre les groupes d'industriels, d'agriculteurs ou de citoyens pour leur manque de « culture environnementale » alors que, en fait, les valeurs environnementales existent dans ces groupes, comme le montrent les enquêtes. Autre chose est en jeu au-delà de la culpabilité sociale et l'analyse doit articuler les constructions collectives au système social dans son ensemble.

En conclusion, le groupe soumis à de multiples influences est souvent imprévisible par des modes originaux d'actions, tel ce petit groupe qui s'attaque à une grande municipalité, ou par ce qu'on peut appeler le *spin* du groupe. Le spin est, pour un électron, le fait de tourner dans un sens ou dans un autre. Le groupe apparaît comme le filtre des intérêts individuels et, à l'extrême, il produit des actions contraires aux attentes ou aux intérêts des individus. On l'a vu pour le nazisme et pour tout regroupement où les réseaux de dépendance (des individus envers un challenger par exemple) favorisent les conflits internes et débouchent sur des actions n'épousant pas strictement les intérêts des individus. Cette forme d'indéterminisme rend délicate la prévision des actions collectives même si on les explique a posteriori. D'un autre côté, là où les programmes de développement échouent, le groupe parvient à changer les valeurs des individus quand leurs intérêts et leurs désirs associés à certaines formes de légitimité sont pris en compte.

²¹ Cubertafond (2004) évoque : « l'inconvocable, mais sur-évoquée et survalorisée « société civile » ».

3. Experts, administration, médias de communication et opérateurs de développement

Pour décrypter la dérive de l'action publique dans le jeu des pouvoirs, nous examinons ici le besoin et la construction de la légitimité de quelques acteurs du développement. De nature locale, cette légitimité est la source des problèmes de système. Légitimité locale et coalitions empêchent l'autocritique par la bonne conscience qu'ont les acteurs d'eux-mêmes. Il ne leur manque qu'une légitimité globale qui commence par la compréhension du système et de ses dérives.

Les experts sont souvent issus des rangs de la science mais, soustraits au milieu et aux règles qui la régissent, ils ne sont plus soumis au contrôle des pairs. Ils prennent alors partie dans les débats et ils sortent de leur champ de compétence. Les ONG, organisations internationales, associations et administrations qui les emploient continuent pourtant à leur faire incarner la science. Il y a donc un abus de légitimité tant du côté des employeurs que des experts. Dans leurs rapports et leurs conclusions d'étude, ils devraient faire état des débats, délimiter les incertitudes, caractériser leur conception personnelle et signaler les dépassements disciplinaires qu'ils se permettent ou qu'on leur demande. Ce jeu douteux conduit les experts à se justifier en invoquant une réponse à la demande sociale et la possibilité de faire connaître leurs travaux ; il conduit les employeurs à utiliser les savoirs les plus récents et les plus légitimes au bénéfice de la société. Car la légitimité octroyée par le label scientifique reste encore l'une des légitimités les plus reconnues. Les employeurs sont encore plus coupables par le choix très sélectif des scientifiques selon leur adhésion à l'idéologie du mouvement. Aussi cherchent-ils des experts spécialisés et souvent proches de la militance au lieu du chercheur plus critique, prudent et meilleur connaisseur des incertitudes. Ce n'est donc pas la science unitaire que l'expert représente, mais sa position personnelle sous couvert du statut de pourvoyeur de légitimité scientifique.

Un autre catalyseur qui incite les ONG à prétendre à la légitimité scientifique est l'accueil des rapports d'ONG par les médias de communication alors que de nombreux articles scientifiques sont passés sous silence. En effet, les rapports se présentent sous la forme d'un modèle de communication où la légitimité scientifique est une garantie de sérieux et où le message simplissime est martelé à l'envi. Il en ressort des titres racoleurs qui accroissent la part d'audience.

Seulement dans les cas extrêmes le conflit d'intérêt impliquant l'expert est-il dénoncé, comme l'a illustré l'autorisation de mise sur le marché concernant les médicaments. Dans ce secteur, la plupart des experts ne sont pas indépendants des firmes pharmaceutiques et cette situation délétère a eu des effets sur la santé publique. En ce qui concerne la protection de l'environnement, les conflits d'intérêt ne sont pas médiatisés car ils ne touchent pas directement la vie des populations du Nord. Les ONG ou les administrations qui utilisent des experts au-delà de ce qu'autorise l'éthique continueront donc leurs pratiques. La comparaison entre experts de la santé et experts du développement montre aussi que la similarité des situations produit des conséquences opposées : procédures judiciaires quand l'opinion publique force, via les médias, les gouvernements à prendre des mesures²² ; absence de poursuite quand les populations du nord ne sont pas concernées.

L'expertise est contrebalancée quand les groupes en conflit font appel à la contre-expertise. Dans cette configuration de nature démocratique, le débat scientifique peut avoir lieu et la crédibilité d'un expert est en jeu. Dans les modèles hydrologiques de bassin versant, on a vu les agriculteurs mobiliser une

²² La population des pays riches a de moins en moins confiance envers les scientifiques alors qu'elle garde confiance dans la science (Le Monde du 16 Juin 2011 par Pierre Le Hir « Les Français se fient à la science, pas aux chercheurs »)

contre-expertise de qualité par l'appel à des spécialistes de renommée internationale. Le résultat fut la critique croisée des séries historiques de données, leur révision conjointe et un accord une fois les corrections réalisées. Plus globalement, les rumeurs ont cessé et le débat s'est recentré sur les conséquences sociales des aménagements prévus (Guitron et al. 2004).

Quant aux scientifiques qui restent soumis aux règles de leur milieu, leur coalition avec les opérateurs de développement génère une légitimité locale qui n'empêche pas les dérives de l'action publique. Ce type de coalition est de plus en plus exigé par l'autorité publique qui incite les scientifiques à sortir des laboratoires. Mais, comme toute bonne idée insuffisamment évaluée, la coalition s'avère perverse. Aussi la coalition fournit-elle une double légitimité locale au chercheur : il est adoubé par le politique et sa connaissance rend directement service à la société. Pour l'opérateur de développement, le rapprochement fournit la légitimité scientifique à son projet, qu'il peut monnayer auprès des bailleurs de fonds, auprès de son organisation, auprès des usagers ou même auprès de l'opinion publique. Or, le rapprochement n'améliore pas l'efficacité de la coalition et des programmes pour des raisons souvent d'interdisciplinarité : un outil reste marqué par les incertitudes liées à une méthodologie et par la méconnaissance des autres disciplines. D'ailleurs, l'histoire de la science ne cesse de rappeler que l'application de nouvelles connaissances n'est pas programmable. Non seulement des outils disciplinaires et sophistiqués ne vont pas dans le sens d'une plus grande efficacité (sans compter la difficulté, pour l'opérateur, à se l'approprier), mais encore le chercheur est contraint à se spécialiser pour rendre compte de ses avancées au milieu académique et pour adapter l'outil à des réalités imprévues. La dynamique va à l'opposé du recul nécessaire pour saisir la réalité sociale et appréhender la limite d'un outil qui redevient disciplinaire. Pire, la coalition verrouille la situation et l'absence de remise en question empêche la mise en place d'innovations plus adaptées, qu'elles soient issues d'une autre discipline ou d'une réflexion sociale.

La science a longtemps servi de garante à l'intérêt public défendu par les administrations, de la même manière que l'administration protégeait la science des questionnements profanes. De nos jours, le scientisme populaire est remis en cause en partie après la révélation répétée des liens troubles qui unissent recherche, administration et parfois firmes privées. L'expert est en effet très proche des administrations techniques, tels les ministères de l'agriculture et de l'environnement. Tous sortent des mêmes universités et pratiquent une rationalité étroite qui magnifie le progrès. Pour renforcer le rapprochement épistémique, l'administration qui a le plus grand besoin de la légitimité scientifique a tendance, à l'instar des ONG, à opérer des choix parmi les spécialistes et à éliminer l'incertitude. Aussi les bilans hydrologiques de bassins versants sont-ils précis au m³ près sans qu'aucune incertitude n'apparaisse sur la mesure des différents compartiments alors que l'évaporation des lacs, l'évapotranspiration d'un champ cultivé et la recharge des nappes sont mal connues, peut-être à 50% près dans certains cas. Sans compter les seules extractions d'eau des puits dont on n'a même pas l'inventaire, encore moins les volumes individuels et globaux extraits dans les pays de forte illégalité des usages.

Comme l'administration rend des comptes aux seuls politiques, dans les pays riches comme dans les pays en développement, la source de la légitimité qui associe science et action publique est trouble. La manipulation par les élus est une réalité tout comme la méfiance populaire envers la science. La science comme institution, et non pas par les individus qui la produisent, justifie des actions publiques à son corps défendant²³. Alors que la science est questionnée dans l'opinion et n'est plus protégée par

²³ Le dialogue entre scientifiques et citoyens souligne parfois l'incompréhension réciproque. Les scientifiques comprennent mal qu'ils soient incompris et le public rejette ceux qui n'adhèrent pas aux nouvelles valeurs

le politique, l'administration des pays du nord est encore épargnée par la critique²⁴. Son indépendance, dans les pays riches, en fait la courroie de transmission des lois. Conséquence de son indépendance, son professionnalisme lui permet de conseiller et d'orienter les choix publics. Elle sonde l'état social et anticipe les litiges pour apporter des solutions, parfois à la limite de la loi (Lascoumes et Le Bourhis 1998).

Dans les pays du sud, l'administration sert fidèlement les hommes politiques. Tout programme de développement vise autant l'intérêt collectif que la réélection. L'évaluation de ses résultats privilégie le second objectif sur le premier et cette dérive est une cause d'inefficacité supplémentaire (la production des rhétoriques ou des bonnes idées de développement en est une autre). Alors que l'indépendance de l'administration accroît la légitimité du système institutionnel dans les pays riches, sa légitimité est plus réduite dans les pays du sud. La défiance est dirigée sur le couple administration-politique. La légitimité est par définition locale par l'appui concret apporté aux communautés et aux quartiers, mais elle est immédiatement questionnée car chaque récipiendaire connaît les motifs du don politique et son iniquité. Même pour les communautés privilégiées, de telles pratiques sapent la légitimité générale des institutions et l'édifice institutionnel demeure fragile.

L'administration, à la fois dépendante du politique et omnipotente sur le terrain, a d'autres défauts dans les pays du Sud. Sa légitimité interne repose, à ses yeux, sur une modernité au-dessus du peuple²⁵. A l'instar de la science, les rhétoriques internationales donnent aux élites nationales la possibilité d'incarner le rôle de médiateur entre le monde développé et le peuple²⁶ (Azuela, 2006). Si la légitimité locale de l'administration et des politiques justifie sa domination, elle ne comble pas le déficit de légitimité globale avec la société civile. Bien dotées en argent et en compétences, les bureaucraties échouent à cause du chaînon manquant qui devrait articuler les actions sur le terrain avec la population. Il ne s'agit pas ici d'un défaut de participation, mais d'un échec structurel de légitimité.

En ce qui concerne la culpabilité de l'administration dans l'échec des programmes et des stratégies de développement, nous distinguons aussi le sud du nord. Au sud, l'étroite dépendance de l'administration vis-à-vis du politique rend le politique davantage responsable. Pour s'en convaincre, il suffit d'avoir assisté à quelques réunions confidentielles où les hauts fonctionnaires suivent fidèlement les directives du gouvernement au mépris des engagements et des promesses, surtout quand la cohésion sociale (et une réélection) est en jeu. Au nord, l'administration applique davantage la loi et sa marge de manœuvre est réduite. La marge de manœuvre de l'administration, des préfets en particulier, permet d'apaiser les litiges (Salles 2006). Des maladroites sont commises, mais la brutalité d'une décision est suivie immédiatement par des concertations qui débouchent sur des traités pour apaiser les groupes turbulents (Petit et al 2001).

L'absence de culpabilité ressentie, qu'autorise la légitimité locale, touche également les médias de communication. Sous couvert des fondements démocratiques et dans le cadre prosaïque de la survie économique du secteur de la presse depuis l'avènement d'Internet, les journalistes ne cessent de

éthiques, environnementales ou sociales. En fait, la connaissance est d'abord incertitude avec quelques certitudes. Or l'image populaire construite par une république progressiste a inversé ces termes. Aujourd'hui, nous redécouvrons une science modeste où le scientifique doit jouer un rôle sans survaloriser la légitimité scientifique.

²⁴ Même si certains dirigeants, par populisme, hésitent moins à l'attaquer.

²⁵ Brun (1985) a montré combien, à certaines époques, la haute administration n'apprécie pas le débat politique fait, selon elle, de compromissions permanentes.

²⁶ Les rhétoriques économiques servent, à l'occasion, à détourner les responsabilités de l'exécutif quand une décision impopulaire doit être prise. La Banque mondiale est le bouc-émissaire idéal.

construire l'événement. L'actualité anodine illustrant une peur ou une crise construit les peurs et les crises. Les chercheurs par leur disposition individuelle à coopérer et à faire profiter de leurs connaissances, les administrations par leur dépendance envers la loi ou du politique et les médias pris dans le filet des impératifs de la concurrence construisent une légitimité locale qui les déculpabilise face aux dérives du système. Comme on va le voir, il en est de même des opérateurs de développement, des ONG et des chambres professionnelles qui surfent sur les rhétoriques et les crises en prenant à témoin l'opinion publique.

4. ONG et organisations internationales: légitimité et responsabilité

Les ONG ont fait de la légitimité leur cheval de bataille non seulement pour des raisons idéologiques, mais aussi pour contrecarrer le pouvoir des agences officielles en charge du développement. Les mots ont joué un rôle prépondérant jusqu'à la logorrhée après l'engouement suscité par le « développement durable ». La justice sociale, l'environnement et l'intervention humanitaire, entre autres, leur ont permis de devenir le porte-parole de la société à une époque de crises envers les autoritarismes et les institutions publiques, d'une part, et envers les bulles financières et les marchés, d'autre part. L'émotion sert ces objectifs au point qu'elle alimente une « dictature » tant elle est mise en scène par les relais médiatiques (Couture, 2005 ; David, 2010). La montée en puissance des ONG dans les années 1970 leur a permis d'accéder au rôle de contrepouvoir avant d'être partie prenante du développement. Auparavant, les administrations décidaient les programmes d'aide sur la base de l'économie des pays bénéficiaires, c'est-à-dire sans prendre en compte l'enjeu environnemental ou les minorités. L'intrusion des ONG a modifié les priorités en réduisant les accords bilatéraux, en redéfinissant les populations cibles et en bousculant les thèmes d'intervention. La condition pour les ONG qui tirent leur légitimité de leur rôle de porte-parole autoproclamé de la population est qu'elles doivent être en permanence, pour la plus grande partie d'entre elles, en accord avec l'opinion publique.

S'organisant au niveau international dans les années 1980, le contrepouvoir des ONG a imposé l'agenda du développement durable et la formalisation des procédures de concertation et d'évaluation. Mais ce contrepouvoir s'est dissous quand les ONG ont effectivement pris le pouvoir. Les gouvernements des pays riches n'y voyaient que des avantages : appui de la société civile, moindre administration, possibilités de jouer sur l'agenda international par le truchement des ONG (Mollard 2005). Depuis, des coalitions ne cessent de rassembler organisations multilatérales et ONG internationales avec l'aval des gouvernements. Les pays du sud ont pu renâcler face à la recomposition des thèmes de développement, mais ils ont su rapidement utiliser les ONG apolitiques et continuer à profiter de la rente du développement international (Mollard et Lopez 2006).

L'institutionnalisation et surtout l'incorporation des ONG dans le système ont produit le développement durable qui élargit les préoccupations mais dont l'efficacité des programmes reste à démontrer. L'obtention d'une légitimité « civile » du fait du rôle de porte-parole de la société a permis d'infléchir le pouvoir des administrations qui avaient la charge du développement. Pouvant se prévaloir de cette légitimité morale, l'idéologie verte et humanitaire s'est appuyée alors sur l'expertise scientifique. Mais bonnes idées et bonnes volontés sont insuffisantes et, face aux échecs répétés, le système du développement se maintient grâce aux évaluations complaisantes (Mollard 2011) et à la production incessante de nouvelles rhétoriques pour pallier les failles des précédentes.

Avec la recomposition du développement au bénéfice des ONG, les organisations internationales et les gouvernements ont cherché à bénéficier de la sympathie des ONG dans l'opinion. Des coalitions ont

vu le jour et de nombreuses ONG sont désormais financées par les organisations gouvernementales. Par conséquent, les ONG ont perdu ce qu'elles ont gagné. La course aux financements et l'instabilité des ONG locales forcent ces dernières à suivre les directives conçues par les coalitions internationales. Si, d'un côté, les organisations multilatérales ont infléchi pratiques et discours, d'un autre, elles décident les thèmes et soumettent les ONG locales. A l'exception des grandes ONG indépendantes, le monde des ONG a perdu son pouvoir et son originalité après avoir perdu son rôle de contre-pouvoir.

Dans un cadre de dépendances morales et financières, les ONG ne peuvent être considérées comme coupables de l'inefficacité des projets de développement durable. Plusieurs raisons consolident en effet la légitimité locale des opérateurs de développement. D'abord, cette « légitimité locale » (non pas sur le terrain, mais par le sentiment de « bien faire ») s'appuie sur l'opinion et justifie le bien-fondé des principes qui guident les programmes. Ensuite, la légitimité scientifique et la volonté de s'améliorer en suivant de nouvelles rhétoriques supposées plus efficaces alimentent cette légitimité. Enfin, les financements démontrent que les ONG bénéficient de l'appui des grandes institutions et des gouvernements. En particulier, la légitimité tirée de l'opinion publique justifie la volonté d'action puisque la population finance directement (et indirectement par les fonds gouvernementaux) les ONG.

La légitimité locale n'est toutefois pas un gage d'efficacité sur le terrain. La « pureté » qu'exige l'opinion publique lie les mains des ONG et force les compromis avec les organisations internationales, avec les producteurs de référentiels rhétoriques (ces derniers ne peuvent être politiques pour éviter toute ingérence) et avec les gouvernements du sud. Faute de prendre en compte les pouvoirs territoriaux et les dimensions politiques du développement, les rhétoriques sont vouées à l'échec dans de nombreux cas. Le besoin de légitimité qui lie les ONG à l'opinion publique devient une cause d'inefficacité.

Face aux petites et aux grandes ONG, les organisations multilatérales apparaissent machiavéliques. Forcées par les gouvernements du nord de s'allier, elles produisent avec certaines ONG des rhétoriques apolitiques et ahistoriques²⁷, c'est-à-dire qui ne font mention ni des structures sociales ni de l'histoire des idées du développement comme si tout était nouveau, sans antécédents et sans échecs passés²⁸. Elles sont certes en situation d'interdépendance avec les ONG pour la légitimité et avec les gouvernements du nord pour les aspects politiques, mais elles savent aussi jouer de leur indépendance face à la myriade d'acteurs. Leurs *think tanks* réfléchissent sur le développement, mais là encore, les aspects convenus l'emportent comme plus petit commun dénominateur des dialogues, marginalisent l'innovation et oublient les innombrables réunions ambitieusement dénommées *Rethinking Development* qui sont avant tout les tombeaux de la critique. Les connaissances sur le système du développement pris dans son ensemble ne peuvent émerger de l'analyse académique, d'autant plus que le bureaucrate international peut perdre son emploi s'il est réellement novateur. Une bureaucratie indépendante mais avec des agents dépendants par leur carrière produit, en dernier ressort, des organisations internationales ayant une culpabilité élevée sans que leurs agents soient en cause²⁹.

5. La légitimité du politique et la dérive de l'action publique

²⁷ La perle en la matière est le projet de musée d'histoire qui ne fait pas référence aux acquis historiques de ce type d'institutions. Voir : http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/09/14/pourquoi-nous-ne-debattons-pas-de-l-avant-projet-de-la-maison-de-l-histoire-de-france_1571745_3232.html

²⁸ Parmi les rhétoriques, voir : « développement communautaire » par Poncin (2011) ; « empowerment » par Isserles (2003) ; « bonnes pratiques » par Mollard (2006).

²⁹ Les critiques des organisations internationales (par exemple George et Sabelli, 1994) soulignent les intérêts libéraux derrière les termes de *empowerment* et de *consensus* avec la société civile. Ces attaques ne prennent pas suffisamment en compte l'inertie du système de développement dans son ensemble.

Face à des acteurs, usagers et citoyens dont l'influence, les pouvoirs, les attentes et les dynamiques sont éminemment mobiles, tant par le groupe imprévisible que par le discours circonstanciel, le politique est d'abord un médiateur. Il se situe à la confluence d'acteurs qui n'ont pas seulement des intérêts divergents, mais aussi des *habitus* contradictoires. Pourtant, l'homme politique donne l'image d'un acteur qui sait ce qu'il veut pour la société et pour ses ambitions. On le perçoit comme s'imposant aux consciences et manœuvrant face à ce qui peut lui nuire. Comme le médecin qui paraît sûr de son diagnostic ou comme les institutions inébranlables, l'homme politique est pris dans ses contradictions : il est autant un individu ayant ses propres objectifs qui joue un rôle public qu'un leader jouant de son image alors que sa tâche est prosaïque.

Homme de compromis et garant de la cohésion sociale, sa marge de manœuvre dans les pays du nord est vite atteinte. La loi circonscrit sa capacité d'action et l'administration ne cesse d'anticiper les légitimités concurrentes et de prévenir les conflits. Dans les pays du sud où le pouvoir des autorités est plus discrétionnaire, la limite imposée aux décideurs est celle fixée par l'exigence de cohésion sociale ou par le jeu des dépendances mutuelles au sein d'un parti. Un gouverneur peut jouer sur les conflits, contourner la loi et placer ses amis au pouvoir, mais sa dextérité se mesure à l'aune de la fragmentation des groupes antagonistes.

Dans les pays du sud, la loyauté anime les régimes et y plonge ses racines sociales. La légitimité des décideurs et des institutions est moindre par la personnalisation des rôles publics et par les solidarités réticulaires. Le conatus apparaît moins régulé alors que les règles sont moins celles de l'Etat que celles des rapports entre personnes. La comparaison des pays riches et des pays du sud souligne à quel point les statuts et les marges de liberté des décideurs, à quel point les légitimités, ont des sources spécifiques.

Cadre d'actions et statut

Les situations varient selon les pays. Au sud, le dirigeant politique d'un Etat faible à société forte (Migdal, 1988) diffère, par les valeurs, l'histoire et les pratiques, de son homologue dans les anciens pays de l'est, en Chine ou dans certains pays africains (Bellina et al 2010). La situation du Mexique est instructive parce que le pays est suffisamment riche pour entretenir un Etat omniprésent. Mais les institutions ne sont fonctionnelles que jusqu'à un certain point, et ce point est celui de la rencontre entre l'élite et la société³⁰. Si le dirigeant politique est loin d'être libre dans ses manœuvres, son attitude n'est pas non plus totalement dictée par les lois. Une relation à double sens s'instaure entre la société et l'homme politique.

a. Représentation

L'élément fondateur qui cadre l'activité du leader est la représentation que son élection (sa cooptation dans une moindre mesure) l'amène à jouer. Aux discours critiques et enflammés qu'il tenait comme individu, il substitue un langage mesuré, à la critique orientée sur un adversaire identifié³¹, au ton plus

³⁰ Certains chercheurs mettent en avant « l'ordre inférieur des institutions ». En particulier les organisations collectives seraient indifférentes au temps et aux régimes politiques (Cattaneo -1847- cité par Ingold, 2008). L'analyse comparative, entre continents comme Jaubert de Passa sur les irrigations (1846) ou au sein d'un pays, suggère la sensibilité des institutions d'irrigation au régime politique.

³¹ Carl Schmidt a soutenu que la politique est la désignation d'un adversaire et que ce dernier est pensé par la fonction qu'on lui faisait jouer (Jaume 2004).

constructif pour la société même s'il s'agit de promesses. Il refuse habilement l'argumentaire conflictuel pour poser un regard dialectique au-dessus de la vie quotidienne.

La posture à la fois au-dessus et en contact avec la société s'acquiert par apprentissage (Westen. 1999). Il parle désormais au nom de tous, y compris au nom des factions. L'homme ou la femme politique parle aussi au nom des institutions et il est conscient des devoirs liés à sa charge. Les symboles républicains, comme les remises de médaille ou les oraisons funèbres (Dulong, 1994), exacerbent les valeurs morales et l'exemplarité, c'est-à-dire ce qu'attend la population.

b. Contrepouvoirs

Le rôle du dirigeant peut dévier vers le despotisme, qu'il soit fondé en raison, éclairé ou bien-pensant (Cubertafond, 2004) si des contrepouvoirs n'encadrent pas ses tâches.

Le premier garde-fou est la loi, mais l'autorité est justement en mesure de faire appliquer la loi selon les circonstances, sans compter son influence sur le fait de légiférer. Sans surveillance ni autorité supérieure, le dirigeant n'a guère intérêt à légiférer de manière trop stricte, ce qui réduirait sa marge d'action. Le politique ne veut pas davantage déléguer trop de pouvoir à l'administration, ce qui ôterait une marge de négociation importante. Aussi certaines lois restent-elles incomplètes, comme celle concernant les cultures interdites dans un district d'irrigation pour cause de pollution des eaux. Ni l'administration de l'eau, ni celle de la santé ne peuvent sanctionner un cultivateur fautif. Le mieux qui puisse être fait est la destruction de la culture. En ce qui concerne l'application des lois, aucun pays ne la délègue totalement à l'administration. Une marge d'appréciation est laissée au dirigeant et à l'administration pour éviter une injustice ou l'éclatement d'un conflit. C'est le cas des pays riches où la seule loi conduirait au despotisme administratif (Lascoumes et Le Bourhis op.cit.). Or la liberté nécessaire à l'appréciation d'une situation est utilisée pour des objectifs électoraux ou personnels. Dans les pays du Sud, le président, les gouverneurs et les maires disposent d'une marge de manœuvre plus grande encore. La loi peut être contournée en fermant les yeux quand aucune plainte n'est déposée (elles sont rarement déposées par manque de confiance dans les tribunaux corrompus et par la longueur des procédures³²), en réduisant le budget des administrations en charge du contrôle, en biaisant les procédures d'évaluation, etc.

La marge de manœuvre du dirigeant est de loin supérieure à celle des autres acteurs. On pourrait donc déclarer : voilà le coupable ! Mais est-ce certain quand on considère le rôle social des contournements de la loi, en particulier dans le maintien de la cohésion de la société ? Les sociétés sont fragmentées en ethnies, classes, genre, âge, etc. et chaque facteur de différenciation est un clivage potentiel et une source possible de déstabilisation. En France, les romanciers ont glosé sur les Clochemerle et les guerres de clochers. Si, alors, la responsabilité individuelle des dirigeants n'est pas en cause, en va-t-il de même pour les partis politiques qui les encadrent et qui construisent les stratégies ? Car malgré les enrichissements personnels et le système des dépouilles des systèmes clientélistes, les dirigeants ne sont pas des despotes et d'autres régulations sont à l'œuvre : population et pairs politiques au sein d'un parti ou dans l'opposition.

Pour qu'un gouverneur devienne un despote, il faudrait qu'il n'ait de compte à rendre qu'au despote maximum et il faudrait qu'il recoure systématiquement à la force face à la population. L'histoire récente, comme en Syrie en 2011, montre que c'est possible quand une minorité tient le pouvoir par

³² Pour la France, voir : Gramaglia, 2008

les seules armes. Mais cette situation est loin d'être la norme. Des régulations s'opèrent à différents niveaux.

Dans les pays du nord, une décision mal acceptée dans la population mais légale renforce l'opposition et contribue à amoindrir les chances de réélection. Dans les pays du sud, l'opposition existe, mais elle peine à capitaliser sur l'illégitimité des décisions majoritaires. La raison est que la population ne croit pas à la légalité ni à la légitimité des dirigeants. Toutefois, un certain contrepouvoir politique existe et empêche, parfois, des décisions qui n'ont pas le consentement de la population. L'absence de capitalisation par l'opposition après une décision peu légitime est sans doute mieux vérifiée au niveau local où l'opposition est privée de moyens et de visibilité en dehors des campagnes électorales.

Les pairs au sein du même parti sont peut-être le plus sûr garant des décisions d'un gouverneur³³. A l'instar de toute dynamique de groupes et davantage encore pour ceux qui ont une visibilité nationale, le parti fonctionne sur des règles formelles et des pressions informelles qui promeuvent la respectabilité d'ensemble. Sauf si le dirigeant peut se prévaloir de réseaux territoriaux qui garantissent sa légitimité et sa force, tout décideur est tenu de suivre les règles de son parti. Mais ce dernier n'est qu'un rempart relatif à la liberté dont dispose un potentat régional³⁴.

L'autre contrepouvoir est la population elle-même. Deux facteurs sont à considérer : l'opinion publique et les réseaux. L'opinion publique ne joue pas un rôle direct comme dans les pays du nord où les élus ne cessent de la suivre et de travailler leur communication. Il existe toutefois le rôle minimum, y compris dans les pays autoritaires, d'une adéquation aux attentes sociales. Ce n'est pas l'opposition politique qui force l'adéquation aux valeurs populaires, mais la recherche d'un minimum de légitimité et la peur d'une rébellion incontrôlable. Car les révolutions et la chute des dynasties, dans l'histoire, sont le dernier garde-fou de la légitimité des dirigeants.

c. Régulations

En conclusion, il semble que, au Mexique par exemple, la décision publique soit plus encadrée par les influences et les normes informelles que par la loi et la légitimité politique. Il semble aussi que cette régulation soit de moins en moins effective à mesure qu'on descend dans les niveaux d'organisation. Au niveau du village, le clan d'opposition est bâillonné et un leader peut gouverner au bénéfice de son clan. Il doit respecter les valeurs du clan et le favoriser dans les programmes gouvernementaux et les postes locaux. Il joue le rôle de cacique avec l'appui des autorités³⁵.

Objectifs et marge de liberté

S'il existe une régulation informelle, elle est réduite et la liberté d'actions est plus grande que dans les pays du nord. Les objectifs du dirigeant sont plus variés et ses pratiques plus diversifiées. Mais cette « liberté » qui pourrait en faire le coupable idéal dans le système du développement sert des objectifs contraints et des pratiques obligées. La liberté dénoncée pour faits d'enrichissement personnel, personnalisation des appuis politiques, incurie et gabegie dans les programmes jamais évalués est donc

³³ C'est moins le cas pour un maire pour la raison évoquée plus haut, un maire n'étant régulé que par la faiblesse des ressources financières qui restent contrôlées par le niveau central.

³⁴ « Le gouvernement est tiraillé entre le besoin d'obtenir un soutien politique qui lui impose d'être à l'écoute des doléances des communautés de base et le besoin de mettre en œuvre une politique qui l'amène à provoquer des mutations en leur sein » (Baker 1981)

³⁵ Tous les villages ne sont pas conflictuels. Il est fréquent qu'il n'y ait pas de politisation ni ingérence des partis politiques. Aussi voit-on des élections sur une seule liste qui panache les courants présents dans le village.

un leurre, non pas pour les faits incriminés, mais par la généralisation de la liberté qu'on suppose au dirigeant. En effet, l'activité politique est contrainte. Comme la légitimité n'est ni un objectif prioritaire ni une demande sociale, le dirigeant s'attache la population et les réseaux par des programmes concrets sous couvert de lutte contre la pauvreté, de développement durable ou de réchauffement climatique. Les récipiendaires n'ayant cure des rhétoriques, le but de celles-ci est de justifier la modernité de la caste élitaire vis-à-vis des bailleurs internationaux et vis-à-vis d'elle-même.

Si Montesquieu avec d'autres penseurs avait associé paradoxalement lois et liberté, c'était sans compter sur les normes qui ne sont pas nécessairement issues d'un parlement national. La loyauté ici, l'honneur là sont autant d'options plus effectives que la loi. En effet, tout leader et dirigeant s'appuie sur des groupes et des réseaux qu'il entretient comme des clientèles. Il s'agit souvent de clientélisme bureaucratique selon la double dimension des dépouilles, qui permettent de remercier les « clients » avec un poste de bureaucrate, et des appuis destinés aux quartiers et aux communautés.

Examinons les objectifs permis par une plus grande liberté par rapport aux lois. Et comme l'objectif essentiel d'un élu est de garder sa place, il convient de comprendre la raison qui a poussé de nombreux pays autoritaires à refuser la réélection immédiate. Des cas célèbres émaillent l'histoire de la non-réélection, qu'illustre Porfirio Diaz qui gouverna le Mexique pendant trente ans jusqu'à la révolution de 1910. Sa légitimité initiale et l'appui populaire dont il a bénéficié se fondaient sur la lutte contre la corruption et contre la réélection de Benito Juarez³⁶. Par une ironie du sort, c'est aussi contre la réélection infinie de Diaz que l'opposant Francisco Madero a bâti sa campagne et initié la révolution mexicaine. La lutte (souvent vaine) contre la réélection a pour but d'éviter les dérives de la personnalisation et du renforcement du pouvoir. Le pouvoir de l'autocrate, s'il repose ultérieurement sur la simple force de police, exige au départ une légitimité à la fois morale, discursive et concrète, cette dernière par la redistribution des ressources étatiques. La non-réélection vise à éviter l'appui populaire quand l'absence de contrepouvoirs ne peut contrecarrer les menées d'un caudillo.

Dans un régime qui exclut la réélection, l'objectif de l'élu est de pérenniser son groupe pour que, en retour, le parti lui assure une place de sénateur. L'intérêt public et l'idéologie pour laquelle il a été élu sont secondaires dans bien des cas. Il lui suffit de préserver une image à base de légitimité (rationnelle administrative, scientifique, morale, de justice sociale ou affective). Il doit surtout s'attacher les groupes et réduire le pouvoir des concurrents. Ce faisant, il doit garantir la cohésion sociale moins en évitant les conflits qu'en les circonscrivant et en les instrumentalisant en sa faveur. Tout contrepouvoir, par une opposition ou un syndicat, est un ennemi. Inversement, les communautés locales et fragmentées sont ses « enfants chéris », selon l'expression de Warman (1975), dès lors qu'elles lui apportent leur soutien. Il distribue de manière paternaliste des programmes et des promesses avant les élections et il favorise les candidats de son parti. On peut résumer le système et ses degrés de liberté en alléguant que le système cherche à réduire le caudillisme et à favoriser le caciquisme³⁷.

L'idéologie est un facteur moins puissant pour rassembler dans les pays qui privilégient la loyauté. L'élection y dépend de l'attachement des réseaux et du maintien de la cohésion sociale plus qu'à l'image donné par le parti. Or, seuls le clientélisme et le système des dépouilles rendent redevables de vastes réseaux. Les valeurs peuvent éventuellement rassembler, surtout par défiance envers le pouvoir central, mais le groupe s'étend par les dépendances et la redistribution des avantages

³⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Porfirio_Díaz

³⁷ Michonneau (2006) souligne l'universalité de ces notions.

gouvernementaux. Un leader est donc l'allié du gouverneur ou bien son ennemi. Il peut être successivement l'un et l'autre puisque l'idéologie reste vague et parce que la ferveur populaire s'effiloche au gré des défections de leaders et de groupes. Les coalitions locales, nombreuses et fragmentées, soutiennent le gouverneur qui, sauf s'il a failli dans ses appuis, peut compter sur les communautés. Bien évidemment, un tel fonctionnement conduit à des coalitions par partage d'intérêts à mille lieues de l'intérêt public car l'action publique, intéressée, est détournée de ses objectifs initiaux au profit de la coalition.

Face à de tels devoirs, le dirigeant voit sa marge d'action réduite à peu de choses. L'attention de l'élu est sans arrêt attirée par les attentes concrètes, non pas de tous, mais des réseaux et des leaders qui peuvent créer des problèmes. Dans un tel système, la société ne demande ni comptes ni évaluations des actions publiques en fonction des objectifs de départ. Les programmes de développement, de lutte contre la pauvreté et de protection de l'environnement en sont les meilleurs exemples non seulement en termes d'évaluation déficiente, mais aussi par la succession des rhétoriques internationales qui prétendent corriger les erreurs passées.

Avant d'examiner les pratiques qui lient les mains d'un dirigeant, continuons à examiner la non-réélection et ses conséquences. Fille du clientélisme, elle doit moins à la faiblesse de l'Etat, qui en est la conséquence, qu'aux normes de loyauté qui prévalent dans la société. Le clientélisme de réseau associé au clientélisme bureaucratique structure le lien entre population et élite. Celui qui dispose de la manne publique est en mesure de garantir la fidélité des clans et des familles par la redistribution d'avantages et par la fidélité des bénéficiaires envers le clan, la famille élargie, la communauté et le groupe social ou ethnique. Les partis politiques veulent capter les leaders et leur réseau. Mais l'attachement clientélaire peut déboucher sur des caudillos qui, en temps de guerre (Indépendance, Révolution) ou de paix (président Cardenas au Mexique), peuvent défier le pouvoir fédéral et les partis. Les caudillos n'ont de comptes à rendre qu'à leur réseau régional. La violence fait partie des accès d'autoritarisme, l'ennemi est désigné et les normes morales se dissipent par déresponsabilisation et dépendance envers le chef.

Quand les caudillos accèdent au pouvoir (les présidents Porfirio Diaz et Calles, mais pas Cardenas – Chevalier, 1986), leur objectif est d'élargir leur réseau et d'amoindrir leurs ennemis. La non-réélection vise donc à empêcher la consolidation des réseaux. Elle incarne donc une difficulté, celle chronique de l'établissement de contrepouvoirs avec la quasi-impossibilité de contrer un pouvoir qui, à l'origine, bénéficie du lien tissé avec une population.

Si la non-réélection réduit la personnalisation du pouvoir, les conséquences sont nombreuses à l'instar des députés qui n'ont pas le temps d'apprendre le métier ou des gouverneurs qui dédaignent la légitimité puisqu'ils ne peuvent se représenter. Fait plus grave, la solution entretient le système clientéliste. Reléguée aux communautés en désaccord, l'opposition ne joue pas le rôle de contrepouvoir et se cantonne à attiser les conflits locaux. Le clientélisme est institutionnalisé par une bureaucratie qui l'alimente en projets et vise à obtenir la gratitude des quartiers et des communautés.

Restreignant ses objectifs, le dirigeant voit sa liberté réduite aussi par les pratiques qui reposent, par nécessité, sur le clientélisme. Le clientélisme n'est pas une déviance par rapport à l'état de droit qu'incarnent les pays du nord (Michonneau, 2006 ; Bonelli, 2010³⁸), ni la personnalisation des relations sociales inscrite dans une culture, ni l'inadaptation d'institutions qu'on suppose amendables.

³⁸ La mécanique clientéliste. Laurent Bonelli, Le Monde Diplomatique. <http://www.monde-diplomatique.fr/2010/06/BONELLI/19195>

Il s'agit plutôt d'une gouvernance autre pour laquelle on devrait construire des institutions adaptées et non pas imitées. L'élite des pays du sud est, à cet égard, coupable car, sous couvert de modernisme et de distinction vis-à-vis de la population nationale, elle importe les instruments sophistiqués avec l'appui des organisations internationales et des ONG bien-pensantes.

L'imitation du modèle occidental sous-estime les luttes passées qui ont construit contrepouvoirs et valeurs (et fictions) de l'état de droit. A court terme, elle sous-estime l'importance de la société et les contraintes qui pèsent sur l'élite. La dimension culturelle existe non pas par un socle intangible, mais parce que le système de groupes et de relations sociales est à la fois le produit et la source d'une gouvernance. La dérive autoritaire est toujours possible en l'absence de régulation par les contrepouvoirs, mais deux sortes de régulation ou de garde-fou interviennent : par la population et au sein de l'élite. En d'autres mots, les relations entre élite et société forment un équilibre dynamique où la dimension populaire est permanente. Le peuple n'est pas seulement convoqué aux élections ou aux révoltes : certaines de ses demandes, pour des couches sociales variables, sont nécessairement prises en compte à cause de sa capacité de rébellion et à cause des besoins de légitimité.

Un régime républicain crée des aspirations à l'instar de la Grande Charte qui, signée par Jean Sans Terre, n'a cessé de servir de référence à l'opposition féodale avant que l'Angleterre devienne une démocratie parlementaire. Toutefois, les valeurs qui comptent sont difficiles à prévoir et c'est la raison pour laquelle on ne cesse de prendre l'histoire occidentale à témoin. C'est d'autant plus problématique que les pratiques de clientélisme et de corruption sont jugées négativement alors qu'elles témoignent d'un type de relation sociale et qu'elles devraient seulement servir d'indicateurs des améliorations institutionnelles à envisager. Plutôt que de les fustiger, ce qui est aussi contreproductif que la non-réélection, il faudrait identifier les facteurs du système qui entretiennent ces pratiques³⁹.

Objectifs et moyens étant bien plus circonscrits que ce que l'on pense habituellement, les dirigeants ont une marge de manœuvre réduite. Ils peuvent contourner ce qui les dérange personnellement, mais leur rapport à la population est fixé par des règles précises même si elles sont tacites.

Pour terminer, une marche nationale illustre les marges de manœuvre dont disposent la population, l'élite et un leader. En juin 2011, le meurtre d'un jeune homme conduit son père, le poète Javier Sicilia connu dans les cercles catholiques et culturels, à organiser des marches dans le pays pour stigmatiser la violence du gouvernement mexicain dans sa guerre contre les narcos. Un des moments attendus fut sa rencontre avec le président. Chacun a alors tenté de récupérer l'événement : le président demandant pardon pour les 40000 morts, mais justifiant la continuation de la « guerre » ; le poète pour faire valoir une attente sociale tout en offrant un symbole catholique au président. Alors que l'on attendait une critique, le poète a seulement accusé les « institutions pourries » qui ne permettent pas au président d'être efficace. La société, y compris les associations laïques ou de gauche, avait pourtant suivi le poète pour faire valoir ses demandes. L'émotion a été saisie par le président pour donner de la légitimité à son action et le leader a fait valoir la cause des associations qu'il soutient personnellement. La mascarade n'a donc pas d'avenir fautive, pour le poète, d'avoir épousé la demande citoyenne.

Les marches font partie du jeu qui scande les rapports épisodiques entre élite et société. Elles montrent les capacités collectives, les pouvoirs et par conséquent les valeurs en jeu. Dans tous les cas, la population mérite le détour car elle n'est généralement pas une force unie sauf pour dire non contre une élite dont la légitimité est mise en défaut.

³⁹ Les solutions imaginées devront aussi vérifier qu'elles garantissent les conséquences bénéfiques du clientélisme, telles la cohésion sociale et la capacité de réponse des dirigeants face à un problème social.

Construction de légitimité et responsabilité

Le dirigeant libéré de la rigueur des lois mais limité par l'exigence de loyauté vis-à-vis de son parti et de « sa » population voit ses prérogatives singulièrement réduites. S'il est en mesure d'abuser de sa liberté pour des motifs privés, l'action publique est enserrée dans les mailles étroites d'obligations dont son rapport à son propre parti n'est pas la moindre difficulté. Il n'est pas certain qu'un gouverneur intègre défende mieux l'intérêt public, ni qu'un gouverneur caudilliste ait moins d'impact qu'un gouverneur inféodé à la discipline de son parti. Sauf à envisager une éthique pour tous, le profil psychologique du dirigeant ne joue qu'exceptionnellement sur l'action publique dans une gouvernance donnée.

Faute de pouvoir embrasser les niveaux locaux et globaux, le gouverneur du Sud a une vision locale de son action. Individuellement il n'est pas coupable de la dérive des actions publiques, ni de l'absence de confiance dans les institutions de la part de la population dans sa juridiction. Il voudrait appliquer le droit ou planifier de manière rationnelle, comme prétend le faire la rhétorique de la gestion intégrée des ressources, qu'il serait remis en cause par les quartiers, les communautés, les entreprises, les municipalités et par nombre d'intellectuels (Thuon et al 2009). La seule unanimité auquel il pourrait prétendre serait celle où tout le monde se ligue contre lui.

Il pourrait certainement améliorer des pratiques en évitant de se considérer au-dessus d'une population ignorante ou sans valeurs environnementales. Les études montrent en effet les attentes en la matière et un gouverneur pourrait concrétiser quelques promesses. Sans révolutionner l'environnement, il ferait œuvre de pionnier et son parti lui serait reconnaissant de la légitimité attachée à un type de projet qui correspond aux attentes sociales.

Agissant dans le cadre convenu de son rôle, en particulier celui qui épouse les attentes de la population en matière d'appuis concrets, le gouverneur agit comme un chef de territoire doté d'une légitimité minimale⁴⁰. Il n'est donc pas coupable des errements de l'action publique. Bien évidemment, cette dérive, si elle garantit la cohésion sociale, entretient la défiance envers les institutions, y compris de la part de la population qui bénéficie inégalement des avantages octroyés.

6. Le cas de la protection de l'environnement

Deux facteurs semblent expliquer la dérive durable de l'action publique dans l'environnement : les marges de manœuvre réduites dont chaque acteur dispose ; et la construction systématique d'une légitimité locale qui garantit le bon droit ou la bonne conscience de chacun mais empêche d'identifier les causes de ces dérives dans la gouvernance générale. L'environnement, imposé par l'agenda international, n'est qu'un des aspects de la modernité élitaine et du populisme développementiste. Il fait certainement écho aux aspirations des sociétés nationales, mais ce facteur n'aide pas à une meilleure application des programmes. On comprend alors l'échec des agences de bassin, des comités d'aquifères, des unités municipales de traitement de l'eau ou encore la gestion de l'eau potable, surtout quand les programmes s'inspirent des pays du nord. Sauf à ce qu'une rente pétrolière prenne en charge ces programmes et compense les usagers affectés, c'est-à-dire sauf à ce que le gouvernement paie l'intégralité des coûts sans que personne ne change ses habitudes, on peut être assuré que rien ne changera dans les prochaines décennies si ce n'est la péjoration des indicateurs environnementaux. Il faudrait modifier la gouvernance elle-même, c'est-à-dire des lois, des pratiques et des valeurs pour tous les acteurs en même temps.

⁴⁰ Au Mexique, le gouverneur est élu.

L'échec était prévisible comme il l'est des programmes à venir ou du prochain déficit pluviométrique du lac Chapala. Le gouvernement ne s'y trompe pas en optant pour des solutions techniques moins imprévisibles que les instruments participatifs, qu'il met pourtant en place. L'imitation des institutions et des rhétoriques occidentales ne peut se faire sans l'examen de leurs conditions de mises en œuvre. Aussi les forums participatifs, quand ils ne sont pas de la poudre aux yeux⁴¹, présentent deux visages, à l'instar des agences de l'eau imitées dans de nombreux pays du Sud : celui de l'autoritarisme de l'administration centrale quand aucune opposition organisée n'est en mesure de faire face à l'administration (Kauffer, 2005) ; et celui de la faiblesse de la même administration centrale dans le cas contraire. Dans le premier cas, l'agence est une chambre d'enregistrement des décisions sans débat malgré les nombreuses réunions qui ne servent qu'à informer unilatéralement des projets menés par l'administration. Dans le second, l'administration n'a pas les moyens d'organiser la participation effective car les pouvoirs régionaux sont tels qu'elle est incapable de rassembler les protagonistes et qu'elle est incapable de faire appliquer l'accord, quel qu'il soit. Puisque la négociation est publique, ce type d'institutions infléchit seulement le discours et l'image que chaque acteur veut donner de lui-même sans modifier leurs pouvoirs.

Il y a plus : le domaine de discussion d'une agence de bassin au Mexique est circonscrit à l'agenda fixé par le gouvernement. Il ne contribue nullement au débat global sur les enjeux et solutions vus dans leur ensemble. Les mesures pour économiser l'eau, en particulier en agriculture, ainsi que les programmes de transfert pour alimenter les villes et diminuer la pression sur le bassin, devraient être l'objet d'une discussion « intégrale » où les appuis à l'agriculture auraient dû être inclus dans cette discussion. En fait, la perversité de l'agenda, approuvé par les représentants des usagers agricoles, fut de ne discuter que des restrictions d'usage de l'eau agricole et ce, sans examiner les prélèvements illégaux et en évacuant les thèmes délicats comme celui du « gaspillage » de l'eau par les agriculteurs⁴².

Dans ces conditions, aucune responsabilisation n'était à attendre des uns et des autres. Seuls les pouvoirs ont joué et c'est celui des agriculteurs qui s'est imposé. Il ne pouvait en être autrement car les agriculteurs peuvent bloquer les routes et occuper les barrages. Sauf à appeler l'armée, la négociation était en faveur des agriculteurs qui disposent, en plus, de l'appui de la population locale. Face à un rapport défavorable des forces, les élus locaux et les gouverneurs n'ont d'autre issue que d'épauler le mouvement. Dans le cas du Lerma Chapala, l'appui a été particulièrement brutal puisque la lutte s'est transposée entre deux gouverneurs. Aucun n'a pu se poser en médiateur et chacun a pris parti pour « sa » population. Cet appui inconditionnel d'une autorité publique a confirmé les agriculteurs dans leur « bon droit » : exigeant que justice leur soit rendue, elle a radicalisé le litige.

Au-delà des facteurs contingents, le pouvoir des agriculteurs s'est imposé sans que les autorités aient pu les affaiblir ou bien les engager à améliorer leur gestion, comme ce peut parfois être le cas en France. Les justifications données par les uns et les autres étaient recevables et légitimes et c'est donc le bien commun, le lac ou les finances publiques, qui sont les perdants de la négociation. Les institutions sont également perdantes car l'échec du sauvetage du lac confirme, pour la population, l'incapacité de l'Etat à garantir les valeurs environnementales et l'application de la loi.

⁴¹ Tyrannie, parodie, façade, imposture... qualifient, chez de nombreux chercheurs, ces dispositifs.

⁴² Selon toute probabilité, le gaspillage agricole est faible quand les eaux infiltrées et de colature sont recyclées à l'aval ou par pompage dans les nappes. Le débat aurait permis de remettre en cause l'édifice conceptuel de l'administration et des ONG qui repose sur le gaspillage d'eau par les agriculteurs.

Y a-t-il un coupable dans les situations de mimétisme institutionnel ? Chaque acteur a joué son rôle de manière sincère, mais les justifications étaient locales. Personne n'a envisagé les répercussions de ses choix à long terme sur les institutions ou sur le lac. Les arguments, indéniablement vrais, sont le cache-misère des pouvoirs, et leur objectif de bien commun vise à convaincre d'abord la société absente. Les agriculteurs invoquaient en public la justice sociale et leurs droits, jamais leurs intérêts ou leur pouvoir. L'administration et les gouverneurs brandissaient le « succès » de la négociation en oubliant les clauses qui anéantissaient le traité. Le lac fut momentanément sauvé par le retour des pluies. Toute nouvelle période de déficit hydrologique rallumera le conflit dans une configuration similaire.

7. Conclusion : légitimité locale, apprentissage global et culpabilités possibles

La revue des acteurs depuis l'opinion publique jusqu'à l'exécutif montre un système qui secrète en permanence des légitimités et justifie, à l'occasion, le « bon droit », y compris celui de ne pas suivre la loi. Chacun a sa conscience et personne n'est coupable. Il ne manque qu'une légitimité globale qui montrerait à chacun que ses actions, aussi légitimées soient-elles, construisent l'état de non droit et rendent inatteignable l'action publique et le bien collectif.

Il ne s'agit pas ici de revenir sur la notion culturellement connotée de « non droit » ou sur la « pathologie » du clientélisme. Il faut d'ailleurs ignorer la réalité des démocraties occidentales pour ne pas discerner les inconséquences propres à ces régimes, le contrôle social et la fiction républicaine teintée de violence symbolique. Il faut aussi méconnaître l'histoire des luttes sanglantes qui a débouché sur l'équilibre improbable entre élite, bourgeoisie et société civile. La démocratie est agonistique et transférer un modèle formel ne sert qu'à aliéner l'élite du sud et à conduire les sociétés dans une impasse. La question de l'environnement et plus généralement de l'action publique est de revenir à l'essentiel : comment atteindre le bien collectif dans des régimes fondés sur la loyauté ? La question préalable serait de savoir si c'est possible mais personne ne pose la question et aucune réponse n'est disponible. L'exemple le plus frappant concerne les régimes occidentaux qui, issus du clientélisme et des rapports de force il y a quelques siècles, ont construit des légitimités et renforcé la cohésion sociale. L'Inde illustre de son côté le pragmatisme depuis que l'administration est moins obnubilée par le droit occidental. Dans le domaine de l'eau, elle s'appuie peu sur le droit et s'oppose aux experts internationaux. De la même manière, l'obnubilation de nombreuses administrations et scientifiques dans le monde pour les titres légaux, tel le registre public des droits sur l'eau, est plus un obstacle qu'une solution.

S'il n'y a pas de coupables, la question devient : par où commencer ? Un consensus s'établit sur les institutions et les droits d'usage : que les dispositifs légaux soient clairs, crédibles et forts. Il ne s'agit pas d'imposer une loi qui attente aux intérêts des individus, souvent les moins puissants et les plus démunis, mais de négocier des compensations effectives pour les parties affectées. Pour l'eau souterraine, des règles d'accès à l'électricité nécessaire au pompage peuvent être mises en place si les partis politiques (pour l'élaboration des lois) et les élus locaux trouvent un terrain d'entente. Pour les municipalités, la défaillance des unités de traitement des eaux usées doit être sanctionnée sur la base de la responsabilité personnelle des opérateurs et des édiles. Pour les compteurs individuels en ville, il est contreproductif d'envisager des ateliers participatifs qui débouchent invariablement sur l'argument : pourquoi moi d'abord ? Sur le long terme, outre le renouvellement de la réflexion dans le sens du bien collectif dans les régimes à base de loyauté, des contre-pouvoirs aux autorités publiques sont nécessaires pour éviter la dérive perpétuelle de l'action publique. Pour que l'opposition puisse

capitaliser des votes, les améliorations institutionnelles doivent en particulier consolider les contre-pouvoirs.

Plus immédiat pour rendre effective l'action publique, un autre maillon concerne deux acteurs un-peu-plus coupables que les autres ou, du moins, deux acteurs dont le rôle est pénalisant alors que leur attitude pourrait être plus responsable : les organisations internationales et les partis politiques. Les organisations internationales, qui font valoir une supposée neutralité, jouent un rôle douteux à différents titres. Le premier élément concerne les rhétoriques qu'elles produisent : pour être consensuelles, elles sont apolitiques. Elles sont donc inefficaces tant qu'elles ne prennent pas en compte la structure des pouvoirs locaux et le fonctionnement clientéliste des pays du sud. Une autre cause de perversité tient aux élites des pays du sud qui tirent leur modernité des rhétoriques internationales. Ces élites sont captives car leur but est de préserver leur légitimité interne et externe. Comme les organisations internationales disposent de *think tank* dont la vue globale inclut les aspects politiques du développement, elles sont coupables car elles n'informent pas les populations, en particulier dans les pays riches. Le problème majeur est que les organisations internationales ne font face à aucun contre-pouvoir en mesure de perturber un système bien rodé où tout le monde trouve son intérêt (ONG comprises) et ferme les yeux sur les évaluations biaisées des projets.

Dans le développement, le second acteur un-peu-plus coupable⁴³ concerne les partis politiques des pays du Sud. Ce n'est pas une grande surprise car les sondages ne cessent de souligner que la population n'a pas confiance en eux (au Mexique : Loaeza, 2008). Un parti étant un groupe social, ce groupe se distingue par une autorité sur la chose publique. Dans les pays où la loi régule peu l'autorité, le parti politique qui garantit une carrière à ses membres crée de fortes dépendances par loyauté et conformisme. Si, de plus, le parti veut gagner les élections à tout prix au détriment d'une ligne politique et de valeurs collectives (les partis de gauche et de droite sont à la même enseigne –Azuela, 2006), il empêche toute avancée ou innovation vers l'état de droit. Autrement dit, il pérennise le clientélisme. Et le multipartisme, dans la transition démocratique que vivent de nombreux pays ne change rien tant les relations clientélistes sont efficaces, en particulier de la part des populations bénéficiaires.

Les populations bénéficiaires des programmes sont une condition du clientélisme. Un accord éthique entre partis politiques peut être une piste pour réduire la personnalisation du développement si, en même temps, la population refuse sa dépendance. Pour le premier volet, les programmes doivent être évalués pour sanctionner ou récompenser l' élu. Pour le second, il est probable qu'il faille s'appuyer en premier lieu sur la population urbaine moins encline à l'attachement envers le pourvoyeur de dons⁴⁴.

Pour s'engager dans la direction de l'action publique efficace, un basculement conjoint de gouvernance est nécessaire dans les pays du sud. Elle passe par les apprentissages sous l'hypothèse que de nouvelles valeurs et pratiques puissent émerger. L'objectif est de passer de la légitimité locale à la légitimité générale, c'est-à-dire d'un bon droit déresponsabilisé à la conscience des conséquences politiques de son action. L'acteur clé est l'élite, tous partis, experts et administrations confondus. La légitimité est le problème majeur si elle demeure locale et qu'elle déculpabilise. Sans vision du système, chacun accuse les autres de la dérive de l'action publique. Chacun devrait connaître son « empreinte » de responsabilité pour que la société bénéficie d'une légitimité globale, que fournirait un code éthique par exemple. Mais l'application de ce dernier exige des contre-pouvoirs qui demeurent la

⁴³ On pourrait élargir la liste des « un-peu-plus coupables » à presque tous les acteurs, chercheurs inclus.

⁴⁴ La thèse est aussi défendue en psychologie (Westen, 1999)

clé de la responsabilité durable. On a vu aussi qu'une autre condition du passage du régime de légitimité locale à la légitimité globale est d'avoir un positionnement critique par rapport à la démocratie occidentale quand la loyauté crée des dépendances et déplace la loi.

Le second apprentissage est encore plus utopique que celui destiné aux élites. Car la population ne cesse d'apparaître derrière les institutions, les organisations et les élites. Versatile, contradictoire et clivable à merci, elle est la condition du comportement des autorités, des ONG et des leaders de groupes. Pour diriger, il faut se conformer et « conscience politique » pourrait être le mot d'ordre de cet apprentissage. A défaut de l'acquiescer sur les barricades réelles, c'est sur les barricades virtuelles, de la possibilité permanente de sa mobilisation que la population peut jouer son rôle de surveillance des élites (Rosanvallon 2006). C'est une autre manière de voir la république agonistique faite de tensions réelles et de combats possibles (Mouffe 1999). La question est donc de former la population aux exigences de base envers son élite, ce que peuvent faire des contrepouvoirs et une opposition institutionnalisée.

L'environnement dans les pays du sud peut être amélioré par des changements institutionnels immédiats. Mais ceux-ci ne seront durables que dans le cadre de contrepouvoirs effectifs. Ces contrepouvoirs doivent être la cause principale du développement et tous les acteurs sont invités à y participer, population incluse. Pour qu'un tel objectif mobilise au-delà des familles, communautés ou quartiers, les barricades ont été évoquées, surtout les barricades virtuelles d'institutions en mesure de faire appliquer un code éthique à l'élite. Si de prochaines campagnes électorales incluaient ce code de gouvernance, si les candidats qui le promouvaient étaient favorisés par les urnes, alors un infléchissement de la gouvernance vers une légitimité globale et vers le bien commun est possible.

o O o

- Arendt Hannah 2005 *Le Système totalitaire*, Le Seuil collection « Points / Essais », n° 307
- Azuela Antonio, 2006. *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. Mexico, Fontamara 540 p
- Baker J. 1981 *The paradox of development: reflexions on a study of local central relations in Senegal* in M.F. Lofchie ed. *The state of the Nation's Constraints on Development in Independent Africa*, Los Angeles, University of California Press.
- Bellina Séverine, Dominique Darbon, Eriksen Stein Sundstol, Jacob Sending Ole. 2010. *L'État en quête de légitimité. Sortir collectivement des situations de fragilité*. Ed. Editions Charles Léopold Mayer, 111p.
- Berry Kate A. and Eric Mollard, editors 2010 *Social Participation in Water Management and Governance: Critical and Global Perspectives*, Earthscan Publishers.
- Boltanski L., Thévenot L., 1991. *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Brun Gérard, 1985. *Technocrates et technocratie en France, 1918-1945*, Paris, Albatros
- Campbell J. 2004. *Institutional change and globalization*. 2004. Princeton Un. Press
- Chazel, François 2003, « La place du politique dans les mobilisations contestataires : une découverte progressive » in *Du pouvoir à la contestation*, Paris, L.G.D.J., p. 117-120
- Chevalier François 1986 *Créativité et tradition dans le système politique mexicain*, Cahiers des Amériques latines n°4 Paris : IHEAL Editions, 2ème semestre pp. 115-125.
- Couture Xavier, 2005 *La dictature de l'émotion - Où va la télévision ? - Essai critique sur la télévision*, Louis Audibert
- Crozier M. et Erhard Friedberg. 1977 *L'Acteur et le système*, Paris, Le Seuil
- Cubertafond Bernard, 2004 *Essai sur un despotisme postmoderne : le démo-despotisme AFRI*, volume V,

- Cusset, François. 2003 *French Theory, Foucault, Derrida, Deleuze et Cie et les mutations de la vie intellectuelle aux Etats-Unis*. Paris : La Découverte.
- David Bruno, 2010 « Vers un iconoclasme humanitaire ? », *Humanitaire*
<http://humanitaire.revues.org/index770.html>
- Davis John 1990 *Le système libyen Les tribus et la révolution* Paris Presses universitaires de France 293 p
- Draelants H. et Maroy C. 2007 *Changement institutionnel et politique publique*. *Revue de la littérature. Knowledge and Policy*
- Dubet François 1993, « Les nouveaux mouvements sociaux », Paris, PUF, coll. "in François Chazel dir, *Action collective et mouvements sociaux*", p. 61-63
- Dulong Delphine, 1994, *Mourir en politique. Le discours politique des éloges funèbres*. In: *Revue française de science politique*, 44e année, n°4:629-646.
- Dumez Hervé et Alain Jeunemaître, 2005. *La démarche narrative en économie*. Presses de Sciences Po. *Revue économique*. 2005/4 - Vol. 56
- Dupuy Jean-Pierre, 2004. « Vers l'unité des sciences sociales autour de l'individualisme méthodologique complexe », *Revue du MAUSS* 2/2004 no 24, p. 310-328.
- Fisk Terry T. Pauline Esteves Barbara Durham Madeline Esteves, 2010. *Participation of the Timbisha Shoshone Tribe in Land and Water Resource Management Decisions in Death Valley National Park*. In: *Social Participation in Water Governance and Management: Critical and Global Perspectives* by Kate A. Berry Editor, Eric Mollard Editor, Earthscan: 3-21
- Flament C 1994 *Structure, Dynamique et transformations des représentations sociales*. In *Abric Pratiques sociales et représentations* Paris Presse Universitaire de France : 37-58
- George Susan et Fabrizio Sabelli. 1994. *Faith and Credit. The World Bank's Secular Empire*, Penguin Books
- Giddens, A. 1984 *The Constitution of Society: an Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge: Polity Press.
- Godard O. 1990. *Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité : analyse de la catégorie de patrimoine naturel*. *Revue économique* 412 : 215-241
- Gramaglia C., 2008, *Des poissons aux masses d'eau : les usages militants du droit pour faire entendre la parole d'êtres qui ne parlent pas*. *Politix*, 3, 83,133-153.
- Guitrón Alberto, Eric Mollard, Sergio Vargas Velásquez, 2004, *Models and negotiations in water management. Proceedings from the Mexican experience*. IFAC Workshop on Modelling and Control for Participatory Planning and Managing Water Systems.
- Heider K.G. 1970 *The Dugum Dani, a Papuan culture in the highlands of west New Guinea*, Chicago, Aldine Pub. Cy, 334p.
- Hufty Marc, 2007 « La gouvernance est-elle un concept opérationnel ? », *Fédéralisme Régionalisme, Volume 7* : 2007 Numéro 2 - *Société civile, globalisation, gouvernance : aux origines d'un nouvel ordre politique ?* <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=635>
- Ingold Alice, 2008. *Les sociétés d'irrigation : bien commun et action collective*. *Entreprises et Histoire* 2008/150.
- Isserles Robin G. 2003 *Microcredit: The Rhetoric of Empowerment, the Reality of "Development As Usual"* *Women's Studies Quarterly*, Vol. 31, No. 3/4, *Women and Development: Rethinking Policy and Reconceptualizing Practice* 38-57
- Jaubert de Passa, 1846. *Recherches sur les arrosages chez les peuples anciens*. 6 parties, 4 volumes. Ré-éd. Coll. *Les Introuvables*. Editions d'aujourd'hui.
- Jaume Lucien, 2004. « Carl Schmitt, la politique de l'inimitié », *History of Political Thought*, XXV, n° 3, automne 2004.
- Karady Victor, 1979. *Stratégies de réussite et modes de faire-valoir de la sociologie chez les durkheimiens*, http://www.persee.fr/showPage.do?urn=rfsoc_0035-2969_1979_num_20_1_6669
- Kauffer Michel Edith F., 2005 "El Consejo de Cuencas de los Ríos Usumacinta y Grijalva: los retos para concretar la participación y la perspectiva de cuencas", en Sergio Vargas y Eric Mollard Eds. *Problemas socioambientales y experiencias organizativas en las cuencas de México*, Semarnat, IMTA, IRD, Conacyt, México: 195-218.
- Kerkvliet Benedict J. 2005 *The power of everyday politics: how Vietnamese peasants transformed national policy*

- Lafaye Claudette, Thévenot Laurent. 1993, Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature. In: Revue française de sociologie. 34-4. pp. 495-524.
- Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., 1998. Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. In: Politix. Vol. 11, N°42 :37-66.
- Lijphart A, 1984, Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries. New Haven, CT: Yale Un. Press
- Lijphart Arend, 1971 « Comparative Politics and the Comparative Methods », American Political Science Review, septembre, p. 682-693
- Lipovetsky Gilles, 1983. L'ère du vide, Essais sur l'individualisme contemporain. -Paris : Gallimard
- Loeza S. 2008 Entre lo posible y lo probable. La experiencia de la transición en México. Temas de Hoy 236p.
- Long Norman, 1994. « Du paradigme perdu au paradigme... retrouvé ? Pour une sociologie du développement orientée vers les acteurs », Bulletin de l'APAD 7, mis en ligne le 13 décembre 2007. URL: <http://apad.revues.org/2183>
- Long, N. and Roberts, B. 1984 Miners, Peasants and Entrepreneurs, Cambridge: Cambridge University Press
- London Frédéric, 2007. « La légitimité n'existe pas », Cahiers d'économie Politique 2/200753 :135-164. URL www.cairn.info/revue-cahiers-d-economie-politique-2007-2-page-135.htm
- Mancebo F. 2008. Développement durable. Armand Colin. 125 p
- Michonneau Stéphane , « Clientélisme, caciquisme, caudillisme », Genèses, 2006/1 no 62, p. 2-4.
- Migdal, Joel, 1988 *Strong Societies and Weak States: State–Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton NJ.: Princeton University Press.
- Mollard E. 2005, Les ambiguïtés du rapprochement gouvernement-ONG. Similitudes et divergences au nord et au sud. Non publié.
- Mollard E., 2006. Les Pratiques Internationales Exemplaires dans le domaine de l'eau. Qui doit apprendre ? <http://hal.ird.fr/ird-00588064/en/>
- Mollard Eric 2011 A Ristian Reading of the Development Sector with Some Options for the Future. EADI DSA Rethinkink Development. York.
- Mollard Eric et Anahí Copitzky Gómez Fuentes, sous presse. Une relecture politique du conflit sur l'eau des indiennes Mazahuas. In : Les conflits sur l'eau au Mexique.
- Mollard Éric et Lopez Eduardo, 2006 « L'instrumentalisation des ONG au Mexique en situation indienne et non indienne », *Autrepart*, 2006/1 n° 37, p. 129-148
- Mollard Eric, 2009 « Idéal démocratique et idéal environnemental : analyse comparée des pouvoirs territoriaux en France et au Mexique », Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Volume 9 Numéro 1, Consulté le 28 octobre 2011. URL : <http://vertigo.revues.org/8391>
- Mollard, E. et Vargas Velazquez, S. 2004 “Liable but not guilty”: the political use of circumstances in a river basin council Mexico. Proceedings of the workshop on Water and Politics – Understanding the Role of Politics in Water Management; Marseille, 26-27. February 2004. World Water Council, Marseille; pp. 39-50
- Mollard, E. S. Vargas et P. Wester, 2010, Social participation in the Mexican river basin organizations. A resilience of coalitions. In: Berry et Mollard. Global Perspectives of Social Participation in Water Management. Earthscan Londres
- Mouffe Chantal. 1999 Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? Social Research, Vol. 66
- Obershall, Anthony 1973, Social Conflict and Social Movements, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J, p. 118-124
- Olson Mancur, 1965. Logic of Collective Action, Harvard University Press
- Palier B., Surel Y. 2005. « Les trois « I » et l'analyse de l'Etat en action », Revue française de science politique, 55, 1, pp. 7-32
- Petit, O. et B. Corcos 2001, Appropriation Sociale du problème de gestion durable de la nappe de Beauce. Rapport final pour le Programme Interinstitutionnel de Recherches et d'Etudes en Economie de l'Environnement PIREE, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 90 p.
- Poncin Emmanuelle, 2011. Performing Development: Community-Driven Development Discourse and Interventions. EADI/DSA Rethinking Development, York.

- Rosanvallon, P., 2004. Le modèle politique français, la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours, Paris, Le Seuil, 462 p.
- Salles Denis, 2006. "Les défis de l'environnement - Démocratie et efficacité". Editions Syllepse
- Théret Bruno, 2000 « Nouvelle économie institutionnelle, économie des conventions et théorie de la régulation : vers une synthèse institutionnaliste ? », La lettre de la régulation, n°35, décembre 2000, pp. 1-5
- Thuo, Simon, Garayo, Iñaki Urrutia, Serrentino, Carlos María, Mollard, Eric, Léville, Hervé, Nepal, Santosh. 2009. Experts address the question: Is IWRM implementation possible without strong regulatory, participatory and incentive frameworks at the river-basin level? Natural Resources Forum 331: Blackwell Publishing Ltd: 87-89
- Warman, Arturo 1975 Los campesinos: Hijos predilectos del régimen - 4a ed. México: Nuestro Tiempo
- Westen Drew. 1999. Psychologie: Pensée, cerveau et culture. Wiley ed.