



HAL
open science

Jeux de pouvoir dans les négociations environnementales : le cadre analytique de la gouvernance à partir du cas mexicain

Eric Mollard

► **To cite this version:**

Eric Mollard. Jeux de pouvoir dans les négociations environnementales : le cadre analytique de la gouvernance à partir du cas mexicain. 2008. ird-00588071

HAL Id: ird-00588071

<https://ird.hal.science/ird-00588071>

Preprint submitted on 22 Apr 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.

Jeux de pouvoir dans les négociations environnementales

Le cadre analytique de la gouvernance à partir du cas mexicain

Eric Mollard¹

Avec la participation sociale, l'environnement, le développement durable, la décentralisation et bien d'autres notions, la gouvernance caractérise l'époque actuelle. Plus particulièrement, la gouvernance résume une philosophie pragmatique de l'interaction sociale qui ne dépend pas exclusivement des organigrammes, dispositifs législatifs et appareils institutionnels. Le succès de la notion repose toutefois sur une double acception : moyen d'analyse des décisions collectives, d'une part, et norme pour l'action, comme la bonne gouvernance de la Banque mondiale l'a incarnée, d'autre part.

D'un côté, la gouvernance est la boîte noire des processus qui relient décideurs et population (Alexander, 2001). Le concept s'est imposé à partir du moment où la population a compté dans les décisions publiques davantage que sous le dirigisme des régimes passés. Elle s'applique à un système d'objets, d'acteurs et de représentations que formalisent les cinq points du cadre analytique de Marc Hufty (2007) qui, aux acteurs et processus, ajoute un problème, des normes et des points nodaux. D'un autre côté, la norme « gouvernance » n'est pas isolée dans le paysage mondial, mais s'inscrit dans des doctrines et référentiels de plus en plus documentés comme la gestion intégrée des ressources ou les best practices. L'ensemble fait système et la métaphore du « trou noir » n'est pas exagérée pour rendre compte d'une hégémonie qui capte l'attention des décideurs au point que la norme pour l'action occulte les fonctionnements réels et marginalise l'analyse.

Après les idéologies passées, la période contemporaine est devenue pragmatique (Clayes-Mekdade, 2006). Si sa légitimité est relativement bien assurée par un mécanisme que nous précisons, le système normatif international (le trou noir) soulève par lui-même le problème de sa gouvernance : quels acteurs construisent les normes, selon quels principes et sur quelle base scientifique, quelle efficacité en résulte-t-il ? Le bon sens sur lequel il s'appuie a des limites quand les doctrines sont a-historiques et apolitiques, quand les scientifiques sont chichement conviés à leur création et quand les résultats des programmes de développement ne sont pas meilleurs qu'auparavant. Pour comprendre cette situation un peu paradoxale, le système normatif doit faire l'objet d'une analyse de « gouvernance » et deux raisons se conjuguent pour appliquer le cadre analytique : la gouvernance internationale est liée à la gouvernance locale (par exemple les doctrines sont utilisées par les acteurs pour se construire une légitimité locale), d'une part, et le cadre analytique sera renforcé s'il s'applique à des gouvernances multi-niveaux. De plus, les doctrines renforcent le système des apparences quand la bonne volonté pour l'action tend à occulter les intérêts et les résistances sociales, quand l'état de droit est en partie une fiction et quand le discours des acteurs reflète

¹ Institut de Recherche pour le Développement, UMR GRED, Montpellier. Eric.Mollard@ird.fr

imparfaitement leurs pratiques. Puisque ces discours n'évoquent jamais l'intérêt des acteurs ni leurs pouvoirs, c'est, conclut le système normatif, que les pouvoirs sont un épiphénomène.

Il convient de déconstruire le système des apparences pour révéler les mécanismes sous-jacents, en particulier les pouvoirs. Ceux-ci sont au cœur des gouvernances mais une part d'entre eux reste dans l'ombre non seulement par les mécanismes indirects, mais aussi par les doctrines, les normes, les discours et différentes formes de coalitions. Le cadre bien réglé et l'harmonie qui se dégage des normes, institutions et conventions finissent par faire oublier les pouvoirs qui les ont érigés, qui les font fonctionner et qu'elles occultent. Notre thèse contredit les théories qui donnent la priorité aux institutions (Sangmpam, 2007). Pour mettre en évidence le double enjeu du pouvoir réel et de l'apolitisme apparent, le cadre analytique repose, dans une première étape, sur les cinq points mentionnés (acteurs, normes, etc.) pour privilégier, dans une deuxième étape, les processus dont la nature variée requiert la convergence interdisciplinaire. Ceux-ci signalent le décalage entre discours et pratiques et soulignent les diverses manifestations des pouvoirs. La troisième étape vise à particulariser le système des apparences et la réalité des ressorts politiques (régulation des pouvoirs sociaux) au sein de l'action publique et, au-delà, d'une société. La première partie discute l'intérêt des quatre premiers points du cadre analytique sur la base de la gouvernance environnementale mexicaine. La seconde insiste sur les processus en articulant le système normatif international et les gouvernances territoriales.

I. La gouvernance environnementale au Mexique

Un modèle de gouvernance adaptable à une gamme étendue de situations requiert d'ouvrir la palette des possibles avec une boîte à outils polyvalente. Pour une situation particulière, l'ouverture du cadre analytique est également nécessaire car les acteurs et les problèmes ne sont pas toujours donnés à l'avance. L'élargissement méthodologique et conceptuel est rendu par le terme de « jeu » et ses diverses connotations : mise en relation générale, règles du jeu, jeu de miroirs et « jeu avec la règle » (Lascoumes et al, 1996).

1. Le problème environnemental

Dans le secteur de l'environnement, les problèmes sont faciles à identifier a priori quand ils sont sensibles. La disparition des lacs, la pollution des cours d'eau, la difficile protection des aires protégées ou le mitage des forêts font partie du domaine sensible plus que l'alarme lancée par un panel de spécialistes et relayée par les militants sur les atteintes à la biodiversité ou le réchauffement climatique. La visibilité entraîne plusieurs conséquences. D'abord elle facilite l'évaluation de l'action publique du fait d'une référence accessible à tous sur l'évolution de l'état du milieu. Elle introduit aussi l'acteur/objet « opinion publique » avec laquelle les autorités ou les autres acteurs doivent composer. L'opinion n'exerce toutefois pas la même influence sur les élus si le pays est industrialisé ou en développement, ce qui amène à incorporer dans la méthodologie le cadre des interactions sociales. Enfin, les difficultés récurrentes pour résoudre une crise environnementale peuvent, du fait de l'inefficacité visible des actions, produire un rejet dans l'opinion et accentuer la crise de légitimité envers l'autorité publique. Le type d'autorité (présence en cas de gouvernance territoriale et absence en cas de crise supranationale par exemple -Theys, 1997) et son niveau de légitimité précisent aussi le contexte du problème environnemental. Dans ce papier nous nous focalisons sur les crises environnementales sensibles et territoriales dont trois aspects ont des implications politiques :

- Visibilité des crises environnementales (les lacs ou les forêts disparaissent)
- Forte demande sociale (associée à une « hyper-sensibilité » environnementale de l'opinion)
- Expérience de la participation sociale dans la plupart des pays.

Au Mexique, la crise environnementale touche tous les domaines : eaux de surface, eaux souterraines, gestion urbaine, pollution, forêts, aires protégées, littoral, etc. Il a été reconnu précocement que la crise de l'eau est une crise de gouvernance (GWP, 2000 ; UNDP, 2006) où les réformes et les gestions volontaristes butent sur des phénomènes sociaux. Pourtant, ce ne sont pas des « **solutions de gouvernance** » qui sont données aux **crises de gouvernance** car on continue à privilégier les programmes techniques et les réformes économiques et institutionnelles suivant les doctrines internationales. En conséquence les efforts consentis restent souvent sans effets notables sur l'environnement dont l'état ne cesse de se dégrader (pour la France : Salles, 2006).

Focaliser l'approche d'une gouvernance sur un problème est donc doublement pertinent : parce que de nombreux pays sont confrontés à l'incapacité chronique à réduire les crises environnementales malgré les réformes (participation sociale, décentralisation, institutions environnementales) et les financements (économie d'eau, reforestation, aires protégées, etc.) ; et pour l'avantage heuristique que procure l'analyse d'un problème clairement défini a priori plus que ne le ferait une étude de conflit ou de territoire. Le problème environnemental visible, dont l'évaluation est aisée, facilite l'examen des dysfonctionnements en série dans l'application des réformes environnementales. Les difficultés d'aboutissement de la meilleure volonté publique et les anomalies en cascade illustrent la fracture entre la loi et la réalité sociale. Les dysfonctionnements peuvent alors être inventoriés, comparés et évalués pour jeter les bases d'une théorie de la gouvernance. Ce type de recherche devrait déboucher sur de nouvelles lignes de solution aux crises environnementales, en particulier des « solutions de gouvernance » en rapport avec la démocratie, ses déficits ou ses limites.

2. Les points nodaux

Dans la méthodologie de la gouvernance en cinq points, Marc Hufty (op.cit.) propose le point nodal. C'est une interface sociale, formelle ou informelle, qui facilite l'observation des processus. Dans le cas de l'environnement, les points nodaux initiaux sont donnés a priori du fait de négociations participatives. Dans ce cas, les forums officiels (agences de bassin) sont un lieu d'observation et de révélation des conflits et de mécanismes majeurs. Toutefois, le dépouillement d'archives et la conduite d'entretiens dans le cadre d'une négociation officielle sont insuffisants pour aller au-delà du système des apparences. Les mécanismes de pouvoirs demeurent hors de portée, tout comme les dynamiques identitaires. A suivre les discours, le risque est grand de privilégier un acteur au détriment d'un autre (Mollard et al, à par.).

Tout conflit est moins l'opposition d'un bon contre un méchant qu'une construction élaborée par tout le système d'autorités et de doctrines. Poursuivant une stratégie, chaque acteur élabore ses outils d'attaque ou de défense dans le temps jusqu'au moment où le système d'apparences devient une référence collective. Il se coupe alors des pratiques sociales même si ce système n'est jamais en contradiction avec les stratégies initiales. Drapé dans un « costume neuf de légitimité », chaque acteur voit sa marge de manœuvre réduite, laquelle est

souvent plus étroite que ce que l'on peut en penser. Pour un groupe social, son histoire, son leadership et ses références collectives par rapport à une territorialité et un contexte perçu et reconstruit mentalement doivent être examinés. Pour l'administration elle est difficile à pénétrer du fait d'une culture du secret. Quant aux hommes politiques, une ethnologie au-delà des journaux peut donner quelques clés de fonctionnement sur leurs agissements particuliers et généraux. Les possibles dysfonctionnements identifiés à ce niveau, comme une réunion secrète, ne peuvent être interprétés qu'au prix d'une comparaison avec d'autres situations, parfois dans d'autres pays. Comme on le devine, une méthodologie de la gouvernance doit incorporer le temps court et long, le changement d'échelle et des comparaisons, ceci en plus de l'approche systématique des processus et des acteurs pour éviter de colporter le discours dominant qui fustige un acteur particulier, souvent un bouc-émissaire.

3. Les acteurs

Le cadre analytique de Marc Hufty propose de caractériser les acteurs en distinguant le réel (statut, pratiques, impact) et les discours. Cette première étape qui s'attache aux pouvoirs apparents (ressources contrôlées, pouvoir et vouloir) est complétée par une seconde où sont examinés les processus par lesquels d'autres pouvoirs se manifestent. La catégorisation des acteurs en deux étapes est tout à fait adaptée à la situation mexicaine. Elle est ramenée ici à trois catégories majeures avec, en premier lieu, les gouverneurs qui incarnent la catégorie des hommes politiques. Comme aucun des trois types n'agit de manière monolithique, le déroulé des négociations nuance cette simplification quand cela s'avère nécessaire.

- Au Mexique, le pouvoir des gouverneurs s'est considérablement accru avec la décentralisation et le pluripartisme sans que des contrepouvoirs n'aient été imaginés. Certaines de leurs décisions sont peu nuancées et on assiste au retour d'un certain populisme à l'échelle territoriale (contrôle politique des groupes locaux). Dans les controverses environnementales opposant plusieurs états, les gouverneurs défendent les groupes constitués dans leur entité au point de radicaliser les négociations et d'initier un conflit d'autorités (états du Jalisco contre Guanajuato, ou Chihuahua contre Coahuila).
- La deuxième catégorie d'acteurs concerne l'appareil fédéral qui reste central malgré les tentatives de déconcentration. L'administration dispose de ressources financières conséquentes mais contrôle mal les usages illégaux de l'eau ou des territoires. Le personnel de haut niveau est instable du fait des pressions politiques et ceux de niveau intermédiaire sont sous l'influence officieuse des gouverneurs. Il arrive que les administrations étatiques de l'eau sous la responsabilité des gouverneurs entrent en conflit avec l'administration fédérale.
- La troisième catégorie d'acteurs concerne les groupes organisés, tels les agriculteurs qui sont structurés autour de la gestion de l'eau. Comme la tradition syndicale s'est effilochée avec la quasi-disparition des syndicats inféodés au parti unique de l'époque précédente, ces groupes sont essentiellement territoriaux en pouvoir et en idéologie.
- La catégorie des acteurs secondaires concerne quelques ONG écologistes disposant d'un certain pouvoir de mobilisation des médias mais qui ne sont pas toujours indépendantes des hommes politiques. Les présidents municipaux peuvent jouer un

rôle à l'occasion, ainsi que, indirectement, l'opinion publique et les médias qui s'intéressent de plus en plus à l'environnement (Cairé et al., 2003).

Tableau 1 : Statut, pratiques et discours des acteurs environnementaux au Mexique

| Acteurs | Administration | Gouverneurs | Usagers agricoles |
|----------------------------|---|---|--|
| Caractéristiques | | | |
| Ressources contrôlées | Détient les pouvoirs sur le papier Contrôle les organisations participatives (agence de bassin, etc.) | Membre des agences de bassins Signe les traités environnementaux Programmes et administration étatiques, influence sur l'administration fédérale Rôle sur les lois (préservent leur pouvoir) | Lobbying auprès du gouverneur Reçoivent appui technique et financier Groupe organisé et violence possible |
| Croyance | Bien commun par la rationalité technique, le progrès économique et l'équité sociale Gestion intégrée des ressources | Paix sociale comme objectif Faible engagement de la population dans l'environnement (économie>>>environnement) Pragmatisme électoral | Croient dans l'environnement mais défendent leurs Intérêts Discours légitimant sur économie régionale et pauvreté Méfiance envers les institutions Nécessité d'actions unitaire malgré sous-groupes |
| Action | Devrait contrôler les usages Programmes gouvernementaux Information hydrologique Règlements des nouvelles lois | Programmes populistes pour Influencer les groupes sociaux Contre-expertise dans les agences de bassin | Négociation des programmes gouvernementaux Mouvements sociaux (occupation de barrages) |
| Impact | En apparence, coupable des dysfonctionnements | Radicalise les négociations | Serait coupable de la crise par gaspillage et sur-concession Pouvoir social fort du fait des liens avec gouverneur |
| Responsabilité réelle (RR) | En fait dépendance directe de la sphère politique Arrogance qui est alors critiquée par tous | Malgré une faible responsabilité sur le papier, influencent l'administration et les groupes sociaux (rôle majeur faute de contrepouvoir) | RR dans la crise : mal connu, peut-être faible RR dans le blocage des négociations |
| Champ d'intervention | Officiel Nombreux rôles Flexibilité vis-à-vis de la loi | Programmes d'appui Négociateur dans les agences de bassin | Leaders liés à politiques Turbulences sociales |

| | | | |
|----------------|---|--|---|
| Positionnement | Multiplie les plans de gestion Si échec, faute aux agriculteurs à éduquer Négociation réelle si tiers est puissant (agriculteurs) | Privilégie l'intérêt local (industrie, citadins, agriculteurs) contre toute atteinte (dont environnement) Vision à court terme (électorale) | Recherche unité (amont/aval, illégalité) Défend l'idée d'un lac qui varie naturellement après remplissage des barrages |
|----------------|---|--|---|

Les attributs du tableau 1 distinguent ce que les acteurs sont supposés faire de par leur statut formel et ce qu'ils font réellement de par leur pouvoir réel. On reviendra dans le chapitre suivant sur l'inversion complète de la hiérarchie formelle des pouvoirs relatifs quand on introduit les processus de dépendance, d'absence de contrepouvoirs et le système des apparences (coalition, discours, normes).

Par exemple, le rôle officiel des gouverneurs (colonne centrale du tableau) se limite à l'élaboration et à la ratification des traités environnementaux. En fait, ils jouent parallèlement sur les lois fédérales par leur influence dans les partis politiques pour, à travers des amendements mineurs, influencer sur une négociation locale. Surtout, ils contrôlent officieusement l'administration et les groupes locaux, les premiers en faisant évincer des fonctionnaires trop zélés et les seconds par l'appui clientéliste aux demandes de subventions. Leurs moyens d'action les plus efficaces passent par ces influences de nature diverse, ce qui est d'autant plus facile qu'ils font face à des contrepouvoirs inexistantes. Leur appréciation des situations locales et leurs croyances jouent donc un rôle important même si elles peuvent être erronées. Des chercheurs ont ainsi montré que les gouverneurs et leurs conseillers sous-estimaient les attentes environnementales dans leur état (Mollard et al, 2004). Enfin, la croyance partagée avec les préfets en France (Lascoumes, 1995) depuis l'affaiblissement des régimes autoritaires et l'avènement de la télévision est celle dans les vertus de la paix sociale. Au Mexique, elle passe par la réactivation des dispositifs clientéliste malgré le pluripartisme.

L'identification des pouvoirs comme facteur à part entière de la décision publique dépasse le modèle standard qui circonscrit l'analyse de gouvernance aux apparences et stipule en conséquence une réduction de l'administration et un accroissement de l'information et de la participation (Mollard et al, à par.). Le déroulé d'une négociation montrerait aussi que le pouvoir ne s'exprime pas à tout instant, mais plutôt quand l'occasion se présente, ce qui a conduit Marc Hufty à proposer une seconde grille de caractérisation selon pouvoir et vouloir des acteurs. Cette grille illustre la dynamique de construction d'identité, d'unité et de discours au sein d'un groupe. Dans cette dynamique, des scissions sont inévitables comme ce fut le cas des cinq gouverneurs de l'agence de bassin Lerma Chapala. Au départ, ils se partageaient en deux groupes : deux gouverneurs en conflit et 3 indifférents à la controverse. A l'approche de la signature d'un traité environnemental, la configuration a évolué en particulierisant deux gouverneurs parmi les indifférents quand le facteur « parti politique » est entré en jeu.

4. L'écart à la norme

Les normes consistent principalement en règles du jeu et en institutions, ainsi qu'en métarègles qui définissent ces dernières². Les métarègles introduisent de facto les pouvoirs

² Les normes incluent le droit mais aussi les coutumes, les règlements tacites ou des aspects informels partagés dans une population. Elles incluent les normes internationales ainsi que les doctrines. Les institutions sont également formelles et informelles (un groupe organisé ou un clan par exemple).

qui édictent les règles et ceux qui devraient les faire appliquer. La relation entre règles et pouvoirs a été l'objet d'une vaste littérature. C'est le cas des travaux de Ftaïta (2006) dans les oasis où l'institution de gestion de l'eau, souvent ancienne, précise et « harmonieuse », est assujettie à des pouvoirs forts qui s'expriment matériellement par les épisodes de conquête brutale et symboliquement par des rituels privilégiant les notables. Plus généralement, la prépondérance des pouvoirs est niée par le credo libéral de la modernisation (Huntington, 1968) et du néo-institutionnalisme. A la suite des économistes soulignant la conditionnalité d'institutions fiables pour que les prêts internationaux soient efficaces, ont été avancées des doctrines de « bonnes » institutions et de « bonne gouvernance ». Cependant, ce credo idéologique n'a cessé d'être combattu avant même que soit donnée la preuve de son inefficacité après des décennies d'aides. En particulier, les politistes se sont efforcés de démonter l'économisme normatif en identifiant les conditions sous lesquelles les institutions fonctionnent et leurs relations avec la distribution des pouvoirs dans une société. Le domaine environnemental se prête particulièrement à ce type d'analyses (pour la France : Lascoumes et al, 1998 ; Clayes-Mekdade, 2003 ; Salles, 2007). Les difficultés chroniques d'application de la loi renvoient aux « passes du droit³ et aux passe-droits » (Lascoumes et al, 1996) en relation avec l'asymétrie des pouvoirs. Si on ajoute la corruption et le populisme, les passe-droits deviennent la règle. Dans les pays en développement, Sangmpam (op.cit.) invoque le fait que l'élite politique ne détient pas suffisamment de pouvoirs pour gouverner, ce qui montre la difficulté à identifier les détenteurs du pouvoir réel et, corrélativement, soulève les questions : quelle part de fiction entretient la norme ? Comment l'élite de ces pays se maintient-elle malgré des institutions faibles ?

La règle du jeu exige une certaine flexibilité dans son application, d'abord parce que le droit est matière à interprétation, ensuite parce que, entre application du droit et paix sociale, les élus privilégient la seconde. La flexibilité nécessaire à la gouvernabilité génère donc des contradictions. Pour s'en convaincre, il suffit de s'interroger sur les secteurs où la loi est moins bien appliquée. La thèse des pouvoirs relatifs est en mesure d'éclairer ce constat.

La flexibilité dans l'application d'un règlement est réduite ou est supposément mieux contrôlée quand l'Etat de droit est plus affirmé. Davantage de contre-pouvoirs produit la « régulation croisée », par exemple entre filières politiques et administratives (Crozier et Thoenig, 1975). Les raisons qui font qu'un secteur est soumis davantage à l'exercice de la loi sont variées. La première concerne la population cible. Quand il s'agit d'individus isolés, aussi nombreux soient-ils comme pour le code de la route, la sanction est appliquée (sauf corruption). Il faut que les pratiques individuelles soient contrôlables, ce qui n'est pas toujours possible dans les pollutions agricoles diffuses ou les usages illégaux de l'eau qui donnent aux usagers fautifs une parcelle de pouvoir relatif. La deuxième raison a trait à l'incapacité à contrôler des usages fautifs par défaut de moyens de contrôle donnés à l'exécutif, par absence de délation ou pression communautaire ou, une fois de plus, par la corruption des fonctionnaires. La troisième raison concerne le manque de volonté voire l'incapacité du pouvoir public à s'imposer face aux pouvoirs sociaux. Derrière les groupes sociaux, se profile

³ Les « passes du droit » concernent la flexibilité du droit ou bien ses contradictions que peuvent exploiter les acteurs les plus compétents en la matière.

le législateur. En effet, l'Etat doit veiller à la paix sociale. La flexibilité par rapport au droit est donc nécessaire avec le risque que cette flexibilité serve des intérêts particuliers⁴.

Plus généralement, l'impuissance de l'autorité publique est fixée par le cadre des luttes sociales. Tout groupe organisé peut se révolter contre une mesure qui altère ses intérêts⁵. La justification fournie à la révolte est d'un intérêt limité pour l'observateur quand elle est construite de manière circonstancielle sur le droit positif (droits du groupe) ou le droit naturel⁶. L'intérêt public de la réforme peut donc être facilement contourné. En revanche, la pratique sociale peut être pénalisante. Par exemple, les agriculteurs bloquent les barrages, les routes et par conséquent l'économie régionale (occupation de barrages et de routes) ; s'ils ont accès aux médias, ils invoquent la pauvreté, l'économie régionale, leur droit antérieur sur l'eau, etc. Face à la mobilisation, le législateur est tenté d'imposer sa volonté mais il est avisé de privilégier la négociation quand l'opposition s'organise. Les industriels peuvent faire pression sur les hommes politiques pour préserver l'économie. Si l'escalade est inévitable et sauf calcul politique, tout est mis en œuvre pour éviter les débordements vers la résistance civile. Au-delà, un régime militaire peut préserver le statu quo avant d'être balayé par une force ou une autre. Pour éviter une fuite en avant aux conséquences incalculables, la paix sociale⁷ puis le maintien au pouvoir sont les objectifs prioritaires avant celui d'appliquer la loi. Aussi le droit de grève, comme toutes normes ou institutions et malgré les incertitudes politiques de son usage futur, est-il à la fois le résultat d'un pouvoir, l'institutionnalisation des fractures sociales et le maintien de la structure des pouvoirs. L'harmonie sociale garantie par des lois légitimes est, pour partie, une apparence derrière laquelle les rapports de force demeurent. L'Etat de droit serait moins qu'un mythe : il serait d'abord la capacité à mettre en normes l'asymétrie sociale sous couvert de discours sur l'égalité ou la justice et des artifices du droit naturel !

Même les régimes autoritaires négocient pour éviter l'escalade et la perte de contrôle, bien qu'ils préfèrent l'opacité. Les normes sont en partie la face légale d'un ensemble de processus visant à préserver l'ordre établi. Elles sont secondées par des mécanismes de cooptation et le populisme territorial (ou saupoudrage de programmes gouvernementaux pour se garantir les faveurs de la population). Composer avec les pouvoirs est nécessaire quand le pouvoir de nuire à l'économie et à l'élite s'organise⁸. Dans ce cadre, la gestion des groupes sociaux (lutte des classes, turbulences communautaires, gestion corporatiste ou protection de l'environnement) distingue plus en degré qu'en nature les PED. Pour l'Amérique latine, Aylwin (1998) souligne la faiblesse de l'état de droit, une démocratie artificielle et la corruption endémique, trois caractéristiques qui découlent de l'apparente contradiction entre la faiblesse des contre-pouvoirs institutionnalisés et l'importance des pouvoirs organisés. Ces groupes qui se structurent autour d'intérêts immédiats (plus que d'idéologies malgré la

⁴ « Il faut qu'une constitution soit courte et obscure. Elle doit être faite de manière à ne pas gêner l'action du gouvernement » écrivait Napoléon 1^{er}.

⁵ Un groupe organisé peut aussi imposer une loi, soit par appui électoral dans le cadre d'une majorité, soit par la lutte dans le cas de l'opposition.

⁶ Un pouvoir n'est pas souvent l'objet d'un principe de légitimité ou d'une justification. Au sein d'un syndicat, tous les recours à la grève ne sont pas justifiables, même si le droit naturel et le droit positif (acquis sociaux) offrent une gamme élargie de justifications (pour la catégorisation de l'argumentation : Boltanski et Thévenot, 1991).

⁷ En France : Lascoumes et Le Bourhis, 1998.

⁸ « La loi n'est qu'un traité de paix provisoire entre forces antagonistes » (G. Ripert cité par Lascoumes, 1995).

puissance de ces dernières, telle la lutte des classes) deviennent l'objet de manipulation de la part de l'élite, comme ce furent le cas des syndicats inféodés à un parti unique. Ils requièrent que la loi soit appliquée avec prudence.

Si l'administration ne parvient pas à trouver un accord avec les agriculteurs, usagers de l'eau ou écologistes⁹, le conflit passe à la police et à la justice. Pour éviter à l'exécutif d'encourir le risque d'une position en première ligne, l'administration est la première à contrôler les débordements sociaux à condition de sortir du cadre légal. Aussi, sous la responsabilité des hommes politiques, gère-t-elle partialement les programmes de développement en favorisant les secteurs turbulents et en prenant partie pour les détenteurs des pouvoirs territoriaux. Par exemple au Mexique, les périodes de pénurie d'eau ont conduit à des drames sanglants dans les périmètres irrigués, ce qui a poussé l'administration à appuyer les groupes d'agriculteurs les plus puissants en dépit de l'équité et du droit prévus par la loi. D'un autre côté, les hommes politiques qui connaissent la fragmentation clanique de leur société et la propension des groupes à exclure sont prudents dans l'octroi de pouvoirs décentralisés ou participatifs. Quand la violence sociale est sous-jacente, le rôle de l'administration est crucial pour l'ordre établi. Le risque extrême sert en permanence de toile de fond politique. La violence et l'impératif de paix sociale sont la limite implicite à toute négociation ; c'est une connaissance mutuelle des pouvoirs qu'ont les acteurs des uns des autres.

La première leçon pour la méthodologie de la gouvernance est que « ne commande pas nécessairement celui qui gouverne ». Si le traitement politique des groupes sociaux est similaire sous les différents degrés de l'Etat de droit, la violence est exacerbée dans les PED où l'escalade est rapide du fait de groupes qui s'agrègent par rumeurs, clanisme ou religiosité. Par conséquent, l'étape administrative du traitement populiste des controverses sociales y est plus développée d'autant plus que sa dépendance assujettit l'administration à des coalitions avec la sphère politique et, au-delà, avec les notables¹⁰ et les groupes sociaux. Malgré la fragmentation initiale des pouvoirs, qui devrait faciliter la participation sociale et l'expression de valeurs antagonistes, la coalition classique (hommes politiques, administration et agriculteurs associés parfois aux entreprises de construction et aux chercheurs) surdétermine l'action publique et exclut les alternatives.

La deuxième leçon est que les normes sont à considérer en rapport avec les pouvoirs qu'elles sont supposées encadrer. Elles peuvent canaliser les comportements, mais peuvent aussi ne pas être appliquées ou n'être appliquées que lorsqu'elles favorisent un groupe de pouvoir. Les apparences sont trompeuses car l'acteur qui incarne la norme, à savoir l'administration, agit sous l'influence de la sphère politique qui, elle-même, est soumise aux intérêts territoriaux non seulement par intérêt de classe, mais aussi pour préserver l'ordre établi. Une administration dépendante non seulement applique peu la loi pour garantir la paix sociale mais aussi sert de bouc-émissaire commode aux critiques qui, en se focalisant sur l'administration, épargnent le gouvernement. De la même manière, ces coalitions occultent les détenteurs du pouvoir réel : « coalition de dépendance » qui s'applique aux institutions faibles malgré les prérogatives légales octroyées à l'administration, et coalition d'intérêts quand la paix sociale rend la négociation avec les pouvoirs plus intéressante pour l'élite.

⁹ Quand l'eau était abondante, de nouveaux barrages et l'extension de l'irrigation étaient un puissant pacificateur en même temps qu'un moyen de rendre redevables et de contrôler les populations.

¹⁰ Le notable est le médiateur coopté entre l'Etat et un groupe territorialisé. En Amérique latine, l'Etat lui octroie pouvoir de coercition et aides à redistribuer (cacique).

Même si la structure des pouvoirs, qui n'est pas donnée a priori du fait des apparences, rend prévisible l'issue d'une décision publique, les modalités de la négociation sont imprévisibles. L'imprévisibilité des modalités dépend de l'improvisation des acteurs, qui ne découle pas seulement des cartes en main (les ressources) ou de l'art du jeu, mais des libertés construites par rapport aux règles. Par exemple les règlements peuvent être modifiés en cours de route pour forcer le résultat d'une négociation¹¹ ou, plus simplement, un pouvoir suffisamment fort peut imposer son potentiel de nuisance. D'autres aspects rendent l'issue imprévisible : le nombre changeant des acteurs au cours de la négociation, leur dose d'imagination et le décalage entre discours et pratiques. Il n'y a rien de complexe, de pervers ou de « wicked » comme les planificateurs se plaisent à qualifier ce qui est l'incompréhension du décalage de leurs approches top-down avec la réalité politique. La réalité du recours à la force est simplement cachée et apparaît indirectement du fait de la médiatisation par les normes. Comme la nécessité de paix est aujourd'hui plus marquée que dans les régimes antérieurs, la démocratie ouverte favorise les groupes qui sont davantage en mesure de forcer la pyramide sociale à s'ajuster à leur pouvoir relatif.

5. Les processus

Comme on vient de le voir, les processus sont à la fois utiles et inutiles dans l'analyse d'une gouvernance : inutiles dès que l'on a identifié l'asymétrie des pouvoirs ; utiles car ils sont les mécanismes par lesquels s'expriment les pouvoirs relatifs. Ces mécanismes ne sont pas toujours aisés à découvrir. Plus l'autoritarisme est élevé, plus la négociation est opaque et plus les points nodaux et les processus sont inaccessibles. Délicate à conduire dans les pays autoritaires, l'analyse est facilitée avec la participation sociale qui éclaire les boîtes noires officielles et crée souvent un climat de confiance propice à la transparence ailleurs.

La comparaison, l'inventaire, la systématisation et l'approche multiscalair des mécanismes sont la base d'une théorie de la décision environnementale et d'une méthodologie de la gouvernance. Les processus font la différence entre les modèles standards de gouvernance, qui s'appuient sur les apparences sans les déconstruire, et le modèle enrichi par les processus de pouvoir. Le caractère essentiel de la prise en compte de ces derniers dans l'analyse des gouvernances m'amène à leur consacrer le chapitre suivant.

II. Discussion des cadres analytiques et interprétatifs

La caractérisation des acteurs en termes de statut formel (hiérarchie légale) et de pouvoirs (par les processus) souligne une divergence prometteuse pour interpréter des décisions collectives. Pourtant, elle est insuffisante car les normes, les doctrines, les discours et les coalitions peu visibles forment un ensemble suffisamment cohérent pour que les accusations portées sur une catégorie d'acteurs semblent logiques. L'administration focalise souvent les mécontentements ou bien c'est le cas d'un groupe particulier qu'il resterait à « éduquer ». Or, il n'est pas acquis qu'un tel coupable existe quand tout le système social génère les dysfonctionnements d'autant que cette partialité évacue les pouvoirs en jeu.

¹¹ Dans le cas du Lerma Chapala, les trois façons de modifier les règles sont les suivantes : demande d'un nouveau membre représentant l'environnement pour modifier l'équilibre des voix, tentative d'établir une juridiction étatique sur les eaux et donc les barrages –qui sont fédéraux, et modification de la loi fédérale de l'eau.

Pour évaluer le déficit de régulation des pouvoirs au sein d'une gouvernance, l'inclusion des processus est indispensable. Pour chaque acteur, la confrontation des discours et des pratiques et l'examen des légitimités construites sur différentes échelles soulignent la dimension politique derrière le rideau des cohérences au point d'inverser les conclusions sur les détenteurs réels du pouvoir, sur d'éventuels responsables des dysfonctionnements démocratiques et environnementaux et sur les solutions à préconiser.

1. Les processus

Nous distinguons deux sortes de processus : ceux qui contribuent à imposer tant les idées de crises que les solutions normatives, et ceux par lesquels se manifestent les dysfonctionnements de l'action environnementale¹². La déconstruction de la cohérence apparente, que renforce le système normatif multiscalair, éclaire l'apolitisme ambiant.

a. Le système normatif multiscalair

Le système normatif multiscalair (SNM) est l'ensemble partagé et cohérent des principes (et des processus qui les imposent) qui circulent entre le terrain et les instances nationales et internationales sur l'ampleur des crises environnementales et sur les solutions à mettre en place. Comme l'ont définie les psychologues sociaux (Flament et al, 2003), il s'agit d'une représentation sociale validée par morceaux et légitimée par croisement d'échelles et par une contribution scientifique minimale. S'imposant à tous, les idées se structurent peu à peu et même se dévoilent davantage dans le libéralisme ambiant. Aussi décentralisation, information, participation, transparence, accountability, lutte contre la corruption, gestion intégrée, best practices, justice... deviennent-elles hégémoniques quand la plupart des acteurs y adhèrent. De moins en moins discutées, elles bloquent par leur normativité les actions efficaces et verrouillent les interprétations.

Les doctrines ne sont pas nouvelles et Pierre Bourdieu (1997) stigmatisait « l'économisme [qui] déresponsabilise et démobilise en annulant le politique et en imposant toute une série de fins indiscutées, la croissance maximum, l'impératif de compétitivité, l'impératif de productivité, et du même coup un idéal humain, que l'on pourrait appeler l'idéal FMI ». La différence avec la période actuelle est le désintérêt envers le débat économique et la marginalisation des scientifiques au bénéfice des organisations gouvernementales et non gouvernementales. Le SNM rétroagit sur les scientifiques par les financements associés. Aussi les disciplines qui étudient les gouvernances environnementales sont-elles peu portées à considérer les pouvoirs. Souvent lié à des financements, le SNM relève principalement du domaine des idées qui circulent entre les niveaux locaux, nationaux et internationaux. La représentation sociale de taille planétaire est typique d'une reconstruction à partir d'informations fragmentées diffusées par quelques médiateurs. En résumé, la légitimité du SNM procède de la légitimation croisée entre niveaux qui se renforcent mutuellement (multiscalair) et des prescriptions insuffisamment validées pour être sérieuses, mais suffisamment légitimées pour être crues (normes).

¹² Un troisième ensemble de processus moins politiques, qui peut servir à concevoir des solutions de gouvernance, n'est pas abordé ici.

Les organisations internationales en charge de l'environnement telles le PNUD¹³ et l'UICN et du développement tels la Banque mondiale ou l'IWMI, ainsi que les ONG comme le WWF ou le Conseil Mondial de l'Eau produisent, s'empruntent, adaptent et structurent les doctrines. Celles-ci sont reprises par une myriade d'acteurs nationaux (administration) et locaux (usagers, ONG locales) qu'attirent des « boîtes à outils », les financements associés et le crédit moral fourni par les organisations prestigieuses. Inversement, les doctrines internationales se consolident en incorporant systématiquement des exemples d'application qui, même hors contexte¹⁴, crédibilisent les doctrines.

Déconstruire le SNM conduit à évaluer jusqu'où il infiltre notre mode de penser et impose une vision dépolitisée de la réalité sociale. Les scientifiques n'en sortent pas indemnes car les doctrines fournissent une explication consensuelle comme la crise environnementale généralisée ou le besoin de gestion intégrée. Les études minutieuses sur archives et entretiens, si elles dénoncent avec raison certains dysfonctionnements (par exemple la participation sociale de façade), restent typiques du modèle standard dont la conclusion hâtive en écho aux doctrines suggère le caractère nécessaire et suffisant de réduire l'administration (en alliance avec les défenseurs de libéralisme) et d'accroître la participation.

Outre un verrouillage épistémique et une efficacité de plus en plus remise en question¹⁵, les doctrines du SNM sont néfastes pour l'environnement car elles sont récupérées en priorité par les acteurs les plus organisés qui renforcent ainsi leur légitimité interne vis-à-vis de leurs membres et externes vis-à-vis des autres acteurs. Les pouvoirs nationaux et territoriaux s'en trouvent renforcés alors que leur régulation est justement le problème à résoudre comme on le voit maintenant.

b. Les processus de pouvoir

Le SNM demeure globalement apolitique même si les doctrines allèguent l'infléchissement des pouvoirs à travers la participation (qui affaiblirait les coalitions traditionnelles), la bonne gouvernance (qui réduirait la corruption) ou l'accountability (qui obligerait les décideurs à rendre des comptes)¹⁶. Il ne prend pas en compte les processus par lesquels les pouvoirs s'adaptent, récupèrent et résistent, c'est-à-dire le principe qui veut que plus un pouvoir est puissant, plus il est en mesure de mobiliser de ressources politiques.

Toutefois, les pouvoirs ne sont pas faciles à appréhender car ils exigent de dépasser les apparences du pouvoir formel-légal et d'identifier les processus par lesquels les acteurs se défendent à un moment ou un autre. Un autre embarras surgit avec les disciplines insuffisamment préparées à l'analyse politique. Les *social learning*, modélisation participative, théorie de la négociation et autres sciences de gestion testant des méthodes

¹³ Programme des Nations Unies pour le Développement ; Union Internationale pour la Conservation de la Nature ; International Water Management Institute ; Organisation Mondiale de Protection de l'Environnement
ONG = Organisation Non Gouvernementale.

¹⁴ Pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau : Mollard et al. 2005 ; pour les Best Practices dans le domaine de l'eau : Mollard, 2007.

¹⁵ Les travaux pionniers de la socio-anthropologie l'ont montré de manière précoce (Olivier de Sardan, 1995).

¹⁶ En fait, ce sont moins les pouvoirs que d'autres normes (plus de démocratie) qui servent de justifications générales aux doctrines. Inversement, l'apolitisme du SNM est à nuancer. Par exemple, les ONG internationales veulent être indifférentes aux pouvoirs sur le terrain local, mais elles se montrent particulièrement incisives dans le lobbying politiques ou les actions internationales (Mollard et Lopez, 2006).

d'amélioration de la participation par exemple ont du mal à incorporer les pouvoirs tout comme l'inverse est vrai pour les sciences politiques¹⁷. Par conséquent, elles sous-estiment l'hégémonisation du SNM. Nous commençons l'examen des processus par ceux qui se manifestent au cours d'une négociation avant d'envisager que cette manifestation particulière découle d'une structure asymétrique des pouvoirs en mesure, le plus souvent, de surdéterminer les résultats d'une négociation.

Parmi les processus identifiés au cours des négociations, deux d'entre eux mettent en relief les véritables détenteurs du pouvoir au Mexique, lequel n'est manifestement pas aux mains de l'administration : la politisation de la négociation et la situation ambiguë des leaders au sein d'un groupe social. A eux seuls, ils rendent improbable la protection de l'environnement.

La politisation de la querelle avec implication partisane des autorités illustre l'absence de contrepouvoirs opposables aux gouverneurs. Parmi les cinq états du bassin Lerma Chapala, le Guanajuato et ses agriculteurs, gros consommateurs d'eau d'irrigation dans la portion centrale du bassin, se sont opposés à l'état de Jalisco à l'aval où se trouve le lac Chapala. La politisation des autorités radicalise les antagonismes. Alors que la controverse devient une controverse d'autorités, les agriculteurs interprètent cette situation comme un appui décisif qui justifie leurs arguments. Ils exigent davantage, ne cèdent rien et luttent jusqu'au bout. Ils ne sont pas nécessairement anti-lac, mais leur intérêt économique est prioritaire. L'argumentation peut être spécieuse avec, dans ce cas, la défense des variations naturelles du lac comme ils supposent que cela a toujours été le cas avant l'édification des barrages¹⁸. Quoiqu'il en soit, la légitimation entre groupe social et autorité est croisée et renforce la position de chacun. Aussi la légitimité du parti pris du gouverneur est-elle assurée dès lors qu'il reprend les arguments agricoles d'une activité économique pour de nombreuses familles pauvres de son état.

La politisation a accru les difficultés à partir du moment où les autorités sont devenues partisans. C'est un phénomène général dans maints pays quand les parties s'appuient sur une autorité différente, qu'elle soit religieuse, traditionnelle ou civile. En France, le conflit d'autorités sur l'eau oppose souvent l'agence de l'eau et la Direction de l'Agriculture. Dans le bassin Lerma Chapala, la radicalisation est la conséquence directe de gouverneurs sans contrepouvoirs et sans nuance dans leur parti pris. Le gouverneur du Guanajuato illustre cette situation du tout ou rien alors que sa marge de manœuvre initiale était relativement étendue.

Un autre processus qui renforce la radicalisation d'une négociation concerne le choix du leader au sein d'un groupe. Là encore, il ne s'agit pas d'accuser un défaut de représentativité ni d'avancer des prescriptions formelles pour résoudre ce travers sans examiner les processus dont il est le siège et, au-delà, les ressorts qui s'enracinent dans une société. Aujourd'hui comme hier, le représentant du groupe des agriculteurs ne peut pas réellement négocier au nom de son groupe, négocier signifiant recevoir et donner comme c'est le cas, par exemple, de la rétrocession d'une partie des volumes libérés en contrepartie des programmes et subventions visant à économiser l'eau. Il ne peut que recevoir car, à partir du moment où il

¹⁷ Même si certains courants reconnaissent la dualité dialogue-pouvoirs.

¹⁸ Le fait que le discours d'un acteur est moins important dans un PED ne contredit pas la thèse de Boltanski et Thévenot (1991) qui s'applique aux situations de justifications participatives ouvertes à tous les segments de la population et à toutes les valeurs. Ces valeurs « incommensurables » sont discutées point par point selon les principes des « cités » et des « grandeurs » énoncés par les deux auteurs.

donne quelque chose, sa base va le disqualifier et lui substituer un leader plus démagogique et plus radical. Là encore l'argumentation peut être spécieuse. Elle peut dénoncer le manque de légitimité du leader, ce qui est souvent une réalité faute d'élections générales, ou simplement prendre acte de l'occupation d'un barrage par une minorité avec la possibilité qu'un challenger devienne le nouveau leader au nom d'un droit ancestral sur l'eau. Par peur d'une contagion et de la perte de contrôle du mouvement paysan, les instances politiques et administratives engagent le leader de prendre la tête du mouvement factieux afin de barrer la route au challenger et préserver les acquis de la négociation de bassin. Le prix à payer est de donner gain de cause à la minorité, ce qui renforce la difficulté de redistribuer les droits d'eau vers les usages environnementaux.

Les deux processus de radicalisation révèlent le déficit de régulation et de contrepouvoirs. En fait, les jeux sont faits à l'avance par l'asymétrie des pouvoirs, et les processus ci-dessus ne sont que des péripéties particulières. Les deux exemples montrent en effet que l'administration est hors-jeu (malgré ce qu'en dit le modèle standard), qu'elle dépend des gouverneurs (bien qu'il s'agisse d'une administration fédérale), que les gouverneurs agissent sans contrepouvoir au point d'aller à des extrémités médiatiques et que l'influence immédiate est exercée par la base des agriculteurs. Elle est même exercée par une minorité qui, du fait d'une implantation territoriale et du recours à la violence dommageable à l'économie régionale (sans compter les conséquences électorales), doit être considérée comme un élément essentiel au point que la seule issue est de privilégier la paix sociale. La conséquence de cet impératif est que ni la loi ni la justice ni l'environnement ne peuvent être pris en compte dans un tel contexte.

2. Vers un cadre interprétatif de la gouvernance

Une fois identifiés, les processus éclairent les gouvernances du SNM et de la décision publique. Puisque l'asymétrie est en cause, la question devient : pourquoi ces pouvoirs sont-ils chroniquement asymétriques ?

Les éléments de réponse sont multiples et la comparaison identifie les pistes à creuser. Dans les pays développés où de nombreux contrepouvoirs sont institutionnalisés, on a parlé de régulation croisée. Pour le cas français, Crozier et Thoenig (op.cit.) ont analysé la période précédant 1990 où élus et administrations, du fait d'un pouvoir individuel circonscrit, devaient se coordonner pour accéder aux financements centraux. Aucun décideur ne disposait du pouvoir d'un gouverneur qui, au Mexique, contrôle aussi l'administration fédérale en dehors du cadre légal. Dans ce pays, les solutions de gouvernance passent donc par l'instauration de contrepouvoirs, en particulier davantage d'autonomie de l'administration sous la double condition que l'administration soit elle-même contrôlée et que la participation des citoyens rende possible l'apprentissage mutuel des intérêts, valeurs et pouvoirs de tous les protagonistes.

La lacune de régulation croisée au Mexique serait la conséquence du déficit démocratique qui se manifeste autant au niveau du gouverneur qu'au sein d'un groupe social. En effet, les élections internes sont souvent absentes et l'information donnée à la base est quasi inexistante. La cooptation dans un cercle réduit de notables ôte au leader toute légitimité pour négocier au nom de sa profession sauf s'il est suffisamment habile pour redistribuer des subventions obtenues du gouvernement. Il peut facilement être déposé au profit d'un challenger plus démagogique. Toutefois, le suffrage universel au sein d'une profession n'est

pas suffisant même s'il facilite la dissémination de l'information. En effet, toute élection professionnelle ravivera les fractures au sein du groupe, par exemple entre les riches et les pauvres ou entre les usagers de l'eau à l'amont et à l'aval. Les conflits internes peuvent remettre en cause la stabilité sociale, mais ils sont nécessaires pour que ces fractures soient institutionnalisées, par exemple au sein d'une chambre d'agriculture régionale où les tendances syndicales seraient représentées¹⁹. Changer la gouvernance passe par davantage de vie démocratique à la base.

3. Retour sur le cadre analytique

Les processus révèlent les détenteurs de pouvoir relatif et qualifient le déficit démocratique. Une méthodologie de la gouvernance doit insister à la fois sur les processus et sur les pouvoirs. Dans cette optique, elle doit déconstruire la cohérence des apparences données par les doctrines apolitiques, les discours des acteurs, les normes sociales, les coalitions et même les disciplines scientifiques exagérément tournées vers la promotion des dialogues sans s'intéresser aux conditions politiques de leur réalisation. En ce qui concerne l'environnement qui est criblé de doctrines, le virage à prendre est sérieux au vu d'une demande hégémonique d'action et de leurs effets pourtant néfastes. Pour résumer, les médiateurs de l'environnement doivent comprendre que la gestion intégrée, la participation ou la transparence sont des enjeux démocratiques et que les coalitions peuvent contourner et même instrumentaliser des doctrines apolitiques à des fins politiques.

La proposition de cadre analytique en cinq points se prête totalement à la mise en évidence de la dimension politique de la gouvernance. Si ces cinq points et la caractérisation qui leur est associée sont un gage de systématisation et de rigueur pour dépasser les conventions du système des apparences, ils ne sont pas équivalents. Par exemple, on a vu que la norme fait partie d'une fiction plus ou moins prononcée selon le degré d'Etat de droit et le jeu des interactions sociales. La norme doit donc être considérée soit comme une règle réelle soit comme une fiction qui renforce le système des apparences. Inversement, les processus révèlent la réalité des pouvoirs. Il ne s'agit donc pas de simplifier cette « boîte à outil » analytique, mais de l'adapter à la réalité étudiée en étant conscient de la dimension politique et de la dimension des apparences avant de proposer des solutions de gouvernance.

Concernant le **problème**, il s'agit d'un guide particulièrement heuristique qui se prête à l'étude des situations de gouvernance environnementale. Il permet de suivre à la trace et de comparer les dysfonctionnements dans le domaine de l'environnement, qui est un secteur où la demande sociale et les crises chroniques sont particulièrement sensibles. Il incorpore aussi l'acteur « opinion publique » qui n'a pas le même « pouvoir » dans les PED et dans les pays riches.

Nous avons longuement discuté des **normes** sans épuiser leur signification. Quel que soit le degré d'Etat de droit, elles constituent autant un rideau qu'une toile de fond sans parvenir toujours à déplacer la loi du plus fort, surtout si le plus fort est coalisé : gouverneur (ou préfet), agriculteurs et administrations. Dans un PED la norme s'efface plus facilement devant l'asymétrie des pouvoirs, ce qui fait des PED des modèles, quand ils ne sont pas despotiques, pour étudier les gouvernances (L. Mermet, com. pers.). Nous avons aussi suggéré que la

¹⁹ Quand bien même un sous-groupe de la profession contrôlerait un syndicat ou les chambres d'agriculture.

norme fait partie d'un système formel d'apparences relativement cohérent et doté de légitimations croisées.

Le **point nodal** mérite lui aussi une définition élargie car le problème et les processus déterminent les lieux d'exercice des pouvoirs et les échelles d'exercice des influences. Nous avons indiqué que si l'arène participative est incontournable pour décrire les controverses officielles, il n'en demeure pas moins que les marges de manœuvres, les intérêts, la capacité d'innovation, l'unité des acteurs et leur habileté à influencer les règles et légitimités au-delà du cercle officiel exigent que chaque acteur soit étudié dans son contexte, son histoire, sa diversité et ses pratiques au-delà des argumentations et justifications qui sont d'abord une « couverture » des intérêts sectoriels. Il en va autrement dans le cas des constructions identitaires, religieuses ou idéologiques où certaines « valeurs » peuvent produire un code de conduite. Là encore, le cadre analytique doit aborder chaque acteur selon une analyse contextuelle et dynamique et éviter les accusations servies toutes-prêtes par les discours et le système des apparences.

Les **processus** sont de nature variée et les inventaires existants doivent être étoffés avant de servir de guide analytique. Il est important d'identifier les succès effectifs, les succès partiels²⁰ et les échecs des programmes environnementaux, ce qui amène à envisager des comparaisons pour envisager le modèle d'une **gouvernance nationale**. Dans le cas de l'environnement, les notions de succès et d'échec sont plus facilement évaluables du fait de la nature des objets : lacs et forêts qui disparaissent. Une certaine prudence est nécessaire par rapport aux évaluations officielles qui mettent en valeur des acquis (formation des acteurs, information, aides diverses) sans que pour autant la protection de l'environnement ait vu un début d'amélioration. De plus, le débat technique ne doit pas être écarté du cadre analytique car il révèle des conflits et des courants, par exemple au sein de l'administration sans compter les incertitudes scientifiques (sur le bilan de l'eau par exemple) qui deviennent des armes pour briser les monopoles de l'expertise. Enfin, la controverse technique n'épuise pas l'antagonisme des valeurs divergentes qui, elles-mêmes, peuvent créer des fractures dans les groupes les plus unitaires.

Pour les **acteurs**, on distinguera les apparences (coalition et discours) des pratiques, ces dernières étant cohérentes avec les intérêts, les pouvoirs réels et les processus. Personnellement, j'opterai pour un axe méthodologique acteurs-processus qui s'appliquerait à un problème et auquel on ajouterait les normes et les espaces privilégiés.

o O o

Bibliographie

Alexander E.R. 2001, Why Planning Vs. Markets Is An Oxymoron: Asking The Right Question. Planning and Markets 4(1): <http://www-pam.usc.edu/index.html>

Aylwin P. 1998. Democracy in the Americas. Journal of Democracy 9(3): 3-6

Boltanski Luc, Thevenot Laurent. 1991. De la justification. Gallimard.

²⁰ Par exemple l'acceptation d'un modèle hydrologique après différentes épreuves de légitimité. Cette réussite partielle dans la négociation du Lerma Chapala confirme l'importance de l'indépendance des acteurs (ici la recherche qui a produit le modèle malgré des critiques serrées).

- Bourdieu P. 1997. L'architecte de l'euro passe aux aveux. *Le Monde Diplomatique*, septième p.19
- Caire Georgina M., Eric Mollard, Sergio Vargas V., 2003, Informe breve sobre las noticias nacionales sobre agua en la cuenca Lerma Chapala, IMTA/INE/IRD
- Claeys-Mekdade C. 2003. Le lien politique à l'épreuve de l'environnement. Expériences camarguaises, Bruxelles, P.I.E-Peter Lang, Collection Ecopolis, 245 p.
- Claeys-Mekdade C. 2006. La participation environnementale à la française : le citoyen, l'Etat... et le sociologue. *Vertigo* 7(3)
- Crozier M. et Thoenig JC, 1975. La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France. *Revue Française de Sociologie* 1: 3-32
- Feitelson E. 2007. It's all politics. IWHA, Tampere.
- Flament, Cl. et Rouquette, M.-L. (2003). Anatomie des idées ordinaires. Paris: Armand Colin.
- Ftaïta T. 2006. Structures politiques et irrigation dans le Maroc précolonial et colonial. Le cas des oasis de la tribu arabe des Oulad Jerrar. *Socio-Anthropologie* 17-18, Religions et modernités. <http://socio-anthropologie.revues.org/document471.html>
- Global Water Partnership (GWP), 2000. Towards Water Security: A Framework for Action.
- Hufty M. 2007. Le cadre analytique de la gouvernance. IUED, Genève. 23p.
- Huntington S. 1968. Political order in changing societies. New Haven CT: Yale Un. Press
- Lascoumes P., 1995. Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. *Revue française de science politique* 45 (3) : 396-419
- Lascoumes P., 1995. Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. *Revue Française de Sciences Politiques*, 45, 3 : 396-419.
- Lascoumes P., Le Bourhis JP, 1996. Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre sociojuridique de l'action publique. *Droit et Sociétés* 32 :51-73
- Lascoumes P., Le Bourhis JP, 1998. Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures ? *Politix* 11(42) : 37-66
- Latour B., 1994, Nous n'avons jamais été moderne, Essai d'anthropologie symétrique, La Découverte, Paris.
- Le Prestre Ph. 2005. Protection de l'environnement et relations internationales, les défis de l'écopolitique mondiale. Dalloz-Armand Colin : 477 p.
- Mollard Eric, Sergio Vargas Velázquez, 2004. Valores ambientales en la población rural y urbana: implicaciones políticas en el caso del lago Chapala. I: 3rd Encuentro Chapala, El Colegio de Michoacán

Mollard E. et Sergio Vargas, 2005 ¿A quién preocupa la gestión integrada del agua? Entre indiferencia social y utopía peligrosa. II Congreso Iberoamericano Sobre Desarrollo y Medio Ambiente, 24-28 de Octubre, 2005. Puebla, México.

http://www.iiec.unam.mx/CIDMA2005/interiores/Memorias_Cidma2005.pdf

Mollard Eric, Lopez Eduardo. 2006. L'instrumentalisation des ONG au Mexique en situation indienne et non indienne. *Autrepart* 37:129-148

Mollard E., 2007. Les Pratiques Internationales Exemplaires dans le domaine de l'eau. Qui doit apprendre ? (non publié)

Mollard E., Sergio Vargas, Philippus Wester, à par. Social participation in the Mexican river basin organizations. A resilience of coalitions. In: Berry and Mollard ed. « Global Perspectives on Social Participation in WaterManagement ».

Olivier de Sardan Jean-Pierre. 1995. Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social. Karthala

Rosanvallon P. 2000. La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple de France. Gallimard, Bibliothèque des Histoires, Paris : 440 p.

Salles D. 2006. Les défis de l'environnement. Démocratie et efficacité. Editions Syllepse.

Sangmpam S.N. 2007. Politics rules: The false primacy of institutions in Developing Countries. *Political Studies* 55:201-224.

Theys Jacques. 1997. L'environnement au XXIe siècle. Continuité ou rupture ? Réflexions sur la «gouvernance». Internet. 83 p.

UNDP 2006. 2ème Rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau : «L'eau, une responsabilité partagée»

Walsh C. 2004. Aguas Broncas: the regional political ecology of water conflict in the Mexico-U.S. Borderlands. *Journal of Political Ecology* 11