

Refonder la légitimité de l'État

**Quand les expériences
et les pratiques parlent**

Volume 1

Séverine Bellina (dir.)
avec la collaboration de Marion Muller

REFONDER LA LÉGITIMITÉ DE L'ÉTAT

**QUAND LES EXPÉRIENCES
ET LES PRATIQUES PARLENT**

Volume 1

L'Institut de recherche et de débat sur la gouvernance (IRG) est un espace international de réflexion et de proposition sur la gouvernance publique basé à Paris avec un pôle à Bogota. L'IRG travaille en réseau avec des partenaires à travers le monde, dans une perspective interculturelle, interdisciplinaire, interacteurs et interéchelles. L'IRG alimente le débat sur la gouvernance, ouvre de nouveaux axes de recherche et d'expertise, et aide à l'élaboration de politiques publiques. Il propose des formations, des publications et organise des espaces de dialogues internationaux.

Les activités de l'IRG sont organisées autour de quatre programmes : légitimité et enracinement des pouvoirs, coproduction de l'action publique, réforme des institutions, analyse et évaluation de la gouvernance (voir le site à l'adresse suivante : www.institut-gouvernance.org).

Visitez notre site : **www.karthala.com**

Paielement sécurisé

© Éditions KARTHALA, 2015
ISBN : 978-2-8111-1384-1

Séverine Bellina (dir.)
avec la collaboration de Marion Muller

Refonder la légitimité de l'État

**Quand les expériences
et les pratiques parlent**

Volume 1

Éditions KARTHALA
22-24, bd Arago
75013 Paris

Avertissement

Les auteurs s'expriment ici en leur nom personnel et n'engagent de ce fait ni leur organisation ni l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance. Les analyses et commentaires développés ne constituent pas une position officielle du ministère des Affaires étrangères et du Développement international ou de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme.

Avant-propos

Alerté et conscient de l'urgence de répondre aux défis que posent l'ineffectivité croissante des États et le devenir pacifique et harmonieux des sociétés, l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG) a fortement concentré, depuis 2007, ses activités autour de la question de la légitimité, autrement dit ce qui fonde l'adhésion au pouvoir politique.

Forts des recherches universitaires, expertales et des pratiques, nous avons en parallèle initié des études de terrain et ouvert des espaces interacteurs de dialogue et de propositions sur cet enjeu essentiel. Chemin faisant, c'est une méthodologie qui a pris corps, nourrie des expériences du terrain, mûrie au fil des années et riche de la diversité des participants comme des contextes. L'IRG a ainsi pu produire avec ses partenaires une réflexion portée vers l'action et articulée autour d'enjeux transversaux et partagés. Cette méthodologie aide à répondre à deux questions : qu'est-ce que la légitimité et quelles en sont les expressions ? Comment travailler sur l'État pour une gouvernance publique légitime ?

Ces deux questions forment les trames respectives des deux ouvrages que nous allons consacrer à cette « méthodologie de la légitimité ». Le premier volume que vous tenez entre les mains a vocation à dresser un état des lieux. Car que l'on soit expert, membre d'une institution, acteur de la société civile ou du secteur privé lucratif, il importe avant toute chose de mieux comprendre ce qui fonde la légitimité de l'État : une diversité de sources en interaction. Les trois grandes questions qui scandent

cet ouvrage et en forment les trois parties visent à établir une cartographie de la légitimité en pratique(s). Nous proposons à cet effet une série d'articles à vocation descriptive afin de faciliter la compréhension et l'analyse des processus de légitimation du pouvoir politique, adaptées à chaque contexte et prenant en compte la diversité des conceptions du pouvoir.

Le second volume, déjà en préparation, s'inscrira dans une perspective d'action publique. Il s'agira alors d'identifier, au cœur des interactions entre les différentes sources de légitimité, les principes d'action et processus à promouvoir afin de favoriser la légitimation de l'État et de la gouvernance publique. Il aura vocation à établir un pont entre les pratiques et les théories, entre les questions et les propositions. Avec ces deux ouvrages, notre ambition est de soumettre au débat et à l'action une conviction profonde : la légitimité constitue un vecteur de refondation de la gouvernance publique.

Comme tous les ouvrages que l'IRG a publiés, celui-ci est le résultat d'un travail collectif issu d'échanges intenses, chaleureux et toujours respectueux. Il a été entamé depuis plusieurs années avec nos experts associés et nos partenaires que nous retrouvons ici comme auteurs. L'équipe de l'IRG et Marion Muller tiennent ici à leur témoigner leur plus grande reconnaissance car, sans eux, ce projet n'aurait pu voir le jour. Nous les remercions également pour leur confiance sans cesse renouvelée, la qualité de leurs contributions et la richesse de notre partenariat de long terme. Nous espérons que cet ouvrage sera à la hauteur de leur engagement et de leur travail à nos côtés.

Merci à Boris Martin pour sa relecture efficace et complice, ainsi qu'aux traducteurs Marcela de Grande et Cyril Le Roy pour leur travail et leur réactivité.

Nous remercions également la Fondation Charles Léopold Mayer et le ministère des Affaires étrangères et du Développement international pour leur soutien et leur confiance tout au long de cette aventure dans laquelle ils ont vu, comme nous, un défi à relever et une contribution pour une gouvernance publique plus effective et ancrée dans les sociétés.

Enfin, nous voudrions souligner l'engagement humain et intellectuel de toute l'équipe de l'IRG dans ce travail qui a requis de sa part un important investissement sur plusieurs années. Merci à Ivan Crouzel, Élisabeth Dau, Élodie Escusa, Alexandre Jutant, Claire Launay, Julien Moity, Thomas Mouriès, Michel Sauquet, Rita Savelis, Esther Thomas et Martin Vielajus notamment pour avoir porté le Parcours international de débat et de propositions sur la gouvernance.

Séverine BELLINA

Directrice – Institut de recherche et débat sur la gouvernance

INTRODUCTION

La légitimité de l'État en pratique(s)

Séverine BELLINA

Crise, faillite, fragilité, effondrement. Ce sont là quelques-uns des vocables, aujourd'hui, très souvent associés à la notion d'État. Le signe, sans doute, que son manque ou sa défaillance se font sentir chaque jour un peu plus. Pouvoir institué assurant l'autorité politique sur un territoire et une collectivité, un peuple ou une nation, l'État traverse assurément une remise en cause profonde qui va jusqu'à sa définition même, notamment celle de l'État-nation moderne, de son rôle et de son efficacité.

Les faillites de l'État

Il est désormais établi que l'État n'est plus le seul acteur de l'action publique : il doit faire avec la société civile, le secteur privé et les populations. Ce glissement du « gouvernement » – monopole de l'État – vers la « gouvernance publique » – action publique pluri-acteurs – que l'on observe depuis près de trois décennies induit forcément un repositionnement de l'État. La gouvernance, en tant que modalité d'exercice du pouvoir,

place en effet les acteurs et leurs interactions au centre des processus d'action publique. C'est donc davantage dans les relations entre l'État et les sociétés que dans sa conformité au modèle de référence¹ que l'exercice du pouvoir politique est appelé à trouver sa consistance. Par ailleurs, dans ses différentes déclinaisons – fédérale, centrale, notamment –, l'État doit compter de plus en plus avec les autres échelons infra- et supra-étatiques. Autrement dit, l'État semble se dissoudre dans les réseaux et la multiplicité des acteurs et échelons intervenant dans l'action publique.

De l'échelon local, au plus près des populations, à celui national et international, les relations État-sociétés se complexifient et s'étiolent, signe d'une déconnexion croissante. Au fil de nos précédents écrits, montant toujours un peu plus haut dans la qualification que nous imposait la réalité, nous avons utilisé les termes de « décrochage », de « fossé », puis de « divorce ». Aujourd'hui, l'actualité nous pousse à élever encore un peu plus le degré de gravité pour parler de « rupture » et dans certains cas de « clash ». La dimension radicale de ces termes pose bien la nature des enjeux auxquels sont confrontés les États, le politique et la gouvernance démocratique. Ces dernières années, ces ruptures entre les États et leurs sociétés se sont exprimées par des actes forts de contestation, des manifestations (le mouvement des Indignés, les rassemblements de la place Puerta del Sol à Madrid, etc.), voire des révolutions (on pense notamment au Printemps arabe en 2011), et plus récemment on assiste aussi à

1. Cette conformité caractérise le monisme de l'État légal-rationnel. Le monisme relie le droit à l'État de manière univoque, négligeant les autres formes de droit. Par ailleurs dans cette perspective, l'État est considéré comme la source unique du droit. L'expression « légalisation-rationnelle », quant à elle, en référence aux travaux de Max Weber, désigne la définition des autorités politiques selon le droit de l'État moderne. Ici, il s'agit donc d'une relation univoque dans laquelle l'État se définit par le droit qu'il produit lui-même.

Voir entre autres, M. Coutu, *Max Weber et la rationalité du droit*, Paris, LGDJ et Presses de l'Université de Laval, coll. « Droit et société », vol. 15, 1995, 145 p.

la substitution de pouvoirs de fait aux États (l'exemple de Daesh suffit à illustrer ce scénario).

Ces derniers sont en effet de plus en plus concurrencés par d'autres pouvoirs dans lesquels les populations ont davantage confiance. Et quand ce n'est pas totalement le cas, du moins s'y retrouvent-elles mieux en termes de satisfaction de leurs besoins, ou n'ont-elles pas le choix : toujours est-il, elles font avec eux et sans l'État. En somme, ces populations – et d'autres acteurs avec elles – « composent », plus ou moins pacifiquement, avec l'émergence de ces nouveaux pouvoirs de fait. La régulation sociale, ce système de règles négociées et acceptées définissant l'équilibre social d'une société donnée, à une époque donnée, se construit de plus en plus en dehors des États, ce depuis le cœur de nos banlieues jusqu'aux institutions internationales. Pire, les pouvoirs de fait qui émergent se définissent et se vivent hors le politique, au sein de la sphère financière, religieuse, maffieuse (narcotrafiquants, etc.) ou privée. Et l'État est parfois détourné pour être mis au service de ces derniers. Cette prolifération de pouvoirs de fait, qui s'accompagne de l'affirmation d'autant d'identités parallèles à celle du politique, pose avec une acuité renouvelée la question de leurs articulations, notamment entre celles communautaires et collectives.

L'un des défis majeurs auxquels sont confrontés les États est leur (in)capacité à s'adapter à la rapidité, à la fragmentation et à la complexité croissantes des enjeux de sociétés ainsi que de leurs mutations internes et externes. Chaque année ce phénomène s'accélère. Gouverner dans un contexte d'incertitudes n'est désormais plus l'exception. Bien plus, c'est devenu la règle en fonction de laquelle les acteurs politiques et les institutions doivent, entre autres, revoir leur rôle, leurs compétences et leurs outils. Bref, la « gestion de crise » est devenue le cadre de gouvernance normal... D'ailleurs, le vocabulaire associé (sortie de crise, reconstruction, transition, etc.) inonde les ondes chaque jour un peu plus pour décrypter l'état du monde, et de nos États. Cette tendance lourde ne fait alors qu'alimenter un certain obscurantisme politique ou médiatique, ajoutant au sentiment d'écroulement de cette forme de pouvoir politique...

Cette accélération et cette fragmentation ajoutent de la difficulté à la définition des principes fondateurs du vivre-ensemble. Elles rendent également plus complexe la gestion des équilibres requis pour leur mise en œuvre et donc pour la régulation sociale. Les urgences du court-terme et des contraintes auto-entretenues l'emportent alors, figeant encore un peu plus l'État. Pourtant, malgré tout cela, la confiance des populations à l'égard du pouvoir politique reste ancrée dans les représentations collectives, fondatrices du vivre-ensemble. Le défi pour l'État est donc de pouvoir incarner cette complexité. C'est ainsi que la gouvernance publique pourra opérer sa refondation. Le système de gouvernance publique est incontestablement questionné dans sa capacité à s'adapter à l'évolution de son environnement. L'Histoire le rappelle : tout système, qu'il soit politique, économique ou social, qui ne fait pas montre d'une telle capacité est voué à disparaître.

Derrière cette actualité peu réjouissante de la crise du politique et de la gouvernance publique – annonçant ni plus ni moins l'effondrement des États-nations –, se cache néanmoins un phénomène profond, source d'espoir. S'il n'est pas nouveau, il se manifeste avec une acuité particulière à la lumière du défi que nous venons de rappeler. Ce mouvement renvoie à un ordre social hétérogène et dynamique qui dépasse donc le système posé par l'État et s'élabore précisément à partir des phénomènes déstabilisateurs que nous évoquions, pour contribuer à cette gouvernance publique. Comme l'expliquaient Jacques Commaille et Bruno Jobert² il y a plus de dix ans, la régulation sociale participe d'équilibres maintenus ou retrouvés, de tensions, de ruptures, de contradictions, provoqués par la pluralité des acteurs et des stratégies sociales. Elle est dialectique de l'ordre et du désordre. Sous le « désordre », clé de lecture du phénomène social contemporain, vit l'interaction (notamment entre acteurs ; entre structures ; et entre acteurs et structures), se crée

2. J. Commaille et B. Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ-Maison des Sciences de l'Homme, coll. « Droit et société », vol. 24, 1999, p. 27.

la normativité, l'ensemble des règles appliquées, et se construit le politique, cet art du vivre-ensemble. L'effet équilibrant, qui définit la régulation sociale, résulte donc d'un processus interactionniste entre des processus ou systèmes entrelacés qui peuvent être complémentaires, contradictoires, juxtaposés, etc.

S'il ne se refonde pas à partir de cette diversité active de régulations et de cette complexité, l'État court à la faillite – au sens des « États faillis » – pendant que les sociétés vivent des drames violents. Or, comme nous venons de le voir, les États sont globalement, aujourd'hui, en capacité limitée de gouverner ou de régir leurs sociétés et plus généralement de développer avec elles des relations mutuellement constructives et renforçantes³. Par-delà les capacités financières, techniques et humaines susceptibles d'expliquer ces fragilités, la question de la légitimité reste au cœur⁴ des mutations actuelles que connaît l'État.

Elle est cette « qualité particulière reconnue à une entité sociale ou politique par ceux qui en sont sujets ou en font partie et qui lui confère ainsi son autorité⁵ ». Cette légitimité concerne les fondements des liens État-sociétés. Elle fonde substantiellement l'engagement des acteurs dans le jeu collectif, lequel transforme les personnes en citoyens et les normes de l'État en règles naturelles et auto-imposées⁶. En résonance directe avec les défis auxquels doit faire face l'État, la légitimité se complexifie, tout en se morcelant chaque jour. Ajoutons qu'elle se fragmente également, par-delà ses territoires traditionnels de définition autour de l'État (justice, sécurité, délivrance des services, etc.), du fait de l'affirmation de principes d'actions publiques empreints de catégories psychiques tels que la souffrance, le bien-être, etc.

La dimension symbolique de l'État est interrogée. Pourquoi ce dernier ne parvient-il plus à incarner le pouvoir politique

3. S. Bellina, D. Darbon, S. Sundstøl Eriksen et O. Jacob Sending, *L'État en quête de légitimité. Sortir collectivement des situations de fragilité*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2010, p. 16.

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*, p. 21.

6. *Ibid.*, p. 21-22.

légitime et donc le sens collectif ? La question de la légitimité se pose donc avec une puissance particulière, en écho à l'urgence de l'action.

Méthodologie d'analyse et d'action pour renforcer la légitimité

Ce diagnostic d'un État mis à mal dans sa légitimité fut le point de départ de la réflexion et de la dynamique qui ont conduit, entre autres, à cet ouvrage. Il nous semblait effectivement opportun de partir du prisme de la légitimité pour nourrir la réflexion et élaborer des propositions en vue de répondre aux défis que rencontrent l'État et la gouvernance publique aujourd'hui. Il nous importait notamment d'ouvrir à l'analyse concrète de la gouvernance publique et de nous engouffrer dans sa complexité, grâce au prisme de la légitimité, en vue de construire une démarche utile à l'action, au service de la refondation de la gouvernance publique « par », « pour » et « avec » les acteurs.

Depuis 2007, l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance est ainsi engagé avec ses partenaires dans une démarche pragmatique pour comprendre ce qui fonde la légitimité de l'État et de la gouvernance publique. Nous sommes littéralement allés « à la rencontre » de la légitimité, au plus près du terrain, qu'il soit géographique (avec l'initiative du Parcours international de débat et de propositions sur la gouvernance), institutionnel (avec les études et recherches réalisées pour le ministère français des Affaires étrangères et du Développement international, l'Organisation de coopération et de développement économique), universitaire ou thématique (avec la coordination du Groupe international de réflexions et de propositions pour une approche plurielle des constitutions et des droits de

l'homme)⁷. Ce faisant, nous avons souhaité co-construire, de manière interdisciplinaire, interculturelle, interacteurs et inter-échelles, une réflexion à partir du croisement des analyses existantes dans le monde universitaire et expertal mais aussi et surtout à partir des pratiques. Cela nous a permis, au fil des années et des cas, de produire et d'affiner une méthodologie de la légitimité du pouvoir politique qui, si elle est centrée autour de l'objet État, embrasse plus globalement l'action publique, ses acteurs et ses processus, autrement dit la gouvernance publique.

Cette méthodologie constitue une base pragmatique pour la compréhension et l'action. Elle n'a aucune prétention à l'exhaustivité et encore moins à la « replicabilité ». Au contraire, nous affirmons que chaque solution proposée reste à penser en fonction d'un problème donné et dans un processus multi-acteurs : l'innovation sociale ne se modélise pas, elle est intrinsèque à la créativité des sociétés. C'est bien ce que montre chacun des articles de ce livre. Par ailleurs, et c'est aussi l'une des raisons d'être de ce dernier, notre ambition est de donner à voir les enjeux, limites et perspectives de cette approche en la soumettant au débat. Après plusieurs années consacrées à expérimenter et nourrir sa force analytique et opérationnelle dans diverses aires géographiques et sur divers thèmes, notre espoir est de la voir critiquée et évoluer.

S'il nous semble essentiel que le débat se concentre sur la question de la légitimité, ce n'est pas parce que cela permettrait d'identifier des axes inédits et innovants d'où viendrait un hypothétique salut, mais bien pour mettre en lumière des aspects négligés ou restés dans l'angle mort des analyses classiques. Trop normatives, souvent monodisciplinaires, essentiellement techniques, ces dernières dominent encore le champ universitaire et institutionnel tout en étant véhiculées par les experts. Le prisme de la légitimité permet au contraire de laisser émerger des points bien réels, bien existants qui représentent autant de vecteurs possibles de changement, à condition d'être « animés »,

7. Voir les diverses initiatives et publications mentionnées ici : www.institut-gouvernance.org/spip.php?article24

c'est-à-dire – si l'on s'en tient au sens étymologique – d'acquiescer une âme.

Nous l'avons vu en effet, la régulation sociale repose sur des équilibres mouvants issus d'un processus interactionniste. Elle représente concrètement un système normatif – un ensemble de règles – reposant sur des croyances partagées et porté par des autorités qui le mettent en œuvre. Les régulations sociales effectives, celles auxquelles participent chaque jour les acteurs, reflètent et définissent leurs conceptions et pratiques du pouvoir politique. Elles sont autant de sources réelles de légitimité de l'État. La diversité de ces dernières constitue dès lors le point de départ de notre démarche. Nous avons vérifié systématiquement ce constat tant du point de vue pratique que théorique. C'est pourquoi nous en avons fait le postulat de notre méthodologie. Cela n'est pas sans conséquence, puisque c'est toute la théorie classique, ou moderne, de l'État qui est questionnée et son paradigme fondateur renversé : la diversité est le point de départ, l'émergence d'équilibres, le processus à mettre en place.

Comment saisir cette diversité ? Quelles en sont les sources ? Comment se manifestent-elles ? Comment interfèrent-elles sur l'État et la gouvernance publique ? Comment agir pour favoriser des impacts constructifs, sur l'État et la gouvernance publique, des interactions entre ces sources ? Ces questions se sont posées tout au long de notre travail et se sont imposées comme celles auxquelles nous devons répondre pour construire notre méthodologie.

Ainsi, et ce fut le premier temps de notre démarche, pour identifier et comprendre les différentes sources de légitimité en œuvre dans une société ou un champ donné, nous avons validé une typologie de ces sources. L'idée est de pouvoir cartographier les sources effectives, de saisir leurs expressions réelles ainsi que leur rôle dans la légitimation de l'État. Cette classification est donc dynamique, puisqu'elle ouvre à la possible compréhension du processus interactionniste en cours et de son impact sur l'État et la gouvernance publique. Se dévoilent alors les équilibres réels, donc la régulation sociale effective.

Le second volet de la méthodologie découle de cette cartographie dynamique, notamment de l'étude des liens causaux entre types d'interactions et nature des impacts sur la gouvernance. Ce faisant, c'est à l'élaboration d'une matrice des types d'interactions et de leurs effets sur la gouvernance que nous nous ouvrons, pour identifier ceux qui permettent de renforcer la légitimité de l'État et dégager ainsi des critères favorisant ce renforcement. Il s'agit logiquement de mettre en évidence les facteurs et vecteurs propices ou défavorables à de tels processus.

Le présent ouvrage est dédié au premier point : il établit une cartographie de la légitimité. Si nous avons fait le choix de lui consacrer le premier des deux volumes de notre méthodologie, c'est que cette étape constitue un préalable fondamental à toute action. Cette cartographie se dessine en trois temps, comme autant de parties autour desquelles nous avons structuré les expériences présentées par les auteurs. La nature collective de cet ouvrage permet de croiser les cas, d'appliquer à différentes réalités et d'exprimer selon diverses perspectives cette cartographie et surtout de matérialiser le travail partenarial dont elle résulte. L'exposé de ces pratiques revêt néanmoins une double limite : il n'est pas exhaustif (ce n'est pas une étude complète du contexte ou du cas) et il est orienté (en ce sens qu'il est centré sur l'approche par les sources de légitimité). Ce faisant, il ambitionne d'illustrer de manière très concrète et descriptive les manifestations de la diversité des sources de légitimité et de leurs interactions.

Identifier et comprendre les différentes sources de légitimité

La première partie de cet ouvrage s'articule donc autour de cet objectif, cerné en quelque sorte par trois contributions. Nous l'avons vu, la diversité n'est pas une variable d'ajustement de la légitimation de l'État. Elle en est au contraire le postulat, la réalité de laquelle il convient de partir pour toute analyse ou

action. Elle caractérise toutes les sociétés. Dès lors, en tant qu'acteur de la gouvernance, nous agissons et intervenons forcément dans un contexte de pluralisme, autrement dit où coexistent différentes régulations. C'est bien là, d'ailleurs, le point de départ et le point commun des articles de cet ouvrage : quel que soit le cas exposé, les auteurs sont systématiquement partis de la diversité des sources de légitimité en présence.

Ainsi que le rappellent Elisabeth Dau et Marion Muller, et comme le révèlent également avec force les autres auteurs, la question de la diversité n'est pas un pur débat théorique. Au contraire, la non-prise en compte de la diversité intrinsèque et mouvante des sociétés dans la définition de la régulation sociale et du vivre-ensemble génère des conflits quotidiens, parfois graves, auxquels les populations doivent faire face. Plus loin, Koffi Kumelio A. Afandé aborde cet enjeu au niveau inter-étatique en montrant comment le fonctionnement du Conseil de sécurité des Nations unies conduit de fait cet organe à contourner la diversité des peuples alors même que son mandat s'étend « aux peuples qui composent les nations ». Pris en tenaille entre les États-nations et leurs rapports de force, le Conseil s'éloigne chaque jour un peu plus des aspirations des peuples et de son objectif de pacification de leurs relations.

Nous avons pu vérifier, à partir des classifications théoriques existantes⁸ et des pratiques, comment une typologie distinguant quatre sources de légitimité principales se révèle un prisme de lecture pertinent pour saisir les principales sources de légitimité en présence dans un cas donné. Cette classification s'est construite au fur et à mesure de nos rencontres avec les pratiques et dans le cadre d'une étude réalisée avec l'université de Bordeaux

8. En particulier celles proposées par Max Weber autour des trois légitimités – traditionnelle, charismatique et légale-rationnelle – (voir la typologie des formes d'autorités de M. Weber : <http://memes.instructions.blogspot.fr/2012/11/max-weber-typologie-des-formes-d.html>) ainsi que les deux proposées par Fritz Scharpf : la légitimité par les processus (*input*) et celle par les résultats (*output*). Voir F. Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, L'Harmattan, 2001/1 (N° 2), p. 119-123.

et l'Institut norvégien des affaires internationales en 2008-2009⁹. Cette typologie n'a aucune vocation à constituer une boîte à outil prête à l'emploi, ni à faire œuvre de définition et encore moins à proposer une catégorisation exhaustive et figée de phénomènes mouvants. Elle se révèle en revanche un outil de travail approprié pour identifier, qualifier et comprendre les principales sources en œuvre dans une société particulière ou un champ donné. De manière assez systématique, en effet, ces dernières peuvent être ventilées dans leurs manifestations entre les quatre catégories qui la composent, selon qu'elles sont fondées sur : les résultats, les réalisations et l'efficacité de l'État (sécurité, délivrance des services de base, etc.) ; les processus de fonctionnement du pouvoir (participation, transparence, redevabilité, etc.) ; la reconnaissance internationale et la conformité aux normes internationales (droits de l'homme, économie de marché, etc.) ; la légitimité symbolique, qui repose sur les croyances partagées (religion, tradition, identité, etc.).

É. Dau et M. Muller reviennent plus en détail sur cette classification en montrant combien, par-delà son apport descriptif, elle permet aussi de croiser les analyses et de vérifier que les catégories choisies offrent de repérer et ramasser les principales sources effectives. Et cela est non seulement valable pour toutes les régions du monde, mais également pour les diverses thématiques de gouvernance publique (action publique, constitution, droits de l'homme).

Nous avons pu constater que les légitimités symbolique – déclinée notamment autour de la religion et la tradition –, par les résultats et internationale (notamment autour des droits de l'homme et de la finance) sont des sources qui se systématisent à travers les zones visitées (Afrique, Amérique latine et Europe).

Se concentrant pour leur part sur l'Afrique centrale, Télesphore Ondo et Béni Sitack Yombatina mettent ainsi en évidence l'importance des croyances partagées dans l'accès et l'exercice du pouvoir. Montrant la vigueur de la tradition, de la

9. S. Bellina, D. Darbon, S. Sundstøl Eriksen et O. Jacob Sending, *op. cit.*, 111 p.

religion, de l'ethnie, d'autres réseaux d'appartenance (franc-maçonnerie) et de relations de « redevabilité » (le clientélisme), les auteurs donnent à voir la pluralité intrinsèque à cette source de légitimité, prédominante dans la sous-région. Cela n'est certainement pas une découverte pour les spécialistes, mais l'identifier ainsi de manière objective permet de s'intéresser aux ressorts de cette source et de mieux comprendre en quoi elle parle, ou non, tant aux élites qu'aux populations. De manière générale, la quête symbolique du pouvoir se réalise de plus en plus autour de sources porteuses d'identités plus communautaires (Églises de Réveil, extrémisme, etc.). C'est aussi l'enjeu de la recherche de valeurs qui se réalise par-delà le champ de la sphère publique dans une quête identitaire, mythique et sacrée des populations.

Si la question de la légitimité est rarement prise en compte en tant que telle pour penser non la réforme mais la refondation de l'État, cette dimension symbolique l'est encore moins. Elle est négligée tant d'un point de vue analytique qu'opérationnel dès lors qu'il s'agit de sortir du monde de l'université pour entrer dans celui de l'action publique. Or, elle se révèle fondamentale en termes d'effectivité du pouvoir, notamment parce qu'elle constitue le prisme de lecture, d'interprétation et de vécu des autres sources de légitimité. L'exemple de l'Afrique centrale est caractéristique de cela. T. Ondo et B. Sitack Yombatina l'affirment : la diversité des sources de légitimité qui caractérisent cette sous-région se hiérarchise au profit de la religion et de la tradition, notamment au niveau des élites lors de la conquête, de la conception et de l'exercice du pouvoir. Prenons ici, comme le font les auteurs, l'exemple des Églises pentecôtistes en République démocratique du Congo. Travaillant à l'émergence de nouvelles socialités, ces Églises dites également de réveil proposent une nouvelle conception du pouvoir politique, ancrée dans des valeurs traditionnelles qui ne seraient plus incarnées par la société moderne : l'intégrité, la bonne moralité et la responsabilité des dirigeants. Elles vont même jusqu'à revendiquer de représenter des alternatives aux acteurs politiques du fait de leur légitimité sacrée donnée par Dieu.

Ce n'est donc pas la croyance partagée en tant que telle qui importe, mais bien la manière dont elle influe, dans un sens constructif ou pas, sur ce qui se vit dans l'espace public en relation avec les autres sources de légitimité. Quels que soient les jugements que, nous, pouvons porter sur ces croyances, lorsque nous nous retrouvons en position d'observateurs ou d'acteurs, ne pas les considérer serait une erreur stratégique en termes de légitimation du pouvoir. Il importe donc de les connaître et de les prendre en compte, par-delà nos pensées individuelles – toujours culturellement dictées –, en fonction de ce que la société et l'État concernés souhaitent en termes de vivre-ensemble : la satisfaction des besoins symboliques des populations est bien au cœur de la légitimation de l'État. Pour autant, les attentes matérielles en sont également un axe fort définissant, auprès des acteurs, l'efficacité de l'État. À vrai dire, les deux sources de légitimité qui englobent la satisfaction de besoins symboliques (croyances partagées) et matériels (la légitimité par les résultats) apparaissent de plus en plus comme les deux faces d'une même réalité. Elles doivent être abordées dans un mouvement dialectique, l'une devant nourrir l'autre et inversement.

Ainsi l'on observe que l'inefficacité grandissante de l'État, notamment dans la délivrance des services de base et de sécurité, est compensée par d'autres régulations. É. Dau et M. Muller rappellent comment la légitimité des pouvoirs concurrents de l'État se construit pour beaucoup dans la délivrance de ces services. On retrouve d'ailleurs ici la religion et la tradition. Il en est ainsi notamment de l'accès à l'éducation, facilité localement par les réseaux de solidarité et de proximité du parti Ennahda en Tunisie ou des Frères musulmans en Égypte avant les printemps arabes. Par ailleurs, en réponse à un besoin de sécurité, et par l'usage de la force et de la violence, les mouvements armés jouent localement un rôle fort en Afrique de l'Est et Amérique latine. En lieu et place du renforcement de l'État, c'est son morcellement qui est favorisé dans ce cas : comme nous l'évoquions au début de ce propos, concurrence sur son propre territoire par d'autres sources de légitimité, l'État

est fragilisé. Un pan important des politiques de réforme de l'État, notamment les politiques développement, ont été fortement pensées autour de la délivrance des services de base, à savoir autour de la source de légitimité par les résultats, pour répondre aux besoins des populations. Simplement, elles l'ont été dans une logique prescriptive et fonctionnelle de l'État. En outre, ces politiques n'ont pas été définies de manière intégrée et n'ont pas permis de travailler en parallèle sur la dimension symbolique. Dès lors, cela n'a pas permis d'obtenir l'effet escompté que ce soit en termes d'efficacité ou d'effectivité de l'État.

Quant à la définition des politiques en conformité première, voire exclusive, avec la normativité internationale, elle a également eu un impact négatif sur le renforcement de la légitimité symbolique de l'État. Creusant inéluctablement le fossé entre États et sociétés, ces politiques ont pourtant été corrigées par un investissement massif dans des actions portant sur la légitimité par les processus. La coopération internationale a ainsi fortement soutenu le développement de processus participatifs, d'outils pour renforcer la transparence et la redevabilité des acteurs, toujours en application des *tool kit* internationaux. Pour cohérente qu'elle soit avec la nature essentiellement technique des réformes généralement envisagées en matière de gouvernance publique, cette démarche est passée à côté de l'effectivité attendue.

Il ressort clairement de nos travaux que concevoir des réformes de l'État ou de gouvernance publique à partir de seulement une ou deux sources de légitimité (en ne considérant par exemple que le vote en Afrique de l'Ouest sans prendre en compte le clientélisme, les réseaux traditionnels ou ethniques), c'est contribuer à creuser le fossé qui sépare chaque jour un peu plus les sociétés et leurs États. Il en est de même si l'on aborde les sources de manière additionnelle, à savoir en intégrant, en l'état, des éléments de l'une dans d'autres : cela est largement le cas dans la coopération au développement par l'insertion dans le droit de l'État de références à des normes ou autorités traditionnelles.