

l'État en quête de légitimité

Séverine Bellina
Dominique Darbon
Stein Sundstøl Eriksen
Ole Jacob Sending

L'État en quête de légitimité

Sortir collectivement des situations de fragilité

Préface de Pierre Calame
Postface d'Alexandra Trzeciak-Duval

Éditions Charles Léopold Mayer
38, rue Saint-Sabin Paris (France)

Remerciements

Les **Éditions Charles Léopold Mayer**, fondées en 1995, ont pour objectif d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) et ses partenaires. Les ECLM sont membres de la Coredem, une confédération de sites ressources pour une démocratie mondiale qui rassemble des partenaires autour d'une charte, d'un moteur de recherche et d'un wiki. www.coredem.info

Les auteurs

Ce texte a été adapté en français par **S. Bellina** et **D. Darbon**.

Docteur en administration publique, **Séverine Bellina** est actuellement Secrétaire générale de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance. Elle a été consultante, chargée de mission pour les questions de gouvernance démocratique au PNUD et au ministère français des Affaires étrangères et européennes. Elle est l'auteur de divers articles et la coordinatrice de plusieurs ouvrages. Elle enseigne à Sciences Po Paris et intervient à l'université.

Professeur de science politique à l'Institut d'études politiques (IEP) de l'Université de Bordeaux et chercheur au Centre d'étude d'Afrique noire (CEAN), **Dominique Darbon** travaille sur les administrations et les fonctions publiques, les processus de réformes, d'institutionnalisation et d'imbrication des groupes sociaux et des appareils de gestion et la production et la régulation des conflits de normes. Il a écrit *La tyrannie des modèles : diffusion, mimétisme et dépolitisation de l'ingénierie institutionnelle en Afrique*, Paris, Karthala-MSH-A, 2008.

Stein Sundstøl Eriksen est enseignant-chercheur au département des études sur le développement de l'institut norvégien des Affaires internationales. Il s'intéresse particulièrement au développement politique en Afrique et aux contextes sociaux à la source des états forts ou fragiles. Il a publié des articles dans différents journaux, notamment dans le *European Journal of Development Research*, *International Peace-keeping*, *Review of International Studies and Third World Quarterly*.

Ole Jacob Sending est chercheur à l'institut norvégien des Affaires internationales et chercheur associé à l'institut Chr. Michelsen. Il a écrit de nombreux articles, notamment dans l'*International Studies Quarterly* et le *European Journal of International Relations* et a récemment publié un livre (avec Iver B. Neumann) *Governing the Global Policy* chez Michigan University Press. Il a également travaillé comme consultant au ministère norvégien des Affaires étrangères.

Nous témoignons notre reconnaissance à Katharina Buse, Eli Moen, Ivan Crouzel, Løvbræk Asbjørn, Vincent Bertout et François Gaulme sans lesquels ce projet n'aurait pas vu le jour. Nous tenons également à remercier tous les collègues, en particulier Stephan Massing, qui ont œuvré pour la diversité et la richesse des débats du Groupe États fragiles (FSG), coprésidé par Sarah Cliffe et Jean-Marc Châtaigner de 2006 à 2008, puis du Réseau international sur les conflits et la fragilité (INCAF) qui lui a succédé au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

De l'étude initiale au présent ouvrage, en passant par le colloque organisé à l'OCDE en mars 2009, nous devons saluer pour leurs précieuses contributions Antoine Buisson, Joël Charbit, Elisabeth Dau, Alexandre Jutant, Megumi Kito, Chantal Lespect, Boris Martin, Michel Sauquet, Olabisi Shoaga, Esther Thomas, Martin Vielajus et Isabelle Yafil.

Préface

Par Pierre Calame

L'État en quête de légitimité ? Il y a vingt ans, ce titre aurait fait frémir plus d'un haut fonctionnaire de l'État français. Comme si légitimité et État n'étaient pas consubstantiels ? Heureusement, la suite met un peu de baume au cœur : « sortir collectivement des situations de fragilité ». On respire. Admettons que des événements comme les guerres peuvent ébranler provisoirement la sacro-sainte légitimité de l'État, situation provisoire avant qu'on ne revienne, le plus tôt possible, à l'équilibre stable.

Il est vrai que dans un pays comme la France, nous avons de bonnes raisons historiques de prendre pour acquise la légitimité de l'État : de la dynastie des Capétiens à la République française, une et indivisible, c'est l'État qui a fabriqué la nation plutôt que l'inverse.

Dans ces conditions, nous ne pouvions qu'être acquis à la thèse de Max Weber selon laquelle l'État moderne occidental se définit comme une institution qui dispose du monopole de la violence légitime. À travers cette phrase, légitimité et État se trouvent liés de façon indissoluble. Quand j'étais jeune haut fonctionnaire au ministère de l'Équipement, nous étions porteurs d'une très forte idéologie du service public, avec sa richesse et ses limites, et, au nom de la raison, détenteurs ultimes de l'intérêt général, y compris face à un Parlement marqué par ses passions politiques ou face à

des collectivités territoriales suspectées de faire trop de place aux intérêts locaux.

Une autre raison majeure s'oppose à ce que l'on pose la question de la légitimité de l'État dans les régimes démocratiques. Dans ces régimes en effet, le peuple choisit ses dirigeants, de sorte qu'il est supposé avoir confiance en eux : l'exercice du pouvoir est légitime par le fait même de l'élection. Ce qui explique que dans la théorie politique, légitimité et légalité, c'est-à-dire désignation des dirigeants selon les règles, ne font qu'un. D'ailleurs, au XVIII^e siècle, la démocratie, avant même la république, se traduisait par l'idée de libre consentement à l'impôt : comment contester le bon usage des impôts puisque son prélèvement découlait du consentement populaire ?

Les travaux et les multiples rencontres que nous avons animés, d'un continent à l'autre, au sein de la fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme depuis le milieu des années 1980 m'ont progressivement révélé qu'au contraire la légitimité était une question essentielle de la gouvernance, même au sein d'États stables, anciens et démocratiques et que légitimité et légalité n'allaient pas nécessairement de pair. Ainsi les enquêtes internationales montrent que même dans les pays démocratiques, les dirigeants politiques ne jouissent pas généralement d'une grande confiance de la part de leurs concitoyens. Que dire alors dans tous les cas, les plus nombreux à travers le monde, où l'État dit « moderne » est la copie conforme des États occidentaux du XIX^e siècle, plaquée sur la société plutôt qu'émanant d'elle ?

Je me suis aussi rendu compte que la perte de crédibilité de l'État, une autre caractéristique de l'exercice légitime du pouvoir, résultait, même dans des systèmes étatiques raisonnablement compétents, de l'inadaptation profonde de l'échelle de l'État-nation aux problèmes nouveaux des sociétés. Ces États sont souvent à la fois trop petits pour être adaptés à un système mondialisé et trop grands, trop compartimentés pour être en mesure d'assurer la cohésion sociale, économique et écologique de la société.

J'ai fait encore une autre découverte en prenant conscience du décalage entre les systèmes de gouvernance hérités des siècles passés et la réalité de nos sociétés. Pour moi, la gouvernance en général, les États en particulier, servaient à gérer une communauté instituée. Or, de l'Union européenne à la planète tout entière, je voyais bien que s'imposait un préalable : constituer la communauté elle-même. Sans cette conscience de communauté de destin et des valeurs partagées par lesquelles on peut caractériser une communauté, il ne peut pas y avoir d'exercice légitime du pouvoir.

Après avoir ainsi, à la fin des années 1990, reconnu la légitimité comme une propriété fondamentale de la gouvernance, il me fallait encore en donner une définition moins intuitive puis tenter d'en préciser les critères. La légitimité renvoie au sentiment de la population que le pouvoir politique administratif est exercé par les « bonnes » personnes, selon de « bonnes » pratiques et dans l'intérêt commun. La légitimité, contrairement à la légalité, est subjective par nature : c'est l'adhésion profonde de la population et de la société tout entière à la manière dont le pays est dirigé.

Il existe à mon sens quatre critères de légitimité :

- répondre à un besoin ressenti par la communauté ;
- reposer sur des valeurs et des principes communs et reconnus ;
- être exercée efficacement par des gouvernants responsables et dignes de confiance dans le cadre de dispositifs ou d'agencements institutionnels pertinents ;
- respecter le principe de moindre contrainte.

Ces critères ne sont pas faciles à respecter même dans des situations de paix, même pour des États anciens et des régimes démocratiques. Mais la question prend une proportion dramatique quand le processus même d'instauration de l'État l'a rendu étranger à la société, quand les mécanismes démocratiques conduisent un groupe social à s'approprier une rente ou dans les situations de fragilité. On observe alors un véritable cercle vicieux : la faible

légitimité de l'État induit de la violence et celle-ci à son tour détruit les structures, accentuant leur absence de légitimité.

C'est dire avec quel plaisir j'ai vu ces dernières années le concept de légitimité prendre de la consistance dans des sciences politiques ou des institutions internationales qui l'avaient jusqu'alors tenu en lisière ou assimilé à la légalité.

Je pense que le présent ouvrage, à la fois par son contenu, par les analyses concrètes et comparatives qu'il contient et par le fait même qu'il réponde à une commande pour l'OCDE est à ce titre une pierre blanche sur le chemin d'une pensée internationale consistante sur la gouvernance.

Introduction

C'est au début des années 1990 que la rhétorique de la « fragilité » de certains États a commencé à se construire dans le champ de la science politique et des relations internationales. La chute du Mur de Berlin et la fin de la guerre froide mettaient alors à nu des dizaines de pays de l'Est, auparavant « couverts » par l'ombre du grand frère soviétique. Dans le même temps, plusieurs pays implosaient dans des conflits meurtriers : Somalie, Ex-Yougoslavie, Afghanistan, Rwanda, République démocratique du Congo... La notion d'« État fragile » fut la première à faire son apparition, bien vite concurrencée par celles d'« États défailants », « faillis », « déstabilisés » ou encore « effondrés ». Pour autant, cette ébauche – sinon cette « débauche » – de concepts mit du temps à devenir opératoire. Durant les dernières années du siècle, les politiques de développement ne s'intéressèrent guère aux États fragiles, les pays donateurs délivrant essentiellement leur aide aux pays appliquant les critères de « bonne gouvernance » garants du modèle de l'État moderne occidental.

Le paradigme s'est brutalement inversé avec les attentats du 11 septembre 2001 qui mirent en lumière le risque que courrait le monde occidental, notamment les États-Unis, à laisser se développer des poches de fragilité à ses marges. Qu'elle soit taxée d'égoïsme ou de pragmatisme, cette prise de conscience – qui se concrétisa

elle-même sous des formes violentes comme en Afghanistan et en Irak – eut le mérite de remettre la question de la fragilité à l'agenda du développement. Lesdites « poches de fragilités » ne sont guère une réalité de détail : selon les estimations de l'organisation américaine The Fund for Peace, en 2009, environ un habitant sur cinq habiterait un État dit « défaillant¹ », puisque c'est l'expression retenue par cette organisation. Preuve que l'homogénéité des appellations – et surtout de ce qu'elles recouvrent – est encore loin d'être assurée...

À cet égard, les publications du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) ont eu une importance centrale dans la définition et l'institutionnalisation de la fragilité de l'État dans le discours sur le développement. Elles reflètent elles-mêmes l'évolution sémantique qu'a suivie l'OCDE. Ainsi, dans un document fondateur de 2007², le CAD utilisait-il l'expression « État fragile » pour définir un État dont « les instances étatiques n'ont pas la volonté politique et/ou la capacité d'assumer les fonctions essentielles requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, et d'assurer la sécurité et le respect des droits de l'homme de la population ». Il s'agissait là d'une définition encore centrée sur le seul État sans référence à sa relation avec la société. Par contraste, un an plus tard, un document du CAD présentait la fragilité comme « l'incapacité de l'État à répondre aux attentes de sa population ou à gérer les changements d'attentes et de capacité par le processus politique³ ». Cette définition associe étroitement la fragilité à la légitimité, laquelle permet de

savoir précisément dans quelle mesure un État est à même de répondre aux attentes de sa population.

Ce déplacement d'attention – de l'État vers les relations entre l'État et la société – s'est ainsi accompagné d'une évolution terminologique, des « États fragiles » aux « situations de fragilité », qui met l'accent non pas sur l'État mais sur les relations État-société. Nous soutenons que la faiblesse voire l'absence de « capacité » ou de pouvoir devrait être considérée comme l'élément caractéristique des situations de fragilité : un État en situation de fragilité a une capacité limitée de gouverner ou de régir sa société et, d'une manière plus générale, de nouer avec celle-ci des relations mutuellement constructives. Cette définition nous permettra d'analyser la manière dont les articulations et les utilisations de différentes sources de légitimité par un certain nombre d'acteurs (étatiques, non-étatiques, échelle locale ou externe) peuvent renforcer ou affaiblir un État. Les « principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires » du CAD invitaient déjà en 2007 les donateurs à « faire du renforcement de l'État leur objectif prioritaire » et à « se concentrer sur l'instauration de relations entre l'État et la société ». En ce sens, les principes du CAD reconnaissent déjà qu'il est important de traiter les questions de légitimité en mettant l'accent sur les relations État-société.

Le présent ouvrage, traduction et adaptation française d'une étude menée pour le CAD⁴, a pour ambition de contribuer aux débats en cours sur la nature de la légitimité étatique dans les situations de fragilité. L'objectif est de permettre une meilleure

1. The Fund for Peace, 2009, "Failed States Index 2009", TFP, [En ligne], http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=391&Itemid=549.

2. OECD-DAC, *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations* [« Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires »], OECD, Paris, 2007.

3. OECD-DAC, *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile situations: From Fragility to Resilience* [« Concepts et dilemmes pour le renforcement de l'État dans les situations de fragilité »], OECD, Paris, 2008, p. 16.

4. Cette étude, commanditée par le ministère français des Affaires étrangères et européennes et l'agence norvégienne de coopération au développement (NORAD) a été rédigée par Séverine Bellina (Institut de recherche et débat sur la gouvernance), Dominique Darbon (Centre d'étude d'Afrique noire – Sciences Po Bordeaux), Stein Sundstøl Eriksen (Institut norvégien des Affaires étrangères – NUPI) et Ole Jacob Sending (NUPI – Institut Ch. Michelsen) pour le réseau international du CAD de l'OCDE sur les conflits et la fragilité (INCAF). Elle est étroitement liée à celle menée conjointement, toujours pour le CAD, par la London School of Economics et

compréhension des liens entre légitimité et États en situation de fragilité, en montrant notamment que les processus de légitimation sont des vecteurs de redressement de ces États, et sur cette base de fournir des recommandations aux acteurs extérieurs.

Tout comme l'étude qui le fonde, cet ouvrage se propose de dépasser les conceptions classiques de l'État et de sa relation à la société en présentant une approche empirique de la légitimité, plus complète que celle habituellement employée dans les études sur les États fragiles. Il s'agit ici de porter un éclairage sur les sources de légitimité (nous proposons quatre catégories de sources intégrant la participation, la tradition, la religion, les droits de l'homme, etc.), les processus de légitimation et la manière dont différents types d'acteurs (y compris extérieurs) peuvent s'approprier et utiliser différentes sources pour amoindrir ou renforcer la légitimité d'un État en situation de fragilité. En effet, la légitimité réelle de l'État résulte d'un mélange, spécifique et changeant, de différentes sources de légitimité. Un État en situation de fragilité est un État ayant une capacité limitée à gouverner ou à régir sa société et, plus généralement, à développer avec la société des relations mutuellement constructives et mutuellement renforçantes. Dans cette perspective, la fragilité relève aussi de l'absence de normes communes, de règles et de régulations reconnues et partagées par l'État comme par la population. Il s'agit là d'une question fondamentale : la fragilité de l'État peut résulter aussi bien du manque de capacité financière, technique et humaine que du défaut de légitimité – qui l'un comme l'autre empêchent la formation d'un État solide. La légitimité confère une « valeur ajoutée » au pouvoir et agit de ce fait comme un élément de consolidation de la capacité de l'État. Elle transforme les personnes en

PricewaterhouseCoopers LPP en 2008 et intitulée *“State-building in fragile situations – How can donors ‘do no harm’ and maximize their positive impact?”* ainsi qu'avec l'étude *“Traditional, Charismatic and Grounded Legitimacy”* réalisée par Kevin Clements de l'Australian Centre for Peace and Conflict Studies pour le ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement sur commande de l'Office allemand de la coopération technique (GTZ).

citoyens, les lois et règlements de l'État en règles « naturelles » et auto-imposées.

Nous décrivons les contradictions et principaux défis qui caractérisent les États en situation de fragilité, en indiquant ce que peuvent faire les acteurs, en l'occurrence extérieurs, pour ne pas les alimenter et le cas échéant pour y remédier dans le cadre de leurs actions pour le renforcement de l'État. Un défi crucial pour les donateurs consiste à reconnaître que ce qui peut être efficace et légitime pour un renforcement endogène de l'État n'est pas nécessairement considéré comme légitime par la communauté des donateurs. Cela soulève d'importantes questions politiques et normatives sur les critères que les donateurs utilisent pour envisager tel ou tel type d'action.

Dans un premier chapitre, nous commençons par faire un examen critique des notions de base que sont l'État, la légitimité et la fragilité. Dans un deuxième chapitre, nous proposons de parcourir les déclinaisons politiques, sociales et territoriales de la légitimité de l'État, en particulier dans ses relations avec la société et au regard de la distinction centrale entre public et privé. Dans un troisième chapitre, nous présentons une approche empirique de la légitimité et établissons une liste des différentes sources de légitimité, ainsi que de leurs articulations, sur lesquelles toute institution est susceptible d'être fondée. Le quatrième chapitre évalue les processus concrets de confrontations entre les différents types de légitimité et met l'accent sur les négociations à l'œuvre entre États et sociétés, dans des situations de fragilité. Le cinquième chapitre examine la légitimité et la fragilité à la lumière des intérêts des élites politiques. Enfin, le sixième chapitre s'applique à faire ressortir d'une manière plus générale les implications de l'analyse globale pour les donateurs et les acteurs extérieurs. Il est d'ailleurs suivi, après notre conclusion, d'une liste de recommandations à l'attention des donateurs proposée en annexe.

1. Les notions d'État, de légitimité et de fragilité en question

L'État moderne occidental : modèle de référence de l'action internationale ?

Dans le prolongement de Max Weber⁵, l'État moderne occidental peut être défini comme une institution qui revendique avec succès le monopole de la violence légitime, le contrôle d'un territoire et d'une population et la responsabilité de fournir des services, et qui est reconnue par d'autres États⁶. S'inscrivant dans cette lignée, d'autres auteurs⁷ affirment que les États modernes contemporains remplissent trois fonctions caractéristiques : sécurité, représentation et protection sociale. Qu'elles soient assurées directement par l'État lui-même ou par d'autres organisations ou moyens (non étatiques, privés ou décentralisés) importe peu : l'État, en ce qu'il est considéré comme souverain, représentant la société dans son

5. Max Weber, *Économie et société*, 1921 (pour la première édition posthume).

6. Georg Sørensen, *Changes in Statehood: The Transformation of International Relations*, Basingstoke, Palgrave, 2001.

7. Keith Krause, Oliver Jutersonke, "Seeking out the State: Fragile States and International Governance", *Politorbis – The Fragile States Debate – Considering ways and means to achieve stronger statehood*, vol. 42, n° 1, 2007.

ensemble et agissant au nom des intérêts communs de cette dernière, en est l'ultime responsable.

Pour assurer ces fonctions, les États doivent disposer d'un ensemble d'institutions dotées de capacités suffisantes. En matière de sécurité, des forces de police et une armée doivent exister et être en mesure de remplir la mission qui leur est impartie, dans le respect de leurs compétences respectives. Pour représenter sa population, le pouvoir de l'État doit s'exercer à travers des institutions qui veillent à ce que les besoins et les préférences des citoyens (dans le respect de l'intérêt général) soient défendus. De même, pour apporter la protection sociale à leurs populations, les États doivent être dotés d'organes capables de promouvoir la croissance économique, d'assurer une répartition raisonnable (ce qui est considéré comme « raisonnable » peut naturellement varier) des ressources économiques et veiller à ce que la population ait accès aux produits et prestations élémentaires comme la nourriture, le logement ou les soins. Un auteur évoque à ce sujet « l'image d'une organisation cohérente de contrôle dans un territoire, représentative de la population délimitée par ce territoire⁸ ».

Cette idée présuppose que l'État et la société sont interconnectés de manière constructive et étroite tout en étant nettement séparés l'un de l'autre. L'État doit en effet être présent à tous les niveaux de la société, à travers ses institutions, tout en respectant un principe central de distinction entre la sphère publique et la sphère privée (la société entendue comme le siège de relations sociales et économiques). De fait, les États en situation de fragilité se caractérisent souvent par un manque d'autonomie de la société, par l'absence de distinction claire entre le public et le privé (réseaux patrons-clients, patrimonialisme et néo-patrimonialisme) et l'absence de relations constructives entre les deux domaines. En conséquence, la sphère publique, tellement essentielle pour forger des relations État-société qui se renforcent

8. Joel Migdal, *The State in Society*, Cambridge University Press, 2001, p. 15-16.

mutuellement, comme l'a souligné J. Habermas, est généralement faible, ce qui ne fait qu'exacerber la fragilité de l'État.

Qu'entend-on par « légitimité » ?

La légitimité peut se comprendre de deux manières. L'une, dite « normative », retient les critères auxquels un acteur, une institution ou un ordre politique doit satisfaire pour être considéré comme légitime. Ces critères peuvent inclure le consentement explicite de la population (généralement par le biais d'élections démocratiques) ou l'affirmation des principes de justice ou d'équité. De tels critères résultent en effet ordinairement de considérations morales, souvent fondées sur les droits humains fondamentaux. Une autre manière d'approcher la légitimité est « empirique » : elle ne se réfère pas à des critères normatifs en tant que tels, mais plutôt à la question de savoir si, comment et pourquoi les personnes acceptent (ou rejettent) un acteur ou une institution en particulier. L'attention est portée, dans ce cas, sur les croyances partagées et les perceptions des personnes. Le pouvoir ou la domination considéré comme légitime par ceux qui y sont soumis est alors défini comme « autorité ». Un État qui ne répond pas à certains critères normatifs peut toujours bénéficier d'une légitimité *de facto* si ceux qu'il gouverne le considèrent comme légitime.

Définie de manière empirique – puisque c'est le parti que nous avons pris dans le cadre de cet ouvrage, la légitimité est la 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 autorité. Elle est associée aux notions de confiance⁹, de consentement¹⁰ et de réciprocité¹¹. Dans cette optique, une situation, un

9. Anthony Giddens, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Berkeley, University of California Press, 1984.

10. Georges Balandier, *Anthropologie politique*, Paris, PUF, 2004. Jean William Lapierre, *Vivre sans État? Essai sur le pouvoir et l'innovation*, Paris, Seuil, 1979.

11. Goran Hyden, Michael Bratton (édité par), *Governance and Politics in Africa*, Boulder, Lynne Rienner, 1992. Goran Hyden *et al.*, *Making Sense of*

acteur ou une institution est légitime dans la mesure où la population le ou la considère comme satisfaisant et est convaincue qu'aucune autre alternative ne lui serait véritablement supérieure¹². Cela signifie également que la légitimité est perçue en relation avec les attentes matérielles et symboliques de la population.

Dès lors, la légitimité de l'État concerne les fondements mêmes des liens entre État et société et par lesquels l'autorité de l'État est justifiée. Elle renvoie à la vision que se donnent les autorités et la communauté de leur raison d'être et de leurs devoirs. Toute analyse de la légitimité de l'État dans des situations de fragilité doit donc se concentrer sur les relations entre État et société. Elle devra aussi s'attacher aux relations de pouvoir – au sein de la société comme entre l'État et divers groupes sociaux.

L'absence de légitimité, ou même seulement sa faiblesse, contribue de ce fait fortement à la fragilité de l'État: elle le prive du soutien de la population, s'oppose à la création d'une communauté ou d'une identité politique et empêche cet État d'agir efficacement et de réduire les coûts financiers et sociaux de ses interventions. Insister sur le fait que la légitimité concerne les croyances partagées et les perceptions des personnes, et les pratiques sociales quotidiennes de l'État permet de mettre en lumière la diversité et d'examiner les différentes sources sur lesquelles peuvent être fondées le renforcement de la légitimité de l'État et d'autres institutions. Comme nous le verrons, une des caractéristiques essentielles des États fragiles tient précisément en ce que les institutions officielles coexistent avec des institutions dites « informelles » qui reposent sur d'autres sources de légitimité. Un tel « chevauchement » est source de régulations concurrentes.

Governance: Empirical Evidence from Sixteen Developing Countries, Boulder, Lynne Rienner, 2005.

12. Victoria Bonnell, George Breslauer (édité par), *Russia in the New Century. Stability or Disorder?*, Boulder, Westview Press, 2001.

Fragilité, capacité et légitimité : trois notions intimement liées

Comme nous avons eu l'occasion de l'esquisser en introduction de cet ouvrage, la fragilité renvoie à un manque de capacité – définie non seulement comme capacité organisationnelle, institutionnelle et financière mais aussi comme capacité à produire ou à favoriser l'existence de normes, règles et règlements communs, reconnus et partagés à la fois par l'État et par la population générale. C'est là un thème essentiel : la fragilité de l'État peut découler à la fois d'un manque de capacité financière, technique et humaine et d'un manque de légitimité. Et tous deux peuvent empêcher la création de l'État comme institution solide.

Ces définitions soulèvent la question de savoir si l'absence de légitimité doit être considérée comme une cause ou comme l'une des caractéristiques de la fragilité. De ce point de vue, nous pensons que la fragilité des États n'est pas définie uniquement par leur capacité, ou leur incapacité, à répondre aux attentes des populations. L'absence de capacité d'un État, et donc son incapacité à gouverner, le rend davantage vulnérable à des événements inattendus y compris ceux qui, en apparence mineurs ou insignifiants, peuvent avoir de graves conséquences. Parce que l'État est faible, les situations de fragilités se caractérisent généralement par une instabilité institutionnelle et par des règles peu claires et contradictoires¹³. La fragilité peut logiquement ne pas être liée à des questions de légitimité. Cependant, la légitimité confère une valeur ajoutée à la capacité, tout comme son absence l'affecte négativement en rendant plus coûteux le respect des règles et

 13. Louise Andersen, Lars Engberg-Pedersen, Finn Stepputat, "Fragile Situations: Current Debates and Central Dilemmas", DIIS Report n° 8, Copenhagen, *Danish Institute of International Studies*, 2008. Jacques Vanderlinden, « Vers une nouvelle conception du pluralisme juridique », *Revue de la Recherche Juridique – Droit Prospectif*, vol. 53, n° 2, 1993, p. 573-583 et « Les droits africains entre positivisme et pluralisme », *Bulletin des séances de l'Académie royale des sciences d'outre-mer*, n° 46, 2000. Étienne Le Roy, *Le Jeu des lois, une anthropologie dynamique du droit*, Paris, LGDJ, 1999.

l'exercice du pouvoir. Le manque de légitimité est ainsi une cause de la fragilité de l'État parce qu'elle affecte son autorité et, ce faisant, sa capacité.

« Capacité » et « légitimité » s'avèrent donc deux notions différentes mais interdépendantes. Tout d'abord, la légitimité apporte des capacités supplémentaires à l'État, et ce de deux points de vue : elle permet tout d'abord de diminuer les résistances – tant actives que passives – vis-à-vis de l'État et des politiques menées en son nom. En outre, les citoyens contribuant volontairement et activement à la mise en œuvre des politiques étatiques renforcent l'État et le rendent plus efficace. D'autre part, une capacité raisonnable (on entend par là une capacité politique et administrative couvrant la majeure partie du territoire et gérant des services essentiels comme la sécurité, la représentation et la protection sociale de base) est de nature à améliorer la légitimité. On s'attend à ce qu'un État efficace soit plus légitime qu'un État inefficace, à condition que ses orientations soient plus ou moins en accord avec les préférences et les attentes de la population. Autrement dit, « capacité » et « légitimité » peuvent se renforcer mutuellement, créant ainsi un « cercle vertueux ». À l'inverse, en situation de fragilité, un « cercle vicieux » peut surgir là où le manque de capacité peut réduire la légitimité, réduisant à son tour la capacité.

Breve analyse des processus de formation de l'État

La plupart des rapports de l'OCDE l'affirment : pour étudier la question des États dans un contexte de fragilité, il est essentiel de mettre les relations État-société au cœur même de l'analyse. Une telle perspective se concentre sur la formation de l'État en tant que processus historique donc contextualisé, c'est-à-dire « historiquement étayé, souvent contingent, au travers duquel l'État émerge en relation avec les sociétés », bref le contraire d'une « une stratégie délibérée d'action ¹⁴ ». Décortiquer les processus de formation

14. J. Lonsdale, B. Berman, "Coping with Contradictions: The Development of the Colonial State in Kenya", *Journal of African History*, 20, 1979, p. 487-506.

de l'État permet de comprendre comment les questions de légitimité influent sur la solidité, la fragilité et la résilience d'un État. L'Histoire regorge d'exemples d'États en devenir s'appropriant les sources existantes de légitimité pour se constituer. Par ailleurs, de nombreux cas montrent que des concessions mutuelles entre dirigeants et groupes particuliers de la société peuvent aussi bien renforcer l'État que saper sa position de plus haute autorité de la société. L'État peut ainsi être fondé sur des principes et des sources de légitimité contradictoires.

Les processus de formation étatique impliquent qu'un pouvoir se propose comme autorité politique ultime sur un territoire et soit capable à ce titre de prendre et faire appliquer des décisions contraignantes pour la société dans son ensemble. Au cours de ce processus, des autorités rivales sont progressivement subordonnées à l'État, lequel se dote de capacités raisonnables, notamment une administration efficace pour faire respecter sa souveraineté. Enfin, un processus de négociation et d'ajustements s'institutionnalise, au cours duquel l'État et la société deviennent deux entités autonomes, mais étroitement liées et se soutenant mutuellement, l'État pénétrant les modes de pensée et d'agir des groupes et des individus, transformant ainsi les sujets en citoyens ¹⁵. La notion de « *stateness* » (statut d'État) signifie que même si la société et l'État suivent chacun clairement leur propre voie, ils continuent de s'influencer et de se façonner mutuellement dans la vie quotidienne. Cette notion sous-entend également qu'une certaine forme de proximité sociale et organisationnelle entre l'État et les groupes sociaux est essentielle pour que l'État soit fort et efficace ¹⁶.

15. Les citoyens absorbent et incarnent l'État au point de devenir eux-mêmes l'État et ses règlements.

16. Georges Balandier, *op. cit.* Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, 1995; "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in the Era of Globalization", *World Politics*, vol. 50, n° 3, 1997, p. 62-87. P. J. Nettl, "The State as a Conceptual Variable", *World Politics*, vol. 20, n° 2, 1968, p. 559-592.

La formation de l'État et la détermination de ses politiques et de ses priorités dépendent fortement de la structure de la société. Une certaine osmose entre la machinerie étatique et la société renforce nettement la capacité et la légitimité de l'État¹⁷. Comme nous le verrons plus loin, les aspects symboliques de l'État sont essentiels pour que celui-ci soit présent dans la population et pour en modeler les perceptions et les attitudes quotidiennes non seulement envers l'État mais aussi à l'égard des questions publiques déterminantes. Dans les pays où l'autorité étatique est fermement établie, la position suprême de l'État est considérée comme acquise. Si les luttes et conflits politiques existent, ils portent sur le contrôle de l'État et sur le contenu de ses politiques. Cela signifie que le processus de formation de l'État ne se réduit pas à la question technique de la construction d'un secteur public efficace, même si cet aspect est important. Cette formation pose la question de l'inscription réciproque de la société dans l'État.

L'enracinement de l'État « dans » la population est un élément central : les formes de classification étatique¹⁸ finissent par recouvrir en partie les formes de classification des citoyens, encadrant et orientant ainsi les actions des citoyens les uns envers les autres et de tous envers l'État. Cela se produit pour une large part à un niveau implicite : les citoyens considèrent comme acquise la présence de l'État et de ses règles, souvent sans y souscrire explicitement. Ils peuvent ainsi rejeter une politique ou un gouvernement sans que cela affecte leur adhésion à l'État ni leur perception qu'il s'agit de la plus haute autorité politique, ayant le droit d'élaborer des règles et des orientations que chacun est obligé de suivre.

17. Paul Di Maggio, William W. Powell (édité par), *New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, 1991. Alain Darbel, Dominique Schnapper, *Les Agents du système administratif. Morphologie de la haute administration française*, Paris, La Haye, Mouton, 1969. Peter Evans, 1997, *op. cit.* Linda Weiss, John M. Hobson, *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*, Cambridge, Polity Press, 1995.

18. Pierre Bourdieu, "Rethinking the State: The Structure and Genesis of the Bureaucratic Field", in *State/Culture: State Formation After the Cultural Turn*, édité par George Steinmetz, Ithaca, Cornell University Press, 1999.

Les aspects symboliques de l'État sont de ce fait cruciaux pour que l'État soit présent « dans » les personnes et pour modeler leurs attitudes quotidiennes à l'égard de l'État, des affaires publiques en général. L'État n'est pas simplement un secteur, c'est le niveau suprême d'autorité, qui incarne les sociétés et qui est en dernier lieu tenu responsable de celle-ci dans son ensemble.

Par contraste, dans des situations de fragilité, l'État n'est pas reconnu comme l'autorité suprême par de larges pans de la société. Les négociations, les concessions mutuelles et les conflits ne concernent pas seulement les préférences politiques, ils se concentrent sur la nature même de la domination que l'État entend exercer sur un territoire ou une population. L'État échoue à être accepté comme l'autorité politique suprême, à laquelle toutes les autres institutions doivent être subordonnées. Son impact dans l'organisation de la vie quotidienne diminue¹⁹. Son pouvoir résulte de l'ordre constitutionnel, de la reconnaissance internationale et de sa capacité à faire valoir sa souveraineté par la violence et la coercition, mais pas de « relations constructives avec la société », où les personnes ne seraient pas seulement « dans » l'État et soumises à son autorité, mais où l'État serait également « dans » les personnes, façonnant leurs convictions, allégeances, identités, modes d'évaluation et de justification, etc.

19. Daniel Bodansky, "The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law?", *American Journal of International Law*, 93, 1999, p. 596-624. Anthony Giddens, *Studies in Social and Political Theory*, Londres, Hutchinson, 1979.

2. La légitimité de l'État et ses déclinaisons politiques, sociales et territoriales

Comme nous l'avons indiqué, le modèle sur lequel sont fondés les États contemporains suppose que l'État et la société entretiennent des rapports spécifiques: le flou éventuel des frontières entre l'un et l'autre ne remet pas en cause un principe fondamental, celui de leur séparation. En effet, d'un côté, les institutions étatiques sont supposées être séparées de la société, le domaine public de l'État étant par définition différencié du domaine privé du marché, de la famille et de la société civile. Dès lors, des règles différentes s'appliquent dans les deux sphères. Ainsi les intérêts privés des acteurs sont subordonnés à l'intérêt public, tandis que les ressources de l'État ne doivent pas être utilisées à des fins privées. Mais d'un autre côté, l'État est lié à sa société en sa qualité d'autorité suprême de celle-ci, dont il est responsable et pour laquelle il est habilité à prendre des décisions qui l'engagent. Pour ce faire, il doit avoir le pouvoir et les ressources lui permettant de gouverner tous les segments de la société.

Des relations entre l'État et la société à géométrie variable

Les États solides et stables ont des liens forts avec leur société et peuvent paramétrer les pratiques sociales autour des institutions. L'État est en quelque sorte « enchâssé » dans la société, participant à son façonnage par son interaction avec les groupes sociaux et par l'imposition de ses réglementations. Dans les situations de fragilité, l'État est à la fois davantage séparé de la société et plus étroitement lié à elle que ne le suppose le modèle sur lequel les institutions officielles sont fondées. Il en est séparé faute d'avoir réussi à s'imposer comme la plus haute autorité politique sur son territoire, à pénétrer et administrer sa société comme le suggère le modèle étatique : il se retrouve isolé de sa propre société. Mais dans le même temps, il est plus étroitement lié à elle au point que les frontières s'avèrent très incertaines : le « privé » et le « public » tendent à se mêler.

De fait, nombre d'États n'ont ni l'autorité ni les capacités de faire valoir leurs revendications et ne réussissent souvent à fonctionner que parce qu'ils concèdent un espace aux schémas alternatifs d'organisation et de gouvernance (comme c'est le cas en République démocratique du Congo, en Bolivie ou au Niger). Les États en situation de fragilité se caractérisent donc par la nature trouble de la relation qu'ils entretiennent avec leur société et par les négociations et concessions mutuelles que cela présuppose. Comme le notent Clements *et al.* : « Le principal problème n'est pas la fragilité des institutions étatiques en tant que telles, mais le manque de liens constructifs entre les institutions de l'État et la société. »

Affirmer, comme nous le ferons tout au long de ces lignes, que les analyses devraient se concentrer sur les relations entre l'État et la société signifie que ce n'est finalement ni l'un ni l'autre qui est en jeu, mais les processus réels par lesquels ils sont tous deux produits et se reproduisent, se renforçant ainsi (ou non) mutuellement et devenant (ou non) complémentaires, tout en étant différenciés et autonomes. D'un côté, l'État, en sa qualité

d'institution officiellement dominante, est censé donner une image claire de l'organisation actuelle et future de la société. Il cherche à imposer ses instances officielles, ses règles, ses processus et son modèle de légitimation par rapport à la société, même si la situation juridique et constitutionnelle peut n'avoir que de faibles liens avec le type d'organisation et d'autorité que la société qu'il gouverne est en mesure d'accepter. D'un autre côté, l'État est engagé dans des pratiques concrètes qui s'écartent parfois de manière significative de ce modèle. Dans des contextes de fragilité, il faut distinguer l'État tel qu'il est conçu suivant des règles et des institutions formelles (selon le modèle occidental) ; et la manière dont il fonctionne véritablement, par le biais de marchandages et de compromis difficiles avec différents groupes et communautés. De même, il importe de faire une distinction entre les sociétés nationales telles qu'elles sont supposées être (composées de citoyens à part entière appartenant à une même communauté politique) et les sociétés réelles qui peuvent être profondément enracinées dans des traditions et formes spécifiques d'organisation, ou être l'association incertaine de groupes d'intérêts et de communautés liés à un État qu'ils ne comprennent souvent pas mais auquel ils sont étroitement attachés. Ainsi, ni l'État ni la société ne sauraient être considérés comme acquis puisqu'ils se construisent chaque jour à travers des pratiques sociales concrètes et qu'ils se façonnent mutuellement.

Quand un État et une société sont déconnectés

Une partie de la littérature sur le développement établit un lien entre États faibles et sociétés fortes. Pour de nombreux auteurs, certains États seraient faibles parce que leurs sociétés seraient trop fortes et indépendantes pour leur permettre de les « apprivoiser ». Les sociétés des Philippines, du Liban, du Mexique ou de la Sierra Leone sont fréquemment citées comme illustrant ce phénomène. Pour autant, la réalité est souvent beaucoup plus complexe : elle renvoie plutôt à deux acteurs faibles qui échouent à nouer des relations permanentes et mutuellement constructives. L'État n'a pas la

capacité, la force et l'envergure nécessaires pour influencer de manière continue ou pour contrôler des groupes sociaux tandis que ces derniers peinent à jouer un rôle moteur ou à vaincre le projet étatique de domination. Certains groupes sociaux peuvent avoir la capacité d'empêcher l'État d'agir dans un certain nombre de domaines et de mobiliser un large soutien mais ne parviennent pas en définitive à représenter une forme alternative de domination politique par rapport à l'État (ce serait davantage le cas au Mexique, comme au Sénégal ou en Birmanie). Ni l'État ni les groupes sociaux ne sont alors en mesure de monopoliser le pouvoir légitime et de contraindre d'autres groupes à se conformer à leurs lois. Des négociations et des marchandages difficiles et informels ont alors lieu sans réussir à donner naissance à des institutions.

Sources: Joe Migdal, *Strong Societies and Weak States: State/Society Relations and Capabilities in the Third World*, Princeton, University Press, 1988; L. Chikering, E. Haley, "Strong Society, Weak State: Social Dimensions of State Building", *Policy review*, 143, juin-juillet 2007.

Légitimité de l'État, du régime et des dirigeants : le triangle irrégulier

La relation entre la légitimité de l'État, celle du régime et celle des dirigeants politiques est importante. En théorie, si elles étaient toutes trois équivalentes, elles pourraient être représentées par un triangle équilatéral. En pratique, c'est plutôt la figure du triangle irrégulier qui prédomine. Parfois, la légitimité de l'État est forte alors que celle du régime, du gouvernement ou d'un dirigeant particulier ne l'est pas. Dans d'autres cas, c'est l'existence même d'un État donné qui peut être contestée et non simplement celle du régime, du gouvernement ou des dirigeants en place : les séparatistes tamouls du Sri Lanka, les Ossètes du Sud ou les Abkhazes de Géorgie, ou encore les populations tribales de certaines parties de l'Afghanistan peuvent rejeter l'existence même de leurs États respectifs et chercher soit à créer un nouvel État (comme au

Kosovo), soit à rejoindre un État voisin (comme en Ossétie du Sud), soit tout simplement refuser d'être gouvernés d'une manière générale par un État (zones tribales en Afghanistan).

Dans d'autres cas, ce n'est pas l'existence de l'État lui-même qui est contestée mais un gouvernement donné, un régime ou un ensemble de politiques ou de pratiques. La population demande alors que l'État existant soit réformé pour qu'il réponde à ses attentes (comme ce fut le cas lors des « révolutions de couleur » en Géorgie, en Ukraine et au Kirghizstan). Un dirigeant politique avec une forte légitimité peut très bien contribuer à renforcer celle d'une situation politique donnée. On peut considérer que Nelson Mandela a servi de catalyseur de légitimité au profit de l'État post-apartheid en Afrique du Sud du fait de l'affection et de la dévotion témoignées par le peuple lorsqu'il en est devenu le dirigeant politique. À l'inverse, le peuple peut retirer sa légitimité à un responsable politique sans que le régime ou l'État en soit affecté (on peut citer le cas du président Abdoulaye Wade au Sénégal ou celui du successeur de Mandela, Thabo Mbeki, en Afrique du Sud).

Les dirigeants, leur charisme et leur qualité, font parfois la différence, cependant cela ne suffit pas à l'établissement de liens fortement constructifs entre l'État et la population. Ce qui est en jeu pour favoriser de tels liens c'est la qualité de l'ensemble, en tant qu'entité, des interactions à l'œuvre dans une société, à tous les niveaux et dans la pratique quotidienne.

En somme, la fragilité de l'État due à un manque de légitimité peut prendre deux formes : dans certains cas, l'existence même d'un État donné est rejetée alors que dans d'autres, le peuple veut simplement que l'État existant fonctionne mieux ou différemment. Alors que ces deux types de crises de légitimité se caractérisent par un fossé entre les attentes de la population et les réalisations concrètes de l'État, les causes de ce fossé et l'éventail des solutions possibles sont différents.

Élites dirigeantes et légitimité de l'État : le cercle vicieux

En général, l'État est dirigé par des groupes sociaux particuliers composés d'agents élus ou non, qui développent des intérêts spécifiques et auxquels la simple existence de l'État officiel confère une légitimité internationale. Dans de nombreux États en situation de fragilité, ces groupes forment une « bourgeoisie d'État » dont le pouvoir dépend de leur position dans l'État ou de leurs relations avec celui-ci. Disposant de ressources qui peuvent être à leur tour distribuées dans des réseaux clientélistes, ces groupes ont intérêt à la reproduction d'un type particulier d'État afin de protéger leur propre pouvoir. La légitimité étatique peut donc être particulièrement forte au sein de cette élite réduite, néanmoins très influente, sans pour autant s'étendre au reste de la population, ce qui permet à certains groupes de mobiliser des foules au nom de l'État contre d'autres groupes, favorisant ainsi l'insécurité, voire le déclenchement de guerres civiles. Le Sri Lanka, la Birmanie, la Bolivie, le Burundi ou les Îles Fidji présentent des caractéristiques propres à ce type d'État. Les agences de développement et les donateurs n'ont souvent d'autre choix que de soutenir ces groupes puisqu'ils représentent officiellement l'État.

Cartographie territoriale et sociale de la légitimité de l'État

Dans les États en situation de fragilité, la légitimité fluctue en fonction de critères territoriaux et communautaires. Sur un même territoire, le niveau de confiance que différentes communautés sont susceptibles d'éprouver à l'égard de l'État peut ainsi varier considérablement, en fonction de nombreux facteurs : leurs relations passées avec l'État, leur expérience historique d'organisations de type étatique, la cohérence des systèmes locaux d'organisation, la force et la légitimité des dirigeants et du pouvoir

locaux et les relations effectives de ces derniers avec les dirigeants de l'État²⁰.

Certains groupes auront une relation forte avec l'État alors que pour d'autres ce lien sera faible, voire conflictuel. L'existence ou l'absence d'un accord politique ou idéologique, la distance géographique avec les institutions clés de l'État ou l'écart entre les institutions et les pratiques des différentes parties de la société sont autant de données expliquant de telles variations. Ainsi, dans certains domaines, les institutions officielles de l'État seront négligées, parfois même ignorées par la population. Selon les cas, l'État pourra lutter pour se faire accepter par des groupes particuliers habitués par le passé à se reposer sur d'autres institutions non étatiques pour leur protection sociale, leur sécurité et leurs biens. Ou il pourra avoir pratiquement abandonné tout effort pour contrôler un secteur donné. Paradoxalement, un tel renoncement pourra parfois être suscité par l'aide des donateurs internationaux au renforcement de l'État : dès lors qu'il bénéficiera de la légitimité internationale, qu'il sera en phase avec les lois et les règlements internationaux et sera alimenté en permanence par des modèles institutionnels façonnés de l'extérieur, il refusera souvent d'entreprendre des efforts pour négocier, faire des compromis et éventuellement intégrer ces groupes ou secteurs dans le domaine de l'État. Cela entraîne de lourdes conséquences qui ne font qu'exacerber le handicap de départ : dans de telles situations de fragilité, la perception de l'État et la réception de ses lois, de ses règlements et de ses actions peuvent fortement varier. Ce qui peut stimuler la légitimité de l'État auprès d'un groupe dans un domaine ou un espace donné peut la saper dans un autre.

20. Catherine Boone, *Political Topographies of the African State: Territorial Authority and Institutional Choice*, Cambridge University Press, 2003.

La force et l'envergure de l'État

Les États en situation de fragilité manquent non seulement de force, mais aussi d'envergure. Différentes communautés humaines sont officiellement réunies au sein d'une seule nation, mais échouent à constituer une communauté politique unique. Cela peut conduire à des rébellions, des tensions ou pire à des guerres civiles entre différentes régions ou zones.

Ainsi, en Bolivie, l'opposition politique aux orientations du président Evo Morales a donné lieu à une fracture entre les zones de plaine riches, dominées par les créoles ainsi que de grands propriétaires terriens blancs et les sociétés gazières, et les régions andines indiennes les plus pauvres. Des intérêts régionaux, culminant avec le référendum illégal organisé dans la région de Santa Cruz en mai 2008 pour soutenir l'autonomie financière et politique régionale, entrent en conflit avec une politique nationale visant à renforcer la communauté nationale en privilégiant la redistribution.

Au Niger et au Mali, la population touareg, en minorité dans les zones nord des deux pays, bien loin du centre politique, se sent étrangère au mode de vie des populations du sud et veut obtenir sa part des royalties versées par les sociétés multinationales exploitant les minerais sur leur territoire. Le Niger et le Mali ont dû faire face à des rébellions et à des guerres civiles successives.

À l'inverse, dans les Îles Fidji ou en Malaisie par exemple, les sentiments communautaires ne sont pas territorialisés. Des communautés fortes coexistent, mais vivent dans le malaise en entretenant le sentiment d'être mutuellement flouées. Dans les Îles Fidji, des populations d'origine indienne cohabitent difficilement avec des populations d'autres origines ethniques. Les Malaisiens, quant à eux, s'opposent à ce qu'ils appellent des « privilèges chinois ».

Le Tadjikistan a fait l'expérience d'une guerre civile entre 1992 et 1997, due en grande partie à une répartition inégale du pouvoir politique et de la richesse économique entre les régions et leurs élites à partir des années 1950. Il en est résulté une crise de légitimité et une lutte pour les ressources du pouvoir au sein de la nomenklatura et entre factions politiques régionales. Le régionalisme est sorti renforcé du conflit et des politiques gouvernementales ultérieures. Le développement économique de la région d'origine des dirigeants

politiques a ainsi été privilégié par rapport à d'autres régions. Le renforcement de la nation se fait ainsi au bénéfice des Tadjiks, au détriment des groupes ethnico-nationaux comme les Pamiri, les Ouzbeks ou les Russes. Au Tadjikistan, l'État n'a ni robustesse ni envergure, faute de représentation effective en dessous du niveau du district. Avec la lente mise en œuvre du processus de décentralisation qui devrait bénéficier aux entités locales autonomes (jamoats et mahallas), les acteurs non étatiques les plus variés (seigneurs de la guerre, personnes disposant de bons réseaux politiques, ONG) s'affairent à combler le déficit d'autorité au niveau de la communauté.

Sources : Frédéric Deycard, « Le Niger entre deux feux. La nouvelle rébellion touarègue face à Niamey », *Politique africaine*, n° 108, 2007, p. 127-144; Edmund Terence Gomez, "The Perils of Pro-Malay Policies", *Far Eastern Economic Review*, United Nations Research Institute for Social Development, septembre 2005; Antoine Buisson, Nafisa Khusenova, « La production identitaire dans le Tadjikistan post-conflit : état des lieux », *Les Cahiers d'Asie centrale*, n° 17-18, 2008; Antoine Buisson, "State-Building, Power-Building, and Political Legitimacy: The Case of Post-Conflict Tajikistan", *The China and Eurasia Forum Quarterly*, vol. 5, n° 4, 2007, p. 115-146.

Pour résoudre le problème de la diversité et constituer une communauté politique, certains États préfèrent associer différents systèmes d'organisation et de législation aux multiples groupes existants, prenant comme base de mise en œuvre soit l'appartenance géographique soit l'appartenance communautaire. Par exemple, des différences considérables s'observent au Nigeria entre les États fédéraux qui appliquent la charia et ceux qui se réfèrent au Code civil, entre gouvernements locaux du nord et du sud du Niger ou entre les différentes provinces d'Éthiopie. Certaines régions du Cameroun, État unitaire, respectent le droit traditionnel quand d'autres se réfèrent au Code civil ou au droit coutumier, notamment en matière de droit familial et de règlement des litiges fonciers. Dans le cadre général de sa politique de discrimination positive, la Malaisie accorde des droits et obligations différents aux personnes selon leur communauté d'appartenance. La

Bolivie offre, elle aussi, un exemple manifeste de ce type de systèmes de gouvernement différenciés *de facto*, tout comme le Sénégal, l'Indonésie, le Botswana, le Burundi, l'Afghanistan, le Mali ou le Niger.

3. À quelles sources puiser la légitimité de l'autorité politique ?

Notre préoccupation porte ici sur les mécanismes qui légitiment le pouvoir et le transforment en autorité, en l'occurrence étatique. Les croyances partagées sont un élément caractéristique de la légitimité dont elles constituent une précondition parce qu'elles sont susceptibles de changer la signification des moyens mis en œuvre et des résultats. En effet, selon les représentations et convictions collectives auxquelles elles sont associées, les activités organisées par l'État revêtent un sens différent. Les élections par exemple sont d'abord un outil permettant de recueillir les opinions. Elles prennent une signification plus forte lorsque les personnes partagent des croyances communes et expriment de la sorte la « volonté collective de la nation ». Si elles n'incarnent pas ces croyances partagées, les élections ne seront rien d'autre qu'un exercice formel (voir encadré « Le vote comme privilège traditionnel... »). Cependant, des pratiques, telles que les élections, peuvent contribuer à créer des croyances socialement partagées. Plus les personnes seront habituées à ces procédures communes, plus elles les considéreront comme un moyen légitime de participer au pouvoir, de le réguler et de le transférer. Ainsi des élections, qui ont pu à l'origine n'être conçues que comme une procédure formelle, en sont progressivement venues à être considérées comme

un droit et comme le seul moyen de désigner un gouvernement légitime.

Concevoir la légitimité comme un phénomène empirique revient à considérer que les sources et les dimensions qui en sont à l'origine sont en théorie infinies : tout dépend de la perception du groupe de personnes concerné²¹. Ce que les personnes en viennent à considérer comme « naturel » et « désirable » est façonné par leurs convictions et leurs pratiques sociales. Ainsi, alors que la légitimité de l'État est souvent vue à travers le prisme de certains critères normatifs dérivés du modèle occidental, elle peut prendre différentes formes en fonction des cadres sociaux et politiques dans lesquels elle s'applique. Une analyse empirique de la légitimité signifie qu'une politique apparemment logique et convaincante sur le plan normatif peut très bien ne trouver aucun écho sur le terrain, c'est-à-dire parmi les populations : toute discussion sur les sources de légitimité, déterminantes pour la légitimité de l'État, doit être considérée avec circonspection dans la mesure où elles ne sont pertinentes que dans la mesure où les groupes sociaux les considèrent comme telles.

Quatre sources générales de légitimité auxquelles les États peuvent faire appel²² sont présentées ici²³ : la légitimité par les procédures (*input*), la légitimité par les résultats (ou fonctionnelle *output*), la légitimité par les croyances partagées et la légitimité internationale. Certaines d'entre elles sont étroitement liées et se renforcent mutuellement, quand d'autres se contredisent. Toutes

21. Ian Hurd, *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*, Princeton University Press, 2007.

22. La liste des sources de légitimité que nous proposons est sans doute plus opérationnelle que la classification classique en idéal-type de Max Weber. Néanmoins, toutes les sources de légitimité énumérées ici s'intègrent dans les idéaux-types de cet auteur.

23. Cette typologie se retrouve dans d'autres rapports du CAD de l'OCDE, notamment dans "Do No Harm Report" et dans "From Fragility to resilience".

sont décrites pour faciliter l'analyse de la manière dont s'établissent les relations État-société et dont elles se reproduisent par une association de différents types de légitimité. Aucune n'existe isolément et aucun État ne saurait reposer exclusivement sur une seule d'entre elles. Ainsi, un État dont la fragilité résulte en partie de son manque de capacité à fournir des services ne sera pas nécessairement considéré comme légitime si la qualité de ses services s'améliore. Tout dépend de la manière dont il est perçu par les citoyens : le considèrent-ils dans son ensemble comme légitime, incarne-t-il et représente-t-il un sens de la communauté (croyances partagées) et comment agit-il et que réalise-t-il (*input* et *output*) ? La liste quelque peu détaillée fournira une base de discussion, dans les chapitres 4 à 6, des relations entre les différentes sources de légitimité et la fragilité de l'État. Ces sources de légitimité sont toutes importantes. La classification que nous proposons en quatre grandes sources vise à établir un prisme de compréhension et d'action pour les décideurs politiques. Néanmoins, *c'est le lien entre ces différentes sources de légitimité et non la qualité de l'une ou l'autre de ces sources, qui est le plus important pour la légitimité de l'État.*

La légitimité par les procédures (*Input legitimacy*)

La légitimité de l'État est ici liée à des règles et des procédures auxquelles les citoyens souscrivent et par lesquelles l'État à la fois prend des décisions contraignantes et organise la participation des personnes. Ces procédures sont censées renforcer la relation mutuellement constructive entre l'État et les citoyens. Dans cette perspective, la légitimité réside en grande partie dans la nature et les modalités d'organisation permettant aux citoyens de participer à la gouvernance de la société et d'être représentés démocratiquement. La « participation » est une source majeure de légitimité étatique, même dans les situations fragiles. Depuis l'émergence de l'idée de souveraineté étatique comme résultant de la souveraineté populaire, l'État a toujours été considéré comme vecteur et expression de la volonté du peuple. Pour autant, la

participation requise pour accroître la légitimité de l'État n'est pas forcément liée à des élections démocratiques à grande échelle : les deux dernières décennies ont vu une recrudescence de l'intérêt porté aux questions beaucoup plus larges d'organisation de la relation entre gouvernants et gouvernés sous la rubrique « gouvernance », laquelle porte sur les processus et mécanismes par lesquels la société est gouvernée. Elle se réfère notamment aux modalités par lesquelles ceux qui s'approprient et utilisent les pouvoirs publics à tous les niveaux sont tenus responsables par leurs électeurs. En ce sens, les élections s'avèrent un processus clair qui contribue à la légitimité procédurale, mais (comme le montre de façon précise l'encadré ci-dessous) cela est clairement relié aux croyances sociales attachées à ce processus qui ne saurait être généralisable.

Le vote comme privilège traditionnel et bien à vendre

Voter est un droit tant individuel que collectif. Dans une situation de fragilité, le vote peut revêtir des significations tout à fait particulières. John Hagelgam explique comment les dirigeants mélanésiens traditionnels influent sur le vote d'une communauté et négocient avec les candidats. Ils participent de ce fait à la formation d'une légitimité démocratique formelle en appuyant un candidat au parlement avec une légitimité traditionnelle.

Au Sénégal, les marabouts les plus influents peuvent contribuer au débat politique en émettant des recommandations, ou *ndigël*, par lesquelles ils désignent le meilleur candidat à une fonction électorale et orientent les votes de leurs *talibés* (disciples) et de leurs partisans. Le même type de relation se retrouve au Botswana, où les chefs traditionnels les plus influents parmi les Bangwaketse ont un poids considérable sur les suffrages des membres de leur groupe aux élections.

En Ouzbékistan, où l'État a étendu ses pouvoirs verticalement sur les conseils communautaires traditionnels (*mahallas*), les dirigeants locaux (*aksakals*) jouent un rôle décisif pour mobiliser les électeurs et orienter le vote de leur communauté étendue en fonction des désirs du gouvernement.

Au Tadjikistan, les *mahallas* ne font pas partie de l'administration de l'État mais les *aksakals* exercent une influence politique similaire sur le vote des membres de leur communauté, spécialement à la campagne. Un suffrage est considéré comme un bien de valeur qui peut être échangé contre des bénéfices matériels. En tant que tel, il peut être vendu, le jour de l'élection, au candidat qui fait la meilleure offre.

Dans des situations de fragilité, où les systèmes normatifs officiels et sociaux coexistent, un suffrage peut avoir différentes significations : c'est un droit privé à exercer dans le secret d'un isolement ou un bien précieux qui peut être vendu contre des espèces. Il fait partie d'un processus classique de don et de contre-don par lequel des personnes entretenant des liens échangent des capacités sociales.

Sources : John Hagelgam, *State, Society and Governance in Melanesia*, Research School of Pacific and Asian Studies, 1998 ;
Cruise O'Brien, Donal, *Symbolic Confrontations: Muslims Imagining the State in Africa*, Londres, Hurst, 2003 ;
Holm, John, Molutsi, Patrick, *Democracy in Botswana*, Gaborone, McMillan, 1989.

Les mécanismes de responsabilité des gouvernants s'étendent au-delà des élections et incluent la transparence, les contrôles et contre-poids sur les centres de pouvoir, les normes procédurales, les audits de fonds publics, la couverture médiatique appropriée et le débat politique public... De tels mécanismes constituent une source potentielle de renforcement de la légitimité dans la mesure où ils offrent aux citoyens un moyen d'être associés au mode de gouvernement de l'État, au-delà du mode d'élection de ceux qui gouvernent. Officiellement, la légitimité s'enracine dans le principe de légalité et dans des institutions bureaucratiques appliquant le droit. L'État apparaît donc comme légitime du fait des mécanismes par lesquels il gouverne, où l'impartialité, le respect du droit et l'expertise constituent des éléments clés. La distinction entre privé et public est essentielle : l'État apparaît ainsi comme légitime aux yeux de la population parce que ceux qui détiennent le pouvoir

font scrupuleusement primer l'intérêt public sur le profit privé, adhérant strictement aux règles et usant de leur jugement professionnel pour faire avancer les objectifs publics. La priorité actuelle accordée au renforcement de l'État – axée sur la réforme des institutions étatiques et la formation des individus destinés à effectuer les tâches bureaucratiques – est une tentative visant à capitaliser sur de telles sources de légitimité légale-rationnelles. Nous sommes là au cœur de la reconnaissance internationale de l'État occidental, tel qu'il a été importé dans de nombreux pays en développement.

La légitimité par les résultats (*Output legitimacy*)

Elle concerne les réalisations de l'État (qui peuvent être différentes des réalisations du gouvernement). Cette source de légitimité est définie en relation avec les réalisations, l'efficacité et la qualité des services et des biens que l'État fournit.

Le maintien de la sécurité

Si elle est envisagée strictement comme un bien public²⁴ ou un service, il importe peu que la sécurité soit assurée par l'État ou par un autre acteur. Tout ce qui compte est la qualité et le coût du service²⁵. Pour autant, le maintien de la sécurité et le contrôle du territoire constituent un caractère spécifique de l'État moderne. Suivant cet argument, les citoyens vont considérer que l'État est « plus légitime » dans la mesure où il est censé fournir un meilleur « produit » que d'autres acteurs. Le fait que cela renforce ou non sa légitimité dépend dans une large mesure de l'expérience de violence ou de répression subie par certains groupes, disons

24. OECD-DAC, 2007, *op. cit.*

25. Nous avons volontairement éludé la question de la définition de la sécurité au sens strict, nos développements s'appliquant tant à la notion de sécurité qu'à celle plus large de sécurité humaine (centrée sur les personnes humaines et visant à les mettre à l'abri du besoin et de la peur).

« rebelles », dans leurs rapports avec l'État et de leur capacité à proposer une alternative crédible pour assurer cette sécurité.

Si la sécurité est considérée comme une valeur morale de base de l'État en tant que tel, elle devient elle-même source de légitimité qui rend l'existence et donc la légitimité de l'État possible avant toute chose. La sécurité devient alors la réponse à la question de la pertinence de l'État. En tout état de cause, elle demeure centrale pour la légitimité étatique du fait qu'elle rend possible l'appropriation et la production d'autres sources de légitimité : si l'État n'est pas capable de protéger ses citoyens, la fourniture d'autres services, telles la santé et l'éducation, devient coûteuse et difficile, voire impossible. Il devient également difficile d'établir des élections démocratiques ou l'État de droit. En ce sens, le maintien de la sécurité est fondamental pour la légitimité étatique parce qu'il permet la production et l'appropriation d'autres sources éventuelles de légitimité.

Restauration de la sécurité en Asie centrale

Au Tadjikistan, l'État et la légitimité du régime reposent fortement sur le fait que le gouvernement a réussi à restaurer la paix et la sécurité après la guerre civile. L'État avait d'abord perdu son monopole de la violence légitime du fait de la fragmentation du territoire sous l'effet de l'émergence de seigneurs de la guerre. La restauration de la souveraineté interne n'a pu se réaliser qu'avec le soutien politique et militaire de la Russie, aboutissant au renforcement des institutions (forces de sécurité disciplinées) et à la neutralisation progressive des seigneurs de la guerre grâce à un mélange de coopération dans les structures gouvernementales et économiques, de clientélisme, de répression et de marginalisation politique.

Au contraire, l'Ouzbékistan a réussi à maintenir l'ordre au prix de la répression et en mettant en place un véritable État policier. Aujourd'hui, la sécurité interne ne peut plus être considérée comme une valeur morale de base de cet État. Bien que certaines fractions de la population soutiennent encore la ligne dure contre la prétendue « menace islamiste » et les « terroristes », les musulmans modérés se sentent injustement persécutés par ce Léviathan impitoyable.

Même la population dans son ensemble craint actuellement les forces de sécurité toutes puissantes.

Sources : Antoine Buisson, « State-Building, Power-Building, and Political Legitimacy », *op. cit.* et « Une démocratisation impossible en Asie centrale ? », IRG, 2006, <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-228.html>

La fourniture de services sociaux

Même si elle n'est pas aussi intimement liée à l'État que la sécurité, la fourniture de services sociaux tels que la santé et l'éducation est centrale dans l'appareil d'État. Cela tient à la conception dominante qui voit en l'État un agent du progrès et du développement. Contrairement à la sécurité, ces services sociaux ne sont pas indispensables à la survie de l'État. Mais il est vital, en termes de légitimité, qu'il soit reconnu comme responsable, en dernier ressort, d'autres acteurs, dont il organise les contributions : organismes d'aide, organisations non gouvernementales, institutions philanthropiques, etc.²⁶. Les États en situation de fragilité se caractérisent généralement par des groupes dont les relations avec l'État et les bénéfices qu'ils en tirent ont toujours été minimes. La prestation de services sociaux peut être une source importante de légitimité étatique, mais tout comme pour la sécurité, il n'y a pas de lien univoque entre légitimité étatique et prestation de services sociaux. Les acteurs non étatiques, à but lucratif ou non, sont primordiaux dans la fourniture de services sociaux importants, tant dans le monde développé que dans le monde en développement. Ils sont généralement considérés comme soutenant la légitimité étatique parce qu'ils opèrent dans un cadre défini par l'État. Dans les États fragiles, toutefois, cela est rarement le cas et les prestataires de services peuvent remplacer plutôt que compléter l'État.

26. A. Joshi, Mick Moore, "Organizations that Reach the Poor: Why Co-Production Matters", Sussex, Institute of Development Studies, 2002.

Le cas particulier du clientélisme

Des éléments de clientélisme peuvent se retrouver dans presque tous les États, même si celui-ci est particulièrement présent dans les États en situation fragile. Dans un tel système, la légitimité repose sur des récompenses résultant de l'échange et sur sa généralisation à de larges pans de la société : tout le monde – à l'exception de ceux qui sont aux deux extrémités de la chaîne – est à la fois patron et client de quelqu'un d'autre. Dire que le clientélisme peut être source de légitimité revient à attirer l'attention sur l'aspect « résultats » de la légitimité : les institutions qui « fonctionnent » sur le mode précédemment décrit sont considérées comme légitimes faute d'un système de redistribution équitable et de gouvernance « normale » susceptible de leur faire concurrence.

Le clientélisme en héritage : l'exemple de l'Asie centrale

Durant l'ère soviétique, le clientélisme caractérisait la politique des républiques et notamment les relations entre le premier secrétaire du parti communiste d'URSS et les premiers secrétaires des partis communistes des républiques (et autres apparatchiks de haut niveau). Ce mode de pouvoir se retrouve dans le Tadjikistan indépendant, pas seulement à titre d'héritage « colonial », mais en tant que technique à laquelle recourent les dirigeants étatiques et acteurs sub-étatiques influents dans les situations de conflit et de post-conflit. De 1992 à 2001, l'autorité de l'État a été contestée par des « seigneurs de la guerre » (tant de l'opposition que du parti gouvernemental) contrôlant différentes portions du territoire national. Emomali Rakhmon, président du Tadjikistan depuis novembre 1992, ne jouissait que d'une autorité limitée au début de son mandat. Le clientélisme a été un outil déterminant pour créer des alliances politiques avec ces seigneurs de la guerre et les hommes politiques de son propre camp, ainsi que de l'opposition, à partir de 1997.

Les seigneurs de la guerre sont des acteurs sub-étatiques déterminants dans l'histoire récente du Tadjikistan, tout comme ils le sont en Afghanistan ou dans d'autres pays. Ils apparaissent généralement dans des contextes de guerres civiles et d'États en faillite. Échappant au contrôle du pouvoir central, ils sont en mesure de garantir

la sécurité, d'imposer leurs propres règles et de renforcer les mécanismes socio-économiques de survie sur le territoire qu'ils contrôlent. Ce faisant, ils obtiennent la légitimité et l'autorité politiques sur les populations gouvernées localement. Ils tendent à créer un « État dans l'État » et entrent alors en compétition avec le gouvernement central. Leurs relations avec celui-ci peuvent être diverses et alterner dans le temps, allant de la confrontation armée au partenariat actif, en passant par la reconnaissance pragmatique de l'autorité de l'État en échange de contreparties politiques ou économiques. Ainsi, les seigneurs de la guerre peuvent déstabiliser l'État ou participer à la consolidation de son autorité s'ils sont cooptés. Cette seconde option a fonctionné au Tadjikistan mais au bout du compte, la (re)construction de l'État implique d'un côté la reconnaissance de celui-ci par les seigneurs de la guerre et, de l'autre, leur pleine intégration dans ses structures. Une façon de les neutraliser quand la confrontation n'a pas permis de le faire.

Sources: Kirill Nourzhanov, "Saviours of the nation or robber barons? Warlord politics in Tajikistan", *Central Asian Survey*, vol. 24, n° 2, juin 2005.

La légitimité par les croyances partagées

Elle concerne les représentations collectives qui permettent au peuple de considérer l'État comme la seule et ultime autorité légitime et de partager un sens de la communauté et de l'identité intimement lié à l'État. Les systèmes de croyances, qui sous-tendent le pouvoir à partir desquels s'articulent différentes sources et se construisent différents types de légitimité, revêtent une importance centrale dans cette analyse.

L'identité collective

La construction d'une nation en tant que « communauté imaginée²⁷ », délimitée par des frontières territoriales, a été et demeure

27. Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, Verso, 1983.

une source fondamentale de légitimité étatique. Qu'elle se définisse en termes ethno-culturels ou civico-politiques, cette identité collective est centrale pour la constitution d'un peuple politiquement uni, au-delà de ses différences, autour de l'acceptation commune d'un État. Il ne faut cependant pas négliger le risque du nationalisme qui, considéré comme une valeur primordiale et transcendante, peut parfois conférer à l'État sa raison d'être aux yeux de la population. Préservée de ce risque, l'identité collective peut également servir de pont entre diverses autres sources de légitimité parfois en conflit les unes avec les autres, telles que la tradition, la religion, la langue ou l'ethnicité.

La religion

Les croyances et les institutions religieuses jouent un rôle central dans la définition de ce qui, dans une société, est considéré comme moralement juste, approprié, honteux, bien ou mal, etc. La religion façonne en effet des catégories et des normes plus larges que son seul champ spirituel et dans lesquelles les citoyens vont pouvoir puiser pour évaluer, juger et débattre des politiques et des institutions de l'État. Les croyances religieuses peuvent être ainsi utilisées comme source active de légitimité étatique. L'histoire de la construction étatique occidentale montre que la religion fut une source principale de légitimité. Aujourd'hui, de nombreux États se trouvent dans une position précaire, tentant d'équilibrer des sources de légitimité différentes et concurrentes. Les croyances religieuses peuvent ne pas toujours concorder avec les fondations d'un État moderne de type libéral ou avec les réformes préconisées par la communauté internationale dans certains domaines (droit de la famille, planning familial, contraception, avortement, etc.). Dans d'autres contextes sociaux, la religion peut être utilisée comme outil puissant de contestation d'un régime (comme en Birmanie) ou de l'État lui-même et inspirer des modèles étatiques alternatifs (Iran, Liban, Pakistan). La situation de fragilité peut alors provenir d'une instrumentalisation de la religion à l'encontre de l'État et des valeurs sur lesquelles il se fonde.

Les tensions État-religion au Tadjikistan

Dans ce pays musulman, mais constitutionnellement séculier, les relations État-religion sont au mieux difficiles, et souvent ambivalentes. La place et le rôle de l'islam sont des questions au centre de la vie politique depuis les années 1980. D'abord utilisé pour contester la légitimité du régime soviétique (athée) et celle du clergé musulman (contrôlé par l'État), pour remettre en cause la répartition du pouvoir et des richesses et réintroduire les principes et les pratiques islamiques dans la vie de tous les jours, l'islam a été présenté après l'indépendance comme l'élément principal d'une nouvelle identité nationale. Il est rapidement devenu un outil de mobilisation entre les mains du parti islamique d'opposition (IRPT) dans la lutte qu'il menait pour le pouvoir contre l'ancienne nomenklatura (qui avait aussi utilisé l'islam comme source de légitimité). Pendant la guerre civile, on a craint l'instauration éventuelle d'une république islamique, mais l'IRPT a renoncé publiquement au djihad et adopté des principes démocratiques, favorisant la signature des Accords de paix de 1997 qui comprenaient la légalisation de ce parti et un accord provisoire de partage du pouvoir entre le gouvernement et l'opposition.

Depuis, le gouvernement maintient prudemment des discussions officielles avec les représentants religieux afin de consolider la réconciliation nationale. Et l'islam est utilisé comme source de légitimité : par exemple, le président prête serment sur le Coran. Mais dans le même temps, le gouvernement s'efforce de contrôler l'islam au niveau politique et de restreindre sa place dans l'identité nationale. Il a ainsi réussi à marginaliser l'IRPT dans le jeu politique et placé le clergé islamique sous la surveillance de l'État, en continuité directe avec l'époque soviétique. Il alterne également décisions permissives et répressives sur la pratique religieuse dans la sphère publique. Il fait enfin en sorte que les intellectuels travaillant à l'édification d'une identité nationale mettent l'accent sur les traditions et les mythes fondateurs qui, comme le zoroastrisme et l'aryanisme, sont chronologiquement antérieurs à l'islam.

Sources : Aziz Niyazi, « Islam in Tajikistan: Tradition and Modernity », *Religion, State and Society*, vol. 26, n° 1, 1998 ; Olivier Roy, « Islam et politique en Asie centrale », *Archives des sciences sociales des religions*, 115, 46^e année, juillet-septembre 2001.

La tradition

La tradition est une source importante de légitimité étatique, mais c'est aussi celle qui est la plus difficile à saisir pour des acteurs extérieurs, et sur laquelle il est le plus compliqué d'agir. Ainsi, en termes de légitimité, elle s'exprime par des rituels et des symboles tant matériels qu'immatériels dont l'invocation rappelle au peuple son identité, son sens d'appartenance, sa loyauté, son rôle et sa place dans une communauté donnée. À travers des processus de socialisation élargis, la population en vient à considérer ces rituels, pratiques et symboles comme « évidents », inscrivant ainsi dans des ordres institutionnels établis (y compris celui de l'État) un sens du « naturel ». Quand elle est pleinement effective, la tradition – comme toute autre source de légitimité – échappe à l'ordre rationnel et donc aux débats en cours sur les manières d'organiser et de gouverner : elle devient tout simplement une routine, une manière habituelle de faire les choses²⁸. On constate une tendance par les acteurs officiels à associer la tradition au passé et à vouloir définir de manière instrumentale, et donc souvent à figer, les régulations, institutions et coutumes considérées comme relevant ou non de la tradition²⁹ afin de mieux les « moderniser ». C'est oublier le caractère vivant de la tradition, qui comme tout phénomène de régulation sociale n'est pas statique. La tradition se définit tant par un contenu que par ses procédés de transmissions.

Les traditions et les chefs traditionnels peuvent même être créés par l'État. La tradition passe alors du statut de « ce qui va de soi » à une élaboration consciente se formulant de façon discursive. Les « luttes de libération » relèvent de cette tradition qui se crée en permanence, fournissant à l'État et aux détenteurs du pouvoir une « grande saga » qui leur confère une légitimité indiscutable.

28. Anthony Giddens, 1985, *op. cit.*

29. Eric Hobsbawm, Terence Ranger (édité par), *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, 1983.

Le *storytelling* politique ou comment asseoir la légitimité de l'État sur la mobilisation sociale historique

Les symboles et sagas traditionnels sont des traits essentiels de la vie sociale et politique de tout État : ils permettent de justifier les actions, révèlent des attentes et aident à légitimer le pouvoir politique. Dans des situations de fragilité, où différentes normes coexistent, les dirigeants font de leur mieux pour se les approprier afin de renforcer leur pouvoir. En Guinée, Sekou Touré est arrivé au pouvoir en jouissant d'une popularité et d'une légitimité politique considérables. Mais confronté à de graves problèmes politiques, économiques et ethniques, il a fait usage avec succès de symboles politiques historiquement reconnus. Par exemple, il a fait rapatrier les restes de deux grandes figures de la « résistance » contre l'occupation coloniale française en Guinée – Almamy Samori Touré et Alpha Yayah – qu'il a fait ré-inhumer en Guinée. Chaque fois que son nom était prononcé, toute une liste de titres était énumérée, de la même manière que les pouvoirs d'un être surnaturel pouvaient être invoqués par des griots malinkés traditionnels, déclenchant les applaudissements. Par ailleurs, Sekou Touré se faisait appeler « Silly » (l'éléphant) car il était censé posséder les qualités de sagesse, de courage, de puissance et d'intelligence attribuées à cet animal.

En Asie centrale, on trouve une forme similaire de traditionalisme dans le culte de la personnalité constitué autour de l'ancien président turkmène Saparmurat Niyazov.

Au Tadjikistan, le président Rakhmon se présentait comme le sauveur de la nation et le bâtisseur suprême de l'État et, en tant que tel, comme l'héritier du père fondateur de l'État tadjik au neuvième siècle, Ismoil Somoni.

La même dynamique se retrouve dans des pays d'Amérique latine. Par exemple, les « dirigeants indiens » au Mexique (Chiapas), le mouvement Pachakutik en Équateur et le mouvement Cocalero dirigé par Evo Morales en Bolivie ont tous invoqué les traditions, l'histoire et les anciennes pratiques et croyances sociales et religieuses pour soutenir les mobilisations politiques et leur fournir la « valeur ajoutée ». En d'autres termes, la légitimité.

Sources : Fred Hayward, Ahmed. R. Dumbuya, « Légitimité politique, symboles politiques et leadership national en Afrique de l'Ouest », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 21, n° 4, 1983, p. 645-671 ; J. Massal, *Les Mouvements indiens en Équateur : mobilisations protestataires et démocratie*, Paris, Karthala, 2005. Andres Guerrero, « Poblaciones indígenas, ciudadanía y representación », *Nueva sociedad*, n° 150, 1997, p. 98-105.

Les États en situation de fragilité connaissent souvent de fortes légitimités traditionnelles liées à des institutions et pratiques non étatiques où l'allégeance, la confiance et l'identité des individus ne sont pas liées seulement à l'État.

La légitimité internationale

Celle-ci octroie une reconnaissance à l'État, au régime et au gouvernement et soutient des orientations ou des actions particulières et peut soit converger vers la légitimité nationale, soit être en désaccord avec elle.

La reconnaissance par les autres États

La reconnaissance par d'autres États constitue non seulement une source de légitimité étatique, mais contribue aussi à l'établissement d'un État souverain, en tant que tel. En outre, dans notre monde globalisé, la reconnaissance internationale d'un État et de ses actions est primordiale tant du point de vue externe qu'interne. Le soutien financier, politique et militaire de la part d'acteurs étrangers ou de la communauté internationale, peut toutefois représenter une source ambiguë de légitimité étatique. Comme le soulignent les critiques des efforts de renforcement de l'État, les actions énergiques et soutenues de la communauté internationale dans un État peuvent saper sa légitimité étatique dans la mesure où les dirigeants seront tentés de privilégier leur responsabilité vis-à-vis des donateurs sur leur redevabilité (*accountability*) envers leur propre population³⁰. Or, comme la légitimité étatique repose en fin de compte sur ce que nous désignons dans ces pages comme des « relations constructives entre l'État et la société », la reconnaissance internationale peut alors potentiellement créer un fossé entre l'élite dirigeante et sa base politique nationale.

30. David Chandler, *Empire in Denial: The Politics of State Building*, Londres, Pluto Press, 2006.

Les droits de l'homme

Les normes internationales en matière de droits de l'homme constituent une source de légitimité, et ce, à deux points de vue. Tout d'abord, elles sont établies comme un cadre s'imposant à tous les régimes politiques, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies de 1948. L'importance de ces droits fondamentaux en tant que source de légitimité étatique s'est affirmée au cours des années 1990, le principe de la souveraineté de l'État étant alors de plus en plus conditionné par leur respect. Mais si les droits de l'homme sont source de légitimité internationale, ils le sont aussi à l'échelle nationale dans la mesure où ils fournissent un « objectif moral à l'État³¹ ». Ils créent un lien entre celui-ci et ses sujets, permettant de les reconnaître comme citoyens dotés de droits que l'État se charge de défendre et de soutenir. Cependant, comme nous le verrons plus loin, l'adhésion aux normes en matière de droits de l'homme n'accroît pas nécessairement la légitimité étatique. Tout dépend de la pertinence de ces normes pour les différents acteurs et de leur résonance au sein des groupes dont l'allégeance, la confiance et le soutien sont nécessaires au renforcement de l'État. De ce point de vue, nous plaçons pour davantage de réalisme dans l'usage des droits de l'homme et des normes internationales comme vecteurs de renforcement de la légitimité de l'État dans des situations de fragilité.

4. Concurrence pour la légitimité dans des situations de fragilité

Nous insistons sur le fait qu'aucune des sources de légitimité que nous venons de passer en revue ne saurait, à elle seule, légitimer le pouvoir politique. *Dans tout État, plusieurs d'entre elles coexistent et interagissent, nouant un réseau stable et résilient à multiples facettes duquel émergera la légitimité de l'autorité politique.* En d'autres termes, la légitimité de l'État n'est pas fondée sur une hiérarchie particulière de sources de légitimité.

C'est la raison pour laquelle il est si difficile pour des acteurs extérieurs de contribuer à la légitimité des États en situation de fragilité. Toute tentative de renforcement exige une approche globale qui prenne en compte les différentes sources de légitimité en même temps que leurs interactions. L'un des obstacles majeurs pour la mise en œuvre d'une telle approche réside dans le fait que les interventions pour le renforcement de l'État restent pensées et définies à partir de modèles plus ou moins prédéfinis, bien souvent en méconnaissance des croyances des différents groupes et de leurs relations historiques avec l'État. Les acteurs extérieurs doivent être conscients du fait qu'ils influenceront toujours, qu'ils le veuillent ou non, sur la compétition pour la légitimité entre les différents groupes sociaux locaux. Ils devront donc adapter leurs interventions afin d'inciter l'État en question à utiliser et intégrer différentes

31. Christian Reus-Smit, *The Moral Purpose of the State*, Princeton University Press, 1999.

sources de légitimité, parfois concurrentes, pour établir des « interactions constructives » entre elles.

Nous examinerons donc dans un premier temps ces interactions entre différentes sources de légitimité caractérisant les situations de « pluralisme normatif ». Nous analyserons ensuite le processus par lequel les différents acteurs – étatiques et non étatiques – mobilisent et utilisent ces diverses sources. Enfin, nous verrons que la clé de l'établissement de l'État comme autorité politique suprême réside dans les capacités à établir des relations qui construisent et renforcent mutuellement et l'État et la société.

(Co)existence de diverses formes de légitimité : le « pluralisme normatif »

Par « pluralisme normatif », on entend les situations dans lesquelles plusieurs systèmes de normes et sources de légitimité (légaux, traditionnels, religieux, etc.) coexistent et se livrent en quelque sorte à une « compétition ». Chacun de ces systèmes normatifs renvoie à des valeurs et des autorités affectant à la fois l'idée du pouvoir et ses pratiques. Quant aux sources de légitimité, elles façonnent les pratiques et institutions existantes. Résultat : plusieurs systèmes de gouvernance et de réglementation – formels et informels – coexistent, bâtis sur différents systèmes de normes et plusieurs sources de légitimité. Comme dans le cas du système bancaire sénégalais (voir encadré ci-dessous), différentes pratiques et institutions peuvent coexister et, dans une certaine mesure, se renforcer et se compléter mutuellement.

Deux systèmes bancaires pour un même pays

Le Sénégal possède un système bancaire moderne qui a été établi par les anciennes puissances coloniales et fonctionne selon des règles et dispositions internationales. Cependant, ce système reste étranger à la compréhension et aux conceptions qu'ont les populations du crédit, de la confiance et des garanties. Dès lors, il ne parvient pas à attirer les petits opérateurs économiques. Ces derniers ne sont pas

pour autant privés de crédit qu'ils savent pouvoir obtenir par d'autres filières non officielles. La principale communauté musulmane du Sénégal, la confrérie des Mourides, organise ainsi depuis des années un système financier parallèle qui permet à la population d'obtenir des crédits et de bénéficier de transferts financiers, notamment internationaux. Ce système s'appuie sur le fort lien religieux et social existant entre les membres de la confrérie et sur la légitimité que reconnaissent leurs disciples (*talibés*) aux dirigeants de celle-ci pour permettre des relations quasi contractuelles, la renégociation des engagements et contraindre les contractants à tenir leur parole. Distinct de l'économie officielle, ce système parallèle lui est néanmoins étroitement lié puisque les dirigeants de la confrérie agissent en liaison étroite avec l'État sénégalais.

Sources : « Économie des filières en régions chaudes : formation des prix et échanges agricoles », séminaire d'économie et de sociologie, Éditions Quae, 1990 ; Pierre Kipré, Leonhard Harding, Barry Boubacar, *Commerce et commerçants en Afrique de l'Ouest*, Le Sénégal, L'Harmattan, 1990.

À l'inverse, des systèmes « traditionnels » et modernes ont pu éprouver de graves difficultés à jouer la complémentarité, notamment lorsque des acteurs extérieurs ont cherché à établir de nouvelles règles de gouvernance. Les recherches sur l'évolution de la gestion légale des terres en Afrique, par exemple, ont montré comment les principes d'appropriation et de droits de propriété ont cherché à supplanter et marginaliser les anciens principes coutumiers d'« accès à la terre ». Ici, les donateurs ont le plus souvent approuvé ou encouragé les efforts visant à intégrer la loi coutumière dans la nouvelle législation à tendance libérale. En conséquence, un fossé s'est creusé entre le légal et le légitime, une grande partie de la population considérant la loi coutumière comme plus légitime que la loi officielle de l'État. De plus, de nouvelles pratiques et de nouvelles règles naissent des attentes contradictoires vis-à-vis des acteurs, ce qui donne lieu à des règles hybrides et à des pratiques associées aux droits fonciers et à la propriété (voir encadré ci-après).

Le droit foncier en Afrique : les heurts de la tradition et de la modernité

Sur le continent africain, l'appropriation traditionnelle de la terre peut se définir comme un système de propriété collective dans lequel l'accès à la terre est régi par des règles coutumières : la terre est distribuée à l'intérieur des communautés selon des règles hiérarchiques et sociales. Autrement dit, il n'existe pas de conception individualiste des droits de propriété, lesquels sont consacrés par la communauté qui peut en déléguer une partie (l'usage, par exemple) à des particuliers, au nom de la communauté et au moyen de l'intermédiation sociale (par exemple alliance entre familles et groupes). La gestion des conflits est assurée par les autorités traditionnelles, qui tiennent leur légitimité de leur statut social au sein de la communauté. Au Sénégal, la relation entre les marabouts et les *talibés* (disciples) peut se définir comme un système de don/contre-don. Pour un *talibé*, travailler sur la terre d'un marabout dans un village mouride est une manière d'exprimer sa piété et sa foi. Cette relation de travail mène à une distribution des terres informelle, grâce à laquelle de jeunes disciples se voient attribuer la propriété de parcelles, en contradiction avec les droits de propriété tels que définis dans le droit de l'État sénégalais qui tente d'individualiser et de formaliser la propriété conformément au « droit moderne ». Lorsque ces deux sources de légitimité coexistent, l'accès à la terre peut nécessiter l'acquisition à la fois de droits de propriété officiels garantis par l'État, et l'acceptation traditionnelle de l'usage de la terre. La confrontation entre les droits de propriété individuels privés modernes et les droits fondés sur la communauté entraîne la coexistence de différents marchés fonciers, tandis que les terres traditionnelles sont enregistrées sur le marché moderne en tant que « terres privées » par des gens qui veulent des garanties auxquelles ils ne peuvent prétendre selon le droit traditionnel.

Sources : « Économie des filières en régions chaudes : formation des prix et échanges agricoles », *op. cit.* ; Émile Le Bris, Étienne Le Roy, Paul Mathieu, *L'Appropriation de la terre en Afrique noire : manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières*, Paris, Khartala, 1991.

Dans le cadre de la pensée actuelle sur le renforcement de l'État, l'État de droit est considéré comme une source essentielle de légitimité de l'État par la communauté internationale qui préconise de nouvelles réformes en ce sens : rédaction de nouvelles lois d'inspiration libérale conformes aux normes internationales, mise en place de nouvelles institutions juridiques, telles que des tribunaux, et formation des juges et du personnel chargé de l'application de la loi, comme des policiers... Si de telles mesures peuvent contribuer à renforcer la capacité de l'État à gouverner conformément aux normes internationalement établies, la question se pose de savoir si ce nouveau système législatif sera reconnu comme légitime par la population en question. Comme le note Christoph Eberhard, « l'institutionnalisation sociologique du droit renvoie à l'acceptation du système juridique par ceux à qui il est censé s'appliquer³² ». Dans des situations de fragilité, le droit d'État peut être ressenti comme inacceptable et illégitime par une grande partie de la population, en particulier dans des domaines sensibles : la gestion du patrimoine, le droit foncier, le droit de la famille ou le droit pénal. On ne peut supposer que l'établissement des contenus formels nécessaires à l'État de droit se traduira automatiquement par une légitimité étatique accrue. Tout dépend si ces lois sont ou seront reconnues comme légitimes dans leur contenu et leur rôle.

Les principes légaux rationnels et libéraux ne sont pas des sources auto-entretenues de légitimité de l'État dans des situations de fragilité. Elles dépendent fondamentalement, pour leur validation et leur acceptation sociales et culturelles, de la nature des interactions avec d'autres sources de légitimité préexistantes. Davantage que la loi elle-même, la légitimité est une condition de l'efficacité sociale de la loi. Or, dans le débat actuel sur la légitimité et la formation de l'État, la diversité des ordres juridiques et normatifs est généralement ignorée ou reléguée au second plan

32. Christoph Eberhard, *Brief reflections on what "efficacy" of a whole legal order could mean – in contrast to the efficiency of a single law*, *Sociology of Law and Normativity*, Bruxelles, European Academy of Legal Theory, 1997.

au profit d'une adaptation et d'une intégration de ces autres sources dans le droit national existant, au prix de l'abandon des valeurs (évolutives) qui fondent ces autres systèmes régulations. C'est dire s'il importe de prêter davantage attention au rapport entre légalité et légitimité, dans un contexte de pluralisme des sources de légitimité et des systèmes juridiques.

Pour reprendre l'exemple de la gestion foncière : c'est un problème non seulement juridique ou économique, mais également social, culturel et religieux. Tout différend dans ce domaine est susceptible de faire intervenir plusieurs systèmes normatifs et juridiques, ce qui pose le problème de savoir comment l'État peut prendre en compte et institutionnaliser la diversité normative et juridique sans être affaibli ou menacé ; comment il peut élaborer des mécanismes capables de réconcilier légalité et légitimité dans le but d'ancrer la légitimité de l'État dans le pluralisme normatif (les règles internationales faisant partie de ce pluralisme). Comprendre et reconnaître les diverses sources de légitimité de l'État constitue un défi majeur pour les acteurs extérieurs. En ne prenant pas en compte le fait que le modèle occidental de l'État de droit affecte les formes de droit établies dans un pays donné, les acteurs extérieurs courent le risque de créer des institutions et des pratiques superficielles n'ayant que peu de prise ou de signification réelles pour une large part de la population (voir encadré ci-dessous).

Ignorer le pluralisme normatif : l'exemple éthiopien

« Lorsque, entre 1957 et 1965, la plus grosse partie du corpus législatif éthiopien actuel a été adoptée, l'objectif principal était de procéder à une modernisation du système juridique. Bien que le pays connût une grande variété de traditions juridiques locales, la nouvelle législation s'inspirait presque exclusivement des conceptions occidentales du droit. Plutôt que refléter les réalités sociales, les codes étaient censés être un modèle pour la société. [...] En conséquence, une bonne partie des pratiques juridiques n'est aujourd'hui pas reconnue par les lois officielles. [...] De plus, les projets de réforme juridique actuels étudient comment intégrer et articuler à l'intérieur

du droit des ensembles de réglementation traditionnels et populaires. La plupart des pays d'Afrique connaissent aujourd'hui le même problème. »

Si ce problème est souvent reconnu, peu d'efforts sont faits pour tenter de faire en sorte que différents systèmes juridiques puissent être réarticulés et adaptés à de nouvelles situations.

Source : Dominik Kohlhagen, « Droit national et droit local en Afrique subsaharienne », in *Justice de terrain en Éthiopie : la contribution du règlement coutumier des conflits*, édité par Pankhurst Alula et Assefa Getachew, Centre français d'études éthiopiennes, Addis Abeba, 2008.

Quand la coexistence débouche sur la compétition : caractéristique du pluralisme normatif en situation de fragilité

La singularité des États en situation de fragilité tient à ce que les différentes sources et formes de légitimité peinent à se renforcer mutuellement. Elles peuvent parfois même s'opposer quand elles sont instrumentalisées par les acteurs nationaux dans leur lutte pour le pouvoir. Les relations État-société sont ainsi marquées par les conflits opposant institutions, règles, processus et modèles de légitimation qui varient au gré des acteurs et de leurs stratégies. Les États en situation de fragilité sont ainsi affectés par des modèles contradictoires et alternatifs d'organisation et de légitimité sociales et politiques qu'ils ont toutes les difficultés, soit à écarter, soit à intégrer dans le projet étatique : faute de « règles du jeu », l'État est incapable de structurer la société et de lui fournir « le cadre social et culturel à l'intérieur duquel les gens pensent et agissent ³³ ».

Pour passer d'une source de légitimité à une autre, les acteurs concurrents de l'État se livrent à une surenchère ou investissent un champ social semi-autonome puis un autre, dans le but de bénéficier de la légitimité disponible ³⁴. C'est ainsi qu'émerge un

33. *Ibid.*

34. Sally Falk Moore, "Law and Social Change. The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study", *Law and Society Review*, vol. 7, n° 4, 1973, p. 719-146.

mélange partiel et imprévisible de plusieurs systèmes normatifs et juridiques, les acteurs pouvant exploiter l'hétérogénéité de systèmes normatifs contredisant partiellement le cadre de référence fourni par l'État. Certains groupes peuvent même ignorer complètement la légitimité de l'État et reporter leur allégeance ailleurs, vers des institutions, règles et processus « informels », « non étatiques ». Ces derniers peuvent bénéficier d'une légitimité importante, étant souvent considérés comme plus fiables parce qu'ils fournissent d'autres espaces pour la sécurité et les services sociaux et qu'ils ont su, avec le temps, dans l'ombre d'un État défaillant, susciter des sentiments d'allégeance, de confiance et de loyauté. La mobilisation des règles coutumières et religieuses en est un exemple typique. L'existence de tels systèmes alternatifs constitue un défi pour les États dans la mesure où ils représentent une « option de sortie » étatique³⁵.

Dans les situations de fragilité, les acteurs non étatiques peuvent également invoquer l'incapacité de l'État à assurer la sécurité afin de le contester et se présenter comme une alternative crédible. Le rôle du Hezbollah au Liban, et plus largement celui des mouvements islamistes dans plusieurs pays arabes, ou la capacité des FARC (Forces armées révolutionnaires de Colombie) de proposer, dans les années 1980 et 1990 un ordre alternatif, sont autant d'exemples manifestes de cette concurrence des sources de légitimité. Ils montrent que *si l'État ne prend pas en compte d'autres types de légitimité jugés essentiels par la population, il court le risque de se voir remis en question.*

S'emparer de la légitimité pour entretenir des modèles alternatifs d'État et de société : le Hezbollah et l'État libanais

Depuis 1982, des mouvements islamistes remettent en question la légitimité de l'État en étant fortement présents dans la prestation de services publics (notamment en matière de santé, d'eau,

35. A.O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, 1970.

d'éducation et de ramassage des ordures). Cette absence relative de l'État dans la prestation de services et les projets de développement urbain est illustrée par la gigantesque banlieue sud de Beyrouth qui a connu une forte poussée démographique (en partie due à l'arrivée massive de réfugiés chiites) et a été abandonnée par l'État, notamment pendant les périodes de guerre. Cette zone a été le terreau privilégié d'une forte légitimité populaire au bénéfice d'une constellation d'associations et d'ONG liées au Hezbollah qui s'emploient à répondre aux besoins fondamentaux de la population. Le Comité à la santé (Hayât-al-Sihhiyyah) a mis en place dans cette zone un grand nombre de centres médicaux efficaces. En matière d'éducation, le lycée al-Moustapha est souvent présenté comme l'un des plus grands et des meilleurs de la région. Ces organisations ont eu notamment pour objectif de favoriser (souvent avec succès) une forme d'autonomie au sein des communautés, qui va de pair avec la constitution d'une « société de résistance » fondée sur le rejet de l'autorité et de la légitimité de l'État. La forte adhésion de la population de cette zone à l'idéologie et au projet politique du Hezbollah démontre le lien existant entre les deux grandes sources de légitimité citées plus haut : l'une se réfère à ce que les acteurs font, aux services qu'ils fournissent, l'autre aux croyances partagées auxquelles ils renvoient au sein de la population.

Source : Institut de recherche et débat sur la gouvernance

La spécificité des situations de fragilité tient non seulement au fait qu'il peut y avoir concurrence entre différents groupes porteurs d'autant de sources de légitimité, mais également au fait que ces différentes sources ne se renforcent pas mutuellement. De nombreux États dits fragiles sont notamment caractérisés par un système de clientélisme qui confère une légitimité à l'État, mais assure de manière inégale la fourniture de services publics. Ce système peut donc renforcer la légitimité de l'État auprès de certains groupes, tout en l'affaiblissant auprès d'autres. En ce sens, le clientélisme va directement à l'encontre des efforts visant à

établir un État qui fonctionne selon des principes légal-rationnels.

De la compétition à l'interaction constructive entre sources de légitimité

La compétition entre les différentes sources de légitimité ne conduit pas forcément à la neutralisation ou à l'affrontement. En jouant de l'hétérogénéité des systèmes normatifs et de leurs diverses sphères d'application, les acteurs enclenchent des processus de négociation qui peuvent contribuer à reconfigurer les différents modèles et institutions. Organiser des interactions systématiques entre acteurs de tous types (institutions publiques, société civile, secteur privé, etc.) à l'intérieur d'espaces publics de dialogue contribue à la formation ou au renforcement de la sphère publique et à réaliser une intégration de fait de plusieurs systèmes normatifs. Favoriser un tel mouvement entre acteurs et normes est la meilleure façon de soutenir les processus de légitimation et d'institutionnalisation de l'État.

Un « arbre à palabres » pour organiser les différentes sources de légitimité dans les débats publics

En juin 2008, le Forum multi-acteurs sur la gouvernance s'est tenu au Mali. Il était organisé sous l'égide du Commissariat au développement institutionnel (CDI), et avec l'appui méthodologique de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique et rassemblait divers acteurs chargés de la gestion publique (organisations de la société civile, administrations publiques et partenaires internationaux) et des universitaires. Conçu comme un espace de dialogue entre différents acteurs de la gouvernance au Mali (notamment les partenaires pour le développement), il avait pour but de faciliter le débat et la confrontation d'idées, les innovations et le processus d'apprentissage dans un cadre informel. Lieu d'interpellation citoyenne tendant à susciter un large débat public, il visait à porter un diagnostic sur la situation de la gouvernance au Mali afin

d'identifier les leviers d'action sur lesquels s'appuyer pour changer les mentalités et les pratiques, et inventer de nouvelles formes de gouvernance enracinées dans la réalité malienne. Ce processus à long terme (trois ans) est lié à la conviction profonde que les réponses aux questions cruciales de gouvernance ne viendront vraisemblablement pas de formules miracles, mais d'un processus d'examen minutieux des pratiques, de mise en commun d'expériences et d'une relocalisation de la gouvernance conformément aux spécificités régionales et locales.

Dans ce cadre, les débats sur la gouvernance abordent des sujets comme la prestation des services publics, la société civile, l'accès à la justice et les droits des citoyens... Pour chacun d'entre eux, 40 personnes sont désignées comme arbitres et 10 autres (invités, experts et témoins) sont priées d'apporter une contribution spéciale. Quatre sessions de huit heures chacune ont lieu chaque année. Elles sont organisées autour d'études de cas confiées à des experts, chercheurs et universitaires maliens. Chaque procès-verbal de session regroupe des propositions, et tous les six mois, ces propositions sont concrétisées sous la forme de programmes d'action par les participants (réunis en un collège spécial) qui proposent des plans de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation. Ces programmes accordent une place prioritaire au renforcement de la formation et des capacités. À l'issue des trois premières années, une évaluation collégiale est prévue pour déterminer le suivi du processus.

Pour plus de détails, voir www.afrique-gouvernance.net

Source: Institut de recherche et débat sur la gouvernance

La question de l'action publique légitime est étroitement liée au défi de la gestion du pluralisme. La formation de l'État est avant tout un exercice d'association de différents systèmes de lois et de valeurs pour façonner un cadre commun de légitimité permettant de concilier l'unité dans la diversité et l'intérêt général. Les processus participatifs, ainsi que ceux de subsidiarité active³⁶, sont autant d'exemples de ces enjeux (voir encadré ci-après).

36. Le principe de subsidiarité active désigne la capacité de l'État à diriger et

Réforme de l'État par l'appropriation des enjeux

À Porto Alegre, au Brésil, le « budget participatif » a montré avec force comment le renforcement des capacités et l'émancipation des populations défavorisées peuvent contribuer à rendre plus efficaces la politique budgétaire, les processus décisionnaires et leur application :

« La planification budgétaire participative est une structure et un régime de participation communautaire reposant sur trois grands principes et sur un ensemble d'institutions qui fonctionnent comme des mécanismes ou des vecteurs de participation populaire continue au processus décisionnaire du gouvernement local. Ces trois principes sont les suivants : (a) tous les citoyens ont le droit de participer, les organisations communautaires n'ayant aucun statut ni prérogative particuliers en la matière ; (b) la participation est régie par un système de règles de démocratie directe et représentative et se pratique par l'intermédiaire d'institutions au fonctionnement régulier dont le règlement intérieur est décidé par les participants ; (c) les ressources d'investissement sont allouées selon une méthode objective fondée sur une combinaison de « critères généraux » – critères de fond établis par les institutions participatives pour définir les priorités – et des « critères techniques » – critères de viabilité technique ou économique tels que définis par l'exécutif et des règles juridiques municipales, nationales ou fédérales – qu'il appartient à l'exécutif de mettre en œuvre. »

Sources : Boaventura de Sousa Santos, « Budgétisation participative à Porto Alegre : vers une démocratie redistributrice », *Politics and Society*, vol. 26, n° 4, 1998.

« Le PGSL [Programme de gouvernance solidaire locale] vise à promouvoir une nouvelle relation entre les autorités publiques et la société et, de manière plus générale, à réorganiser le modèle

municipal (gouvernement local). L'administration publique doit suivre trois principes : pluralité (reconnaître que la société est constituée de catégories et groupes divers), dialogue (la société devenant un système de connexions toujours ouvertes et respectées) et consensus (former une communauté de projets et de pactes s'appuyant sur la responsabilité sociale et le développement durable). Les réseaux sont organisés dans les 30 municipalités de la ville et seront étendus aux 82 quartiers et territoires de la ville. La première phase de mise en œuvre au niveau régional de la gouvernance solidaire locale (GSL) comprendra les étapes suivantes : lancement public de la proposition ; formation des premiers animateurs du réseau ; constitution des équipes de connexion ; création de réseaux GSL ; organisation de séminaires de prospective ; préparation de l'identification des atouts et des besoins ; élaboration du plan participatif et définition des objectifs ; formulation d'un programme prioritaire ; et adoption du Pacte de gouvernance solidaire locale. »

Source : Fogaça de Medeiros, José Alberto, 2008, « Mise en œuvre de la gouvernance solidaire locale à Porto Alegre : stratégie de promotion de l'insertion sociale », *La Gouvernance démocratique : un nouveau paradigme pour le développement ?*, Paris, Karthala, 2008, p. 327-341.

à participer à un réseau politique associant différents niveaux de gouvernance afin d'atteindre un objectif commun dans l'intérêt de la population. Voir à ce sujet, Pierre Calame, *La Démocratie en miette : pour une révolution de la gouvernance*, Ed. C.-L. Mayer, Descartes & Cie, Paris, 2003.

5. **Stratégies de l'État et politique de survie du régime**

Nous avons vu que la légitimité de l'État dépendait de sa capacité à répondre aux attentes matérielles et symboliques de la population. Le postulat de base est que l'État est généralement accepté dans la plupart des États en situation de fragilité comme autorité politique suprême par une majorité de la population. En général, même lorsque les acteurs ne sont pas satisfaits de son fonctionnement, ils ne nient pas sa présence ou son droit de prendre des décisions contraignantes. Ils souhaitent plutôt qu'il fonctionne différemment. Ils veulent parfois qu'il suive d'autres politiques, qu'il permette une plus large participation populaire ou associe des pans plus larges de la société aux institutions étatiques et partage leurs propres visions et convictions juridico-rationnelles sur l'autorité, les biens publics et les relations entre sphères publique et privée. Les aspects particuliers attachés à la légitimité internationale seront examinés au chapitre suivant.

Courtisan ou frondeur : l'État stratège

Pour rivaliser avec d'autres groupes se prévalant ou bénéficiant effectivement d'une forte légitimité dans certains milieux sociaux et zones territoriales, les États en situation de fragilité peuvent

recourir à deux stratégies. Soit ils courtisent certaines autorités et institutions non étatiques afin d'obtenir le soutien de pans substantiels de la population et l'accès à ceux-ci. Dans ce cas, ils concluent des marchés avec des autorités de substitution afin de neutraliser les menaces (voir encadré ci-dessous). Soit ils choisissent d'ignorer la « société », considérant que l'État est la seule autorité légitime, en arguant de la conformité avec la législation officielle (constitution, lois, institutions) et de la reconnaissance par les acteurs internationaux. Lorsqu'il ne dispose pas de capacités suffisantes, un État qui opte pour cette dernière stratégie est un « État suspendu ».

Trois cas de transformations réciproques en Afrique

Au Botswana, le *Kgotla* (soutenu par le système des chefs locaux Bogosi), en tant qu'ancien tribunal coutumier et forum public, permet aux mesures gouvernementales de se diffuser dans toutes les campagnes tout en étant discutées et « prises en charge » par les simples citoyens lors de débats publics locaux. Le *Kgotla* est un forum où se déroulent des discussions effectives sur les choix et politiques des dirigeants. Cette forme de débat public permet une transparence et une responsabilité accrues des pratiques des dirigeants – à l'appui de ce qui porte maintenant le nom de démocratie Tswana. Cela ne signifie pas que les autorités traditionnelles et le système normatif empêchent l'État moderne de s'étendre au sein de la population locale. Bien au contraire. Depuis 1993, on observe une nette tendance allant dans le sens d'un recul du pouvoir traditionnel. Les chefs ont perdu leur pouvoir de distribution des terres au profit des Conseils fonciers tribaux récemment créés, tandis que leur pouvoir judiciaire au niveau local est remis en cause. Les chefferies locales continuent à faciliter la liaison entre les pouvoirs et les décisions de l'État et les citoyens ordinaires, les chefs influents interprétant les politiques étatiques pour la population (processus descendant) et « orientant » les choix et préférences de la population (processus ascendant). Les chefs ont été d'une précieuse utilité, non seulement pour organiser les assemblées du *Kgotla*, mais aussi pour l'extension et la modernisation de celui-ci, afin d'inclure la participation des

femmes, de régler les différends et de promouvoir la tolérance et le compromis. Ils ont ainsi joué un rôle essentiel dans l'intensification et la légitimation du processus démocratique.

Sources : John Holm, Patrick Molutsi, *Democracy in Botswana*, Gaborone, McMillan, 1989 ; Sue Brothers, Janet Hermans, Doreen Nteta (édité par), *Botswana in the 21st century*, Gaborone, The Botswana Society, 1994.

Après des années de guerre ethnique, le gouvernement du Burundi a déclaré en 1988 que la remise en vigueur du *Bashingantahe* pourrait contribuer à l'unité nationale. Durant cinq siècles, cette institution traditionnelle a désigné un groupe social organisé constitué d'hommes sages et honnêtes dont la fonction judiciaire effective était légitimée par leur sens de la vérité, de la justice et de la responsabilité. Toutefois, ce réaménagement moderne d'une institution ancienne pourrait n'être qu'un jeu politique des dirigeants. Le gouvernement s'est vu reprocher par le conseil *Bashingantahe* de nommer comme *Mushingantahe* des personnes occupant déjà des postes dans l'administration territoriale d'État et assumant les fonctions de chefs de comité de partis locaux.

Source : Joseph Gahama, *Le Burundi sous administration belge*, Paris, Karthala, 1983.

En 2001, la législation du Rwanda a prévu la création de plus de 10 000 tribunaux *Gacaca* inspirés de l'ancien système traditionnel de règlement des litiges par le biais de structures de médiation. Le « droit vivant » – ou les normes, valeurs, éthiques localement admises – s'est révélé bien plus efficace pour traiter d'un génocide impliquant une grande partie de la population que n'importe quel type de législation étatique et officielle, qui semblerait étrangère et impraticable aux citoyens ordinaires. Les juges *Gacaca* sont sélectionnés parmi des membres « honorables » des communautés locales et sont tous des personnalités dotées d'un sens moral très élevé. Avec la participation active des communautés, les juges *Gacaca* s'emploient à établir les faits et entendre les aveux. Leur mission n'était pas seulement de statuer, mais aussi de parvenir à une réconciliation nationale après le génocide de 1994. Les systèmes traditionnels – c'est-à-dire

généralement admis au niveau de la base – de règlement des différends, permettent à tous les membres de chaque communauté de participer à la discussion sur les dysfonctionnements, les types de comportements et d'agissements répréhensibles, et de trouver des formes de sanctions et d'indemnisation mutuellement admises.

Dans la plupart des cas, les États en situation de fragilité ont opté pour une combinaison de ces deux stratégies. De fait, ils entretiennent bien souvent des relations ambiguës avec d'autres acteurs. C'est un trait dominant des États fragiles : ils associent des règles, règlements et procédures officiels et sanctionnés par l'État à des processus informels³⁷. L'État est ainsi en partie « capté » par des groupes sociaux qui s'emploient à le « dévorer » de l'intérieur, ajustant certaines fonctions étatiques selon leurs besoins et intérêts particuliers. D'autre part, les sociétés, communautés ou pouvoirs légitimes « traditionnels » perdent leurs caractéristiques, en étant profondément influencés et transformés par des politiques et interventions omniprésentes de l'État, si faible soit-il, et des dirigeants très « modernisés³⁸ ». C'est dire s'il convient d'abandonner l'approche dualiste opposant un État dit « moderne » à des sociétés dites « traditionnelles ».

Le clientélisme au secours de l'État ?

Dans la plupart des États en situation de fragilité, le régime obtient le soutien dont il a besoin. Mais il ne le fait pas en menant des politiques d'État et en étendant et en diffusant systématiquement les règles, règlements et principes étatiques dans l'ensemble de la société. Il utilise les ressources étatiques pour offrir des récompenses matérielles en contrepartie d'un soutien politique. L'offre peut varier, certains « clients » se voyant offrir des postes au sein

37. Goran Hyden, *African Politics in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 2006.

38. Théodore Tréfon, *Reinventing Order in the Congo: How People Respond to State Failure in Kinshasa*, Londres, Zed Books, 2004.

de l'appareil d'État (qui peuvent être utilisés pour un enrichissement personnel), des licences commerciales, des biens, ou tout simplement de l'argent.

La décision de recourir à de telles pratiques, dites « patrimoniales », peut se fonder soit sur des considérations morales, soit sur des considérations d'intérêt. Et cela s'applique autant aux dirigeants qu'aux citoyens ordinaires : les acteurs décident de suivre ou non les règles officielles de l'État en prenant en compte des normes et intérêts spécifiques. La propension à suivre une règle donnée est d'autant plus forte que les intérêts des acteurs sont mieux servis et que cette règle est davantage compatible avec leurs propres normes. À l'inverse, si le respect des règles légales rationnelles de l'État ne sert pas les intérêts (matériels ou symboliques) des acteurs et si ces règles paraissent tout aussi étrangères et contraires à des pratiques historiquement établies, il est très improbable qu'elles soient suivies.

Pour un État doté de faibles capacités, un clientélisme ou un néopatrimonialisme généralisés peuvent représenter la tactique la plus efficace pour imposer sa domination ou éviter des conflits violents. Nombre d'États de ce type sont incapables de l'emporter sur d'autres légitimités et autorités du fait d'un manque de moyens économiques ou administratifs ou de relations de coopération avec d'autres acteurs de la société. Le clientélisme et d'autres schémas systématiques de redistribution des ressources étatiques apparaissent dès lors comme des outils efficaces permettant de maintenir la cohésion des différentes sections, communautés et domaines de l'espace étatique (comme au Gabon, au Cameroun, au Nigeria et en République démocratique du Congo). Et si, comme l'avancent des auteurs³⁹, le maintien de la légitimité politique à tous les niveaux dépend de la distribution de tels avantages, une efficacité accrue de l'État résultant d'une élimination du clientélisme pourrait déboucher sur une crise de

39. Jean-François Bayart, *The State in Africa. The Politics of the Belly*, New York, Longman, 1993 ; Patrick Chabal, Jean-Pascal Daloz, *Africa Works*, Londres, James Currey, 1999.

légitimité en sapant la capacité des titulaires de fonctions officielles à promouvoir celle-ci grâce au clientélisme. Dans de telles situations, il peut être impossible à des dirigeants de respecter les règles officielles de l'État même s'ils les jugent légitimes, puisque cela minerait leur emprise sur le pouvoir. En conséquence, une grave contradiction apparaît entre les impératifs de la survie politique, d'une part, et les buts proclamés de la politique étatique, d'autre part : la réalisation des buts proclamés de l'État exige une autorité forte, quand l'impératif de la survie politique contraint les dirigeants à compromettre la solidité de l'État en étendant les réseaux de clientélisme.

La situation politique dans nombre d'États fragiles est telle que la mise en œuvre de politiques « rationnelles », au sens d'un renforcement des capacités de l'État ou de la promotion du développement économique, peut être politiquement intenable. En pareil cas, lorsque les impératifs politiques et économiques auxquels l'État est confronté sont en contradiction directe les uns avec les autres, les considérations politiques sont susceptibles de primer. En dernier ressort, la préservation du pouvoir du régime – et en définitive du pouvoir de l'État lui-même – se verra probablement accorder la priorité absolue. Les gouvernements peuvent dans ce cas pratiquer des politiques nuisibles aux capacités de l'État et à la croissance économique afin de consolider leur propre position, en dépit des effets néfastes à long terme de ces politiques⁴⁰. Ainsi, le clientélisme peut permettre à l'État de survivre, bien qu'à long terme une telle politique ne fasse que perpétuer sa faiblesse.

40. Catherine Boone, "States and Ruling Classes in Post-Colonial Africa: The Enduring Contradictions of Power", in *State Power and Social Forces*, édité par Joel Migdal, Atul Kohli et Vivienne Shue, Cambridge University Press, 1994, p. 108-140. Mark Beissinger, Crawford Young (édité par), *Beyond State Crisis?*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2002. William Reno, *Warlord Politics and African States*, Boulder, Lynne Rienner, 2008.

L'État fantôme – Le cas de la Sierra Leone

Dans des contextes de fragilité, l'État affiche les attributs extérieurs symboliques et théoriques du statut d'État sans en posséder ni la force, ni la possibilité de contrôler son territoire et de transformer les divers groupes sociaux rassemblés sur ce territoire en authentiques citoyens et en une véritable collectivité politique. L'État arbore un visage de Janus. D'un côté, il présente l'organisation officielle et le système de règles qui l'associaient à un État bureaucratique moderne; de l'autre, il fonctionne selon des règles et mécanismes bien différents, très éloignés de ceux qui sont officiellement affichés et du modèle bureaucratique légal. La théorie de l'« État fantôme » (William Reno) désigne un régime personnel, édifié derrière la façade d'un État souverain *de jure*. En dépit de la reconnaissance internationale de la souveraineté, ce régime ne se conforme pas aux lois et procédures écrites, exerce le pouvoir à travers des liens personnels et sape les institutions gouvernementales officielles. Les dirigeants de ces États fantômes affaiblissent délibérément les institutions impersonnelles officielles, car une institution gouvernementale efficace pourrait faire obstacle à l'exploitation privée de biens publics et ouvrir une brèche à des rivaux qui pourraient alors contester le dirigeant actuel.

Source : William Reno, *Corruption and State Politics in Sierra Leone*, Cambridge University Press, 1995.

De leur côté, les citoyens peuvent considérer les systèmes de clientélisme comme acceptables, soit parce qu'ils servent leurs intérêts, soit parce qu'ils les jugent légitimes⁴¹. Tout d'abord, les réseaux patron-client peuvent offrir un accès à des faveurs ou services qui leur seraient sinon refusés. Ensuite, ces liens peuvent être compatibles avec des pratiques, normes et attentes sociales historiques. La population peut par conséquent attendre des représentants individuels de l'État (en tant que détenteurs du pouvoir) qu'ils distribuent des ressources à leurs « clients ». En même temps, elle

41. Patrick Chabal, Jean-Pascal Daloz, *op. cit.*

peut attendre de l'État qu'il fournisse davantage de services (santé, éducation, infrastructures, participation populaire ou, plus généralement un « développement ») et exprimer un mécontentement face à l'incapacité de l'État à cet égard. En fait, ces types d'attentes sont contradictoires étant donné que la distribution des ressources par le biais de réseaux de clientélisme mine la capacité de l'État à assurer d'autres services et à promouvoir le « développement », quelle que soit la définition qu'on lui donne. Dans de nombreux cas, ces attentes contradictoires sont le fruit des expériences des individus avec l'État. S'ils ont vécu l'État principalement comme une menace et un instrument de domination qui s'approprie les ressources sans rien donner en retour, ils ne seront guère susceptibles de lui faire confiance, même s'ils souhaitent aussi un État qui pourrait promouvoir le « développement ». Étant donné que les liens patron-client sont fondés sur des réseaux et relations personnels, il deviendra plus attrayant de recourir à ces méthodes bien établies.

Par-dessus tout, la perspective de la formation d'un État dépend de la nature des relations internes de pouvoir et de la structure des intérêts. Ce qui rend le renforcement de l'État si difficile, c'est qu'il peut arriver que les régimes des États faibles n'aient pas vraiment intérêt à édifier un État plus fort. Cela signifie qu'une des conditions de la formation d'un État est de transformer la structure des intérêts, en sorte que le renforcement soit dans l'intérêt des régimes au pouvoir. Compte tenu de la structure sociale de la plupart des États faibles existants (faible bourgeoisie, faible classe ouvrière, économie informelle, sociétés rurales, faible mobilisation politique), les groupes avec lesquels les régimes pourraient s'allier pour construire un État plus fort peuvent n'avoir guère à gagner de l'établissement d'un État de ce type.

Pourtant, il existe bel et bien des expériences de changements de la structure des intérêts où des États fragiles ont été transformés en États efficaces et stables. La légitimité étatique peut être élargie à d'autres groupes au sein du secteur privé. La proximité sociale et la forte proportion de milieux sociaux et familiaux

communs entre les élites étatiques et celles du secteur privé peuvent contribuer à diffuser la légitimité de l'État dans de nouveaux secteurs de la population et à transformer un clientélisme généralisé évident en un outil permettant de faire respecter progressivement la légitimité et les principes étatiques. Ces groupes de personnes sont « à cheval » sur deux secteurs d'activité et peuvent contribuer grâce à ce lien étroit à une sorte de réforme ou d'efficacité économique. Dans cette optique, les bénéfices politiques et économiques retombent ou se répercutent sur de plus vastes pans de la société (employés, classe moyenne) qui s'intègrent progressivement dans les procédures, organisations et ressources d'un État en expansion dont la légitimité se renforce.

La politique de survie du régime au Zimbabwe

On trouve un exemple évident de la contradiction existant entre le renforcement de l'État et les intérêts du régime dans les mesures de réforme agraire du Zimbabwe. Dans les années 1990, la position du régime au pouvoir est devenue de plus en plus fragile. La situation économique dégradée, le soutien politique au régime érodé, un nouveau mouvement d'opposition fort fit son apparition. Dans une tentative de rétablir sa légitimité en milieu rural, le gouvernement a pris la décision cruciale de mener une réforme agraire à grande échelle, en prenant le contrôle de la majorité des fermes commerciales détenues par des Blancs – sans s'assurer que ceux qui reprenaient les exploitations disposeraient d'un soutien financier, technique et institutionnel suffisant pour maintenir une production efficace. Confronté à une situation où sa propre position était en péril, le régime a ainsi choisi de prendre des mesures pouvant renforcer sa propre légitimité même si elles portaient également atteinte à la croissance économique et à la base économique de l'État lui-même.

6. Le rôle des acteurs extérieurs

De nos jours, les États sont confrontés à des exigences de légitimation, tant sur le plan intérieur qu'international. D'une part, on attend d'eux qu'ils agissent d'une manière qui corresponde aux souhaits et aux priorités de leur population. De l'autre, ils sont confrontés à une série d'exigences extérieures (de la part d'autres États, d'organisations internationales, des donateurs, etc.). Le dilemme de nombreux États en situation de fragilité est que les attentes de leurs citoyens ne correspondent pas à celles des acteurs extérieurs impliqués.

Les paradoxes de l'aide

Les acteurs extérieurs peuvent exiger ou chercher à promouvoir la mise en place d'États qui maintiennent l'ordre public, protègent la propriété privée et respectent les droits de l'homme et les règles de la démocratie – en bref, un État libéral idéal typique. Toutefois, ce concept d'État peut ne pas correspondre à ce que la population envisage elle-même. En théorie, on pourrait avancer qu'en cherchant à établir des États démocratiques, les donateurs désirent en fait s'assurer que les politiques étatiques correspondront aux priorités des citoyens. En pratique, toutefois, le modèle d'État envisagé par les bailleurs de fonds n'entre pas nécessairement dans

le cadre des principales préoccupations de la population locale. De plus, les idées sur lesquelles reposent les démocraties libérales – telles la séparation entre privé et public et les notions de droits individuels et de propriété privée – peuvent être étrangères aux populations de nombreux pays. Ainsi, un défi crucial pour les donateurs doit être de reconnaître que ce qu'ils considèrent comme la forme la plus efficace et légitime de renforcement de l'État n'est pas nécessairement considérée telle par les habitants du pays concerné. Cela soulève des questions politiques et normatives importantes quant aux critères utilisés par les donateurs pour décider de ce qu'il convient de faire. Si les attentes des acteurs extérieurs et intérieurs diffèrent, les États sont confrontés à une situation où il devient impossible de satisfaire les aspirations des deux en même temps. Pire, cela pourrait permettre à divers groupes (tels les dirigeants) de jouer un type de légitimité contre un autre.

La littérature relative au renforcement de l'État pose pour postulat de base que les politiques et actions des donateurs reposent sur le désir de servir l'intérêt supérieur des bénéficiaires. En fait, il s'agit là d'une vision quelque peu naïve. S'il se peut que les donateurs désirent réellement aider les pays bénéficiaires, il n'en reste pas moins que les politiques et actions des donateurs sont toujours, à des degrés divers, également façonnées par d'autres considérations. Celles-ci peuvent inclure des intérêts économiques ou géopolitiques, de même que l'ambition de renforcer leur propre crédit international en projetant une image de générosité et de compassion. Bien que les politiques de développement, y compris celles de renforcement de l'État, soient toujours justifiées officiellement en se référant à des préoccupations morales et à l'intérêt supérieur des pays bénéficiaires, elles peuvent en réalité être tout autant dictées par des tentatives de promouvoir les propres intérêts des donateurs, quelle qu'en soit la définition. Cet état de fait est clairement reconnu par les pays bénéficiaires, dont l'expérience dans leurs rapports avec les donateurs les a conduits à se méfier de la rhétorique et à interpréter la plupart des actions de ces derniers comme exprimant des arrière-pensées et intérêts

cachés. Cela veut également dire que les bénéficiaires ne sont pas susceptibles de prendre les motifs exprimés par les donateurs pour argent comptant. Dans ces conditions, la légitimité intérieure des programmes des donateurs en matière de renforcement de l'État peut elle-même être fragile.

Les dilemmes des acteurs extérieurs

Quelles que soient les motivations des acteurs extérieurs (donateurs y compris), elles sont susceptibles de saper ou d'accroître la légitimité des États en situation de fragilité. Dans leurs rapports avec ces États, les acteurs extérieurs sont confrontés à un paradoxe : d'une part, les acteurs internationaux sont nettement en position d'influer sur le contenu des politiques de renforcement de l'État du fait de leurs ressources et de leur expertise. Cela est particulièrement vrai dans la mesure où les États dans des contextes de fragilité n'ont guère de moyens (si tant est qu'ils en aient) de contester directement les offres qui leur sont faites. D'autre part, la capacité des donateurs à influencer sur les mécanismes réels de fonctionnement du gouvernement ou sur « l'État tel qu'il fonctionne » est très limitée. L'une des raisons en est que les acteurs extérieurs n'ont pas de politique cohérente, claire et à long terme, et qu'ils sont comptables devant leurs mandants et donc sujets à des changements d'orientation qui n'ont absolument aucun rapport avec les contextes locaux. Une autre raison est que les acteurs extérieurs ne sont pas censés agir comme substituts de l'État dans la gestion courante de la société. Enfin, l'État en situation de fragilité est engagé dans des processus de négociation quotidiens avec toute une série de groupes nationaux que les acteurs extérieurs ne connaissent ni ne comprennent souvent pas. Ces processus de négociation modèlent les formes de mécanismes gouvernementaux et de répartition des pouvoirs qui seront réellement acceptées.

La théorie de la « double contrainte »

Cette expression désigne une situation de type schizophrénique où, dans des contextes de fragilité, les États sont responsables devant deux grands types de mandants : des mandants internes, constitués de leurs citoyens, et des mandants externes, constitués des donateurs et organisations internationales qui demandent à l'État d'afficher les attributs extérieurs d'un État (libéral) tel qu'ils le définissent. La politique dans des États de ce type consiste alors dans une large mesure à jouer un double jeu. D'un côté, les dirigeants cherchent à maintenir des liens solides avec les donateurs extérieurs afin d'obtenir l'aide financière et attirer le soutien politique qu'ils pourront alors utiliser pour atténuer les contestations de leurs mandants internes. D'un autre côté, ils mobilisent leurs mandants internes par le biais de réseaux et d'institutions informels afin de résister aux pressions que les donateurs extérieurs pourraient vouloir leur imposer. Cette « théorie de la double contrainte » s'applique au Tadjikistan post-conflit. On pourrait presque parler, en l'espèce, de « triple contrainte ».

La direction politique de ce pays est en effet particulièrement dépendante et comptable vis-à-vis non seulement des donateurs et des organisations internationales (pour l'aide humanitaire, technique et économique), mais aussi de la Russie (pour la protection militaire/politique), et de ses mandants internes. L'ambivalence de cette situation réside dans le fait que bien que le Tadjikistan se caractérise par une dépendance multiforme et puisse être considéré comme un quasi-État, le président Rakhmon jouit d'une réelle légitimité populaire pour avoir réussi à attirer une aide et des investissements étrangers et avoir ainsi ouvert ce pays enclavé. Certains critiquent sa stratégie extérieure tous azimuts, la qualifiant de schizophrène et intenable à long terme, mais elle s'est avérée viable jusqu'à présent. Bien que liés à une forme de conditionnalité, les programmes des donateurs et des organisations internationales en matière de consolidation de la paix et de développement ont montré leurs limites depuis 1997. Ils ont de toute évidence contribué à la pacification (programmes DDR – Désarmement, démobilisation et réintégration) à la relative ouverture du jeu politique, à la réhabilitation et à la reconstruction économiques. Toutefois, le manque de coordination

entre ces acteurs extérieurs, la méconnaissance du cadre institutionnel et des pratiques politiques locales, la dispersion des ressources et l'absence d'une politique de conditionnalité claire ont facilité la tâche à la direction politique tadjik pour instrumentaliser l'aide extérieure et poursuivre un programme politique contraire aux recommandations internationales. Celui-ci s'est, par exemple, éloigné de la démocratisation et a fait en sorte que les cercles intérieurs et les cercles de clients récoltent les bénéfices du processus de réforme agraire.

Source : Antoine Buisson, « State-Building, Power-Building, and Political Legitimacy », *op. cit.*

Au nom du respect du principe d'« autodétermination nationale », les donateurs ne sont pas censés s'ingérer dans les priorités nationales de l'État. Cela veut dire que l'aide doit être fondée sur des accords volontaires entre les donateurs et chaque État, et que les activités financées par les donateurs sont définies comme des activités relevant de l'État. Les donateurs soulignent donc toujours le principe d'appropriation nationale, même si leurs politiques l'amointrissent potentiellement. Cette situation leur permet de faire porter la responsabilité de l'échec aux gouvernements tout en parvenant à remplir leurs engagements en termes d'aide publique au développement⁴². Cela peut également servir les intérêts de certains gouvernements nationaux en leur permettant de présenter une politique donnée comme étant imposée de l'extérieur, et éviter de ce fait d'en être tenus responsables par leurs citoyens. Cela représente l'envers du débat sur les problèmes entraînés par le respect de l'appropriation locale des actions de renforcement de l'État par les acteurs extérieurs. Dans la mesure où les élites politiques ne sont pas particulièrement intéressées

42. David Chandler, *op. cit.* ; John Pender, "Country Ownership: The Evasion of Donor Accountability", in *Politics Without Sovereignty: A Critique of Contemporary International Relations*, édité par Chris Bickerton, Philip Cunliffe et Alexander Gourevitch, University College London Press, 2007.

par la construction d'un État performant entretenant avec la société des rapports solides et productifs, il est douteux que les acteurs extérieurs les investissent d'une responsabilité et d'un contrôle sur l'aide des acteurs extérieurs en matière de renforcement de l'État, étant donné que ces ressources pourraient être détournées à d'autres fins⁴³.

Pour veiller à ce que l'aide soit utilisée aux fins prévues, les donateurs ont souvent imposé des conditions propres à celle-ci. À l'origine, dans les années 1980, ces conditions étaient liées à certaines politiques économiques (coupes dans les dépenses publiques, libéralisation des échanges, déréglementation économique, etc.). Par la suite, la liste des conditions a été étendue afin d'inclure des questions de gouvernance telles que la démocratie, le respect des droits de l'homme et la lutte contre la corruption. En recevant l'aide liée, les gouvernements nationaux apparaissent à la fois comme des objets à façonner par les politiques des donateurs et comme des sujets avec lesquels sont conclus des accords. Cela reflète une tension fondamentale ancrée dans le concept d'aide au développement. Une partie, le donateur, apparaît comme « développée » et responsable du « développement » des bénéficiaires de l'aide. L'autre partie paraît avoir besoin d'« être développée » et être par conséquent, d'une manière ou d'une autre, « sous-développée ». Portée à sa conclusion ultime, l'utilisation de la conditionnalité implique que l'État est placé sous supervision extérieure et qu'au lieu d'agir au nom du « peuple » et d'être comptable devant lui, il devient comptable en premier lieu devant ses donateurs⁴⁴. Comme l'avance Ferguson, une deuxième

43. Michael Barnett, Christoph Zuercher, "The Peacebuilders Contract: How External Statebuilding Reinforces Weak Statehood", in *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, édité par Roland Paris et Timothy Sisk, New York, Routledge, 2007.

44. Martin Dornboos, "State Formation Processes under External Supervision: Reflections on Good Governance", in *Aid and Political Conditionality*, édité par Olav Stokke, Londres, Frank Cass, p. 377-391, 1995. James Ferguson, *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World Order*, Durham, Duke University Press, 2006 et *op. cit.*, 2006.

conclusion est que la politique des donateurs dépolitise les processus de formation de l'État, contribuant à son échec. De plus, la tendance des donateurs à appliquer des modèles standardisés dans leurs programmes de renforcement de l'État complique la formulation de politiques adaptées aux conditions locales.

Toutefois, les interventions extérieures peuvent aussi contribuer à renforcer la légitimité de l'État, bien que cela affecte du même coup les politiques des donateurs. Il existe toujours un risque que les conditions et sanctions extérieures produisent l'effet inverse, en provoquant une réaction nationaliste contre l'ingérence des acteurs extérieurs. Paradoxalement, bien qu'une telle réaction nationaliste puisse miner la légitimité des politiques des donateurs, elle peut en même temps accroître la légitimité étatique en renforçant une identité nationale à travers son opposition aux interventions extérieures. En pareil cas, la légitimité étatique peut s'en trouver renforcée, même si la légitimité des principes invoqués pour justifier les politiques des donateurs risque dans une certaine mesure d'être entamée. On peut en voir des exemples à Cuba, en Iran ou au Zimbabwe. De virulentes critiques occidentales ont permis aux dirigeants de se présenter comme les gardiens de la nation, tenant tête à l'Occident, ce qui a contribué à renforcer leur légitimité.

L'influence de la fiscalité

Si les États sont contraints de tabler sur la fiscalité interne, notamment l'impôt sur le revenu, l'impôt foncier et l'impôt sur les bénéfices des sociétés, ils doivent développer leurs capacités administratives et celles de recouvrement de l'impôt⁴⁵. Cela aboutit donc à une pénétration accrue des pouvoirs publics sur le territoire, une

45. John Hobson, *The Wealth of States: A Comparative Sociology of International Economic and Political Change*, Cambridge University Press, 1997. Mick Moore, "Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries", *International Political Science Review*, vol. 25, n° 3, 2004. Rick Doner, Bryan Richie, Dan Slater, "Systemic

réforme bureaucratique et une négociation institutionnalisée avec les citoyens sur les conditions de l'imposition et le budget gouvernemental, et plus généralement sur le type d'État qu'ils pourraient accepter⁴⁶. En revanche, les États qui dépendent de ressources fiscales autres que celles de l'impôt prélevé sur les sociétés, le foncier ou les salaires et qui disposent de rentes (exportations de minerais, pétrole et gaz, droits de douane) sont moins contraints de développer de fortes institutions fiscales. Ces états sont souvent frappés par ce qu'on appelle la « malédiction de la rente ». L'accès aux rentes ne dépend pas de la capacité réelle de l'État de contrôler son territoire ou du soutien de sa population. Lorsque les États ont accès à ces revenus faciles tirés de transactions avec le monde extérieur, et non de la fiscalité interne, les incitations à renforcer les institutions à des fins fiscales disparaissent. À titre de substitution, l'État peut obtenir des ressources provenant de la communauté internationale, de redevances douanières et commerciales et, dans certains cas, de l'exportation de minerais, sans avoir besoin d'une administration efficace.

Pour de nombreux États, l'aide étrangère est source de rentes. La dépendance de nombreux États faibles vis-à-vis de l'aide complique le renforcement de l'État étant donné que l'accès à l'aide dispense les régimes en place de développer l'administration de l'État et notamment celle chargée du recouvrement de l'impôt. En conséquence, l'État jouit d'une sorte de liberté économique vis-à-vis de la société en ce qu'il n'est pas dépendant de l'obtention de ressources économiques provenant de celle-ci. Les États et régimes, qui sont tributaires des recettes collectées auprès de leur société, sont dans cette optique plus susceptibles de suivre une stratégie de renforcement de l'État, tandis que dans ceux qui

ne dépendent pas de la fiscalité, les intérêts des régimes en place peuvent être mieux servis en menant des politiques qui ne renforcent pas l'État en tant que tel. Mais bien qu'une dépendance vis-à-vis des rentes puisse compliquer le renforcement de l'État, la mise en place d'un État fort n'est pas impossible lorsqu'il est dépendant des rentes. Le Botswana constitue un exemple de renforcement de l'État réussi dans de telles conditions (voir encadré ci-dessous).

La malédiction de la rente conjurée

Lors de son indépendance, en 1966, le Botswana était lourdement tributaire de l'aide. Par la suite, à partir du milieu des années 1970, la dépendance vis-à-vis de l'aide a été remplacée par la dépendance vis-à-vis de l'exportation des diamants. Ainsi, le Botswana est passé d'une dépendance par rapport à une rente stratégique (l'aide) à une dépendance par rapport aux rentes provenant de l'exportation de ressources naturelles (diamants). Durant toute son histoire après l'indépendance, l'État du Botswana était principalement tributaire de revenus prenant la forme de rentes. Pourtant, ce pays est devenu l'un des États les plus efficaces du monde en développement. L'un des facteurs clés qui a rendu possible la constitution de cet État fort a été le fait que l'un des principaux groupes du régime au pouvoir, les éleveurs, avait des intérêts économiques qui étaient mieux servis par la mise en place d'un État efficace. Pour les éleveurs, les postes dans l'appareil d'État n'étaient pas leur principale source de revenus, et leurs intérêts économiques étaient liés au développement du secteur de l'élevage et pas seulement aux postes dans l'administration. Et puisqu'un État efficace était considéré comme une condition du développement économique, la création d'un tel État est devenue une priorité.

En même temps, la nature des liens externes que l'on trouve dans des situations de fragilité complique la création d'un État efficace. Le néolibéralisme et le capitalisme mondial rendent plus difficile la formation d'un État, mais pas seulement pour les raisons souvent invoquées. Ce ne sont pas seulement les coupes imposées dans les

Vulnerability and the Origins of the Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective", *International Organization*, vol. 59, n° 2, 2005, p. 327-361.

46. Mick Moore, "Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries", *op. cit.* Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*, Basil Blackwell, Oxford, 1992.

dépenses publiques qui sapent le renforcement de l'État. Le néolibéralisme le compromet plutôt de deux manières. Tout d'abord, les politiques néolibérales affectent les fondements sociaux d'un projet de renforcement de l'État en empêchant des agents potentiels de ce renforcement de mener des politiques susceptibles de forger une alliance d'acteurs y ayant intérêt. Deuxièmement, la structure de l'économie mondiale génère des intérêts qui sont mieux servis sans État fort, en offrant aux dirigeants des sources de revenus de substitution (politique des seigneurs de la guerre, contrebande, exportation de minerais, aide) qui les affranchissent de l'impératif du renforcement de l'État. Bien que la mondialisation puisse créer des possibilités d'accumulation primitive qui renforcent la position des capitalistes au sein de l'État, la forme que prend cette accumulation affaiblit le pouvoir étatique. Et puisque, dans certaines circonstances, les capitalistes pourraient se satisfaire de préserver l'État faible et l'économie de seigneurs de la guerre qui a si bien servi leurs intérêts, la mondialisation ne crée pas nécessairement les conditions dans lesquelles les capitalistes seront susceptibles de rechercher un renforcement de l'État.

Les limites au renforcement de l'État depuis l'extérieur

Dans les chapitres précédents, nous avons examiné de quelle manière les efforts visant à renforcer la légitimité des États en situation de fragilité doivent en même temps tenir compte des diverses dimensions de celle-ci. Il en ressort que l'idée selon laquelle la démocratisation devrait être reportée jusqu'à ce qu'un cadre institutionnel solide soit en place repose sur des hypothèses viciées quant à ce qui donne à un État une image de légitimité aux yeux de la population. Les tenants d'un tel modèle d'« institutionnalisation avant la libéralisation » soutiennent que les élections démocratiques et, plus généralement, les réformes d'orientation libérale ne se traduiront pas par une stabilité ou une légitimité de l'État. Comme le formule un analyste : « Les États

sortant d'une guerre ne possèdent pas le cadre institutionnel ou la culture civique nécessaires pour absorber les pressions éventuellement liées à la concurrence politique ou du marché. Par conséquent, en insistant en faveur d'une libéralisation instantanée, les acteurs de la consolidation de la paix sèment des graines de conflit, encourageant de ce fait les adversaires à livrer leur combat pour la suprématie par le biais des marchés et des urnes⁴⁷ ». Bien que ces auteurs aient raison de faire observer les limites des élections démocratiques en tant que panacée universelle pour des États en situation de fragilité, la proposition selon laquelle les élections et autres formes de légitimité « par les procédures » peuvent être repoussées jusqu'à ce qu'une « culture civique et politique » ait été établie, laquelle serait en quelque sorte prête pour la démocratie, est tout aussi problématique : la légitimité de l'État repose sur différents « piliers » de légitimité. Toute action visant à renforcer une source de légitimité étatique en différant les autres est vouée à engendrer un État dissymétrique et en définitive instable.

On trouve toutefois dans de nombreuses actions actuelles de renforcement de l'État un postulat tout aussi problématique selon lequel « toutes les bonnes choses vont ensemble » : les efforts de réforme avancent sur divers fronts en même temps, sans prendre en compte ni comprendre le contexte social, économique et politique qui façonne l'image de la légitimité de l'État. C'est un problème crucial, dans la mesure où les acteurs extérieurs supposent souvent que leurs actions et stratégies sont ou seront jugées légitimes *parce qu'*elles se fondent sur un modèle universel de renforcement de l'État libéral. En bref, les acteurs extérieurs supposent généralement que puisqu'ils promeuvent des objectifs libéraux, leurs actions sont *de facto* considérées comme légitimes par la population locale. Cette conception méconnaît le fait que divers

47. Michael Barnett, "Building a Republican Peace: Stabilizing States after War", *International Security*, vol. 30, n° 4, 2006, p. 87-112. Voir également Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York, W.W Norton, 2003.

groupes locaux manœuvrent pour obtenir pouvoir et influence, en partie en faisant appel à des sources diverses et concurrentes de légitimité. Ainsi, la lutte politique porte souvent sur le groupe qui sera considéré comme représentant et incarnant légitimement les objectifs et le sentiment d'appartenance communautaire de groupes spécifiques.

Cela signifie que les donateurs ne peuvent appliquer la même approche du renforcement de l'État en toutes circonstances et que les stratégies et politiques choisies pour traiter les situations de fragilité doivent être spécifiquement adaptées à chaque situation. De plus, il peut être impossible d'atteindre le même résultat final en toute circonstance. Dans certains cas, il se peut que l'objectif d'établir des États correspondant au modèle reproduit dans des institutions étatiques officielles et des politiques des donateurs ne soit pas réaliste. Ainsi, ce ne sont pas seulement les *moyens* (politiques, stratégies) qui doivent être adaptés au contexte, mais aussi les *finals*. Le même type de légitimité et le même type d'État (final) ne peuvent être établis en tous lieux. Il n'existe aucune recette type pour le renforcement de l'État ni de modèle standard d'État pouvant être appliqué universellement.

Conclusion

Dans la ligne des travaux dans le domaine et notamment du réseau international du CAD de l'OCDE sur les conflits et la fragilité (INCAF), le présent ouvrage – et le rapport qui le fonde – a placé les relations État-société au centre de son analyse de la légitimité de l'État en situation de fragilité. Pour comprendre en quoi la légitimité est liée à la fragilité de l'État, il est donc nécessaire d'adopter une approche empirique et de s'interroger, non pas sur les standards internationaux en matière de droits, équité ou justice, mais sur ce que les populations considèrent comme légitime.

Il est également essentiel de comprendre les rapports de pouvoir locaux – au sein de la société, mais aussi entre l'État et les divers groupes sociaux. Les contextes étant extrêmement variés, il s'ensuit que la nature des problèmes de légitimité auxquels sont confrontés les États, de même que les causes de ces problèmes, sont divers. Étant donné que la légitimité est subjective, ses sources au sein des États en situation de fragilité peuvent être utilisées par les différents acteurs pour renforcer ou affaiblir l'État. Elles peuvent fort bien s'éloigner des critères normatifs internationaux (tels que les normes en matière de droits de l'homme), mais il convient de ne pas sous-estimer leur importance dans les efforts pour renforcer l'État.

Les États ne sauraient se définir uniquement comme secteur ou comme acteur établissant des rapports spécifiques avec d'autres

acteurs ou secteurs telle la société civile. Dans les États qui fonctionnent correctement, l'État est également une structure qui pénètre les pratiques quotidiennes et aide à définir les schémas selon lesquels pensent et agissent les individus. L'État est « dans » les individus, organisant implicitement et explicitement le tissu social. Les États en situation de fragilité se distinguent non seulement par leur manque de capacité à gouverner au sens administratif du terme, mais aussi à être intégrés, à refléter et à codéfinir les pratiques et institutions au quotidien de leur population.

La formation d'un État du type de celui qui est envisagé par les donateurs présuppose que les citoyens considèrent comme « normaux » la présence de l'État et son statut en tant qu'autorité suprême. Toutefois, les États en situation de fragilité se caractérisent par une incapacité à définir les principes de base des pratiques quotidiennes et ce dans différentes sphères. Lorsque l'autorité de l'État n'est pas solidement établie, les confrontations politiques (procédures de négociation, de compromis et conflits) ne portent pas seulement sur des options politiques conflictuelles : elles se concentrent sur le statut même de l'État en tant qu'autorité suprême. Lorsque les institutions étatiques ne sont pas en position de revendiquer, avec un succès raisonnable, un monopole de la violence légitime, leur autorité n'est pas institutionnalisée.

Les États modernes, qui sont la référence dans le travail de redressement de la fragilité de l'État, sont fondés sur une conception spécifique de la nature des liens, unissant et séparant, entre État et société. Une sphère privée (la société) constituée de rapports socio-économiques intègre l'État, mais en est séparée. Les États en situation de fragilité sont à la fois plus distincts de la société et plus étroitement liés à celle-ci que ne le présuppose le modèle de référence sur lequel se fondent leurs institutions officielles. Ils en sont plus séparés dans la mesure où ils n'ont pas réussi à être reconnus comme l'autorité politique suprême sur leur territoire ni à pénétrer et administrer leur société de la manière présupposée par ce modèle. Ils sont comme « suspendus » au-dessus de leur société. En même temps, ils sont plus étroitement liés à la

société en ce sens que dans la pratique, les limites qui les séparent ne sont généralement pas reconnues. Du fait que ces limites s'entremêlent, les domaines du « privé » et du « public » tendent à s'imbriquer. Ainsi, les États en situation de fragilité se caractérisent souvent par leur manque d'autonomie vis-à-vis de leur société, par le manque de distinction claire entre public et privé (réseaux clientélistes, patrimonialisme et néo-patrimonialisme) et le défaut de *rappports constructifs entre les deux sphères*.

Cette capacité de l'État à constituer une structure capable de « discipliner [*cage in*] la société⁴⁸ » repose fondamentalement sur des sources de légitimité étatique découlant de l'histoire. Dans le processus de formation de l'État en Europe, par exemple, le nationalisme et la religion ont d'abord été utilisés puis subsumés par les États naissants afin de renforcer et d'asseoir la légitimité étatique.

La légitimité étatique fait appel à diverses sources combinées par les acteurs dans leurs pratiques quotidiennes. Ce processus d'hybridation peut aussi bien renforcer que fragiliser la légitimation. Certains dirigeants peuvent considérer que leurs intérêts seront mieux servis sans développer l'État. Pour préserver leur pouvoir et leurs intérêts propres, les gouvernements peuvent être contraints de recourir à des sources de légitimité qui affaiblissent l'État, telles que le clientélisme. Dans de nombreux États en situation de fragilité, les régimes obtiennent le soutien dont ils ont besoin, en utilisant des ressources de l'État pour offrir des récompenses matérielles en échange d'un soutien politique. Si la préservation de leur pouvoir dépend de sources de légitimité de cette nature, les gouvernements se retrouvent enfermés dans une situation où leur survie politique est incompatible avec le renforcement de l'État. Pour rendre possible l'établissement d'un État performant, il est nécessaire de sortir de ce cercle vicieux où la survie politique dépend du clientélisme. Cela requiert la création de sources de légitimité autres que le clientélisme.

48. Michael Mann, *Sources of Social Power*, vol. 2, Cambridge University Press, 1993.

Si une vision de la légitimité aussi large et plus axée sur la pratique commence à se répandre parmi les donateurs – en grande partie grâce aux travaux de l'INCAF – subsiste néanmoins une nette tendance à présenter une hiérarchie des différentes sources de légitimité. Ainsi, souvent, la sécurité assurée, les principes légal-rationnels et la représentation démocratique sont considérés comme plus importants pour la légitimité étatique que d'autres sources de légitimité. Toutefois, d'une manière générale, rien ne justifie *a priori* qu'une source de légitimité soit considérée comme plus importante que d'autres. Plus précisément : un État dont la légitimité repose excessivement sur une ou quelques sources de légitimité est intrinsèquement instable. Les donateurs ont sans doute été complices en misant sur une ou quelques sources de légitimité telles que les élections démocratiques et les normes en matière de droits de l'homme. Cela d'autant plus qu'ils ont généralement défini la démocratie et les droits de l'homme comme étant prépolitiques et ahistoriques, et ne résultant pas de l'interaction de processus sociaux, historiques et politiques. Pour que les États parviennent à s'extraire de situations de fragilité, leur légitimité doit être non seulement approfondie mais aussi élargie afin de former un « réseau résilient » de nombreuses sources différentes, dont certaines, comme le nationalisme ou la religion, peuvent être en contradiction avec les sources de légitimité libérales démocratiques.

Cela implique que l'un des principes centraux du CAD pour « l'engagement dans les États fragiles » recommandant de « prendre le contexte comme point de départ » soit interprété plus largement comme se référant non seulement aux modalités du renforcement de l'État mais aussi à ses objectifs. Le contexte ne peut donc uniquement définir la manière dont les donateurs cherchent à contribuer à établir un État libéral démocratique ou occidental : il peut aussi avoir à définir le type d'État à la formation duquel on peut raisonnablement espérer contribuer.

Postface

Confronté au problème du traitement des situations de fragilité et de conflit qui, au cours de la dernière décennie, ont modifié en profondeur l'approche de l'aide au développement, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a adopté, en avril 2007, dix principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires.

Ces principes sont l'expression d'un consensus grandissant sur la nécessité d'axer l'attention des interventions internationales sur le renforcement de l'État et la construction de la paix dans ce type de situations, en préalable aux efforts visant à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Dans le but d'approfondir la compréhension des processus de renforcement de l'État dans les situations de fragilité, l'organe spécialisé du CAD, le Groupe sur les États fragiles (FSG) devenu, à partir de décembre 2008, le Réseau international sur les conflits et les situations de fragilités (INCAF), a entrepris de réaliser et de coordonner une série de travaux plus détaillés parmi lesquels est venue se placer, à l'initiative de deux membres du CAD, la France et la Norvège, une étude spécifique visant à mieux définir la notion de « légitimité » et ses implications pour la construction de la paix et le renforcement de l'État.

Le secrétariat du CAD est donc particulièrement heureux qu'une version de cette étude destinée à un large public de langue française soit disponible en librairie. Cette édition permettra de mieux faire connaître un sujet que la problématique actuelle des situations de fragilité a rendu prioritaire.

*Alexandra Trzeciak-Duval,
Direction de la coopération pour le développement,
Organisation de coopération et de développement
économiques (OCDE)*

Recommandations pour les donateurs des États en situation de fragilité

1. Principes d'action

1.1. La légitimité concerne les fondements mêmes des liens entre l'État et la société et par lesquels l'autorité de l'État est justifiée. Dès lors, toute intervention dans des situations de fragilité doit se concentrer sur les relations entre État et société. Les donateurs devraient donc chercher à *s'engager simultanément auprès de l'État et de la société civile afin de renforcer et institutionnaliser leurs relations dans une dynamique constructive*, en faisant en sorte de positionner l'État comme l'acteur apte à définir, en lien avec sa société, le cadre d'une culture politique et civique commune.

1.2. Les interventions des donateurs, quelle que soit leur forme, sont susceptibles de saper la légitimité intérieure de l'État en creusant le fossé avec sa légitimité internationale. Les conditionnalités imposées aux financements internationaux présentent ainsi le risque de fausser la chaîne de redevabilité en rendant les gouvernements davantage responsables devant leurs donateurs que devant leurs propres populations. S'il importe donc de s'assurer que les ressources allouées ne sont pas détournées – par exemple pour maintenir le pouvoir de régimes en place au moyen de réseaux clientélistes –, il est tout aussi important d'être conscient que *le respect de conditions politiques drastiques peut nuire à la légitimité de l'État que l'on se propose d'aider*.

1.3. Les attentes des citoyens d'États en situation de fragilité ne correspondent pas toujours à celles des acteurs externes. Pris entre des attentes aussi contradictoires, les États peuvent se retrouver dans une situation où il leur est soit impossible de satisfaire simultanément les revendications des uns et des autres, soit tentant de faire jouer un type de légitimité contre l'autre. Le défi capital pour les donateurs est *d'admettre que la forme de renforcement de l'État qu'ils estiment la plus efficace n'est pas forcément celle jugée comme légitime par les acteurs internes.*

1.4. La reconnaissance internationale est une importante source de légitimité pour divers groupes locaux. *Toute intervention d'acteurs externes*, quand bien même elle ne serait que technique, affectera les positions relatives de divers groupes locaux et se révèle, à ce titre, *intrinsèquement politique.*

2. Méthode d'action : contexte, flexibilité, engagement

2.1. Prendre en compte la spécificité du contexte et de l'objectif

Les causes de la fragilité de l'État et ses remèdes éventuels varient énormément d'un pays à l'autre et la légitimité de l'État dépend toujours de facteurs socioculturels propres à chaque environnement : les donateurs gagneraient sans doute à abandonner les démarches « standardisées » au profit d'une réflexion sur le type d'État qu'ils pourraient éventuellement contribuer à établir en fonction de chaque contexte.

Des études interdisciplinaires permettant de mieux comprendre les différents groupes et leurs idées ou encore leurs relations historiques avec l'État s'avèrent particulièrement opportunes. De même, les donateurs devraient repenser et modifier leurs relations avec les États fragiles et redéfinir les objectifs de leur coopération avec ceux-ci en établissant des objectifs à long terme pouvant être ajustés au fil du temps. Lors de l'élaboration et de l'évaluation des calendriers, des secteurs prioritaires et des objectifs, les donateurs devraient privilégier les normes définies et convenues localement plutôt que celles arrêtées au niveau international.

2.2. Développer des approches flexibles

Un État stable et « résilient » s'inscrit dans un réseau constitué de diverses sources de légitimité. Les donateurs devraient prendre soin d'éviter tant la logique « séquentielle » – qui suppose que les élections démocratiques ne peuvent se tenir que lorsqu'un cadre institutionnel stable a été établi – que celle qui prétend construire un État libéral démocratique dans des délais relativement courts. Les efforts destinés à consolider la légitimité de l'État en situation de fragilité requièrent non seulement *une approche pragmatique* résultant d'une analyse détaillée des causes de la fragilité et des remèdes qui peuvent y être apportés, mais aussi *une approche suffisamment flexible pour être ajustée et modifiée dans le temps.*

Une telle démarche pourrait notamment s'appuyer sur quatre axes essentiels : I) un fort engagement des donateurs pour la *démocratie participative* grâce à laquelle l'élaboration des projets se veut dès l'origine inclusive et où la mise en œuvre des projets confère un rôle important aux acteurs locaux (ce qui permet de renforcer l'espace public) ; II) *l'établissement d'objectifs clairs à remplir dans une période de temps donnée* et sur lesquels toutes les parties prenantes, donateurs et acteurs locaux, s'engageraient sans équivoque et publiquement, au sein du forum social et de l'espace public dans lequel les projets sont débattus (ceci permettrait de renforcer le pouvoir et de responsabiliser les acteurs sociaux) ; III) *l'établissement d'objectifs intermédiaires* (primordial pour mobiliser les acteurs dès le lancement du projet) ; IV) *favoriser des évaluations systématiques et des ajustements dans le temps*, afin de tenir compte des résultats intermédiaires ainsi que des changements de perception et de stratégie des parties prenantes (permet de responsabiliser ces dernières et de maintenir leur engagement).

2.3. Ne pas contourner les acteurs

Une intervention externe contribue à façonner et à changer les relations État-société et affecte en conséquence la façon dont elles sont légitimées. Les stratégies de donateurs qui, volontairement ou non, contournent certains groupes ou cherchent à court-circuiter, par différents moyens, l'interaction État-société mettent en péril le processus. Les donateurs devraient notamment éviter de privilégier certains groupes de la société civile au double motif qu'ils seraient les uniques détenteurs des vertus civiques et que d'œuvrer avec eux permettrait d'inscrire l'État

dans un cercle vertueux de négociation et de compromis avec la société. Les donateurs gagneraient à intervenir moins au niveau d'*organisations* précises que dans les *activités* jugées les plus favorables à l'établissement ou à l'institutionnalisation de relations constructives entre l'État et la société.

3. Axes stratégiques d'action : là où faire porter les efforts

3.1. Un État est en situation de fragilité quand son aptitude à gouverner sa société, et plus généralement à développer des relations mutuellement constructives et renforçantes avec elle, est limitée. L'objectif pour les donateurs devrait être de *favoriser un engagement constructif entre les différents acteurs* (y compris étatiques) qui permette de repenser l'État et de faire accepter ses régulations comme cadre principal d'action.

3.2. Dans leurs actions en matière de renforcement de l'État, les donateurs cherchent souvent à éradiquer ou à transformer les règles traditionnelles et le droit coutumier, alors qu'ils devraient mieux prendre en compte et intégrer la légitimité de telles pratiques dans l'État. Pour ce faire, les donateurs devraient s'appliquer non pas à spécifier des résultats, mais à définir des modalités adéquates de débat et de négociation entre les différents groupes quant à la définition, l'élaboration et la mise en œuvre des règles et du droit de l'État. *Le soutien aux espaces et mécanismes de dialogue et de négociation entre acteurs représentant des intérêts et des sources de légitimité divers s'avère important pour faciliter les processus d'apprentissage tendant à l'instauration du consensus, de partenariats constructifs entre différents types d'acteurs et d'un sens de l'interdépendance et du civisme* (exemples dans le chapitre 4). Une telle méthode pourrait aussi être appliquée aux instruments existants, tels les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, afin de les rendre plus participatifs.

3.3. *Le personnel international et le personnel local devraient être formés à ce nouveau type d'approche. Le travail sur les processus – plutôt que sur des standards – ainsi que sur le dialogue, la négociation et la médiation – plutôt que sur la mise en œuvre en tant que telle – exige de la part des acteurs externes des expertises et des outils innovants.*

3.4. Le CAD de l'OCDE pourrait commander des études analysant au plus près l'impact des pratiques des donateurs sur la légitimité des États en situation de fragilité. Ainsi, la pratique du soutien budgétaire en tant que modalité centrale d'intervention des donateurs mérite sans doute, de ce point de vue, une étude approfondie. De même, comme suggéré plus haut, la pratique consistant à investir dans des ONG spécifiques en vue de court-circuiter l'État ou d'organiser une solide culture civique mériterait d'être examinée de plus près, en particulier pour établir dans quelle mesure il est possible d'affirmer que les ONG locales contribuent à renforcer ou à saper la légitimité étatique. Il conviendrait enfin de lancer une étude évaluant les programmes et politiques soutenant le dialogue multilatéral, afin de définir les méthodes permettant de renforcer les capacités des acteurs à participer à de tels processus.

Bibliographie

Acemoglu, Daron, Johnson, Simon, Robinson, James, “An African Success Story: Botswana”, in *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth*, édité par Dani Rodrik, Princeton, Princeton University Press, 2003.

Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, Document de capitalisation, Forum sur la gouvernance en Afrique, « Pour une gouvernance légitime », Cahier n° 2007-3, 2007, Addis Abeba, 24-26 novembre 2005.

Andersen, Louise, Engberg-Pedersen, Lars, Stepputat, Finn, “Fragile Situations: Current Debates and Central Dilemmas”, DIIS Report n° 8, Copenhagen, Danish Institute of International Studies, 2008.

Anderson, Benedict, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, Verso, 1983.

Autesserre, Séverine, “The Trouble With Congo: How Local Disputes Fuel Regional Conflict”, *Foreign Affairs*, mai-juin 2008.

Bailey, Frederick G., *Stratagems and Spoils: A Social Anthropology of Politics*, Oxford, Basil Blackwell, 1969.

Balandier, Georges, *Anthropologie politique*, Paris, PUF, 2004.

- Barnett, Michael, "Building a Republican Peace: Stabilizing States after War", *International Security*, vol. 30, n° 4, 2006, p. 87-112.
- Barnett, Michael, Zuercher, Christoph, "The Peacebuilders Contract: How External Statebuilding Reinforces Weak Statehood", in *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, édité par Roland Paris et Timothy Sisk, New York, Routledge, 2008.
- Bayart, Jean-François, *The State in Africa. The Politics of the Belly*, New York, Longman, 1993.
- Bayart, Jean-François, "Africa in the World: A History of Extraversion", *African Affairs*, vol. 99, n° 395, avril 2000, p. 217-267.
- Beissinger, Mark et Young, Crawford (édité par), *Beyond State Crisis?*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2002.
- Belley, Jean-Guy (sous la direction de), « Le droit soluble, Contributions québécoises à l'étude de l'internormativité », coll. Droit et Société, LGDJ, n° 16, 1996.
- Berman, Bruce, Lonsdale, John, *Unhappy Valley I: Clan, Class and State in Colonial Kenya*, Athens, Ohio University Press, 1992.
- Bodansky, Daniel, "The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law?", *American Journal of International Law*, 93, 1999, p. 596-624.
- Boone, Catherine, "States and Ruling Classes in Post-Colonial Africa: The Enduring Contradictions of Power", in *State Power and Social Forces*, édité par Joel Migdal, Atul Kohli et Vivienne Shue, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 108-140.
- Boone, Catherine, *Political Topographies of the African State: Territorial Authority and Institutional Choice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Bourdieu, Pierre, "Rethinking the State: The Structure and Genesis of the Bureaucratic Field", in *State/Culture: State Formation*

- After the Cultural Turn*, édité par George Steinmetz, Ithaca, Cornell University Press, 1999.
- Buisson, Antoine « Une démocratisation impossible en Asie centrale ? », IRG, 2006.
- Buisson, Antoine "State-Building, Power-Building, and Political Legitimacy: The Case of Post-Conflict Tajikistan", *The China and Eurasia Forum Quarterly*, vol. 5, n° 4, 2007, p. 115-146.
- Calame, Pierre, *La Démocratie en miette : pour une révolution de la gouvernance*, Paris, Descartes & Cie, 2003.
- Castoriadis, Cornelius, *L'Institution imaginaire de la société*, Paris, Seuil, coll. Points, 1975.
- Chabal, Patrick, Daloz, Jean-Pascal, *Africa Works*, Londres, James Currey, 1999.
- Chandler, David, *Empire in Denial: The Politics of State Building*, Londres, Pluto Press, 2006.
- Chatterjee, Partha, "Development Planning and the Indian State", in *The State and Development Planning in India*, édité par Terence Byres, New Delhi, Oxford University Press, 1994.
- Chatterjee, Partha, *The Politics of the Governed: Considerations on Political Society in Most of the World*, New York, Columbia University Press, 2004.
- Chickering, L., Haley, E., "Strong Society, Weak State: Social Dimensions of State Building", *Policy Review*, 143, juin-juillet 2007.
- Clements, Kevin P., Boege, Volker, Brown, Anne, Foley, Wendy, Molan, Anna, "State Building Reconsidered: The Role of Hybridity in the Formation of Political Order", *Political Science*, vol. 59, n° 1, 2007, p. 45-56.
- Cruise O'Brien, Donal, *Symbolic Confrontations: Muslims Imagining the State in Africa*, Londres, Hurst, 2003.

- Darbel, Alain, Schnapper, Dominique, *Les Agents du système administratif. Morphologie de la haute administration française*, Paris, La Haye, Mouton, 1969.
- Di Maggio, Paul, Powell, William W. (édité par), *New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- Doner, Rick, Richie, Bryan, Slater, Dan, "Systemic Vulnerability and the Origins of the Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective", *International Organization*, vol. 59, n° 2, 2005, p. 327-361.
- Dornboos, Martin, "State Formation Processes under External Supervision: Reflections on Good Governance", in *Aid and Political Conditionality*, édité par Olav Stokke, Londres, Frank Cass, 1995, p. 377-391.
- Eberhard, Christoph, *Brief reflections on what "efficacy" of a whole legal order could mean – in contrast to the efficiency of a single law*, Sociology of Law and Normativity, Bruxelles, European Academy of Legal Theory, 1997.
- Englebert, Pierre, *State Legitimacy and Development in Africa*, Boulder, Lynne Rienner, 2002.
- Evans, Peter, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- Evans, Peter, "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in the Era of Globalization", *World Politics*, vol. 50, n° 3, 1997, p. 62-87.
- Ferguson, James, *The Antipolitics Machine: Development, "Depoliticization", and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Ferguson, James, *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World Order*, Durham, Duke University Press, 2006.

- Gahama, Joseph, *Le Burundi sous administration belge*, Paris, Karthala, 1983.
- Gerrie, Ter Haar, Ellis, Stephan, "The Role of Religion in Development: Towards a New Relationship between the European Union and Africa", *European Journal of Development Research*, vol. 18, n° 3, 2006.
- Giddens, Anthony, *Studies in Social and Political Theory*, Londres, Hutchinson, 1979.
- Giddens, Anthony, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Berkeley, University of California Press, 1984.
- Giddens, Anthony, *The Nation-state and Violence*, Cambridge, Polity Press, 1985.
- Guerrero, Andres, "Poblaciones indigenas, ciudadanía y representacion", *Nueva sociedad*, n° 150, 1997, p. 98-105.
- Habermas, Jürgen, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1981.
- Habermas, Jürgen, *L'Espace public*, Paris, Payot, 1978.
- Hagelgam, John, *State, Society and Governance in Melanesia*, Canberra, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, 1998.
- Hauriou, Maurice, « Théorie de l'institution et de la fondation », *Cahiers de la nouvelle journée*, n° 25, Paris, Bloud et Gay, 1933.
- Hayward, Fred, Dumbuya, Ahmed R., "Political Legitimacy, Political Symbols, and National Leadership in West Africa", *The Journal of Modern African Studies*, vol. 21, n° 4, 1983, p. 645-671.
- Hirschman, A. O., *Exit, Voice and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.
- Hobsbawm, Eric, Ranger, Terence (édité par), *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

- Hobson, John, *The Wealth of States: A Comparative Sociology of International Economic and Political Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Holm, John, Molutsi, Patrick, *Democracy in Botswana*, Gaborone, McMillan, 1989.
- Hurd, Ian, *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*, Princeton, Princeton University Press, 2007.
- Hyden, Goran, *No Shortcut to Progress: African Development Management in Perspective*, Berkeley, University of California Press, 1983.
- Hyden, Goran, *African Politics in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- Hyden, Goran, "After the Paris Declaration: Taking on the Issue of Power", *Development Policy Review*, vol. 26, n° 3, 2008, p. 259-274.
- Hyden, Goran et al., *Making Sense of Governance: Empirical Evidence from Sixteen Developing Countries*, Boulder, Lynne Rienner, 2005.
- Hyden, Goran, Bratton, Michael (édité par), *Governance and Politics in Africa*, Boulder, Lynne Rienner, 1992.
- Joshi, A., Moore, Mick, *Organizations that Reach the Poor: Why Co-Production Matters*, Sussex, Institute of Development Studies, 2002.
- Kipré, Pierre et al., *Commerce et commerçants en Afrique de l'Ouest, Le Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 1990.
- Krasner, Stephen, "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States", *International Security*, vol. 29, n° 2, 2004, p. 85-120

- Krause, Keith, Jutersonke, Oliver, "Seeking out the State: Fragile States and International Governance", *Politorbis – The Fragile States Debate – Considering ways and means to achieve stronger statehood*, vol. 42, n° 1, 2007.
- Lapierre, Jean William, *Vivre sans État? Essai sur le pouvoir et l'innovation*, Paris, Seuil, 1979.
- Le Roy, Étienne, *Le Jeu des lois, une anthropologie dynamique du droit*, Paris, LGDJ, 1999.
- Lijphart, Arendt, *Democracy in Plural Society: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.
- Lonsdale, J., Berman, B., "Coping with Contradictions: The Development of the Colonial State in Kenya", *Journal of African History*, 20, 1979, p. 487-506.
- Mamdani, Mahmood, *Citizens and Subjects: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, Princeton University Press, 1996.
- Mann, Michael, *Sources of Social Power*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 2, 1993.
- Massal, J., *Les mouvements indiens en Equateur: mobilisations protestataires et démocratie*, Paris, Karthala, 2005.
- Mazères, J.-A., « La théorie de l'institution de Maurice Hauriou ou l'oscillation entre l'instituant et l'institué » *Pouvoir et liberté, études offertes à J. Mourgeon*, Bruxelles, Bruylant, 1998.
- Migdal, Joel, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1988.
- Migdal, Joel, *The State in Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Moore, Mick, "Death Without Taxes: State Capacity and Aid in the Fourth World", in *The Democratic Developmental State*, édité

par Mark Robinson et White Gordon, Oxford, Oxford University Press, 1998.

Moore, Mick, "Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries", *International Political Science Review*, vol. 25, n° 3, 2004.

Moore, Sally Falk, "Law and Social Change. The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study", *Law and Society Review*, vol. 7, n° 4, 1973, p. 719-146.

Nettl, P. J., "The State as a Conceptual Variable", *World Politics*, vol. 20, n° 2, 1968, p. 559-592.

Nourzhanov, Kirill, "Saviours of the Nation or Robber Barons? Warlord politics in Tajikistan", *Central Asian Survey*, vol. 24, n° 2, juin 2005.

OECD-DAC, *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*, Paris, OECD, 2007.

OECD-DAC, *Enhancing Service Delivery of Justice and Security. DAC Network on Conflict, Peace and Development Co-operation*, Paris, OECD, 2007.

OECD-DAC, *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile situations: From Fragility to Resilience*, Paris, OECD, 2008.

Paris, Roland, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

Pender, John, "Country Ownership: The Evasion of Donor Accountability", in *Politics Without Sovereignty: A Critique of Contemporary International Relations*, édité par Chris Bickerton, Philip Cunliffe et Alexander Gourevitch, Londres, University College London Press, 2007.

Rae, Heather, *State Identities and the Homogenisation of Peoples*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

Reno, William, *Warlord Politics and African States*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.

Reus-Smit, Christian, *The Moral Purpose of the State*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

Samatar, Abdi Ismail, *An African Miracle: State and Class Leadership and Colonial Legacy in Botswana*, Portsmouth, Heinemann, 1999.

Santos, Boaventura de Sousa, "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", *Politics and Society*, vol. 26, n° 4, 1998.

Sørensen, Georg, *Changes in Statehood: The Transformation of International Relations*, Basingstoke, Palgrave, 2001.

Tilly, Charles, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*, Oxford, Basil Blackwell, 1992.

Tréfon, Théodore, *Reinventing Order in the Congo: How People Respond to State Failure in Kinshasa*, Londres, Zed Books, 2004.

Tshiyembe, Mwalhila, *État multinational et démocratie africaine : sociologie de la renaissance politique*, Paris, L'Harmattan, 2001.

Vanderlinden, Jacques, "Vers une nouvelle conception du pluralisme juridique", *Revue de la Recherche Juridique – Droit Prospectif*, vol. 53, n° 2, 1993, p. 573-583

Vanderlinden, Jacques, "Les droits africains entre positivisme et pluralisme", *Bulletin des séances de l'Académie royale des sciences d'outre-mer*, n° 46, 2000.

Vanderlinden, Jacques, « Production pluraliste du droit et reconstruction de l'État africain », *Afrique contemporaine*, 2001.

Weiss, Linda, *The Myth of the Powerless State*, Cambridge, Polity Press, 1998.

Weiss, Linda, Hobson John M., *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*, Cambridge, Polity Press, 1998.

Wunsch, James. S., "Refounding the African State and Local Self Governance: The Neglected Foundation", *The Journal of Modern African Studies*, vol. 38, n° 3, 2000.

Zakaria, Fareed, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York, W.W Norton, 2003.

Table des matières

Préface par Pierre Calame	9
Introduction	13
1. Les notions d'État, de légitimité et de fragilité en question ...	19
L'État moderne occidental : modèle de référence de l'action internationale ?	19
Qu'entend-on par « légitimité » ?	21
Fragilité, capacité et légitimité : trois notions intimement liées	23
Brève analyse des processus de formation de l'État	24
2. La légitimité de l'État et ses déclinaisons politiques, sociales et territoriales	29
Des relations entre l'État et la société à géométrie variable ...	30
Légitimité de l'État, du régime et des dirigeants : le triangle irrégulier	32
Élites dirigeantes et légitimité de l'État : le cercle vicieux	34
Cartographie territoriale et sociale de la légitimité de l'État ..	34
3. À quelles sources puiser la légitimité de l'autorité politique ? ..	39
La légitimité par les procédures (<i>Input legitimacy</i>)	41
La légitimité par les résultats (<i>Output legitimacy</i>)	44
La légitimité par les croyances partagées	48
La légitimité internationale	53
4. Concurrence pour la légitimité dans des situations de fragilité	55
(Co)existence de diverses formes de légitimité : le « pluralisme normatif »	56

De la compétition à l'interaction constructive entre sources de légitimité	64
5. Stratégies de l'État et politique de survie du régime	69
Courtisan ou frondeur : l'État stratège	69
Le clientélisme au secours de l'État ?	72
6. Le rôle des acteurs extérieurs	79
Les paradoxes de l'aide	79
Les dilemmes des acteurs extérieurs	81
L'influence de la fiscalité	85
Les limites au renforcement de l'État depuis l'extérieur	88
Conclusion	91
Postface par Alexandra Trzeciak-Duval	95
Recommandations pour les donateurs des États en situation de fragilité	97
Bibliographie	103

Vous pouvez vous procurer les ouvrages des Éditions Charles Léopold Mayer en librairie.

Notre catalogue comprend environ 300 titres sur les thèmes suivants :

<i>Économie, solidarité, emploi</i>	<i>Construction de la paix</i>
<i>Gouvernance</i>	<i>Écologie, environnement</i>
<i>Relations sciences et société</i>	<i>Prospective, valeurs, mondialisation</i>
<i>Agricultures et organisations paysannes</i>	<i>Histoires de vie</i>
<i>Dialogue interculturel</i>	<i>Méthodologies pour l'action</i>
<i>Communication citoyenne</i>	

Pour obtenir le catalogue des Éditions Charles Léopold Mayer, envoyez vos coordonnées par mél à diffusion@eclm.fr ou par courrier à :

Éditions Charles Léopold Mayer
38 rue Saint-Sabin
75011 Paris (France)

