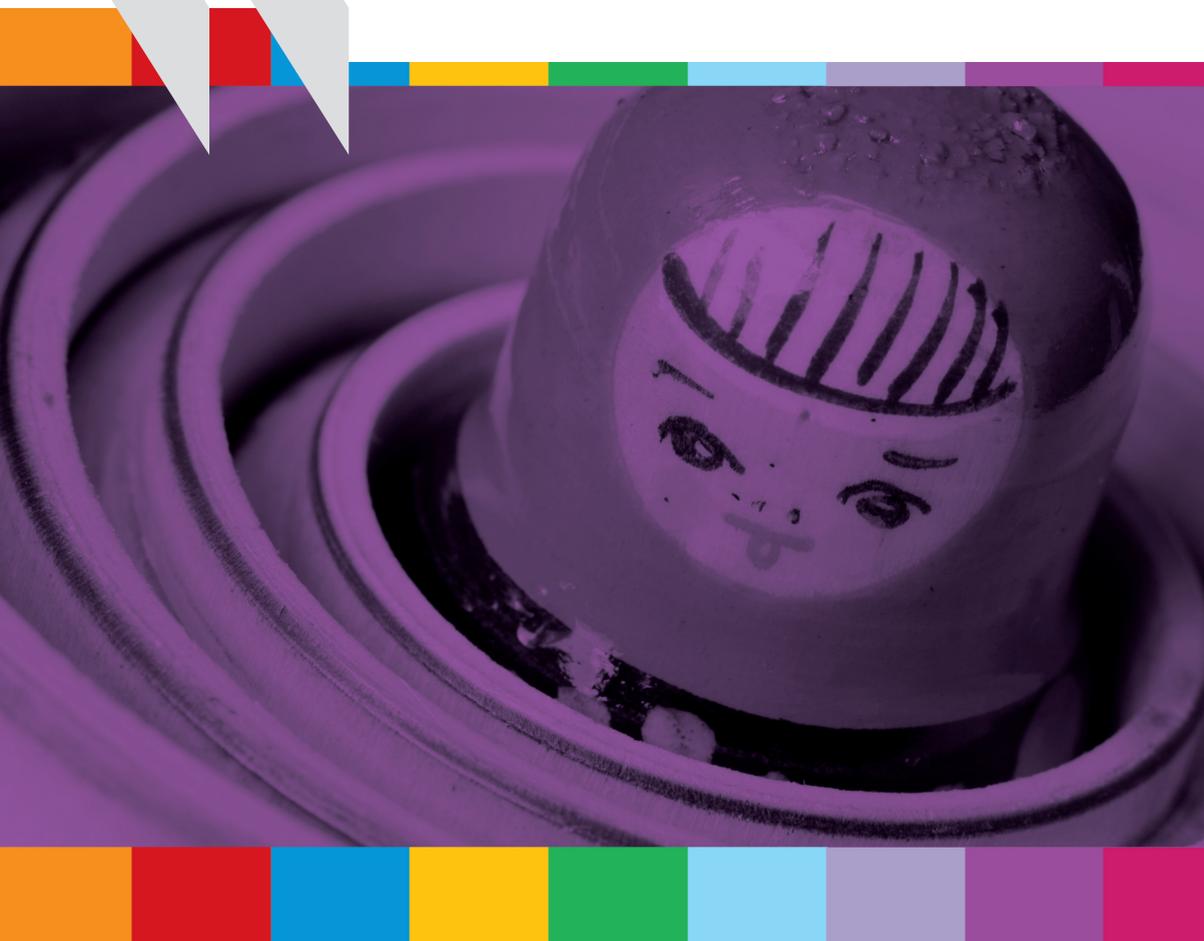


Conflits et fragilité

# La légitimité de l'État dans les situations de fragilité

ANALYSER LA COMPLEXITÉ





Conflits et fragilité

# **La légitimité de l'État dans les situations de fragilité**

ANALYSER LA COMPLEXITÉ



Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2010), *La légitimité de l'État dans les situations de fragilité : Analyser la complexité*, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264083899-fr>

ISBN 978-92-64-08389-9 (PDF)

Collection/Périodique : Conflits et fragilité

ISSN 2076-6394 (en ligne)

**Crédits photo :** 07-11-09 © Kevin Dyer, iStockphoto.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2010

---

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## *Avant-propos*

La légitimité de l'État revêt une importance car elle sert de base à un gouvernement par consentement et non par coercition. Le défaut de légitimité contribue de façon essentielle à la fragilité de l'État car il mine les processus de négociation entre l'État et la société indispensables au renforcement des capacités étatiques.

La présente publication constitue un apport important aux travaux que mène actuellement le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE afin d'aider à mieux comprendre les processus de renforcement de l'État et la manière dont les donateurs pourraient agir plus efficacement dans les situations de fragilité. Elle s'appuie sur des études commandées par les gouvernements français, norvégien et allemand et en dresse une synthèse.

La légitimité de l'État dans les situations de fragilité explique pourquoi les conceptions de ce qui constitue une autorité politique légitime sont fondamentalement différentes dans les États occidentaux formels, fondés sur des règles, et dans les États non occidentaux. Elle met en lumière les problèmes qui surviennent lorsque des notions différentes de la légitimité coexistent ou entrent en concurrence, et analyse les moyens permettant de réduire le sentiment d'éloignement des individus vis-à-vis de l'État formel.

Cette publication défend la thèse selon laquelle les donateurs doivent accorder bien plus d'attention aux aspects de la légitimité qui découlent de convictions et traditions communes et à la manière dont celles-ci s'expriment dans un contexte politique et social spécifique. Il s'agit là d'un défi car la légitimité est une notion extrêmement complexe qui évolue au fil du temps. De plus, les donateurs doivent parfois opérer des arbitrages et des choix délicats lorsque les perceptions locales de la légitimité sont en contradiction avec les normes internationales. La légitimité de l'État dans les situations de fragilité montre comment des interventions extérieures peuvent ébranler de façon imprévue la légitimité de l'État, mais indique également quelques mesures très concrètes que peuvent prendre les donateurs pour améliorer les possibilités de relations constructives entre l'État et la société dans les situations de fragilité.



Richard Carey  
Directeur

Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE

## *Remerciements*

La présente publication a été préparée par Sue Unsworth pour le Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF). Elle s'inspire principalement de deux rapports commandés par les membres de l'INCAF à titre de contribution aux travaux de ce réseau sur le renforcement de l'État « La légitimité de l'État dans les situations de fragilité » de Dominique Darbon, Severine Bellina, Stein Sundstol Eriksen et Ole Jacob Sending, commandé par les gouvernements français et norvégien et « Légitimité traditionnelle, charismatique et fondée » de Kevin Clements, commandé par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne. Ces contributions ont été grandement appréciées.

Bella Bird, Alastair J. McKechnie (co-présidents du Groupe de travail de l'INCAF sur la construction de la paix, le renforcement de l'État et la sécurité) et Stephan Massing (Secrétariat du CAD OCDE), qui ont prodigué des conseils et apporté des contributions tout au long du processus, de même que les membres du Groupe de travail de l'INCAF sur la construction de la paix, le renforcement de l'État et la sécurité, méritent des remerciements tout particuliers. Séverine Bellina, Katharina Buse, Kevin Clements, Ivan Crouzel, Dominique Darbon, Greg Ellis, François Gaulme, Pamela Jawad, Michael Koros, Eli Moen, Eugenia Piza-Lopez, Claudia Pragua, Jago Salmon, Léonie Jana Wagner et Alan Whaites nous ont fourni des observations et des retours d'informations précieux.

La présente publication a été préparée par une équipe de l'OCDE coordonnée par Stephan Massing. Jill Gaston a apporté une aide précieuse à la rédaction et Stephanie Coic a contribué à la conception graphique.

## *Table des matières*

<b>Résumé</b> .....	7
Concepts essentiels .....	7
Les sources de légitimité .....	8
Interaction entre différentes sources de légitimité .....	9
Interaction entre intérêts et légitimité .....	10
Implications et recommandations à l'attention des donneurs .....	11
<b>1. Introduction</b> .....	13
<b>2. Concepts essentiels</b> .....	15
Légitimité .....	15
Fragilité de l'État .....	15
L'État occidental (wébérien) .....	16
Les ordres politiques (hybrides) non occidentaux .....	17
Relations État-société, capacités et légitimité .....	19
<b>3. Analyse des sources de légitimité</b> .....	23
Vue d'ensemble .....	23
Légitimité par les procédures .....	25
Légitimité par les résultats .....	26
Les conceptions partagées en tant que sources de légitimité .....	28
La légitimité internationale .....	29
<b>4. Cartographie de la légitimité</b> .....	31
Légitimité des États, des régimes et des dirigeants .....	31
Élites dirigeantes et légitimité de l'État .....	32
Fluctuations territoriales et sociales de la légitimité .....	33

<b>5. Interaction between different sources of legitimacy</b> . . . . .	35
Coexistence de différentes formes de légitimité . . . . .	35
Sources concurrentes de légitimité dans des situations de fragilité . . . . .	37
<b>6. (R)établir le lien entre l'État et la société</b> . . . . .	41
Débats actuels. . . . .	41
Légitimité fondée . . . . .	42
Réseaux et institutions non étatiques . . . . .	45
<b>7. Légitimité, intérêts et renforcement de l'État</b> . . . . .	47
Interaction entre intérêts et légitimité . . . . .	47
Intérêts des élites et renforcement de l'État . . . . .	47
Négocier des intérêts communs . . . . .	50
<b>8. Implications et recommandations pour les donneurs</b> . . . . .	53
Influence des donneurs sur la légitimité de l'État . . . . .	53
Défis pour les donneurs . . . . .	54
Que doivent donc faire les donneurs ? . . . . .	56
<b>9. Conclusion</b> . . . . .	61
<b>Bibliographie</b> . . . . .	63
<b>Encadrés</b>	
Encadré 3.1 La sécurité en Asie centrale . . . . .	27
Encadré 4.1 Solidité et rayon d'action de l'État . . . . .	33
Encadré 5.1 Coexistence harmonieuse : le système bancaire informel Murid au Sénégal . . . . .	35
Encadré 5.2 Coexistence délicate entre différents systèmes de droits de propriété . . . . .	36
Encadré 5.3 Ignorer la diversité juridique . . . . .	37
Encadré 5.4 Gagner la légitimité pour construire d'autres modèles d'État et de société : le Hezbollah et l'État libanais . . . . .	38
Encadré 5.5 Attentes contradictoires entre clientélisme et fourniture de services. . . . .	39
Encadré 5.6 La politique de survie du régime au Zimbabwe. . . . .	40
Encadré 6.1 Légitimité fondée dans la région Pacifique . . . . .	43
Encadré 6.2 Légitimité fondée au Botswana : le <i>Kgotla</i> . . . . .	43
Encadré 6.3 Légitimité fondée au Somaliland . . . . .	44
Encadré 7.1 Facteurs d'évolution mondiaux des intérêts des élites . . . . .	48
Encadré 7.2 Aide, fiscalité et légitimité. . . . .	49
Encadré 7.3 Exemple de réussite du renforcement d'un État tributaire de rentes . . . . .	49

## Résumé

La légitimité de l'État importe car elle constitue le socle d'un gouvernement par consentement plutôt que par coercition.

Les donateurs qui opèrent dans des situations de fragilité s'intéressent relativement peu à la légitimité, partant du principe que celle-ci sera la conséquence logique d'une amélioration des performances de l'État. Le présent rapport fait valoir que *les donateurs doivent accorder bien plus d'attention à la légitimité; élargir leur vision afin d'inclure certains aspects de la légitimité qui découlent des convictions et traditions communes des individus, et non pas seulement d'un modèle d'État occidental et se concentrer sur les processus d'interaction entre l'État et la société* qui sous-tendent le développement des capacités et la légitimité de l'État.

### Concepts essentiels

Un ordre, une institution ou un acteur politique est légitime dans la mesure où l'opinion le considère comme satisfaisant et estime qu'aucune autre solution ne lui serait nettement supérieure. Le défaut de légitimité est une des principales causes de la fragilité de l'État car il sape son autorité et, partant, ses capacités.

Les donateurs ont tendance à concevoir l'État et sa légitimité sur le modèle d'un État occidental moderne. Ils considèrent comme allant de soi une notion essentielle à la base de la conception occidentale de l'État, à savoir une nette distinction entre les sphères publique et privée, et le fait que la concurrence entre les détenteurs du pouvoir politique et économique se déroule dans le cadre de règles formelles et de relations impersonnelles communément admises, en sorte que les institutions du capitalisme de marché et la démocratie libérale se renforcent mutuellement. *Ces institutions formelles de l'État occidental tirent leurs capacités et leur légitimité d'une longue tradition d'interaction entre l'État et la société et ne peuvent être reproduites simplement en transposant les mêmes modèles institutionnels dans des contextes sociaux et politiques différents.*

Dans les États non occidentaux (malgré leur grande diversité), les relations entre l'État et la société sont plus susceptibles d'être basées sur des liens personnels de parenté et de communauté; les biens publics sont fournis à un

groupe social de référence ou à des partisans, et non sur la base de droits universels, et l'accès aux ressources dépend de liens personnels exclusifs et non d'une concurrence économique et politique ouverte. La distinction entre sphères publique et privée est brouillée. Il s'ensuit que les *conceptions individuelles sur ce qui constitue une autorité politique légitime sont fondamentalement différentes dans les États occidentaux et non occidentaux*.

Dans la pratique, la majorité des États du Sud relèvent d'ordres politiques « hybrides ». Théoriquement, beaucoup sont des démocraties libérales opérant selon des règles formelles (ordres politiques légaux-rationnels). Mais ils coexistent avec des formes concurrentes d'ordre sociopolitique qui plongent leurs racines dans des structures sociales non étatiques, autochtones (les ordres politiques « traditionnels », même s'ils sont constamment revisités et influencés par les conceptions occidentales).

*Il y a à l'évidence dans les États hybrides un risque de conflit et de tension entre les attentes et les exigences liées à l'État formel et celles qui découlent de formes plus « traditionnelles » d'autorité publique*. Les formes « traditionnelles » d'autorité ne sont pas nécessairement hostiles à la mise en place de systèmes politiques reposant davantage sur des règles et elles exercent toujours une grande influence sur le fonctionnement de l'autorité formelle, en particulier dans les situations de fragilité. L'enjeu consiste à comprendre les interactions entre les deux et à rechercher des moyens de les allier de façon constructive.

*Dans un premier temps, il convient de se concentrer sur les processus effectifs d'interaction entre l'État et la société dans un contexte donné*. C'est une démarche indispensable pour comprendre comment se développent les capacités de l'État et de quelle manière les conceptions de la légitimité influent sur la volonté des individus de coopérer avec l'État. Aux tout premiers stades du renforcement de l'État, les perceptions de la légitimité peuvent favoriser ou au contraire empêcher la négociation d'un accord politique. Aux stades ultérieurs, la légitimité est également essentielle pour mener une négociation constructive entre l'État et la société afin d'obtenir des résultats à somme positive reposant sur des intérêts mutuels et des dispositifs institutionnels pour gérer les conflits, négocier l'accès aux ressources ou produire et distribuer les biens publics. Les notions de capacité et de légitimité sont distinctes, mais interdépendantes. Dans les situations de fragilité, un défaut de légitimité entrave le développement des capacités de l'État de même qu'un manque de capacités nuit à la légitimité.

## Les sources de légitimité

Le rapport recense *quatre principales sources de légitimité* : la légitimité par les *moyens mis en œuvre* ou légitimité par les *procédures*, qui est liée à des règles de procédure agréées ; la légitimité par les *résultats* ou les

*performances*, définie en fonction de l'efficacité et de la qualité des biens et des services publics (dans les situations de fragilité, la sécurité joue un rôle crucial); les *convictions partagées*, notamment un sentiment de communauté politique et des convictions façonnées par la religion, les traditions et des chefs « charismatiques »; et la *légitimité internationale*, à savoir la reconnaissance de la souveraineté et de la légitimité de l'État vis-à-vis de l'extérieur.

Ces sources de légitimité s'expriment différemment selon le contexte social et politique. Par exemple, le clientélisme dans le modèle d'État occidental est considéré comme de la corruption qui sape à la fois la légitimité par les procédures et par les résultats. Toutefois, dans certains ordres politiques hybrides, le clientélisme peut apporter des sources de légitimité par les procédures et les résultats, et dans des situations de fragilité, peut constituer le principal moyen de gérer la violence, de créer des alliances politiques et de maintenir la stabilité sociale. *Différentes sources de légitimité interagissent* et s'il en est qui se renforcent mutuellement, d'autres sont contradictoires. Par exemple, les convictions religieuses ou « traditionnelles » peuvent être en contradiction avec les pressions internationales en faveur de réformes du droit de la famille ou des pratiques en matière de santé reproductive. Conférer une légitimité extérieure n'a pas de sens si cette dernière ne fait pas écho à des dynamiques internes.

*Aucun État ne s'appuie sur une seule source de légitimité* : ainsi l'amélioration de la qualité des services publics ne renforcera vraisemblablement pas à elle seule la légitimité, et le maintien de la sécurité n'aura pas nécessairement pour effet de renforcer directement la légitimité de l'État si la population a auparavant vécu l'État comme source d'oppression ou de violence, ou si certains groupes non étatiques jouissent d'une légitimité et sont en mesure d'assurer la sécurité (par exemple, les seigneurs de la guerre en Afghanistan).

Le rapport établit une distinction entre la légitimité de l'État lui-même et la légitimité d'un régime ou d'un dirigeant en particulier. La légitimité dans les États fragiles est susceptible de varier sensiblement en fonction des régions et des communautés. Ce qui peut renforcer la légitimité de l'État auprès d'un groupe dans une certaine région peut lui nuire dans une autre.

## **Interaction entre différentes sources de légitimité**

L'interaction des diverses sources de légitimité peut aller d'une coexistence harmonieuse (exemple des systèmes bancaires formels et informels au Sénégal) à une coexistence difficile (exemple des divers régimes de droits de propriété en Afrique), voire à des situations de concurrence ou de conflit entre ces différentes sources de légitimité. Dans les situations de fragilité, des acteurs non étatiques peuvent profiter du défaut de capacités et de légitimité de l'État pour proposer une autre solution de gouvernement (par exemple, le Hezbollah au Liban).

La légitimité dans les situations de fragilité est donc très complexe puisque différentes sources de légitimité peuvent coexister et interagir les unes avec les autres. La question est de savoir comment gérer cette diversité sans affaiblir l'autorité de l'État et comment briser ce cercle vicieux où la survie politique dépend d'un recours toujours plus destructeur au clientélisme. La « *légitimité fondée* » peut permettre de progresser en intégrant des autorités et des pratiques traditionnelles au sein de l'État formel : on peut citer en exemple le Kgotala au Botswana, et la combinaison de conseils coutumiers des anciens et d'institutions étatiques modernes au Somaliland. Des institutions très locales, non étatiques, dans les zones rurales (par exemple les conseils villageois coutumiers au Karnataka) peuvent également jouer un rôle constructif de médiateur entre les communautés rurales et les institutions étatiques formelles. Toutefois, il convient de noter que : (a) toutes ces initiatives réussies de (re)connexion de l'État et de la société ont été menées par des acteurs nationaux sans la participation d'intervenants extérieurs ou avec une participation minimale ; et (b) la légitimité fondée ne consiste pas seulement à injecter des éléments de la pratique traditionnelle dans des institutions formelles : les diverses sources de légitimité doivent être négociées et redéfinies à travers un processus politique de négociation entre l'État et la société.

## Interaction entre intérêts et légitimité

Une des thèses fondamentales du présent rapport est que la légitimité dépend de l'existence de relations constructives entre l'État et la société. Une démarche consisterait à rechercher des moyens de diminuer le sentiment d'aliénation des individus vis-à-vis de l'État formel (par exemple par le biais de la légitimité fondée). Une autre consiste toutefois à *examiner en quoi la perception des individus de ce qui est « juste » ou légitime interagit avec leurs intérêts matériels, et en quoi des intérêts communs peuvent servir de base à la négociation de résultats à somme positive entre l'État et la société*. Par exemple, des travaux effectués par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE sur la reddition de comptes et la fiscalité montrent comment une négociation sur la gestion des recettes et des dépenses publiques peut renforcer simultanément les capacités, les mécanismes de reddition de comptes et la légitimité de l'État. Devant la nécessité d'alimenter les caisses de l'État, les dirigeants ont intérêt à dynamiser l'économie et, de ce fait, à négocier avec de potentiels investisseurs sur des droits économiques et des politiques publiques destinées à soutenir l'investissement, ce qui crée un cercle vertueux d'intérêts.

Toutefois, *le problème fondamental de nombreux États fragiles vient de ce que les élites politiques et économiques n'ont parfois guère intérêt à renforcer les capacités de l'État ou à s'engager dans une relation constructive avec leurs propres concitoyens* car elles ne dépendent pas de ces derniers pour leurs recettes. Les évolutions de l'économie mondiale à partir des années 70 ont offert aux élites des pays pauvres des occasions sans précédent

d'enrichissement personnel tiré des exportations de pétrole, de minerais, et de gaz naturel vers des pays bien plus riches ; de la contrebande de diamants et d'autres produits miniers et du trafic de stupéfiants. Pour les responsables de l'élaboration des politiques soucieux de reconnecter État et société, les éléments clés sont les suivants : (a) les possibilités de réorienter les intérêts des élites, par exemple en limitant leurs possibilités de tirer profit de rentes de source extérieure et (b) les cas où des relations très informelles articulées autour d'intérêts communs (par exemple entre la classe politique et les investisseurs) pourraient se traduire par des résultats à somme positive (par exemple des investissements constructifs dans des biens publics et privés, et pas seulement un « capitalisme de collusion ») et, à plus long terme, stimuler l'intérêt pour des dispositifs reposant davantage sur des règles.

## Implications et recommandations à l'attention des donateurs

Toutes les interventions des donateurs ont un impact (souvent involontaire) sur les rapports de pouvoir et les processus politiques au plan local et, donc, sur la capacité et la légitimité de l'État. L'apport de ressources financières et autres peut accroître la légitimité par les résultats, mais aussi alimenter la corruption et nuire au plan intérieur à la capacité de rendre compte de l'État. Les tentatives d'imposer des valeurs normatives ancrées sur le modèle de l'État occidental peuvent ajouter aux tensions entre des sources concurrentes de légitimité interne. Les pressions pour obtenir des résultats dans les échéances prescrites par les donateurs peuvent perturber les processus politiques internes. Plus important encore, il arrive souvent que les donateurs ne prennent guère en compte les perceptions locales de leur propre légitimité – ou de leur absence de légitimité.

*Les donateurs doivent reconnaître qu'il est vain d'essayer de renforcer la capacité et la légitimité de l'État dans des situations de grande fragilité en imposant ou en appuyant la création d'institutions politiques légales-rationnelles. Ils doivent faire davantage cas des perceptions et conceptions locales de ce qui constitue l'autorité et la pratique politiques légitimes. C'est une démarche difficile, surtout en ce qu'elle suppose de se confronter à une dure réalité, à savoir que les conceptions locales de la légitimité peuvent parfaitement ne pas être conformes aux programmes de promotion de la gouvernance démocratique, de la primauté du droit et des droits universels menés par les donateurs. Ces derniers doivent partir d'une compréhension approfondie, empirique, de la manière dont des sources de légitimité multiples et conflictuelles s'expriment dans un contexte donné, examiner dans cette optique comment soutenir au mieux une relation plus constructive entre l'État et la société et poser explicitement les problèmes que soulèvent les tensions et les arbitrages à opérer entre cet objectif et d'autres objectifs antinomiques.*

Il est extraordinairement malaisé pour des observateurs extérieurs de comprendre précisément ce qui constitue la légitimité et de quelle manière elle fonctionne dans les situations de fragilité, aussi les donateurs devraient-ils être modestes quant à leur capacité à influencer directement sur celle-ci. Néanmoins, il est possible de prendre certaines mesures concrètes, notamment :

- Commencer par chercher à acquérir une bien meilleure compréhension des perceptions et convictions (diverses) des populations locales sur ce qui fait la légitimité d'une autorité politique.
- Accorder bien plus d'attention à leurs propres sources de légitimité et à l'incidence des perceptions locales sur leur influence et leur capacité à opérer efficacement.
- Être conscient du fait que la manière dont ils confèrent ou retirent une légitimité internationale, orientent les ressources, demandent des comptes ou imposent une conditionnalité influe également sur les sources internes de légitimité.
- Réexaminer les stratégies actuelles de soutien à la société civile risquant d'exclure un large éventail de groupes qui peuvent être dotés de capacités et avoir un intérêt à s'impliquer politiquement, bien que sur la base de perceptions différentes de la légitimité.
- Faciliter le débat et les interactions entre des groupes représentant divers types d'intérêts et de perceptions de la légitimité.
- Se concentrer sur la manière dont le contexte mondial (sur lequel les donateurs peuvent influencer) affecte les incitations des élites politiques et économiques à s'impliquer dans le renforcement de l'État et donner la priorité à des actions visant à réglementer l'accès des élites à des sources de financement de source extérieure.
- Tenir bien plus compte de la façon dont les modalités de l'aide influent sur les relations locales entre l'État et la société, notamment sur les systèmes de gestion des finances publiques et la conception de projets.
- Se montrer beaucoup plus ouvert à des accords politiques non orthodoxes faisant place à certaines dimensions traditionnelles de la légitimité et être prêt à « suivre le courant » des intérêts existants.
- Enfin, avoir un débat bien plus honnête sur la difficulté de réduire, sans parler d'éliminer, la corruption dans des systèmes politiques qui ne tracent pas de limites précises entre sphères publique et privée. Le point de départ de la réflexion sur la corruption devrait être une étude empirique des perceptions locales, et non un modèle d'État occidental.

## 1. Introduction

Le présent rapport est une contribution aux débats du Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF) qui met spécifiquement l'accent sur le rôle de la légitimité dans les processus de renforcement de l'État dans les situations de fragilité. Généralement, les donateurs opérant dans de tels contextes ont tendance à axer leurs efforts sur le renforcement des capacités et des institutions en vue d'améliorer l'efficacité de l'État. Ils n'accordent guère d'attention à la question de la légitimité, partant du principe qu'elle sera la conséquence logique de l'amélioration des performances de l'État. De plus, lorsqu'il y a eu réflexion sur la légitimité, le modèle implicite était l'État occidental webérien, légal-rationnel, dans lequel les sources de légitimité découlent principalement du respect de règles formelles (gouvernance démocratique, droits de l'homme) et de l'accomplissement de fonctions essentielles, notamment le maintien de la sécurité, la justice, la fourniture de services et le soutien à la croissance économique. Le présent rapport défend la thèse selon laquelle les donateurs devraient accorder bien plus d'attention à la légitimité, élargir leur vision afin d'englober certaines dimensions de la légitimité qui prennent racine dans les convictions et traditions communes des individus et non pas seulement dans un modèle d'État occidental, et se concentrer sur les mécanismes d'interaction entre l'État et la société qui sous-tendent le processus de création d'États dotés de capacités et d'une légitimité.

Le rapport déplace donc le curseur d'un modèle d'État idéal, occidental, vers la réalité concrète, examinant comment les perceptions et les convictions des individus vis-à-vis de ce qui constitue une autorité légitime peuvent contribuer à l'instauration d'une coopération constructive entre État et société, et donc aux processus de renforcement de l'État, ou au contraire la freiner.

Cette approche confronte les donateurs à des défis de taille. Tout d'abord, la légitimité est une question extrêmement complexe en ce qu'elle a de multiples sources et qu'elle évolue au fil du temps (OCDE, 2008c). Deuxièmement, les donateurs doivent opérer des arbitrages et des choix difficiles

lorsque les perceptions locales de la légitimité entrent en conflit avec les normes internationales. Ils doivent être réalistes face à leur capacité limitée à comprendre, encore moins façonner, des modèles locaux de légitimité. Mais en même temps – en adoptant le principe « ne pas nuire » – ils doivent accorder une attention accrue à ces questions car leurs interventions peuvent influencer sur la légitimité de l'État à de multiples égards et de façon imprévue (OCDE, 2010). Le présent rapport propose des lignes directrices sur la manière d'aborder l'analyse du phénomène très complexe de la légitimité de l'État dans les situations de fragilité, sur la base desquelles les donateurs pourront procéder à des choix et des arbitrages plus explicites et en meilleure connaissance de cause.

## 2. Concepts essentiels

### Légitimité

Le rapport suit une approche empirique de la légitimité. Il s'intéresse aux perceptions et convictions des individus et non à l'observance de règles normatives : la question de savoir si, comment, et pourquoi les gens acceptent une forme particulière de gouvernement comme étant légitime. Un ordre, une institution ou un acteur politique est légitime dans la mesure où les gens le jugent satisfaisant et estiment qu'il n'existe aucune autre solution qui lui serait nettement préférable (Bonnell et Breslauer, 2001). Un pouvoir ou une domination jugés légitimes par ceux qui y sont soumis constitue *l'autorité* (Weber, 1947) : cela constitue la base d'un gouvernement s'exerçant par des moyens essentiellement non coercitifs. Un défaut de légitimité est une cause essentielle de fragilité de l'État car il sape l'autorité et, partant, les capacités de l'État.

### Fragilité de l'État

Le concept de fragilité de l'État est souvent défini différemment dans la littérature des universitaires et celle des praticiens<sup>1</sup>. La fragilité de l'État est définie ici comme une incapacité à remplir les fonctions essentielles qui lui incombent, alors que la « capacité » englobe (a) la capacité organisationnelle, institutionnelle et financière de l'État à s'acquitter des fonctions essentielles associées au gouvernement d'une population et d'un territoire, et (b) l'aptitude d'un État à développer des relations constructives avec la société qui se renforcent mutuellement. Comme l'explique plus en détail la section 2, les capacités de l'État sont le fruit de processus politiques de négociation constructive entre l'État et la société, qui s'articulent autour d'une légitimité ; la capacité et la légitimité peuvent alors se renforcer mutuellement et contribuer à la résilience de l'État. Cette dynamique peut également être négative si un manque de capacités sape la légitimité de l'État et vice versa, ce qui contribue à sa fragilité.

## L'État occidental (wébérien)

Les donneurs ont tendance à aborder l'État et la légitimité de l'État sous l'angle de l'État moderne occidental – et souvent d'un modèle wébérien idéal. Un tel État revendique avec succès un monopole sur les moyens de ce qui est considéré comme de la violence légitime, il a le contrôle d'un territoire et d'une population, est chargé de fournir des services (directement et indirectement) et est reconnu par les autres États (Sorensen, 2001). Les donneurs concentrent souvent leur attention sur les institutions étatiques officielles nécessaires pour s'acquitter de ces fonctions : une armée et une force de police, une administration, un appareil judiciaire, un ensemble d'institutions représentatives. Ils considèrent comme allant de soi un concept central sous-tendant la notion occidentale d'État, à savoir la nette distinction entre sphères publique et privée.

Cette distinction est le produit d'une très longue histoire d'interaction, de négociation, de tension et de conflit intenses entre et parmi les différents acteurs de l'État et de la société ayant abouti à l'acceptation de l'État comme l'autorité suprême, capable de prendre et de faire respecter des décisions contraignantes qui concernent la société dans son ensemble. En gros, ce processus a entraîné successivement : l'établissement de dispositifs institutionnels visant à assurer le contrôle du territoire ; un régime s'appuyant sur la légitimité et le consentement, et pas seulement sur la coercition ; une coopération institutionnalisée entre l'État et les groupes organisés de la société en vue de générer des avantages mutuels, notamment une série de biens publics ; l'institutionnalisation progressive des contraintes pesant sur le pouvoir de l'État et un engagement fort des citoyens vis-à-vis du mode de gouvernance qui leur est appliqué à travers leur implication directe dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Un aspect crucial de ce processus de négociation a été la relation entre ceux qui contrôlaient le pouvoir politique/militaire et ceux qui contrôlaient le capital (Bates, 2001). Un État a besoin de capitaux privés pour générer des recettes, financer l'action politique et créer la prospérité permettant de maintenir l'ordre public. Les capitaux privés ont besoin de l'autorité publique pour maintenir l'ordre et fournir les infrastructures. Chacun a des chances de bénéficier de cette coopération mais court en même temps des risques : l'État a la capacité de tirer profit des capitaux privés ; les détenteurs de capitaux ont la capacité de convertir leur pouvoir économique en pouvoir politique en « achetant » le gouvernement. Dans les pays de l'OCDE, si les relations personnelles restent bien entendu un aspect important de la vie publique, cette concurrence se déroule dans le cadre de règles formelles et de relations impersonnelles généralement admises, et les institutions du capitalisme de marché et de la démocratie libérale se renforcent mutuellement (Moore et Schmitz, 2008). Une composante essentielle de l'histoire de la mise en place de ces dispositifs institutionnels est illustrée par la négociation entre l'État et la société en matière de

fiscalité, qui a en même temps renforcé les capacités de l'État et renforcé son aptitude à rendre des comptes, sa réactivité et sa légitimité.

Le propos du présent rapport n'est pas de détailler l'histoire de la formation de l'État. Le point important en l'espèce est que les institutions formelles de l'État occidental tirent leurs capacités et leur légitimité d'une longue histoire d'interactions entre l'État et la société, et ne sauraient être reproduites en transposant simplement ces mêmes modèles institutionnels dans des contextes sociaux, culturels, historiques et politiques différents. Le modèle occidental de l'État présuppose qu'État et société sont liés mais pourtant séparés de manière spécifique. Les États sont ancrés dans la société et peuvent organiser les relations sociales selon des modalités qui appuient le régime étatique. Toutefois, cette séparation prend la forme d'une différenciation relativement nette entre le domaine public de l'État et le domaine privé du marché, de la famille et de la société civile, des règles différentes s'appliquant à chacun. Dans la sphère publique, les intérêts privés des acteurs sont subordonnés à l'intérêt public : c'est pourquoi, par exemple, les ressources de l'État ne doivent pas être utilisées à des fins privées.

Cependant, État et société peuvent être reliés et séparés de bien des façons. L'État occidental est, toutes proportions gardées, le fruit d'une évolution relativement récente et exceptionnelle. Des types différents et variés de relations État-société prévalent dans certains États non occidentaux, étayés par des structures sociales et économiques différentes. Ces relations sont basées sur – et définissent à leur tour – diverses notions de ce qui constitue l'autorité publique légitime.

## Les ordres politiques (hybrides) non occidentaux

La nature des États non occidentaux et leur mode de fonctionnement sont très divers. Bien entendu, aucun État de l'OCDE n'est non plus en tous points conforme au modèle formel d'État occidental : les réseaux informels et les relations personnelles influent toujours sur la répartition et l'usage du pouvoir et il existe des mécanismes (même s'ils sont dans une certaine mesure formalisés) permettant de récompenser le soutien des uns et des autres<sup>2</sup>. Mais la distinction est nette entre les États occidentaux, où des relations impersonnelles sous-tendent une compétition non violente au sein de l'appareil politique et de l'économie, d'une part, et les États non occidentaux où la violence potentielle est essentiellement gérée grâce à la création de rentes économiques, d'autre part. Ces deux systèmes obéissent à « une logique politique et sociale différente » (North *et al.* 2009). En schématisant, les relations État-société dans des États non occidentaux, comparées à celles des États occidentaux, sont davantage susceptibles d'être influencées par des règles informelles, non écrites (ancrées dans les coutumes et la pratique sociale traditionnelle) que par des règles juridiques formelles, écrites. Les relations personnelles et les liens

de parenté et de communauté sont souvent le fondement de la confiance entre acteurs sociaux et entre État et acteurs de la société, plutôt que des relations impersonnelles, distanciées, fondées sur des règles et des institutions formelles (groupements, partis et organisations, par exemple). Les biens et services publics sont fournis au groupe de référence ou aux soutiens respectifs de l'un ou de l'autre et non sur la base de droits universels dont bénéficieraient tous les citoyens. De même, l'accès aux droits politiques et économiques et aux ressources dépend souvent de liens exclusifs, personnels, et non d'une concurrence économique et politique ouverte. La distinction entre sphère publique et sphère privée est souvent bien plus floue. Il s'ensuit que les attentes des individus vis-à-vis de l'État et leurs conceptions de ce qui constitue une autorité politique légitime et un comportement acceptable des représentants de l'État diffèrent fondamentalement dans les États occidentaux et non occidentaux.

Dans la pratique, la majorité des États du Sud sont des ordres politiques « hybrides<sup>3</sup> ». Théoriquement, beaucoup sont des démocraties constitutionnelles libérales opérant selon des règles formelles, juridiquement contraignantes (aussi appelées ici « ordres politiques légaux-rationnels »). Ils coexistent toutefois avec d'autres formes d'ordres sociopolitiques concurrents qui trouvent leurs racines dans des structures sociétales autochtones non étatiques et se fondent sur un réseau de relations sociales et d'obligations mutuelles pour instaurer la confiance et la réciprocité (ordre politique « traditionnel<sup>4</sup> »)<sup>5</sup>. Pour des observateurs extérieurs, il peut être très difficile de faire la part entre les deux. Par exemple, les parlementaires ainsi que d'autres représentants peuvent tirer leur pouvoir et leur légitimité, non seulement de leur élection ou de leur nomination ou parce qu'ils opèrent selon des règles formelles, mais aussi du fait qu'ils ont été nommés en raison de liens de parenté ou par clientélisme et sont donc soutenus par des sources traditionnelles, non étatiques, de légitimité.

Il existe à l'évidence un potentiel de conflit et de tension dans les États hybrides entre les attentes et exigences que suppose l'État formel et celles qui découlent de formes plus « traditionnelles » d'autorité publique. L'histoire de la formation de l'État joue un rôle capital pour déterminer le type de lien que les États formels entretiennent avec les sociétés et les populations qu'ils sont censés servir. Nombre d'États dits fragiles ont été édifiés sur les ruines d'États pré-coloniaux ou d'autres entités politiques, parallèlement aux divers systèmes sociaux traditionnels qui existaient à leurs côtés. Parfois, ces États post-coloniaux ont été construits là où il n'y avait pas d'État préexistant. Des études font ressortir que les États post-coloniaux reposant sur des formations d'État précoloniales (par exemple le Tonga) ou des institutions informelles bien établies (par exemple le Botswana) sont susceptibles d'être plus robustes que ceux qui ont été forgés à partir d'une série d'entités sociétales telles que des clans, des tribus et des ethnies (Clapham, 2000; Clements, 2008). À l'inverse, les États qui n'ont pas de passé précolonial d'État sont bien plus exposés au risque de fragilité (par exemple la Papouasie-Nouvelle-Guinée, qui a des traditions

coutumières fragmentées). Nombre d'États africains sont des constructions artificielles où les structures sociales préexistantes ont été sapées par la colonisation et où des structures bureaucratiques autoritaires légales-rationnelles ont été imposées à des sociétés sans un contrat social qui pourrait les légitimer. Ces États sont donc dépourvus de la légitimité tirée « d'une évolution endogène par rapport à [leur] propre société » (Englebert, 2000).

Les formes traditionnelles d'autorité ne sont pas nécessairement hostiles au développement de systèmes politiques davantage basés sur des règles. Le problème consiste à comprendre de quelle manière les deux interagissent, et à étudier des moyens de les combiner de façon constructive. La section 5 ci-après examine plus en détail comment des systèmes politiques très divers reposant sur différentes sources de légitimité coexistent dans la pratique et se concurrencent d'une manière qui peut appuyer ou au contraire briser les tentatives de créer des capacités et une autorité publique efficaces. Il convient de noter deux points :

- i) Contrairement aux hypothèses de Max Weber et d'autres personnes selon lesquelles l'autorité politique légale formelle supplanterait inévitablement les formes informelles, traditionnelles, d'autorité, certains indices laissent penser que l'autorité « traditionnelle » (si modernisée ou réinventée soit-elle) demeure solide et plurielle, et influe beaucoup sur la façon dont l'autorité formelle est perçue et fonctionne. Ce constat vaut tout particulièrement dans les situations de fragilité où les États sont incapables d'assurer la sécurité et les services essentiels ou bien dans des régions reculées, rurales, où les pratiques et les relations locales coutumières continuent de façonner la réalité sociale au quotidien et à apporter un soutien essentiel aux modes de subsistance de base.
- ii) Il importe d'établir une distinction entre les modèles (occidentaux) idéaux de l'État et la réalité concrète : dans des situations de fragilité, le fossé entre les deux est souvent très large. L'accent devrait être placé sur les relations entre État et société dans un contexte donné, et sur les processus concrets suivant lesquels les États émergent vis-à-vis de la société et développent la capacité de s'acquitter des fonctions de l'État. Un trait distinctif des États en situation de fragilité est l'absence de relations constructives avec la société. Ce point sera étudié plus avant par la suite.

## Relations État-société, capacités et légitimité

Il est fondamental de comprendre le fonctionnement concret de l'articulation entre l'État et la société dans un contexte donné pour saisir comment se constituent les capacités de l'État et en quoi les questions de légitimité retentissent sur les capacités, la fragilité ou la résilience de ce dernier. Les

perceptions des individus quant à la légitimité sont déterminantes s'agissant de leur disposition à s'engager vis-à-vis de l'État et peuvent être manipulées par divers acteurs. Les conceptions de la légitimité sont également souvent entrelacées avec d'autres facteurs influant sur la volonté de s'engager dans une négociation constructive : les intérêts des élites, l'environnement mondial et régional et des structures économiques et sociales profondément ancrées (y compris les sources de recettes de l'État) jouent tous un rôle. Aux stades très précoces du renforcement de l'État, les conceptions de la légitimité peuvent appuyer ou freiner la négociation d'un accord politique. Cet accord sert de base à la transition d'un pouvoir étatique purement coercitif à la création de l'autorité politique, à savoir l'acceptation de l'État comme autorité suprême (légitime) dans la société, habilité à prendre et imposer des décisions contraignantes pour la société dans son ensemble. Dans l'histoire, de nouveaux groupes contestant le pouvoir de l'État ont cherché de façon récurrente à s'approprier les sources de légitimité existantes pour faire valoir leurs revendications. Aux stades ultérieurs du renforcement des capacités de l'État, les conceptions de la légitimité sont également cruciales pour l'établissement de relations constructives, à savoir des relations entre l'État et la société qui étaient des négociations visant à obtenir des résultats à somme positive fondés sur des intérêts et bénéfices mutuels et des dispositifs institutionnels pour gérer les conflits, négocier l'accès aux ressources, et produire et distribuer les biens publics.

La formation de l'État ne concerne cependant pas seulement la création d'un secteur public efficace, mais aussi l'encadrement de la société par un État qui pénètre et structure les relations sociales. Le phénomène est dans une large mesure implicite. Les citoyens en viennent à considérer comme normales la présence de l'État et les règles qu'il impose, et s'ils peuvent rejeter ou approuver une politique ou un gouvernement en particulier, ils ne remettent pas en cause le statut de l'État en tant qu'autorité politique suprême. L'État a besoin d'être à la fois étroitement relié à la société et ancré dans celle-ci, tout en se ménageant une autonomie suffisante pour pouvoir opérer en tant qu'autorité de tutelle chargée de prendre des décisions contraignantes pour la société dans son ensemble. Dans les situations de fragilité, les États sont séparés de la société en ce sens qu'ils sont souvent incapables de s'affirmer comme l'autorité politique suprême et de pénétrer et organiser la société, mais ils sont reliés à celle-ci dans le sens où les frontières entre les sphères publique et privée sont très floues dans la pratique.

Les capacités et la légitimité sont deux notions distinctes mais interdépendantes. La légitimité renforce les capacités de l'État car celui-ci peut se reposer principalement sur une autorité non coercitive : les citoyens apportent volontairement et activement leur contribution et sont incités à se mobiliser et s'engager dans des actions collectives vis-à-vis de l'État. Cela permet à son tour à l'État de mieux gérer des intérêts concurrents et de concevoir et mettre

en œuvre des politiques répondant aux besoins des citoyens. Les capacités ont des chances d'améliorer la légitimité et de stimuler une action collective ayant pour effet de regrouper et canaliser les exigences des citoyens. Par conséquent, les capacités et la légitimité se renforcent mutuellement et peuvent créer des cercles vertueux ou vicieux (dans des situations de fragilité où le manque de capacités met à mal la légitimité).

## Notes

1. La fragilité de l'État est parfois définie en fonction de la probabilité d'une crise ou d'un conflit politique majeur (mettant l'accent sur la résilience/l'instabilité), et parfois en termes de manque de capacités. Par exemple, le document intitulé « Concepts et dilemmes pour le renforcement de l'État dans les situations de fragilité : De la fragilité à la résilience » (OCDE, 2008) met l'accent sur la notion de résilience/d'instabilité et définit la fragilité comme l'incapacité de l'État à répondre aux attentes de la population.
2. La pratique de l'« earmarking » (préaffectation de crédits budgétaires) aux États-Unis comme moyen de s'assurer du soutien du Congrès lors de l'adoption d'un projet de loi en est un exemple ; de même, les gouvernements des pays de l'OCDE ont (légalement) un pouvoir étendu en ce qui concerne les nominations dans la fonction publique.
3. S'il existe certes des éléments hybrides dans les États membres de l'OCDE, les règles formelles l'emportent nettement sur les règles informelles.
4. Le document met des guillemets autour de « traditionnels » dans les « ordres politiques traditionnels » pour souligner que, dans le monde contemporain, les traditions sont elles-mêmes constamment revisitées et profondément influencées par les idées occidentales.
5. Ces deux différents types d'ordre politique (légal-rationnel et « traditionnel ») correspondent en gros à la distinction de Max Weber entre types idéaux de légitimité fondés respectivement sur (a) des bases rationnelles – « reposant sur une croyance en la « légalité » de types de règles normatives et sur le droit de ceux qui sont élevés à des postes d'autorité en vertu de ces règles de formuler des ordres (autorité rationnelle-légale) » ; et (b) des bases traditionnelles « reposant sur une croyance établie dans le caractère sacré de traditions immémoriales et sur la légitimité du statut de ceux qui exercent l'autorité en vertu de celles-ci (autorité traditionnelle) ».



### 3. Analyse des sources de légitimité

#### Vue d'ensemble

La présente section examine quatre sources essentielles de légitimité\*. Il importe de conserver à l'esprit les distinctions sommaires esquissées plus haut à la section 2 entre États occidentaux et non occidentaux et entre types formels, légaux, de pouvoir politique, et types plus informels, « l'autorité politique « traditionnelle » et l'autorité politique charismatique (avec un mélange des deux dans les États hybrides). La raison en est que ces quatre sources de légitimité, bien que toutes pertinentes, s'expriment différemment dans des contextes sociaux et politiques différents. Ces sources sont notamment :

- i) La légitimité par les **moyens mis en œuvre** ou les **procédures** : lorsque la légitimité de l'État est liée à des règles de procédure convenues en vertu desquelles l'État prend des décisions contraignantes et organise la participation des individus. Dans les États occidentaux, ces règles seront essentiellement formelles (généralement inscrites dans la Constitution). Dans les ordres politiques « traditionnels », la légitimité par les procédures se fonde sur la pratique ou le droit coutumiers. Dans les deux cas, l'observance de ces règles de procédure peut consolider des relations mutuellement constructives entre État et société.
- ii) La légitimité par les **résultats** ou les **performances** : définie par rapport à la performance, l'efficacité et la qualité des services et des biens délivrés par l'État.
- iii) Des **convictions communes** : notamment un sentiment d'appartenance à une communauté politique et des convictions définies par des pratiques et des structures sociales, des idéologies politiques, la religion et la tradition, qui permettent aux individus de considérer l'État ou toute autre forme d'autorité publique comme l'autorité suprême

---

\* On trouve cette typologie dans d'autres rapports du CAD de l'OCDE, notamment OCDE 2008a, OCDE 2008c et OCDE 2010.

de droit. La légitimité charismatique (reposant sur la capacité d'un dirigeant à revendiquer la légitimité en vertu de pouvoirs divins ou magiques, ou d'actions ou d'attributs personnels présumés) est examinée dans cette rubrique.

- iv) **Légitimité internationale** : la reconnaissance de la souveraineté et de la légitimité de l'État par des acteurs extérieurs, qui a à son tour un impact sur sa légitimité interne.

Dans cette réflexion sur les différentes sources de légitimité, il est utile de garder à l'esprit que :

- i) Le présent rapport s'intéresse à ce que les gens croient réellement, et pas seulement à des mécanismes formels : les élections, par exemple, ne sont rien d'autre qu'un outil permettant de recueillir des opinions. Elles ne prennent un sens spécifique que lorsque les gens partagent la conviction que la volonté collective de la nation s'exprime par ce moyen.
- ii) Des convictions partagées peuvent se développer à partir de la pratique habituelle. Par exemple, des outils comme les élections peuvent contribuer (au fil du temps) à forger des croyances sociales communes. Plus les gens s'habituent à ces procédures communes et jugent qu'elles offrent des avantages, plus ils les considèrent comme faisant partie d'un mode légitime de participation au pouvoir, de régulation et de transfert de celui-ci. Ainsi, des élections qui pouvaient initialement être considérées comme une simple procédure formelle peuvent en venir peu à peu à être considérées comme un droit et comme le seul moyen de désigner un gouvernement légitime. Mais cela n'a rien d'inéluctable. Les élections peuvent ne pas contribuer à forger des convictions sociales communes – par exemple, si un système du « tout au vainqueur » sape des accords politiques fragiles. Des convictions partagées peuvent modifier le sens de processus formels et leur mode opératoire : les élections ont des effets différents dans des contextes sociaux et politiques différents et peuvent être manipulées par des acteurs non étatiques ou renforcer une concurrence fondée sur le clientélisme.
- iii) Aucune des sources de légitimité énumérées précédemment n'existe isolément, et aucun État ne repose uniquement sur l'une d'entre elles. Ainsi, par exemple, l'amélioration de la qualité des services n'accroît pas nécessairement la légitimité de l'État. De plus, des sources de légitimité différentes interagissent et si certaines se renforcent mutuellement, d'autres sont en concurrence. Cette interaction est cruciale s'agissant de la façon dont évoluent les relations entre l'État et la société dans un contexte particulier et ont des incidences sur la fragilité. Ce point est examiné plus longuement à la section 5 ci-après.

- iv) Des éléments probants indiquent une corrélation globale entre des niveaux supérieurs de revenus et des systèmes politiques démocratiques où la légitimité par les procédures repose principalement sur l'observance de règles formelles (bien que les liens de causalité entre niveaux de revenus et démocratie soient vagues et contestés). Mais il faut se garder de présumer qu'il existe un processus précis ou inexorable suivant lequel les sources de légitimité évolueraient dans un sens particulier, ou que les pays en développement contemporains suivront la même trajectoire globale que les pays de l'OCDE. Les conditions auxquelles ils sont confrontés sont très différentes. Le message central du présent rapport est que les responsables de l'élaboration des politiques devraient examiner, sans préjugés, de quelle façon différentes sources de légitimité s'expriment dans tel ou tel contexte.

### Légitimité par les procédures

La légitimité par les procédures désigne le processus suivant lequel l'État devient légitime en raison des procédures et des mécanismes par lesquels il gouverne, notamment les mécanismes par lesquels ceux qui s'approprient et exercent la puissance publique sont tenus *responsables* par leur base. Dans les États occidentaux, légaux-rationnels, la légitimité de ces procédures et mécanismes repose principalement sur l'idée qu'ils sont conformes à un ensemble de règles formelles publiquement admises et juridiquement contraignantes. Les mécanismes de reddition de comptes tiennent une place particulièrement importante dans les États occidentaux, notamment en matière de transparence, de contre-pouvoirs, de normes procédurales et de vérification des comptes publics, de médiatisation et de débats publics. Ils constituent également une source de légitimité par les procédures car ils offrent aux citoyens un moyen de *participer* au mode de gouvernement de l'État au-delà des élections. Dans les États occidentaux, l'impartialité, le respect des règles et l'expertise constituent des aspects clés de la légitimité. La distinction entre privé et public est fondamentale : l'État est perçu comme légitime parce que les détenteurs du pouvoir font scrupuleusement primer l'intérêt public sur le profit privé, adhèrent strictement à des règles et exercent leur jugement professionnel pour promouvoir des objectifs publics.

Si la légitimité par les procédures est plus visible dans les États (occidentaux) légaux-rationnels, la pratique et le droit coutumiers ainsi que les relations de responsabilité mutuelle entre gouvernants et citoyens offrent aussi des mécanismes de participation et de reddition de comptes – et de ce fait une légitimité par les procédures – dans des ordres politiques non occidentaux. Dans les sociétés précoloniales de l'Afrique subsaharienne, par exemple, la légitimité reposait sur des communications et des consultations constantes avec les membres (éligibles) de la communauté (ce qui excluait souvent les jeunes et

les femmes) et avec des puissances considérées comme surnaturelles ; et les dirigeants traditionnels pouvaient être délégitimés s'ils ne respectaient pas ces pratiques (Clements, 2008). L'autorité des dirigeants était soumise à des contraintes : les populations pouvaient cesser de verser un tribut à un chef impopulaire ou des sujets mécontents pouvaient tout simplement s'en aller. Ces réalités se reflétaient dans les cérémonies d'investiture : sur le Mont Meru, en Tanzanie, par exemple, le *mangi*, ou chef, était assis sur un tabouret devant un vaste auditoire où figuraient les aînés du clan qui lui offraient des cadeaux tout en disant : « Nous t'avons donné ce trône, occupe-le et gouverne-nous ». Les chefs pouvaient être démis s'ils n'usaient pas de leur sagesse et de leur pouvoir au bénéfice de l'ensemble de la société (Puritt, 1970 :111, in Kelsall, 2008).

Comme l'explique la section 2 plus haut, le fait que les biens et les services publics et l'accès aux ressources économiques et politiques soient fournis sur la base de droits universels ou de relations personnelles plus exclusives constitue un trait distinctif entre États occidentaux et non occidentaux. Le *clientélisme* est un problème commun aux sources de légitimité par les procédures et par les résultats. On trouve des éléments de clientélisme dans tous les systèmes politiques. Mais dans les États légaux-rationnels, le clientélisme est perçu avant tout comme du népotisme ou de la corruption minant la légitimité par les procédures et par les résultats. Dans les ordres politiques non-occidentaux, hybrides, cependant, le clientélisme peut apporter des sources de légitimité par les procédures et par les résultats. Il est particulièrement omniprésent dans des situations de fragilité où les capacités de l'État sont faibles, et il peut constituer le principal moyen de gérer la violence, de nouer des alliances politiques et de maintenir la stabilité sociale. Dans un système clientéliste, la légitimité est liée aux récompenses tirées de l'échange et au fait que les processus d'échange pénètrent de larges pans de la société, en sorte qu'à l'exception de ceux qui sont situés tout en haut ou tout en bas de l'échelle, chacun est simultanément patron et client d'une autre personne. Pourtant, le clientélisme affaiblit aussi les performances d'un État et peut ruiner la légitimité d'un régime s'il en vient à être perçu comme excessif ou injuste (par exemple s'il bénéficie à un groupe au détriment d'autres groupes et renforce ainsi l'inégalité horizontale perçue ou réelle ; cf. la section 5 ci-après).

## Légitimité par les résultats

La *sécurité* n'est pas seulement un service rendu par l'État en tant que bien public mais un trait distinctif de l'État (moderne). La sécurité est une raison d'être de l'État et assurer la sécurité est indispensable pour établir ou rétablir une entité en tant qu'État de fait. Cela étant, la mesure dans laquelle la sécurité accroît directement la légitimité d'un État dépend largement de l'expérience (répressive, violente, positive, etc.) des divers groupes vis-à-vis de l'État, et de la légitimité et de l'aptitude des groupes non étatiques, notamment les rebelles et les seigneurs de la guerre, à assurer la sécurité.

La sécurité est également un élément essentiel de la légitimité de l'État car elle permet de générer d'autres sources de légitimité, notamment la prestation de services de santé et d'éducation de base, le maintien des moyens de subsistance et de l'activité économique, et la mise en place d'élections démocratiques et de l'état de droit. A l'instar d'autres services de l'État, elle peut être exclusive ou inclusive : l'État peut prendre parti.

La fourniture de *services sociaux* (santé, éducation) et d'infrastructures ainsi que d'un cadre macroéconomique pour soutenir *l'activité économique* est indispensable à l'État mais n'est pas aussi intimement liée à ce dernier que le maintien de la sécurité. L'État n'a pas besoin de participer directement à la prestation de tous les services, mais la notion d'État en tant qu'agent de progrès et de développement est un aspect central de la légitimité, selon laquelle l'État a besoin d'être considéré comme responsable en dernier ressort des services et de l'organisation des contributions des autres acteurs (notamment les ONG, les organisations philanthropiques, les organismes d'aide, etc.) En ce sens, la prestation de services sociaux et autres est donc une source essentielle de légitimité (par les résultats), mais elle doit être appréhendée dans le contexte des conceptions locales du rôle incombant à l'État. Les acteurs non étatiques (notamment les acteurs sans but lucratif ou à but lucratif) seront généralement considérés comme confortant la légitimité de l'État s'ils opèrent dans un cadre défini par celui-ci. Mais dans les situations de fragilité, tel est rarement le cas et les prestataires de services non étatiques peuvent remplacer ou concurrencer l'État au lieu de lui être complémentaire.

### Encadré 3.1. La sécurité en Asie centrale

Les seigneurs de la guerre sont des acteurs sub-étatiques essentiels en Afghanistan et dans l'histoire récente du Tadjikistan. Échappant au contrôle du gouvernement central, ils sont en mesure d'assurer la sécurité, d'imposer leurs propres règles et de renforcer les mécanismes socio-économiques de survie au sein du territoire qu'ils contrôlent. De ce fait, ils acquièrent une légitimité et une autorité politiques sur les populations locales dominées. Ils tendent à créer un « État dans l'État » et à entrer en compétition avec le gouvernement central. Leurs rapports avec l'État peuvent être divers et évoluer au fil du temps, passant de la confrontation armée à un partenariat actif. Ainsi, les seigneurs de la guerre peuvent déstabiliser l'État ou, s'ils sont cooptés avec succès, participer à sa consolidation. La seconde option a fonctionné au Tadjikistan. Mais en dernier ressort, le renforcement de l'État implique de la part des seigneurs de la guerre une reconnaissance de l'État et une pleine intégration dans celui-ci, ou bien leur neutralisation.

Source : Nourzhanov, 2005.

## Les conceptions partagées en tant que sources de légitimité

L'importance d'une *identité collective* est un des aspects les plus fondamentaux de la formation de l'État. La conception de la nation en tant que « communauté imaginée » (Anderson, 1983), délimitée par une frontière territoriale, constitue un élément crucial pour la légitimité de l'État. Un fort sentiment d'appartenance à une communauté associé à l'État peut faire fonction de passerelle entre d'autres sources conflictuelles de légitimité telles que les croyances religieuses, la « tradition », la langue ou l'ethnie, créant une population unie politiquement autour d'une acceptation commune de l'État et de la reconnaissance mutuelle de ses membres en tant que citoyens en dépit de leurs différences.

Les *convictions religieuses* et les institutions religieuses jouent un rôle primordial pour définir ce qui est moralement juste, adéquat, immoral, mal, etc. dans une société, et pour façonner les attentes et les opinions politiques des individus vis-à-vis de l'autorité. Les convictions religieuses peuvent être incorporées et intégrées dans les institutions et les politiques de l'État, promouvant ainsi activement la légitimité de l'État (Rae, 2002). Par exemple, l'histoire de la formation de l'État en Occident a vu l'État apparaître d'abord en utilisant la religion, puis en la remplaçant en tant que source de légitimité. De nombreux États sont confrontés à la tâche ardue d'essayer d'équilibrer des sources de légitimité différentes et concurrentes : les convictions religieuses peuvent être en conflit avec les idées libérales modernes de l'État ou les exigences et les pressions émanant de la communauté internationale sur des questions comme le droit de la famille et la santé reproductive. Dans d'autres contextes, la religion peut servir de base pour contester la légitimité du régime (comme en Birmanie) ou pour contester les fondements-mêmes de l'État et présenter des modèles autres (comme en Iran, avec le Hezbollah au Liban, ou au Pakistan).

La « *tradition* » est une source très importante de légitimité de l'État, mais elle est difficile à comprendre et à influencer pour des acteurs extérieurs. La tradition se définit par des rituels et symboles matériels et immatériels, dont l'invocation rappelle aux individus leur identité, leur sentiment d'appartenance, leur rôle et leur place dans une communauté donnée. Au fil du temps, la tradition en vient à être considérée comme la manière d'agir habituelle, naturelle, routinière (Giddens, 1985). Mais les traditions ne sont pas statiques – l'État peut jouer un rôle en désignant et en définissant certaines institutions et coutumes (y compris des pratiques et croyances religieuses) comme des traditions, et en en excluant d'autres (Hobsbawm et Ranger, 1983). La tradition et les dirigeants traditionnels peuvent aussi être forgés par l'État, auquel cas la tradition passe d'une chose considérée comme naturelle à une chose qui est consciemment formulée (par exemple les luttes de libération qui attribuent aux détenteurs du pouvoir une « aura glorieuse »

leur conférant une légitimité). Les États en situation de fragilité sont souvent confrontés à d'autres solides sources de légitimité traditionnelles liées à des institutions et pratiques non étatiques, en sorte que l'allégeance, la confiance et l'identité des individus ne sont pas seulement associées à l'État. Dans de tels contextes, les États modernes empruntent généralement des éléments de légitimité traditionnelle et les intègrent dans leurs propres systèmes.

La légitimité *charismatique* était considérée par Weber comme une force novatrice et révolutionnaire capable de contester et de perturber l'ordre normatif établi (Weber, 1947). La légitimité charismatique repose sur la capacité d'un dirigeant à revendiquer le pouvoir en raison de pouvoirs magiques présumés, d'une révélation divine, d'un acte héroïque ou de ses facultés de persuasion. Ceux qui obéissent à des dirigeants charismatiques sont considérés comme des disciples ou des adeptes, et non comme des acteurs respectant des règles ou acceptant le pouvoir de la coutume et de la tradition. Tous les dirigeants ou « champions de la réforme » ne jouissent pas forcément d'une légitimité charismatique. Les dirigeants charismatiques apparaissent plus facilement lorsque les dirigeants traditionnels ou les systèmes légaux-rationnels sont en faillite ou en crise. Au cours des dernières décennies, des dirigeants charismatiques religieux et politiques ont fait leur apparition en réaction et en résistance au colonialisme, à la mondialisation, à des systèmes en échec ou en faillite, à des chocs économiques ou à l'effondrement de l'économie et à l'incapacité de l'État moderne à assurer une véritable sécurité à ses citoyens.

## La légitimité internationale

La souveraineté externe d'un État dépend de la reconnaissance internationale qu'il reçoit. Cette reconnaissance est également source de légitimité, non seulement à l'extérieur, mais parfois aussi au niveau interne. Les organisations régionales et internationales, notamment les donneurs, jouent un rôle primordial pour déterminer dans quelle mesure certains États se perçoivent ou sont perçus par les autres comme légitimes et opérant dans le cadre des règles internationales admises (y compris les droits de l'homme). Ces sources externes de légitimité peuvent modifier les comportements dans un sens négatif ou positif.

Pour être efficace et positive, la légitimation externe doit faire écho à une dynamique de légitimation interne. Lorsque des sources externes et internes de légitimité sont en profonde contradiction, le fossé qui les sépare peut avoir des effets déstabilisants sur l'État. En général, les États qui jouissent d'une légitimité externe, mais manquent de légitimité interne tendent à être fragiles (par exemple, l'Afghanistan), alors que des entités politiques qui sont considérées comme légitimes par une majeure partie de leur population, mais manquent de légitimité externe peuvent être parfaitement stables (par exemple,

le Somaliland). Dans de nombreux cas (par exemple, en Asie centrale et en Afrique subsaharienne), un soutien financier, politique et militaire de la part d'acteurs extérieurs peut saper la légitimité politique, et dans les pays tributaires de l'aide, l'obligation faite aux autorités de rendre des comptes aux donateurs internationaux peut affaiblir leurs liens avec leurs bases politiques internes, ce qui peut compromettre l'existence de rapports constructifs l'État et la société.

Les normes internationales en matière de *droits de l'homme* constituent une source de légitimité étatique à deux égards :

- i) Elles sont saluées comme un cadre universel inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme des Nations Unies, auquel doivent se conformer tous les États. L'importance des droits de l'homme en tant que source de légitimité de l'État s'est accentuée durant les années 90, lorsque le principe de la souveraineté de l'État a été de plus en plus subordonné au respect des droits fondamentaux de l'homme.
- ii) Elles représentent une source de légitimité interne dans la mesure où elles offrent une « finalité morale à l'État » (Reus-Smit, 1999) et établissent un lien entre l'État et ses administrés en sorte que ces derniers sont reconnus en tant que citoyens bénéficiant de droits que l'État défendra et maintiendra. L'observance des normes en matière de droits de l'homme ne renforce cependant pas automatiquement la légitimité de l'État : on peut citer l'exemple des réformes du droit de la famille couvrant les droits des femmes et les lois sur l'héritage au Maroc, au Sénégal, en Afghanistan et au Yémen. L'impact sur la légitimité de l'État dépend de l'écho recueilli par les normes internationales en matière de droits de l'homme auprès des groupes dont la confiance, l'allégeance et le soutien sont nécessaires pour renforcer les capacités de l'État. De même, des États (et régimes) peuvent jouir d'une légitimité interne tout en ne se conformant pas aux normes en matière de droits de l'homme.

Il importe par conséquent que les donateurs ne partent pas nécessairement du postulat que la promotion ou le soutien de réformes s'alignant sur les normes internationales accroîtront la légitimité interne. Ce point sera examiné plus longuement à la section 8 ci-après.

## 4. Cartographie de la légitimité

### Légitimité des États, des régimes et des dirigeants

Il importe d'établir une distinction entre légitimité de l'État et légitimité des régimes et des dirigeants politiques. Dans certains cas, l'existence-même d'un État donné peut être mise en cause. Ainsi, la population majoritaire du Kosovo, les Ossètes du Sud ou les Abkhazes en Géorgie ou les populations tribales de certaines régions de l'Afghanistan peuvent rejeter l'existence même de leurs États respectifs et chercher à établir un nouvel État (comme au Kosovo), à rejoindre un État voisin (comme en Ossétie du Sud) ou tout simplement rejeter le fait d'être gouverné par un État quel qu'il soit (comme dans les zones tribales d'Afghanistan).

Dans d'autres cas, la légitimité de l'État peut être forte alors que la légitimité d'un régime, d'un gouvernement ou d'un dirigeant particulier est contestée. Les intéressés ne cherchent donc pas à former un nouvel État, à rejoindre un autre État ou à éviter d'être gouvernés par un État quel qu'il soit, mais rejettent plutôt un régime (ou un gouvernement ou une politique) existant qui ne répond pas à leurs attentes et exigent que l'État existant soit réformé (comme dans le cas des « révolutions de couleur » en Géorgie, en Ukraine et au Kirghizstan). Les gens peuvent établir une distinction entre la légitimité d'une institution et celle de l'individu qui la représente : par exemple, au Népal, certains groupes ont continué à soutenir la monarchie tout en percevant que le roi lui-même avait perdu sa légitimité, tandis que pour d'autres, le roi et l'institution de la monarchie avaient tous deux perdu leur légitimité.

En théorie, la distinction entre légitimité de l'État et légitimité du régime est claire, mais en pratique, il règne souvent une confusion quant à la légitimité dont jouit l'État (en tant que « communauté imaginée » ou ensemble d'institutions) et la légitimité dont jouit un gouvernement ou un régime particulier. Des États légitimes peuvent favoriser l'émergence de régimes légitimes et vice-versa. Mais des régimes qui jouissent d'une faible légitimité peuvent exister dans des États légitimes, et des États dépourvus de légitimité peuvent abriter des régimes jouissant d'une certaine légitimité. Cela soulève

des questions difficiles pour les donateurs, notamment la crainte que l'acheminement de l'aide par le truchement des institutions de l'État en vue de renforcer ces dernières ne risque de consolider un régime dénué de légitimité internationale ou interne ou des deux. Ce point sera développé à la section 8.

Les conceptions des individus sur la légitimité d'un régime ou d'un dirigeant donné peuvent être ambivalentes : ils peuvent les considérer comme malhonnêtes (par exemple si une élection a été truquée) tout en leur accordant une légitimité (en estimant qu'ils représentent la meilleure solution compte tenu des circonstances) s'ils assurent une croissance économique ou d'autres biens publics. Les perceptions de la légitimité d'un régime ou d'un dirigeant spécifique peuvent fluctuer considérablement sur de brèves périodes – par exemple, si un dirigeant considéré comme politiquement illégitime perd sa légitimité économique (comme Suharto en Indonésie).

Un dirigeant politique bénéficiant d'une forte légitimité peut contribuer à renforcer la légitimité d'un ordre politique donné (comme Nelson Mandela en Afrique du Sud a insufflé une légitimité à l'État post-apartheid en raison de l'affection et du respect que lui vouait la population). Si les dirigeants font certes une différence, ils ne sauraient cependant pallier l'absence de liens solides et constructifs entre État et société. Le présent rapport porte principalement sur le large éventail d'interactions intervenant dans une société donnée à de nombreux niveaux et dans la pratique quotidienne, plutôt que sur le rôle des dirigeants à titre individuel.

## Élites dirigeantes et légitimité de l'État

La légitimité d'un État ou d'un régime peut être forte dans certains pans de la société et faible dans d'autres. Elle est susceptible d'être forte chez une petite élite dirigeante influente composée de responsables, élus ou non, dont le pouvoir, le statut et la richesse personnels dépendent de leur position dans la bureaucratie ou l'exécutif ainsi que de leur capacité à avoir accès à des ressources étatiques pouvant être redistribuées par le biais de réseaux patroniaux. Celles-ci ont donc fortement intérêt, à titre personnel, à maintenir un type particulier d'État ou de régime. En revanche, le même État ou régime peut manquer de légitimité dans la population en général. Dans des situations de fragilité, l'État est souvent très différencié du reste de la société sur le plan social. Cela peut confronter les organismes de développement à des arbitrages difficiles étant donné que leurs relations et interventions évoluent souvent autour des élites dirigeantes qui représentent officiellement l'État.

## Fluctuations territoriales et sociales de la légitimité

La légitimité dans des situations de fragilité est susceptible de fluctuer grandement selon les régions et entre diverses communautés. Sur le même territoire de l'État, la confiance que diverses communautés sont disposées à accorder à l'État est susceptible de varier considérablement. C'est le reflet de multiples facteurs, notamment les relations antérieures avec l'État, l'histoire, la compatibilité des organisations locales avec les institutions étatiques, la puissance et la légitimité des dirigeants locaux et leurs relations avec les dirigeants de l'État, la proximité géographique par rapport aux institutions étatiques ainsi que de certains facteurs politiques ou idéologiques. Dans certaines régions, l'État peut avoir pratiquement renoncé à essayer d'exercer un contrôle ou de lutter pour se faire accepter par des groupes habitués à s'appuyer sur des acteurs non étatiques pour l'aide sociale, la sécurité ou l'identité. Cette situation peut être exacerbée par les efforts de renforcement de l'État des donateurs internationaux : en offrant au régime une légitimité

### Encadré 4.1. Solidité et rayon d'action de l'État

Non seulement la solidité, mais aussi l'étendue du champ d'action sont deux éléments qui manquent aux États en situation de fragilité. Un État nation peut être constitué de diverses communautés qui n'ont pas un sentiment d'identité, d'intérêts ou d'appartenance politiques communs, ce qui peut déboucher sur une rébellion, des tensions ou la guerre civile. En Bolivie, par exemple, l'opposition politique aux orientations du président Evo Morales a fait naître un clivage entre les plaines prospères et les régions andines indiennes plus pauvres. Au Niger et au Mali, la population touareg se trouve en minorité dans les parties septentrionales des deux pays et se sent étrangère au mode de vie du Sud tout en aspirant à obtenir la plus grosse part des redevances versées par les multinationales pour l'exploitation de minéraux dans leur partie du pays. Les deux pays ont dû faire face à des rébellions et des guerres civiles à répétition. Dans d'autres contextes, par exemple aux Iles Fidji ou en Malaisie, les divisions communautaires ne sont pas basées sur le territoire. Des communautés fortes coexistent dans un état de malaise ou un sentiment de frustration réciproque.

Il existe diverses manières de traiter de cette diversité, notamment différents systèmes d'organisation et de lois pour divers groupes, dont la mise en œuvre s'articule autour de la géographie ou de la communauté. Par exemple, on trouve des différences notables entre les États nigériens appliquant la charia et ceux qui ont le droit civil en commun, entre les autorités locales du nord et du sud du Niger, ou entre les diverses provinces d'Éthiopie. La Malaisie accorde des droits et des obligations différents aux populations en fonction de leur communauté d'appartenance, dans le cadre général d'une politique de discrimination positive.

internationale ainsi que des ressources, ils risquent d'affaiblir les incitations des élites politiques à négocier, à faire des compromis et à intégrer des régions et des groupes plus périphériques. En bref, la perception de l'État et la volonté des individus d'accepter les lois, réglementations et actions de l'État peuvent varier considérablement. Ce qui peut renforcer la légitimité de l'État auprès d'un groupe dans une région peut lui être préjudiciable dans une autre.

## 5. Interaction between different sources of legitimacy

### Coexistence de différentes formes de légitimité

Dans tout État, diverses sources de légitimité coexistent et interagissent. La légitimité de l'État s'appuie sur un réseau solide et stable de sources de légitimité différentes et aux multiples facettes : aucune source à elle seule ne peut légitimer le pouvoir politique, et aucune hiérarchie particulière ne s'y rattache. Renforcer la légitimité de l'État requiert une approche globale qui tienne compte des différentes sources de légitimité, ainsi que de la façon dont elles interagissent. La question n'est pas seulement de savoir comment

#### Encadré 5.1. Coexistence harmonieuse : le système bancaire informel Murid au Sénégal

Le Sénégal dispose d'un système bancaire moderne instauré par les puissances coloniales, qui fonctionne selon les règles internationales. Mais celles-ci sont étrangères et inappropriées pour trop de petits acteurs économiques qui se fient plutôt à des canaux non officiels, informels, organisés par la communauté musulmane (la confrérie murid). Ce système permet aux gens d'obtenir des crédits et de procéder à des transferts internationaux, et fonctionne grâce à la pression sociale et à la confiance, qui se fondent sur des liens sociaux et religieux puissants entre membres de la confrérie et la légitimité dont jouissent les maîtres auprès de leurs adeptes, sous-tendant ainsi des relations quasi contractuelles. C'est un système parallèle étroitement lié à l'économie officielle mais néanmoins distincte de celle-ci, et les chefs de la confrérie agissent en étroite relation avec l'État sénégalais. Des formes de coexistence analogues se retrouvent dans le système de « tontine » en Afrique occidentale et centrale, ainsi que dans le système hawala utilisé par les migrants (système de transfert de valeurs informel qui repose sur la confiance entre les membres de la famille au sens large et des réseaux régionaux). Ce sont autant d'exemples de la coexistence de systèmes de normes avec des effets positifs.

*Sources : Économie des filières en régions chaudes : Formation des prix et échanges agricoles, séminaire d'économie et de sociologie, Éditions Quae, 1990. Pierre Kipre, Leonhard Harding, Boubacar Barry (1990), Commerce et commerçants en Afrique de l'Ouest, Le Sénégal, L'harmattan. Mughal, AbdulGhaffar (2006), Migration, Remittances and Living Standards in Tajikistan.*

concilier les sources de légitimité légales-rationnelles occidentales avec les sources « traditionnelles » : la réalité est beaucoup plus complexe (et se retrouve tout à fait dans la notion de « pluralisme normatif »). Il s'ensuit qu'il est très difficile pour des acteurs extérieurs de comprendre le processus et d'y contribuer. Dans des États hybrides, des systèmes et des sources normatifs de légitimité très différents (légaux-rationnels, traditionnels, religieux, etc.) coexistent et se concurrencent, et façonnent les pratiques et institutions existantes. Dans certains cas, ils coexistent harmonieusement, se renforçant et se complétant en partie l'un l'autre. Le système bancaire sénégalais décrit dans l'encadré 5.1 en est une illustration.

Dans d'autres cas, il existe des tensions entre un large éventail de pratiques coutumières préexistantes et les nouvelles législations à tendance libérale. Dans de nombreuses régions d'Afrique, par exemple, les principes occidentaux de propriété foncière fondée sur des droits de propriété individuelle s'opposent aux notions traditionnelles de propriété terrienne qui enracine les droits de propriété dans la communauté. Cela impose des obligations potentiellement contradictoires à la population concernée, lesquelles peuvent donner naissance à de nouvelles pratiques et normes susceptibles de déboucher sur des règles et pratiques hybrides.

Dans d'autres cas encore, la coexistence est moins harmonieuse, au point qu'un fossé peut se creuser entre les règlements inscrits dans le système juridique officiel, et ce qui est considéré comme une pratique légitime par une grande partie de la population. L'encadré 5.3 en fournit un exemple.

### Encadré 5.2. Coexistence délicate entre différents systèmes de droits de propriété

Selon les pratiques traditionnelles de propriété terrienne en Afrique, il n'existe pas de conception individualiste des droits de propriété. Les droits de propriété sont sauvegardés par la communauté, qui peut en déléguer l'usage et le produit à des individus agissant comme administrateurs. Tout conflit est réglé par les autorités traditionnelles. Au Sénégal, la relation entre marabouts et talibés (disciples) est à la base d'un système informel de distribution de la terre par lequel les jeunes disciples sont récompensés par des droits de propriété informels sur des terrains qui peuvent se transmettre de père en fils (et sont dans ce sens inaliénables). Toutefois, il ne s'agit pas de droits de propriété tels que définis par la législation de l'État sénégalais. Dans la pratique, assurer l'accès à la terre peut exiger à la fois l'obtention de droits de propriété officiels et l'acceptation de l'utilisation de la terre par la tradition.

*Source* : Émile Le Bris, Etienne Le Roy, Paul Mathieu (1999), *L'Appropriation de la Terre en Afrique noire: manuel d'analyse, de décision et de gestion foncière*, Khartala, Paris.

### Encadré 5.3. Ignorer la diversité juridique

La majeure partie du droit éthiopien actuel a été votée entre 1957 et 1965 dans l'optique, pour l'essentiel, de moderniser le système juridique. Même s'il préexistait une grande variété de traditions juridiques locales, la nouvelle législation était presque exclusivement inspirée par les conceptions occidentales du droit. Plutôt que de refléter des réalités sociales, les codes étaient conçus pour devenir un modèle de société. De ce fait, une grande partie des pratiques juridiques actuelles ne sont pas reconnues par la législation officielle. Aujourd'hui, nombre de pays africains sont confrontés à ce même problème.

*Source* : Kohlhagen, 2008.

La grande diversité des ordres juridiques et normatifs que l'on trouve dans de nombreux États fragiles constitue un défi particulier pour les responsables des politiques. Ils ne peuvent faire face à cette diversité en essayant seulement d'intégrer une codification des pratiques coutumières dans le droit officiel de l'État, ni en tentant d'ancrer de nouvelles règles dans la pratique « traditionnelle ». Il s'agit de négocier une interaction constructive entre les différentes sources de légitimité en passant par un processus politique de négociation entre l'État et les différents groupes sociaux, grâce auquel les institutions et les normes pourront être refondues. Les acteurs extérieurs sont au mieux susceptibles de jouer un rôle en créant les espaces nécessaires à cette interaction.

### Sources concurrentes de légitimité dans des situations de fragilité

Dans les situations de fragilité, les diverses sources et formes de légitimité de l'État sont peu susceptibles de se renforcer les unes les autres et sont plutôt amenées à entrer en concurrence, voire en conflit. De plus, elles peuvent être attisées par des acteurs nationaux qui cherchent à renforcer leur propre pouvoir matériel et leur légitimité. Les États en situation de fragilité ont pour caractéristique majeure d'être confrontés à des modèles d'organisation politique et sociale et de légitimité parallèles et contradictoires sans parvenir à les marginaliser ou à les incorporer dans le projet d'État. Ils sont donc dans l'incapacité d'imposer des règles du jeu définitives et de structurer la société de façon à instaurer le cadre social et culturel dans lequel les gens pourront penser et agir (Eberhard, 1997). Dans de telles situations, les acteurs peuvent « sauter » d'une source de légitimité à une autre et des institutions, règlements et processus dits « informels » ou « non-étatiques » peuvent bénéficier d'une légitimité et d'une confiance considérables. L'existence de tels ordres parallèles est problématique pour l'État car ils représentent autant d'options viables leur permettant de se désolidariser de lui (« options de sortie », Hirschmann, 1970).

Dans des situations de fragilité, les acteurs non étatiques peuvent tirer avantage de l'incapacité et du manque de légitimité de l'État à offrir des systèmes de gouvernement autres : par exemple, le Hezbollah au Liban, les mouvements islamistes dans plusieurs pays arabes, les FARC en Colombie dans les années 80 et 90. Ils montrent que si l'État ne parvient pas à intégrer d'autres types de légitimité que les citoyens considèrent comme essentiels, il sera confronté à des difficultés.

#### Encadré 5.4. Gagner la légitimité pour construire d'autres modèles d'État et de société : le Hezbollah et l'État libanais

Le Hezbollah constitue un défi à la légitimité de l'État au Liban par sa forte présence dans les services publics (soins de santé, éducation et voirie), spécialement dans une zone de Beyrouth-sud pratiquement abandonnée par l'État. Des associations et des ONG liées au Hezbollah cherchent à encourager une forme d'autosuffisance qui va de pair avec la constitution d'une « société de résistance » (donc une société existant en parallèle) fondée sur le rejet de l'autorité et de la légitimité d'État. Le Hezbollah encourage donc et relie deux sources de légitimité majeures : la légitimité construite autour « des résultats » et celle qui se bâtit autour de croyances partagées.

Les dirigeants jouissant d'une *légitimité charismatique* posent un défi aux autorités tant légales-rationnelles que « traditionnelles ». De violents conflits dans des pays en développement ont conduit à l'émergence de dirigeants du type « seigneurs de la guerre », souvent membres de la jeune génération et ne bénéficiant pas d'un statut antérieur bien établi. Dans certains cas, les institutions étatiques luttent contre les seigneurs de la guerre et leur dénie toute légitimité ; dans d'autres, elles les utilisent les uns contre les autres et ce faisant, leur confèrent une légitimité. L'Afghanistan et la Somalie en sont des exemples notables. Il arrive souvent que des seigneurs de la guerre charismatiques soient réintégrés dans le système légal-rationnel de gouvernance, notamment dans les situations d'après-conflit. Des dirigeants charismatiques du type seigneurs de la guerre peuvent se maintenir relativement longtemps, comme c'est le cas par exemple dans la Corne de l'Afrique, ou au contraire ne durer que peu de temps – par exemple dans la plupart des situations de conflit dans le Pacifique.

Un autre type d'ascendant charismatique s'incarne chez les chefs de file des églises pentecôtistes (par exemple dans le Pacifique, en Amérique latine et en Afrique subsaharienne) et les mouvements religieux indigènes (que l'on rapproche souvent du « culte du cargo »). Ils posent un sérieux défi à la légitimité traditionnelle et leur relation avec les autorités légales-rationnelles est problématique. Il est probablement beaucoup plus difficile de concilier ce type d'ascendant charismatique avec une légitimité légale-rationnelle que de concilier légitimité traditionnelle et légitimité légale-rationnelle.

Dans d'autres régions, les chefs religieux charismatiques/fondamentalistes concluent des alliances problématiques avec les autorités traditionnelles. La combinaison de sources de légitimité traditionnelles tribales (par exemple le *pashtunwali*, la loi coutumière des Pashtouns) et de sources de légitimité religieuses islamiques en Afghanistan, au Pakistan et dans d'autres régions d'Asie centrale en est un exemple. Les Talibans, par exemple, peuvent être considérés comme un mouvement qui tire sa légitimité de ces diverses sources. Cela explique tant sa force (potentielle) que sa faiblesse (potentielle). Des mouvements de ce type peuvent se trouver délégitimés si la légitimité traditionnelle se trouve en conflit avec la légitimité charismatique fondamentaliste, et vice-versa.

Le *clientélisme* représente un autre terrain sensible de compétition entre sources d'autorité légales-rationnelles et « traditionnelles ». Dans des régimes politiques non occidentaux (hybrides), la légitimité dérive, dans une plus ou moins large mesure, de la capacité à fournir des ressources à ses partisans (souvent dans un environnement relativement pauvre en ressources, et souvent selon des modalités devant néanmoins prendre en compte des obligations informelles de rendre compte). Toutefois, ce système fonctionne en contradiction avec la légitimité par les procédures ou par les résultats des ordres légaux-rationnels et y porte atteinte. Le clientélisme exercé par les acteurs étatiques consiste à fournir des services publics et d'autres avantages à certains groupes de préférence à d'autres en échange d'un soutien politique. Cela va à l'encontre de la mise à disposition universelle de biens publics aux citoyens et peut entraîner des inégalités entre groupes culturellement définis, ce qui contribue à l'instabilité politique (Stewart, 2003). Des postes dans l'appareil d'État peuvent être proposés à des fins d'enrichissement personnel

#### Encadré 5.5. Attentes contradictoires entre clientélisme et fourniture de services

Dans les années 60 et 70, certains pays africains (comme le Kenya et la Côte d'Ivoire) sont parvenus à jongler entre des attentes en concurrence, voire en contradiction, portant d'une part sur la distribution d'avantages personnalisés et, d'autre part, sur la fourniture de services publics. Mais utiliser les ressources de l'État pour donner des avantages à des clients en échange d'un soutien politique s'est finalement avéré incompatible avec la capacité d'investir pour promouvoir une croissance économique autonome, ainsi qu'avec les exigences des donateurs en matière de bonne gouvernance. Lorsque les ressources de l'État ont commencé à se tarir au début des années 90 et que la compétition politique s'est accrue avec l'évolution vers un système multipartite, une politique néo-patrimoniale non officielle s'est imposée, conduisant à une spirale de déclin de l'État parallèle à une détérioration de la qualité de la gouvernance, faisant du clientélisme le principal bastion d'une légitimité chancelante.

Source : Chabal, 2009.

pour les partisans, ce qui met à mal le fonctionnement méritocratique et honnête de l'administration publique. Des droits de licence pour l'exercice d'activités commerciales et industrielles et d'autres sources de rentes économiques peuvent être accordés aux partisans, ce qui nuit au libre jeu de la concurrence et à la rentabilité des investissements. Ces pratiques peuvent susciter une opposition de la population si le comportement des élites politiques est perçu comme un moyen d'enrichissement ou une marque de favoritisme et, donc, assimilé à de la corruption. Mais les citoyens ont souvent des attentes contradictoires, demandant aux représentants de l'État à la fois de distribuer les ressources à leurs clients et de fournir de meilleurs services.

Le Zimbabwe fournit un exemple extrême de ce phénomène. Dans des situations de fragilité, lorsque l'État est confronté à une opposition potentiellement violente, la nécessité de survie politique l'emporte sur la construction de l'État.

#### Encadré 5.6. La politique de survie du régime au Zimbabwe

La contradiction entre construction de l'État et intérêts du régime est clairement illustrée par les politiques de réforme agraire au Zimbabwe. Dans les années 90, la position du régime en place s'était fragilisée. La situation économique s'était dégradée, le soutien politique au régime s'érodait et un nouveau mouvement d'opposition, très puissant, faisait son apparition. Pour tenter de restaurer sa légitimité dans les zones rurales, le gouvernement prit la décision déterminante de mener une réforme agraire de grande envergure, reprenant la majorité des exploitations agricoles détenues par des Blancs – sans s'assurer que ceux qui les reprenaient disposaient d'un soutien financier, technique et institutionnel suffisant pour maintenir une production effective. Face à une situation où sa propre survie était en jeu, le régime fit le choix de lancer des mesures qui pouvaient renforcer sa légitimité, en dépit du fait qu'elles auraient également pour effet de compromettre la croissance et la base économiques de l'État lui-même.

La notion de légitimité dans les situations de fragilité est donc d'une grande complexité, puisque se confrontent différentes sources de légitimité, qui coexistent, se concurrencent ou s'avèrent conflictuelles et interagissent avec d'autres sources de pouvoir et d'autres intérêts. Pour l'observateur extérieur, ce sont là des questions très difficiles à cerner et encore plus à influencer de façon constructive. Ce qui est clair, toutefois, c'est que les diverses sources de légitimité qui sont en compétition avec l'autorité politique légale-rationnelle demeurent puissantes, spécialement dans des contextes de fragilité, et que l'on ne peut simplement les ignorer ou en faire fi. La question est donc de savoir comment gérer cette diversité sans affaiblir l'autorité de l'État et comment rompre le cercle vicieux dans lequel la survie politique dépend de l'usage d'un népotisme toujours plus destructif.

## 6. (R)établir le lien entre l'État et la société

### Débats actuels

Les praticiens du développement reconnaissent de plus en plus que la « bonne gouvernance » ne peut résulter du simple transfert de modèles institutionnels des États occidentaux vers les États non occidentaux (les travaux actuels du Réseau International sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF) le montrent bien). Mais si l'on souscrit à l'argument du présent rapport selon lequel la perception de l'opinion et les convictions que partagent une population sur ce qui constitue l'autorité politique légitime jouent un rôle déterminant dans le renforcement d'un État, la question est de savoir comment (r)établir le lien entre l'État et la société.

La littérature abonde et les opinions divergent parmi les universitaires sur l'importance des conflits entre l'autorité politique légale-rationnelle et l'autorité politique plus « traditionnelle ». Pour certains, il s'agit là de questions essentielles eu égard aux problèmes actuels de gouvernance en Afrique et ailleurs; d'autres les considèrent comme moins importantes aux yeux des décideurs (pour une brève discussion, *cf.* Booth, 2008). Alors qu'il apparaît sans doute de plus en plus clairement qu'il n'est pas possible de « passer directement à Weber » (selon l'expression révélatrice de Lant Pritchett), la question de savoir si les décideurs doivent viser directement un ajustement plus constructif et plus harmonieux entre différents types d'ordre politique est moins tranchée : devraient-ils par exemple s'attacher à « travailler avec » les institutions « traditionnelles » et, dans l'affirmative, que doit-on en conclure dans la pratique? Ces questions sont au cœur des recherches actuelles\* mais il n'y a encore guère de conclusions définitives sur le sujet. Un point de départ commun pourrait consister à étudier empiriquement la réalité des modèles existants en matière d'autorité publique et de relations entre État et société dans un contexte donné, et (comme le prône le présent rapport) de réfléchir à la manière dont les convictions et les perceptions communes des individus en matière de légitimité influent sur ces relations. Compte tenu de

\* Par exemple par le programme «Pouvoir et politique en Afrique»; *cf.* Booth, 2008.

la grande diversité des facteurs qui interviennent dans le modelage des perceptions de la légitimité et la manière dont ils interagissent et évoluent dans le temps, il n'est guère surprenant qu'il n'existe pas de solutions aisées.

Les sections ci-après examinent un certain nombre de pistes sur les moyens de rétablir le lien entre l'État et la société, en étudiant d'abord les possibilités d'y imprimer une volonté plus ou moins délibérée et, dans un deuxième temps, en considérant le potentiel qu'ont des institutions locales très informelles de jouer un rôle pour rapprocher les communautés rurales des organes élus, ou (dans d'autres cas) pour saper l'autorité officielle. La section 7 ci-après examine les interactions entre intérêts particuliers et légitimité, l'éventail des méthodes plus indirectes permettant de reconnecter l'État et la société en recherchant les moyens de déplacer les intérêts des élites et les possibilités de négocier des intérêts communs qui dépassent la dichotomie public/privé et pouvoir formel/informel.

## Légitimité fondée

Les praticiens du développement s'intéressent de plus en plus aux stratégies délibérées visant à appairer les institutions de gouvernance autochtones, coutumières et communautaires et des institutions rapportées suivant le modèle de l'État et de la société civile à l'occidentale, afin de créer des interactions constructives et des ajustements mutuels positifs. Clements (2008) défend ce qu'il appelle une « légitimité fondée » qui cherche des façons positives de connecter le système formel de gouvernance avec les réalités locales et de mettre à profit la résilience des communautés locales et leur capacité à résoudre les problèmes. Les encadrés de la présente section fournissent quelques exemples. La légitimité fondée n'est pas accessoire, c'est une manière de fondre les autorités et pratiques traditionnelles dans l'État formel pour établir des systèmes de convictions permettant d'améliorer la capacité et l'efficacité de nouvelles formes d'État. Il importe de souligner que l'objectif est d'élaborer des relations constructives entre l'État et une société (très diverse) : la légitimité fondée ne se résume pas à seulement tenter d'introduire un élément de « tradition » dans les modèles d'État occidentaux, mais vise à créer une légitimité ancrée dans la réalité des convictions et des comportements individuels.

Il convient également de noter d'emblée que tous les exemples (de réussite) présentés dans les encadrés de cette section sont le fait d'acteurs nationaux, la participation de donneurs ou d'acteurs extérieurs étant faible ou nulle.

Au *Botswana*, les institutions coutumières et les responsables traditionnels assurent un rôle de médiation entre l'État et la population locale dans un contexte où le pouvoir traditionnel régresse.

### Encadré 6.1. Légitimité fondée dans la région Pacifique

En *Papouasie-Nouvelle-Guinée*, dans la région autonome de Bougainville, un processus de formation d'État à l'issue d'un conflit vise à associer légitimité traditionnelle et légitimité légale-rationnelle. Des éléments de démocratie directe émanant de la sphère coutumière sont intégrés dans les processus formels de démocratie libérale (par ex.: législation et plébiscites à l'initiative des électeurs ou révocation des membres du Parlement) et renforcent la légitimité de ces processus. Le Conseil des Anciens, qui est la pierre angulaire de l'ordre politique, est une institution légale mais permet des variations locales dans l'élection/sélection des membres et associe des chefs traditionnels et des anciens aux représentants des groupes de la société (femmes, jeunes, églises). Il mêle ainsi autorité traditionnelle et autorité légale-rationnelle.

La monarchie constitutionnelle de *Tonga* associe la légitimité traditionnelle des rois et des aristocrates à leur légitimité légale-rationnelle en qualité de chef d'État et de membres du parlement.

Au *Vanuatu*, le Conseil national des chefs (le *Malvatumauri*) est une institution de gouvernance extrêmement légitime, tout comme les chefs aux différents niveaux de la vie sociopolitique. Les institutions d'État comme les forces de police et les tribunaux ne peuvent souvent agir efficacement et légitimement que si elles coopèrent avec les chefs et les aînés dans les communautés. Ces autorités traditionnelles se situent en dehors des structures d'État et, de ce fait, ne sont pas dotées de la légitimité légale rationnelle; une collaboration est néanmoins nécessaire pour affirmer et renforcer la légitimité des institutions d'État. Cette coopération est généralement ponctuelle et informelle.

Source : Clements, 2008.

### Encadré 6.2. Légitimité fondée au Botswana : le *Kgotla*

Au Botswana, le *Kgotla*, ancien tribunal coutumier et tribune publique s'appuyant sur le système local des chefs, offre une enceinte où peuvent se dérouler des discussions utiles sur les choix et options stratégiques des dirigeants. Cette forme de débat public permet une plus grande transparence et exige des dirigeants qu'ils soient davantage responsables de leurs actes, ce qui vient conforter ce que l'on appelle désormais la *démocratie tswana*. Cela ne signifie pas que les autorités traditionnelles empêchent une extension de l'État moderne au sein de la population locale. Depuis 1993, les chefs ont perdu le pouvoir de distribuer des terres, lequel est maintenant du ressort des Tribal Land Boards (conseils ruraux tribaux) qui viennent d'être mis en place, et leur pouvoir judiciaire au niveau local est contesté. Néanmoins, les chefs locaux continuent d'assurer aux citoyens ordinaires un meilleur accès aux pouvoirs publics et à leurs décisions en proposant une interprétation des orientations de l'action publique (processus descendant) et en relayant les choix et préférences de la population (processus ascendant). Étendu et modernisé, le *Kgotla* est désormais ouvert aux femmes, règle les différends et promeut la tolérance et le compromis. Les chefs ont ainsi joué un rôle essentiel pour consolider et légitimer le système démocratique formel.

Sources : Holm et Molutsi, 1989; Brothers *et al.*, 1994.

Dans d'autres cas, des institutions « traditionnelles » ont été réactivées pour soutenir la politique gouvernementale. Au **Burundi**, le gouvernement a rétabli en 1988 les *Bashingantahe* (groupe d'hommes sages et intègres) afin de contribuer à la restauration de l'unité nationale après des années de conflit ethnique. Cette revitalisation d'une vieille institution peut n'être rien d'autre

### Encadré 6.3. Légitimité fondée au Somaliland

Le Somaliland donne un exemple de réussite de la consolidation de la paix à l'issue d'un conflit. La démarche a associé des institutions coutumières – en particulier les conseils des anciens (*guurti*) – et des institutions d'État modernes fondées sur des élections libres et équitables, comme le parlement et la présidence. La réussite de la consolidation de la paix et de la construction de l'État dans le Somaliland est due dans une large mesure à l'implication des acteurs traditionnels et des institutions coutumières qui sont enracinés dans la société somalienne traditionnelle basée sur des clans. Ils jouissent d'une grande légitimité, fondée sur le droit coutumier et les valeurs des clans somaliens (le *xeer*) ainsi que sur leur capacité à assurer la cohésion sociale, le bien-être et la sécurité des membres du clan. Les conseils des anciens ont également été chargés de missions importantes dans le processus ultérieur de construction de l'ordre politique qui a été essentiellement un processus « du bas vers le haut », et ils sont constitutionnellement inscrits dans le système politique du Somaliland, où les institutions d'État et les institutions coutumières jouent un rôle complémentaire. Le Parlement du Somaliland se compose à la fois de la Chambre des Représentants (élus) et d'une chambre des anciens (choisis et nommés par les clans). La légitimité des institutions d'État est néanmoins limitée : le gouvernement ne détient pas le monopole du recours légitime à la violence et la sécurité, décentralisée, est, dans une large mesure, garantie par les hommes politiques et les anciens à l'échelle locale.

Le contexte mondial et régional, le passé historique et les intérêts économiques ont façonné ensemble le cadre au sein duquel il a été possible d'assurer la sécurité et de créer un embryon de système politique. Parmi les facteurs qui y ont contribué (qui différencient l'expérience du Somaliland de celle de la Somalie) figurent :

- Un sens de la communauté politique (issu de la politique de « laisser-faire » de l'administration coloniale britannique et de l'expérience du Somali National Movement pendant la guerre de 1988-1992) ;
- Des intérêts communs entre la classe politique et les milieux d'affaires du Somaliland pour relancer l'économie pastorale et les exportations de bétail (rôle particulièrement important de la diaspora Issak) ;
- L'apport limité d'aide étrangère et d'engagement international, ce qui a signifié qu'un environnement faible en ressources a réduit les potentialités de conflit et permis aux processus politiques locaux de suivre leur cours.

Sources : Bradbury, 2003, 2008 ; Hagmann et Hoehne, 2007 ; Englebert et Tull, 2008.

qu'un jeu politique et ne constitue pas une légitimité fondée au sens défini ci-dessus. Le gouvernement a été mis en cause par le conseil des *Bashingantahe* pour avoir désigné comme membres des personnes détenant déjà des postes dans l'administration territoriale d'État en qualité de chefs des comités locaux de partis.

On est également en droit de se demander dans quelle mesure la création des tribunaux *Gacaca* au **Rwanda** en 2001 constitue un exemple de légitimité fondée, même si ces derniers ont de fait apporté une solution pratique à un problème urgent. Les tribunaux se sont inspirés de mécanismes traditionnels de règlement des différends qui existaient dans le passé. Bien que controversés à certains égards, ils ont permis, après le génocide qui a impliqué une grande partie de la population, de rechercher la réconciliation bien plus efficacement que n'aurait pu le faire n'importe quel type d'État ou de législation officielle.

Un meilleur exemple de légitimité fondée nous est offert par le **Somaliland** qui a rétabli avec succès l'ordre politique et une administration dotée d'un minimum de capacités, par contraste avec la Somalie du sud où persistent des conflits.

## Réseaux et institutions non étatiques

Les réseaux d'acteurs et d'institutions locaux, non étatiques, dotés d'une certaine longévité, jouissent souvent d'une légitimité considérable, notamment dans les situations de fragilité ainsi que dans les zones rurales isolées où ils conservent une grande importance pour assurer la sécurité, régler les différends, soutenir les moyens d'existence et servir d'intermédiaires avec l'État formel. Ils s'articulent généralement autour du droit coutumier, de structures sociétales traditionnelles (familles élargies, clans, tribus, communautés villageoises) et d'autorités locales qui façonnent la réalité sociale quotidienne pour de larges pans de la population (Scheye, 2009). Ils peuvent pénétrer les institutions officielles, les déformer ou les modifier selon une dynamique soit positive, soit négative, pour construire des États légitimes dotés de capacités. Ces institutions peuvent être sources d'exclusion ou de répression, mais peuvent également servir de lien avec l'État officiel et, à plus long terme, appuyer le développement de systèmes politiques formels davantage fondés sur des règles.

Les conseils de village coutumiers au Karnakata, en Inde (Ananth Pur et Moore, 2009) en sont une illustration. Bien que non reconnus par l'État, ces conseils ont acquis un rôle de médiateurs entre les villageois et les *panchayats* officiellement élus au niveau du village, en assouplissant leur caractère hiérarchisé et exclusif. Ils sont appréciés – surtout par les femmes et les plus démunis – pour leur rôle dans le règlement des différends locaux, l'organisation de

fêtes religieuses et ont (de plus en plus) accès aux financements de projets de développement. A l'inverse, les institutions de village informelles du Pendjab, Pakistan, restent hiérarchisées, l'autorité étant concentrée chez les familles propriétaires de terres et les groupes de parenté. Elles ont contribué à saper l'efficacité de la réforme du gouvernement local, les services universels (soins de santé et éducation, par exemple) ayant été négligés au profit d'avantages spécifiques attribués par les responsables villageois à leurs propres partisans.

Les donateurs reconnaissent tout particulièrement le rôle joué par des réseaux de justice et de sécurité non étatiques/locaux. Dans les situations de fragilité, ces réseaux peuvent compenser l'incapacité de l'État formel à fournir des services essentiels et peuvent proposer des moyens plus efficaces, responsables, accessibles et légitimes d'assurer la justice et la sécurité individuelle. Les réseaux qui fournissent ces services représentent une source alternative et souvent concurrentielle de pouvoir et d'autorité par rapport à l'État formel et se livrent à des négociations et à des renégociations permanentes du contrat social entre élites nationales et organisations de la société civile comprenant des réseaux d'acteurs non étatiques et des dirigeants locaux (Scheye, 2009), et au sein de celles-ci. Les donateurs peuvent avoir du mal à démêler ces relations de pouvoir, notamment lorsqu'elles agissent à un niveau très local, et à comprendre les risques politiques et les conséquences probables d'une offre de participation et de soutien directs.

L'élément essentiel à retenir est que des réseaux et institutions informels, très locaux, peuvent permettre de rétablir le lien entre l'État et la société, ou bien entrer en concurrence avec l'État formel ou encore interagir négativement avec lui. Il convient d'éviter les idées préconçues et de privilégier une approche empirique. Il faut également que les donateurs évitent d'en conclure qu'ils peuvent jouer un rôle dans le renforcement de ces institutions ou le soutien à leur apporter – l'expérience suggère que des ressources et des pratiques extérieures peuvent avoir pour effet de délégitimer ou de mettre à mal les caractéristiques mêmes des organisations qui leur donnent leur efficacité (Kelsall, 2008). Les donateurs peuvent néanmoins jouer un rôle précieux en finançant et en diffusant la recherche au sein de ces institutions afin que les décideurs puissent mieux définir les orientations politiques (par exemple, la réforme des autorités locales).

## 7. Légitimité, intérêts et renforcement de l'État

### Interaction entre intérêts et légitimité

La « légitimité fondée » ou toute autre stratégie délibérée qui favorise la négociation ou l'entente entre différentes sources de légitimité est un des moyens d'instaurer des relations plus constructives entre l'État et la société – en particulier si cela permet de réduire le sentiment de distanciation que ressent la population face à l'État. Mais ce n'est que l'un des aspects à prendre en compte. L'existence de liens constructifs entre l'État et la société est également fonction de la nature des relations de pouvoir internes et de la structure des intérêts dans un contexte global et régional spécifique. Il importe donc de comprendre les interactions entre ce qui est perçu comme juste par la population et ses intérêts matériels, ainsi que la manière dont des structures économiques et sociales profondément enracinées et les « règles du jeu » façonnent les perceptions qu'ont les individus de leurs intérêts.

### Intérêts des élites et renforcement de l'État

Un problème fondamental dans de nombreux États faibles tient à ce que les élites politiques et économiques peuvent n'avoir que très peu d'intérêt à renforcer les capacités de l'État pour en accroître l'efficacité et la légitimité et, au contraire, de vifs intérêts personnels à les mettre à mal. De nombreux États en situation de fragilité se caractérisent par la conjugaison systématique d'une gouvernance défailante et de conflits internes permanents. Le pouvoir effectif se déplace vers des acteurs non gouvernementaux, non officiels, souvent financés par des activités criminelles ou liées à l'exploitation de ressources, et dépendant de forces armées non officielles. Aucune partie prenante ne peut sortir du lot et occuper une position dominante.

Cet état de fait s'explique par des causes historiques, structurelles, notamment par l'affaiblissement des communautés politiques du fait des régimes coloniaux, la protection dont bénéficie les États faibles de par le consensus international que suscite le maintien des frontières existantes

et la difficulté à imposer l'autorité de l'État dans les zones reculées et peu peuplées. Mais une autre explication, plus contemporaine, de la faiblesse des États tient à l'impact des processus de mondialisation sur les motivations des élites politiques et économiques (*cf.* encadré 7.1).

### Encadré 7.1. Facteurs d'évolution mondiaux des intérêts des élites

Les transformations de l'économie mondiale à partir des années 70, dues à l'abaissement des coûts du transport longue distance et des communications, ont donné aux élites des possibilités sans précédent d'enrichissement personnel, depuis l'exportation du pétrole, des minerais et du gaz naturel vers des pays plus riches en passant par la contrebande de diamants et autres produits miniers jusqu'au trafic illicite de stupéfiants. La libéralisation financière mondiale n'a cessé de faciliter le transfert des recettes à l'étranger tandis que, sur place, les élites peuvent assurer leur protection en recrutant des forces militaires sur les marchés mondiaux. Tout cela a sapé l'intérêt que pourraient avoir les élites à promouvoir une autorité publique efficace et à négocier avec les citoyens.

*Source* : Moore *et al.*, 2009.

Une étude plus approfondie des causes sous-jacentes de la fragilité des États sortirait du propos du présent rapport. Ce qui importe au regard du thème central – la nécessité d'une interaction constructive entre l'État et la société – c'est qu'une grande partie du problème tient peut-être à ce que les incitations de part et d'autre sont extrêmement limitées. Par ailleurs, les perceptions des individus quant à ce qui constitue l'autorité publique légitime sont souvent étroitement liées à leurs perceptions de leurs intérêts matériels (*cf.* plus haut encadré 4.1). La propension à suivre une règle donnée est probablement plus forte lorsque normes et intérêts coïncident. Une opposition au pouvoir étatique fondée sur des convictions traditionnelles peut être à ce point dissimulée sous les politiques de pouvoir et les rivalités économiques qu'il devient très difficile de démêler les unes des autres (Munkler, 2005).

L'aspect positif, c'est qu'il est possible d'infléchir la perception qu'ont les citoyens de leurs intérêts en modifiant les possibilités et les incitations qui leur sont offertes. La capacité des dirigeants politiques à se procurer des recettes à partir de recettes non acquies (aide comprise), qui les affranchit de l'obligation de recourir à l'impôt, est particulièrement préjudiciable à l'instauration d'une dynamique constructive entre l'État et la société, de même que la capacité des groupes d'opposition à se procurer des ressources financières et militaires à partir d'activités criminelles, notamment par la captation de l'aide humanitaire. Il est donc indispensable d'agir pour limiter l'accès des acteurs-clés à ces sources de recettes et modifier leurs intérêts. Le recours, en particulier, des élites politiques à la fiscalité comme principale source de

### Encadré 7.2. Aide, fiscalité et légitimité\*

Si les États sont contraints d'avoir recours à la fiscalité, à travers l'impôt sur le revenu, les taxes foncières et les impôts sur les bénéfices des sociétés, ils doivent développer leurs capacités administratives et notamment leurs capacités de recouvrement de l'impôt. Il en résulte une meilleure pénétration de l'État dans le territoire, une réforme administrative et une institutionnalisation des négociations avec les citoyens sur les conditions d'imposition et le budget de l'État, et plus généralement sur le type d'État qu'ils sont susceptibles d'accepter. À l'inverse, les États qui ont accès à des ressources « passives » ou à des rentes (exportation de minerais, pétrole et gaz, droits de douane) sont moins dans l'obligation de créer des institutions solides à des fins fiscales. L'accès aux rentes ne dépend pas de la capacité effective d'un État à contrôler son territoire ou être soutenu par sa population. Pour de nombreux États, l'aide étrangère est une source de rente. La dépendance vis-à-vis de l'aide peut être problématique pour le renforcement de l'État s'il devient moins nécessaire pour les États de négocier avec les citoyens sur la question de la fiscalité et de développer l'influence de l'État et ses capacités administratives. L'étroitesse de la base d'imposition et la médiocrité de la gestion des dépenses publiques contribuent à affaiblir la capacité de l'État et à laisser s'installer un sentiment d'injustice qui peut à son tour nuire à la légitimité et à la disposition du public à payer des impôts.

*Sources* : Hobson, 1997; Moore, 2004; Doner *et al.*, 2005; Tilly, 1992.

\* Ces thèmes sont analysés plus longuement dans OCDE, 2008b.

### Encadré 7.3. Exemple de réussite du renforcement d'un État tributaire de rentes

Lors de son accession à l'indépendance en 1966, le *Botswana* dépendait massivement de l'aide. Plus tard, à partir du milieu des années 70, cette dépendance a été remplacée par une dépendance à l'égard de l'exportation de diamants. Le Botswana est ainsi passé d'une situation où il était tributaire de rentes stratégiques (l'aide) à une situation où il était tributaire de rentes tirées de l'exportation de ressources naturelles (les diamants). Et pourtant le pays est devenu l'un des États les plus efficaces du monde en développement. Cela s'explique principalement par la survivance d'institutions coutumières efficaces (encadré 6.2), mais aussi par le fait que l'un des principaux groupes du régime au pouvoir dans le pays, les éleveurs de bétail, avaient des intérêts économiques qui ne pouvaient que gagner à l'instauration d'un État efficace. Pour ces éleveurs, leur poste au sein de l'appareil d'État ne constituait pas la principale source de revenus, leurs intérêts économiques étant liés au développement du secteur de l'élevage, et non pas seulement à leur statut. Un État efficace étant considéré comme une condition du développement économique, en faire une réalité est devenu prioritaire.

*Sources* : Acemoglu, Johnson et Robinson, 2003; Samatar, 1999.

recettes publiques pourrait fondamentalement transformer leurs relations avec les citoyens.

Même si la dépendance à l'égard des rentes (*cf.* encadrés 7.2 et 7.3) peut rendre difficile le renforcement de l'État, l'instauration d'un État fort n'est pas impossible dans ce cas de figure à condition que les intérêts des élites coïncident avec un renforcement de la capacité de l'État et qu'il existe des liens forts entre l'État et la société. Le Botswana en est une bonne illustration.

## Négociier des intérêts communs

En Europe occidentale, historiquement, les négociations entre la société et l'État autour de la fiscalité ont contribué à la formation d'États capables et légitimes. Il faut souligner que l'État et les acteurs de la société avaient des intérêts communs autour desquels pouvait s'enclencher une dynamique constructive. La nécessité pour l'État de disposer de recettes a incité les dirigeants à se préoccuper de l'économie et donc à engager avec des investisseurs potentiels des négociations quant aux droits économiques et aux politiques publiques de nature à promouvoir l'investissement. Cela a produit des résultats à somme positive et donné naissance à un cercle vertueux d'intérêts qui continue à soutenir les systèmes politiques légaux-rationnels d'aujourd'hui.

L'expérience donne à penser qu'il n'est pas possible de transférer ou d'imposer davantage de systèmes fondés sur des règles, mais qu'il convient de les négocier localement et de les ancrer socialement pour éviter que les institutions qui en découlent ne deviennent des coquilles vides manquant à la fois de capacités et de légitimité. C'est pourquoi certaines tentatives d'amélioration du climat de l'investissement par l'introduction de réformes juridiques visant à protéger le droit de propriété et favoriser l'exécution des contrats n'ont eu qu'un succès mitigé. Néanmoins, des expériences effectuées en Chine et ailleurs suggèrent que des relations très informelles (mais institutionnalisées) entre investisseurs et responsables politiques et des relations de confiance informelles au sein des milieux d'affaires eux-mêmes peuvent compenser – au moins pendant une période transitoire – l'absence d'institutions formelles et créer un climat de confiance suffisant pour donner lieu à des investissements. Les leçons tirées de l'histoire du Mexique où certains secteurs de l'économie ont prospéré en dépit d'années d'instabilité politique et de guerre civile révèlent les potentialités que recèlent des négociations productives autour d'intérêts communs même dans des situations de grande fragilité (Qian, 2003 ; Haber *et al.*, 2003).

Des relations informelles entre acteurs étatiques et non étatiques (les milieux d'affaires, par exemple) ne sont en aucun cas toujours productives. Lorsque le fait de mettre en place dans une situation de fragilité des institutions respectant les meilleures pratiques n'est pas une option viable à

court terme, il faut déterminer dans quelles circonstances des arrangements plus informels fondés sur des relations sociales étroites pourraient mener à des investissements productifs et non à un capitalisme de réseau (Moore et Schmitz, 2008). Pourrait-on évoluer à partir de là sur le plus long terme vers des systèmes davantage fondés sur des règles, étant donné que ceux qui ont accumulé des capitaux commencent à percevoir l'intérêt que présente pour eux une protection juridique plus efficace des droits de propriété ?

Il en ressort globalement qu'il y a des moyens non orthodoxes de favoriser des relations plus constructives entre l'État et la société en s'appuyant sur des sources de confiance et de légitimité préexistantes et l'identification d'intérêts communs négociables. Cela peut vouloir dire qu'il est préférable de travailler dans le sens de ces processus et de ces intérêts plutôt qu'à leur encontre.



## 8. Implications et recommandations pour les donateurs

### Influence des donateurs sur la légitimité de l'État

Toutes les interventions des donateurs ont une influence sur les relations de pouvoir et les processus politiques locaux et donc, potentiellement, sur la capacité et la légitimité de l'État. Quoi qu'ils fassent ou financent, les donateurs ouvrent sans doute de nouvelles opportunités à certains acteurs et contribuent à modifier les pratiques sociales, positivement ou négativement. Les donateurs ont une influence sur la capacité et la légitimité pour les raisons suivantes :

- i) ***Les donateurs arrivent avec des ressources financières ou autres.*** Cela peut être positif ou négatif pour la légitimité. Les ressources peuvent contribuer à renforcer la légitimité par les résultats, mais aussi créer de nouvelles possibilités de corruption et d'enrichissement personnel (lesquelles, dès lors qu'elles sont perçues comme excessives, peuvent entamer la légitimité). Elles peuvent offrir (souvent involontairement) un soutien à des acteurs non étatiques en concurrence avec l'État central. Elles peuvent déplacer les exigences de reddition de comptes des acteurs étatiques vers les donateurs et limiter la nécessité pour les gouvernements de négocier sur les questions fiscales avec leurs propres citoyens. Elles peuvent en outre être à l'origine de la création de structures administratives et budgétaires parallèles.
- ii) ***Les donateurs arrivent avec des valeurs normatives enracinées dans un modèle d'État occidental.*** Ce faisant, ils risquent fort d'aggraver les tensions et les conflits entre les différentes sources de légitimité nationale, notamment s'ils interviennent sur la base de modèles prédéfinis et en n'ayant qu'une connaissance limitée des convictions des différents groupes sociaux et de leurs relations historiques avec l'État. Un exemple courant concerne les réformes de la règle de droit ne tenant aucun compte du droit coutumier ou des pratiques traditionnelles existantes, en particulier dans des domaines comme la gestion des terres, le droit de la propriété, le droit de la famille et le droit pénal. La gestion

des terres, par exemple, ne se résume pas seulement à un problème juridique ou économique, c'est aussi un problème social, culturel et religieux, et ignorer des pratiques coutumières ou les intégrer dans le droit étatique existant sans prendre en compte les valeurs qui les sous-tendent peut donner naissance à des institutions sans substance. Il peut être très préjudiciable de prôner des modifications de la constitution, des élections concurrentielles ou une déconcentration politique sans prendre suffisamment en compte les effets qui en découleront sur la configuration politique ou sur les relations entre l'État et la société. Des initiatives anti-corruption empruntées à un modèle d'État occidental peuvent avoir des effets négatifs involontaires sur la légitimité et la stabilité, ce qui peut être le cas des commissions anti-corruption, utilisées pour réduire au silence les opposants politiques, ou des initiatives anti-corruption trop ambitieuses qui ne suscitent que cynisme lorsqu'elles échouent (Tisne *et al.*, 2009).

- iii) ***Les organismes et pays donateurs peuvent accorder ou retirer la légitimité internationale*** à des États ou à des dispositifs politiques et s'appuyer pour ce faire sur la force militaire. Ils peuvent ainsi poursuivre des objectifs géopolitiques qui ne correspondent pas aux processus endogènes de renforcement de l'État et à la recherche d'un règlement politique local (par exemple, soutien au gouvernement fédéral de transition en Somalie).
- iv) ***Les donateurs sont sous pression pour produire des résultats***, trouver des solutions, dépenser de l'argent et rendre compte de son utilisation à leurs propres contribuables, le tout en un laps de temps relativement court qui ne coïncide généralement pas avec la dynamique interne (par exemple, le processus de règlement politique piloté en interne au Somaliland a duré extrêmement longtemps : s'il avait été piloté ou financé par les donateurs, il est vraisemblable qu'il y aurait eu des pressions pour respecter des échéances imposées de l'extérieur, ce qui aurait pu faire capoter le processus).
- v) Enfin, il n'est pas rare non seulement que les ***donneurs ne prennent pas suffisamment en compte*** les sources locales de légitimité mais, qui plus est, ***la façon dont leur propre légitimité est perçue localement***. L'impact positif qu'ils peuvent avoir sur le renforcement de l'État s'en trouve donc affaibli.

## Défis pour les donateurs

Pour les donateurs qui aspirent à renforcer la capacité et la légitimité de l'État dans des environnements très fragiles en essayant d'abord d'imposer ou de soutenir la création d'institutions politiques légales-rationnelles, l'analyse

du présent rapport n'est pas réjouissante. Elle illustre en effet pourquoi ces efforts n'ont rencontré que des succès très limités dans le passé, voire, dans certains cas se sont révélés contre-productifs. ***Une autorité politique efficace considérée comme légitime ne peut être créée uniquement en essayant de renforcer les sources de légitimité par les procédures (règles formelles) ou les sources de légitimité par les résultats (meilleures performances). Si les donateurs négligent de prendre en compte les perceptions qu'ont les citoyens de ce qui est juste et acceptable ainsi que les intérêts d'acteurs puissants à la fois dans l'État et dans la société, ces efforts resteront vains.***

Néanmoins, pour un nombre croissant de donateurs conscients de la nécessité d'un changement de cap, ce rapport offre une approche analytique permettant de promouvoir une meilleure compréhension de la réalité complexe qu'ils essaient d'appréhender. Il fournit quelques suggestions pratiques sur la manière de rendre plus constructives les relations entre l'État et la société dans les situations de grande fragilité.

Pareille démarche suppose naturellement de s'attaquer à plusieurs défis de taille :

- i) ***Les intérêts des « partenaires au développement » peuvent ne pas bien coïncider avec le programme d'action des donateurs*** en matière de promotion de la gouvernance démocratique, des droits de l'homme et d'un développement économique et social sans exclusive. Il y a une contradiction fondamentale entre ces aspirations et la réalité politique dans bien des États hybrides, fragiles, dans lesquels la survie politique peut dépendre de la conclusion d'un *modus vivendi* avec des acteurs très « incivils », et de la satisfaction donnée à des citoyens qui s'attendent à ce que les ressources de l'État soient utilisées au profit de réseaux de protection très personnalisés.
- ii) ***Les perceptions locales de la légitimité peuvent fondamentalement différer des normes internationales en matière de droits de l'homme*** (en ce qui concerne par exemple les droits des femmes et des minorités).
- iii) Compte tenu du niveau de concurrence pour le pouvoir et la légitimité dans de nombreuses situations de fragilité, ***les interventions des donateurs sont quasiment condamnées à conforter la situation d'un groupe d'acteurs au détriment d'autres groupes : comment les donateurs doivent-ils opérer de tels choix ?***

Les notions d'« appropriation nationale » et d'approches conduites à l'initiative des pays, qui sous-tendent la Déclaration de Paris, évacuent largement ces problèmes et tiennent peu compte d'une réalité où coexistent des idées souvent multiples et antinomiques sur ce qui constitue une autorité publique légitime et sur ce qu'elle est censée apporter. Cette lacune ne peut

être comblée simplement en affichant les meilleures intentions de partenariat ou en imposant comme dans le passé un ensemble de conditions à l'octroi d'une aide financière.

De plus, la capacité des donneurs à comprendre une réalité politique et sociale complexe dans un contexte donné et à l'influencer est extrêmement limitée. Trouver un compromis et obtenir compréhension et adhésion de la part des groupes qui soutiennent traditionnellement l'aide au développement est aussi une tâche délicate qu'il faut se garder de sous-estimer. Enfin, les donneurs doivent relever le défi de voir leur propre légitimité souvent compromise aux yeux des citoyens qui estiment qu'ils sont mus par toute une série d'intérêts – intérêts liés à la sécurité nationale et intérêts économiques – et pas simplement par des préoccupations altruistes en faveur du développement.

### Que doivent donc faire les donneurs ?

Toutes les études qui envisagent les pratiques de développement sous l'angle politique tendent à proposer la même liste de recommandations générales. Elles invitent les donneurs à être plus sensibles à la diversité et à la spécificité du contexte local ; à être plus réalistes quant à leur capacité, en tant qu'acteurs extérieurs, à comprendre et à influencer les événements ; à faire preuve de plus de souplesse et de pragmatisme ; à éviter les approches uniformisées ; à être plus cohérents et transparents ; à sortir du siège du conducteur et à utiliser plutôt leur autorité pour encourager les débats locaux et les négociations ; à donner aux institutions locales la responsabilité de la recherche et à renforcer leurs capacités d'analyse politique ; et – particulièrement dans les contextes de fragilité – à « ne pas nuire ».

Tous ces conseils de haut niveau concernent la manière d'aborder les questions relatives à la légitimité de l'État. Par ailleurs, compte tenu des liens étroits entre capacité d'État, responsabilité et légitimité, presque toutes les conclusions et recommandations des études récemment commandées par l'INCAF sont pertinentes pour toute réflexion concernant l'influence des donneurs sur la légitimité. Ainsi, les recommandations figurant dans *Ne pas nuire* (OCDE, 2010) sur la nécessité de donner la priorité à la sécurité, de réfléchir à l'influence de la fourniture de services sur les relations entre l'État et la société, de comprendre les perceptions locales en matière de corruption, de reconnaître l'importance décisive de l'agriculture et des modes de subsistance ruraux pour la légitimité par les résultats, d'éviter de mettre en place des systèmes concurrents de financement et de mise en œuvre et de reconnaître l'importance de la fiscalité dans la formation du contrat social sont importantes dans la réflexion relative à l'impact des interventions des donneurs sur la légitimité de l'État.

Ce rapport recense quelques conséquences supplémentaires pour les donateurs, qui découlent de ses principales recommandations, à savoir notamment que les donateurs devraient (a) accorder une plus grande attention à la légitimité de l'État, en particulier dans les situations de fragilité, et aux aspects de la légitimité qui découlent des perceptions et des convictions de la population, et non pas simplement d'un modèle d'État occidental; (b) se concentrer sur les relations entre État et société dans un contexte donné, et sur les moyens de les rendre plus constructives; et (c) reconnaître la diversité des intérêts, des perceptions, des convictions partagées et de l'ordre politique en jeu dans tel ou tel contexte.

***L'implication la plus importante pour les donateurs est qu'il leur faut prendre comme point de départ le contexte du pays et non la promotion d'un programme d'action particulier qu'ils conduisent eux-mêmes.*** Les donateurs ne doivent pas partir du postulat qu'il existe une trajectoire naturelle où les sources locales, « traditionnelles », de légitimité évoluent vers un ordre politique légal-rationnel. Alors qu'il peut y avoir une corrélation à long terme entre une augmentation des revenus et une gouvernance plus démocratique fondée sur des règles, il est de plus en plus évident que ce n'est pas le bon curseur à utiliser pour une action efficace à court ou moyen terme (Scheye, 2009). Les donateurs ne devraient pas chercher à faire progresser un programme de renforcement de l'État basé sur un modèle d'État occidental. Ils ne devraient pas non plus compter excessivement sur des « partisans » locaux d'une approche légale-rationnelle de la réforme. (Même si ces personnes peuvent jouer un rôle utile en servant d'intermédiaires entre donateurs et détenteurs locaux du pouvoir social et politique, les donateurs doivent associer au processus un plus grand éventail de parties prenantes.) Cela ne signifie pas perdre de vue l'aspiration à long terme à des systèmes de gouvernance davantage fondés sur des règles. Cela signifie que les stratégies et les politiques doivent être taillées spécifiquement pour chaque situation. Il arrive aussi que le même résultat final ne puisse être atteint dans toutes les circonstances.

En prenant comme point de départ le contexte du pays, ***les donateurs devraient chercher à appréhender au plus près les perceptions multiples, conflictuelles, de ce qui constitue l'autorité légitime dans un contexte spécifique.*** Ils devraient considérer les interventions sous cet angle et tenir plus explicitement compte de leur impact probable sur les sources locales de légitimité, la compétition pour le pouvoir et les perspectives de soutien à des relations État-société plus constructives. Les donateurs peuvent bien sûr avoir des objectifs qui se révèlent sources de tensions ou de conflits lorsqu'ils essaient de renforcer l'autorité publique légitime dans des situations de grande fragilité. Il peut s'agir d'objectifs économiques ou d'objectifs concernant leur propre sécurité nationale ou bien la promotion d'aspects particuliers d'un programme normatif en matière de droits de l'homme. L'argument

(développé bien plus longuement dans OCDE 2010) est que les dilemmes qui résultent d'objectifs incompatibles ou les arbitrages auxquels doivent procéder les donateurs (par exemple entre objectifs à court et à plus long terme) doivent être définis et gérés de manière beaucoup plus explicite.

Pour les raisons expliquées dans le présent rapport, il est extrêmement délicat pour des « acteurs extérieurs » de comprendre exactement de quoi est faite la légitimité et comment elle fonctionne dans les situations de fragilité, et les donateurs doivent se montrer extrêmement prudents lorsqu'ils cherchent à concevoir des stratégies d'intervention expressément vouées à promouvoir une légitimité politique ou à modifier des valeurs et des convictions profondément enracinées. Ce n'est pas un hasard si les exemples de légitimité fondée présentés plus haut dans la section 6 ont tous été pilotés localement. Les donateurs pourraient néanmoins (a) améliorer leur compréhension de la légitimité de façon à mieux appliquer le principe « ne pas nuire »; et (b) agir de manière à créer un environnement plus propice à une interaction constructive entre l'État et la société et, partant, à un renforcement des capacités de l'État et de sa légitimité. Plus spécifiquement :

***Les donateurs doivent viser une meilleure compréhension – à l'aide d'enquêtes de perception, d'études et de la constitution de réseaux locaux*** – des perceptions et des convictions de la population locale quant à ce qui constitue une autorité politique légitime et un comportement acceptable.

***Les donateurs doivent accorder davantage d'attention à leurs propres sources de légitimité*** et à la manière dont les perceptions locales affectent leur influence et leur capacité à agir efficacement. Plus spécifiquement, ils devraient s'attacher à être plus efficaces dans la communication publique de leurs valeurs, objectifs et modes de fonctionnement, en ce qui concerne notamment la façon de gérer les fonds et de choisir les partenaires, en tenant compte de la manière dont ils seront probablement perçus par un vaste éventail de parties prenantes.

***Les donateurs doivent être conscients que leurs interventions influent sur les relations de pouvoir et les sources de légitimité locales***, souvent de manière involontaire. En réfléchissant à la notion de légitimité, les donateurs doivent bien comprendre que leur façon d'accorder ou de retirer la légitimité internationale, de canaliser des ressources, de demander des comptes ou d'imposer une conditionnalité affecte également les sources internes de légitimité.

***Les donateurs doivent passer en revue les stratégies actuelles de soutien à la société civile***. Ils interagissent généralement avec une poignée d'individus et de groupes, notamment avec un nombre limité d'ONG et autres représentants correspondant au modèle de société civile de l'OCDE, souvent basés dans des capitales. Ces groupes partagent souvent les programmes d'action

des donateurs en vue d'une amélioration de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme et sont considérés comme des acteurs vertueux qui ont besoin d'être soutenus afin d'obliger l'État à rendre des comptes. C'est une démarche qui relève d'une vision légale-rationnelle de l'obligation de rendre compte, mais qui peut aussi exclure une grande partie d'autres groupes comme des organisations religieuses, des groupes professionnels et des organisations de base plus traditionnelles ayant la capacité de demander des comptes et également intérêt à le faire, même si leur conception de la légitimité s'appuie sur des arguments différents.

*Les donateurs pourraient contribuer plus activement à faciliter les débats et les négociations* entre des groupes représentant différents intérêts et différentes perceptions de la légitimité. Ils pourraient ainsi chercher à encourager un dialogue sur les interactions entre les pratiques coutumières et les dispositifs juridiques plus formels venus s'y surajouter. Ils pourraient apporter leur soutien à des instances ou mécanismes susceptibles de faciliter l'apprentissage et le dialogue entre différents types d'acteurs, et diffuser les conclusions d'études pertinentes réalisées par ailleurs\*.

*Les donateurs doivent faire beaucoup plus attention à la façon dont leurs interventions et leurs comportements pèsent indirectement sur la motivation des élites politiques et économiques à contribuer au renforcement de l'État.* Ils devraient en particulier se concentrer sur un petit nombre d'initiatives stratégiques globales essentielles à la régulation des flux financiers mondiaux, des ressources pétrolières et du trafic de stupéfiants ainsi que sur les actions visant à contrôler la fraude fiscale, le blanchiment d'argent, la corruption, le financement du terrorisme et les flux de capitaux liés aux réseaux criminels internationaux, en vue de limiter, dans les États fragiles, l'accès des élites et des groupes d'opposition à de telles ressources passives. Avoir accès à ce type de ressources dissuade en effet les élites politiques de s'engager vis-à-vis des citoyens-contribuables et met à leur disposition des financements qui peuvent alimenter des conflits internes durables.

*Les donateurs doivent davantage tenir compte de la façon dont leurs interventions retentissent sur les possibilités de relations constructives entre l'État et les acteurs de la société,* sans oublier qu'un défaut de dialogue et de très faibles attentes constituent souvent un problème majeur. Les modalités de l'aide (notamment la prévisibilité de l'aide), la conception des interventions prévues dans le cadre des projets, la gestion des dépenses publiques, la nature du régime fiscal et le comportement des fonctionnaires de l'administration fiscale sont autant d'éléments qui peuvent améliorer ou dégrader les relations de l'État avec les différents groupes de la société. De

\* Voir par exemple, GTZ 2009, sur la manière dont la coopération pour le développement peut soutenir des espaces d'interaction entre l'État et la société.

plus, les modalités de l'aide et la gestion des finances publiques qui y est associée sont des domaines dans lesquels les donateurs peuvent être perçus comme ayant un intérêt légitime.

***Les donateurs doivent être beaucoup plus ouverts à des configurations politiques non orthodoxes qui englobent les racines traditionnelles de la légitimité*** et être prêts à ne pas aller à l'encontre des intérêts existants (sans pour autant idéaliser indûment les pratiques informelles, coutumières, et sans tenter d'orchestrer le processus). Ils doivent également être plus ouverts aux possibilités de relations informelles, personnalisées (par exemple entre des représentants de l'État et des investisseurs, ou entre différents secteurs des milieux d'affaires) de façon à établir les relations de confiance nécessaires pour promouvoir les investissements à court terme et les fondements d'une évolution à plus long terme vers des dispositifs davantage fondés sur des règles (comme l'indique la section 7 ci-dessus, la Chine fournit un exemple incontestable de la manière dont des relations informelles se sont substituées aux systèmes formels de droits de propriété dans les premières phases du développement capitaliste). Cela implique que les donateurs se concentrent davantage sur les intérêts communs que partagent l'État et la société vis-à-vis de la croissance économique et d'autres biens publics, et se focalisent moins sur l'amélioration du climat de l'investissement par la transformation des institutions juridiques formelles gouvernant les droits de propriété ou l'exécution des contrats.

Enfin, et à de nombreux égards l'un des points des plus controversés étant donné l'obligation pour les donateurs de rendre des comptes à leurs propres contribuables, ***une bien plus grande honnêteté est nécessaire quant à la difficulté de réduire, sans parler d'éliminer, la corruption dans des régimes politiques qui ne délimitent pas clairement la frontière entre sphère publique et sphère privée***. La corruption peut profondément délégitimer l'État et ruiner le lien fragile qui l'unit aux citoyens, mais le clientélisme peut parfois avoir pour effet de contribuer à l'élaboration d'un compromis politique et de renforcer la légitimité par les résultats. Bien cerner les formes de corruption qui sapent la légitimité dépend beaucoup du contexte et les perceptions peuvent varier d'un groupe à l'autre. Là encore, il faut partir d'une enquête empirique sur les perceptions locales et non d'un modèle d'État occidental (cf. Tisne *et al.*, 2009, pour des recommandations plus détaillées). Parmi les démarches possibles, on peut envisager de chercher à renforcer les normes traditionnelles de reddition de comptes afin de réfréner les formes les plus destructives de clientélisme et prendre des mesures bien plus rigoureuses pour limiter les possibilités de corruption découlant du comportement des donateurs et des gouvernements et entreprises des pays de l'OCDE.

## 9. Conclusion

La légitimité revêt de l'importance car elle transforme le pouvoir en autorité politique, ce qui permet de gouverner par des moyens non coercitifs. Dans les situations de fragilité, un manque de légitimité mine la relation constructive entre l'État et la société, ce qui affaiblit les capacités de l'État et contribue ainsi à sa fragilité. Des sources multiples de légitimité entrent souvent en concurrence ou en conflit. Les conflits entre sources extérieures de légitimité et sources internes sont également des facteurs de fragilité. Les amples variations dans les perceptions de la légitimité entre différentes régions et différentes communautés placent les gouvernements (et les donneurs) devant des choix difficiles quant à la décision de négocier avec des acteurs non étatiques concurrents et satisfaire leurs demandes, de les ignorer ou de tenter de les réprimer. Les conflits entre la pratique coutumière pré-existante et des lois et institutions « introduites » peuvent également nuire à la légitimité des institutions publiques. L'opposition émanant de dirigeants dotés d'une autorité découlant d'une légitimité charismatique constitue une menace pour ceux dont l'autorité repose sur des sources de légitimité légales-rationnelles et « traditionnelles ».

Ce sont autant de facteurs qui contribuent à la fragilité en faisant obstacle à des relations constructives entre l'État et la société et laisse l'État dans l'incapacité en fin de compte d'imposer des règles du jeu et de proposer un socle social et culturel commun autour duquel puisse s'articuler l'action et la réflexion des individus.

Les donneurs opérant dans des situations de fragilité doivent davantage chercher à acquérir une compréhension détaillée, empirique, des sources locales de légitimité – des acteurs et institutions tant étatiques que non étatiques – et suivre de près l'impact de leurs propres interventions. Le présent rapport propose à cet effet une base de départ.



## *Bibliographie*

*(Pour une bibliographie plus complète, voir Darbon et al. (2009), The Legitimacy of the State in Fragile Situations; et Clements et al. (2008), « Traditional, Charismatic and Grounded Legitimacy », établi pour le projet consultatif du GTZ intitulé « Good Governance and Democracy », dont le présent rapport s'inspire.)*

- Acemoglu, D., S. Johnson et J. Robinson (2003), « An African Success Story: Botswana », in Dani Rodrik (dir. publ.), *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton.
- Ananthpur, K. et M. Moore (2009), « Ambiguous Institutions: Traditional Governance and Local Democracy in Rural India », Institute of Development Studies, Sussex.
- Anderson, B. (1983), *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, Verso, Londres.
- Bates, R. (2001), *Prosperity and Violence: The Political Economy of Development*, Norton, New York.
- Booth, D. (2008), « Africa Power and Politics Programme, Research Streams », Overseas Development Institute, Londres.
- Bradbury, M. (2003), « Living with Statelessness: the Somali road to development », *Conflict, Security and Development*, vol. 3, n° 1.
- Bradbury, M. (2008), *Becoming Somaliland*, Progressio, Londres.
- Chabal, P. (2009), « Structural Development Brings Little Development », étude thématique réalisée pour le Programme du MAEP sur la gouvernance.
- Clapham, C. (2000), « War and State Formation in Ethiopia and Eritrea », The Global Site, Brighton, Royaume-Uni.
- Clements, K. (2008), « Traditional, Charismatic and Grounded Legitimacy », Étude pour le projet du GTZ “Good Governance and Democracy”, Eschborn.

- Doner, R., B. Ritchie et D. Slater (2005), « Systemic Vulnerability and the Origins of the Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective », *International Organization*, 59:2.
- Eberhard, C. (1997) « Brief Reflection on what ‘efficacy’ of a whole legal order could mean – in contrast to the efficiency of a single law », *Sociology of Law and Normativity*, Académie européenne de théorie du droit, Bruxelles.
- Englebert, P. (2000), *State Legitimacy and Development in Africa*, Lynne Rienner, Londres.
- Englebert, P., and D. M. Tull (2008), « Postconflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States », *International Security* 32(4).
- Giddens, A. (1985), *The Nation-state and Violence*, Polity Press, Cambridge.
- GTZ (2009), « State-building in the Context of Fragile Statehood and Poor Government Performance », Eschborn.
- Haber, S., A. Razo et N. Maurer (2003), *The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Commitments and Economic Growth in Mexico, 1876-1929*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- Hagmann, T., et M. V. Hoehne (2007), « Failed state or failed debate? Multiple Somali political orders within and beyond the nation-state », *Politorbis, Zeitschrift zur Aussenpolitik*, 42.
- Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organisations and States*, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets.
- Hobsbawm, E., et T. Ranger (dir. pub.) (1983), *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- Hobson, J. (1997), *The Wealth of States: A Comparative Sociology of International Economic and Political Change*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- Holm, J., et P. Molutsi (1989), *Democracy in Botswana*, McMillan, Gaborone.
- Kelsall, T. (2008), « Going with the Grain in African Development? » *Development Policy Review* 26:6, 627-655.
- Moore, M. (1998), « Death Without Taxes: State Capacity and Aid in the Fourth World », in Mark Robinson and Gordon White (dir. pub.), *The Democratic Development State*. Oxford University Press, Oxford, Royaume-Uni.

- Moore, M., et H. Schmitz (2008), « Idealism, Realism and the Investment Climate in Developing Countries », Working Paper 307, Institute of Development Studies, Brighton, Royaume-Uni.
- Moore, M., A. Schmidt et S. Unsworth (2009), « Assuring Our Common Future in a Globalised World: The Global Context of Conflict and State Fragility », document de travail établi pour le DFID.
- Munkler, H. (2005), *The New Wars*, Trans Patrick Camiller, Polity Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- North, D., J. J. Wallis et B. R. Weingast (2009), *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- Nourzhanov, K. (2005), « Saviours of the Nation or Robber Barons? Warlord Politics in Tajikistan », *Central Asian Survey*, 24:2.
- OCDE (2007), « Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires », OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), « Concepts et dilemmes pour le renforcement de l'État dans les situations de fragilité : De la fragilité à la résilience », OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), « Gouvernance, fiscalité et responsabilité : Enjeux et pratiques », OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), « Le renforcement de l'État dans les situations de fragilité : Premières conclusions », OCDE, Paris.
- OCDE (2009), « Aid and Domestic Accountability », document de référence révisé, OCDE, Paris. (en anglais seulement)
- OCDE (2010), « Ne pas nuire : Un principe fondamental de l'appui international au renforcement de l'État », OCDE, Paris.
- Puritt, P. (1970), « The Meru of Tanzania: A Study of their Social and Political Organization », Ph.D. thesis, University of Illinois, Urbana.
- Qian, Y. (2003), « How Reform Worked in China » in Rodrik, Dani (ed.), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton.
- Rae, H. (2002), *State Identities and the Homogenisation of Peoples*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Reus-Smit, C. (1999), *The Moral Purpose of the State*, Princeton University Press, Princeton.
- Samatar, A. (1999), *An African Miracle: State and Class Leadership and Colonial Legacy in Botswana*, Heinemann, Portsmouth.

- Scheye, E. (2009), « State-provided Services, Contracting Out, and Nonstate Networks: Justice and Security as Public and Private Goods and Services », OCDE, Paris. (en anglais seulement)
- Sorensen, G. (2001), *Changes in Statehood: The Transformation of International Relations*, Palgrave, Basingstoke.
- Stewart, F. (2003), « Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development », CRISE Working Paper 1, University of Oxford, Oxford, Royaume-Uni.
- Tilly, C. (1992), *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*, Basil Blackwell, Oxford, Royaume-Uni.
- Tisne, M., K. Hussmann et H. Mathiesen. (2009) « Integrity in State-Building: Anti-Corruption with a State Building Lens », document de référence réalisé pour Équipe de projet sur la lutte contre la corruption du CAD et GOVNET. (en anglais seulement)
- Weber, M. (1947), *The Theory of Social and Economic Organisations*, Trans. A.M. Henderson and Talcott Parsons, Oxford University Press, New York.
- Weber, M. (1968), *On Charisma and Institution Building: Selected Papers*, (dir. pub). S.N. Eisenstadt, The University of Chicago Press, Chicago.

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

# La légitimité de l'État dans les situations de fragilité

## ANALYSER LA COMPLEXITÉ

La légitimité revêt de l'importance car elle transforme le pouvoir en autorité politique, ce qui permet de gouverner par des moyens non coercitifs. Dans les situations de fragilité, un défaut de légitimité compromet l'existence de relations constructives entre l'État et la société, ce qui affaiblit les capacités de l'État et contribue ainsi à sa fragilité. Des sources multiples de légitimité entrent souvent en concurrence ou en conflit, ce qui place l'État dans l'incapacité en fin de compte d'imposer des règles du jeu. Les donneurs qui opèrent dans des situations de fragilité s'intéressent relativement peu à la légitimité, et concentrent leur effort sur le renforcement des capacités et des institutions comme moyens de renforcer l'efficacité de l'État.

*La légitimité de l'État dans les situations de fragilité* fait valoir l'argument selon lequel les donneurs doivent accorder bien plus d'attention à la légitimité, et élargir leur vision afin d'inclure certains aspects de la légitimité qui découlent des convictions et traditions communes des individus, et non pas seulement d'un modèle d'État occidental. Les donneurs doivent aussi suivre de près l'impact de leurs interventions afin d'éviter de porter atteinte à la légitimité de l'État. En conclusion, la présente publication propose des recommandations concrètes sur la façon dont les donneurs peuvent favoriser de meilleures relations entre l'État et la société dans les situations de fragilité.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2010), *La légitimité de l'État dans les situations de fragilité : Analyser la complexité*, Conflits et fragilité, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264083899-fr>

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.