

LA LÉGITIMITÉ DANS TOUS SES ÉTATS : RÉALITÉS, PLURALISME ET ENRACINEMENT DES POUVOIRS



Par Séverine Bellina, IRG¹.

D'un continent à l'autre, du local au mondial, l'actualité ne manque pas d'exemples de divorces, plus ou moins violents, entre les populations et leurs institutions. Les citoyens ne se reconnaissent souvent plus, ou pas, dans les institutions. Pourtant, celles-ci sont censées incarner (notamment par la représentation) le pluralisme qui existe dans la sphère sociale². Ce fossé grandissant entre les institutions et le « sens social » qu'une société a d'elle-même, qui est à l'origine de l'engagement des acteurs dans le jeu collectif, reflète, dans ses diverses expressions, les déclinaisons contemporaines de la crise du politique. La confiance et l'adhésion des populations à l'égard du pouvoir et des institutions sont fragilisées, ce qui pose, parfois brutalement, la question de la légitimité du pouvoir politique.

La notion de légitimité reste encore peu analysée en dehors des grilles et des notions attachées à la modernité occidentale, marquées par la prédominance d'une approche légaliste et modélisatrice : la légitimité demeure le plus souvent assimilée à la notion de légalité (est légitime ce qui est conforme à la légalité) et se trouve réduite, dans ce cadre, à la « légitimité démocratique » (est légitime ce qui est conforme à la légalité du droit produit par l'État moderne occidental). C'est dans cette double perspective que, jusqu'à une époque récente, la qualité de la légitimité du pouvoir dans un pays a le plus souvent été appréciée et évaluée à l'aune de sa plus ou moins grande compatibilité avec l'état de droit tel que défini en Occident (et donc à la légalité et l'agencement institutionnel lui correspondant). Tenues d'élections démocratiques conformes à la tradition européenne, existence formelle d'une démocratie, etc., ont longtemps constitué les gages affichés de la légitimité des États et de leurs dirigeants. Cependant, de l'absten-

1 | Les notices descriptives des auteurs de l'IRG se trouvent en fin d'ouvrage.

2 | Maurice Hauriou, *Principes de droit public*, Sirey, 1910 et *Théorie de l'institution et de la fondation* (publié dans les *Cahiers de la nouvelle journée*), Bloud et Gay, 1933, n° 25.

tion électorale aux manifestations populaires violentes en passant par la prudence de ladite « communauté internationale » dans l'acceptation de certains résultats issus des urnes (le « non » irlandais au référendum européen, les élections en Palestine...), résultats dont la légalité n'est pas en soi remise en cause, il est évident que la complexité de la dialectique légalité/légitimité dépasse l'approche univoque et occidentale. Comme le rappelle souvent Ousmane Sy, ancien ministre malien que l'on peut lire dans les pages qui suivent, la légalité d'une élection n'en fonde pas, automatiquement, la légitimité : non seulement la légalité n'est pas synonyme de légitimité, mais en pratique elle est loin de constituer la source unique de la légitimité du pouvoir. Plus généralement, rappelle Pierre Calame³, pour être légitime, la gouvernance doit réunir cinq qualités : répondre à un besoin ressenti par la communauté ; reposer sur des valeurs et principes communs et reconnus ; être équitable (négociée) ; être exercée efficacement par des gouvernants responsables et dignes de confiance ; enfin, respecter le principe de moindre contrainte (obtenir à la fois plus d'unité et de diversité).

Pour saisir la légitimité « dans tous ses états », l'IRG adopte une démarche pragmatique en essayant de comprendre pourquoi et comment les acteurs (institutions étatiques, institutions et structures non étatiques, y compris le secteur privé, individus, groupes sociaux...) acceptent ou rejettent un pouvoir ou une institution particulière : en fonction des croyances, perceptions, interprétations et attentes matérielles, immatérielles et symboliques. La légitimité est liée avant tout à un enracinement culturel et social. Dans différentes régions d'Afrique, en Amérique andine et bientôt en Europe et en Asie centrale, l'IRG s'efforce d'analyser et de mieux comprendre les diverses régulations (politiques, religieuses, sociales, économiques, culturelles, environnementales, etc.) en œuvre dans une société donnée, qui participent *de* – et *à* – l'ancrage social du pouvoir.

Comment donc se manifeste concrètement le rapport entre légalité et légitimité dans les différentes sociétés ? Entre orientation et/ou incarnation d'un projet de société et enracinement socioculturel, quels sont les équilibres institutionnels favorables à une meilleure légitimation ? Mieux comprendre ces phénomènes, c'est aussi pouvoir identifier des pistes pour favoriser des relations constructives entre légalité et légitimité, adaptées aux réalités et aux défis de chaque société. Pour répondre à ces interrogations, l'IRG a fait le choix, en 2008 et début 2009, d'ancrer ses réflexions sur la légitimité dans le cadre d'un processus d'analyse, de débats et de propositions dont l'objectif est triple : favoriser la compréhension interdisciplinaire et interculturelle de la notion de légitimité et de son rapport à la légalité ; produire une grille de questionnement

3 | Pierre Calame, *La Démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2003.

sur les questions de légitimité ; et, bien entendu, identifier des propositions pour favoriser l'institutionnalisation d'un pouvoir légitime. Il s'agit donc de sortir les analyses et les propositions sur la légitimité du cadre théorique dominant, purement légaliste et occidental, afin de mieux comprendre les enjeux de la légitimité pour la gouvernance dans chaque région du monde et d'identifier les défis spécifiques et ceux qui sont partagés, du local au mondial.

POUVOIR POLITIQUE : UNE LÉGITIMITÉ POLYCENTRIQUE QUI REPOSE SUR UNE DIVERSITÉ DE SOURCES

Les analyses produites sur les pays dans lesquels la légalité officielle résulte essentiellement d'une importation et d'un transfert normatif (cas des États postcoloniaux en Afrique notamment) ont permis, depuis un certain nombre d'années déjà, d'établir que le pouvoir politique officiel est déconnecté des sociétés, déraciné de son histoire et de ses cultures. Figé dans la légalité, l'État perd en légitimité : cette valeur ajoutée qui fonde son acceptation, son obéissance, son respect par les sujets/citoyens. En effet, d'autres sources de légitimité (références coutumières, religieuses, mouvements de libération, assemblées constituantes locales, etc.) interviennent dans le processus de légitimation du pouvoir politique. Souvent réduite à la dichotomie tradition/modernité, la question de la multiplicité des sources de légitimité révèle toutes ces dimensions dans le cadre des analyses en termes de gouvernance (puisque l'État n'est plus considéré comme le seul protagoniste de l'action publique), de pluralisme *normatif* (reconnaissance de l'existence d'autres systèmes de régulations à côté du droit) et enfin de pluralisme *juridique* (reconnaissance de l'existence d'autres droits à côté de celui de l'État).

Les décalages entre le pouvoir officiel et les « ailleurs » du pouvoir réel, entre la légalité et la légitimité se manifestent notamment dans les dynamiques, dites « alternatives, populaires ou citoyennes » d'interactions entre les différents systèmes de régulation effectivement mobilisés par les acteurs, selon des modalités spécifiques en fonction des aires géoculturelles. Ainsi, en Afrique, tout en reconnaissant et en affirmant la particularité de la norme constitutionnelle, la non-connaissance, la déviance et le non-respect de celle-ci traduisent un fossé avec les normes locales, religieuses et coutumières, qui conservent en pratique un rôle clé dans la régulation et la reproduction sociales. De ce point de vue, on note la récurrence d'une interrogation critique sur les moyens de mieux prendre en compte cette diversité de systèmes de régulation dans les Constitutions sur le continent. Les manifesta-

tions les plus connues de ces efforts résident dans les références faites au droit coutumier dans le droit de l'État (historiquement par codification, incorporation, etc.). Une situation assez différente de celle de l'Amérique andine, où nos collègues nous rappellent sans cesse que « l'État s'arrête là où le goudron s'arrête » et que, par conséquent, il est « normal » que les populations fassent non seulement sans lui, mais à sa place, pour répondre à leurs propres besoins. Ce « à la place de », qui dans certains cas donne lieu à l'expression « légitimité des pratiques », peut être illustré par le cas des « rondes paysannes » (*rondas campesinas*) au Pérou, détaillé plus loin dans l'article d'Esther Sánchez Botero et Juan Carlos Ruiz Molleda, et par les assemblées territoriales constituantes colombiennes décrites dans l'encadré ci-dessous. La reconnaissance légale et institutionnelle de ces initiatives ou de ces modes de régulation est-elle la source de leur légitimité ou la légalisation de processus bénéficiant d'une légitimité sociale préalable ? Dans tous les cas, cela reflète une situation de coexistence de différents systèmes de régulation. La légitimité du pouvoir ne résulte pas d'une source unique, mais bien de l'interaction permanente entre les différentes sources de légitimité en œuvre dans la société concernée, à un moment donné.

L'analyse de la diversité des sources de légitimité et des enjeux attachés à la nature même de leurs articulations prend un relief particulier lorsqu'elle se porte sur la légitimité de l'État en situation de fragilité. Ce fut l'objet même d'une étude (voir encadré page suivante) réalisée

Les assemblées constituantes colombiennes : de la régulation citoyenne à la légitimation de nouveaux pouvoirs

Un atelier d'étudiants organisé à Bogotà en 2008

En 1997, le maire de Mogotes, petite bourgade du nord de la Colombie, est séquestré par la guérilla. En réaction à cet enlèvement, la communauté d'habitants s'organise et se déclare « assemblée constituante souveraine ». Elle négocie avec la guérilla, obtient la libération du maire et se convertit ensuite en un espace de participation citoyenne qui intervient directement dans la gestion publique locale. Depuis, 121 assemblées constituantes municipa-

les, départementales ou régionales sont nées en Colombie. Ces espaces de participation informels voient leur champ d'action différer suivant les municipalités ou les régions. Organisées à l'initiative des habitants eux-mêmes ou instaurées par le pouvoir local en place, elles n'ont pas de représentation légale. Néanmoins, elles revendiquent et fondent leur légitimité sur l'un des articles de la Constitution colombienne de 1991 (« La souveraineté appartient au peuple, duquel émane le pouvoir public. Il exerce cette souveraineté de fa-

conjointement en 2008-2009 par l'IRG, le Centre d'études d'Afrique noire (CEAN) de Bordeaux et l'Institut norvégien d'affaires internationales (NUPI)⁴. Cas extrême de légitimité contestée et de déconnexion entre les institutions et les populations, les situations de fragilité et le cadre de ces États faibles, voire faillis, constituent un laboratoire vivant et permettent de mieux comprendre les enjeux attachés à la connaissance et à la reconnaissance de la diversité des sources de légitimité.

Lire la diversité des sources de légitimité : un essai de typologie

C'est par les pratiques que la légitimité existe et prend forme : les sources réelles de légitimité ne le sont que dans la mesure où les acteurs qu'elles concernent les reconnaissent comme telles. Toute catégorisation se révèle donc par nature réductrice et risque de figer un phénomène intrinsèquement mouvant, parce que vivant. On peut néanmoins se risquer à un essai de typologie de ces sources, à partir de la nature et du rôle qu'elles jouent dans les processus de légitimation, afin de mieux en repérer les manifestations concrètes. Ainsi l'étude que l'on vient de mentionner propose de distinguer quatre grands types de légitimité ayant trait au pouvoir politique⁵ :

La légitimité « par les processus » (ou *input legitimacy*) renvoie à la question : comment l'État fonctionne ? La légitimité de l'État est liée aux règles et procédures par le biais desquelles sont élaborées et adop-

4 | Cette étude a été commanditée par la France et la Norvège (et elle est également soutenue financièrement par le Royaume-Uni) dans le cadre des travaux du groupe INCAF du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

5 | Cette typologie croise notamment celle des trois idéaux types (tradition, charisme et légalité) de Max Weber et celle de Scharpf (légitimité du gouvernement par ou pour les citoyens).

çon directe ou par l'intermédiaire de ses représentants. », et sur leur rôle effectif dans la régulation sociale et institutionnelle. Non seulement elles sont à l'origine de politiques publiques adaptées aux besoins des populations (par exemple, la mise en place d'un centre de formation dans la région de Medellín), mais elle ont aussi une fonction d'interface entre l'État et les citoyens. Ainsi, même si leurs interactions avec les pouvoirs politiques locaux sont loin d'être évidentes, les assemblées constituantes sont considérées comme un pouvoir de fait, accepté et considéré comme efficace et légitime dans un contexte souvent marqué par la violence, la crise de légitimité institutionnelle et l'absence de services publics.

C'est pour mieux analyser et comprendre ces phénomènes que l'IRG et le Centre de recherche et d'éducation populaire (CINEP) de Bogotá ont proposé à cinq étudiants en histoire de l'université Javeriana d'y consacrer tout un semestre, dans le cadre d'un atelier intégré à leur cursus. La méthodologie de recherche collective, la possibilité pour de jeunes professionnels de rédiger et de publier différents articles ainsi que les pistes de réflexion identifiées ont enthousiasmé les étudiants. Étude disponible sur le site de l'IRG : <http://www.institut-gouvernance.org/flag/es/dossiers/motcle-dossiers-53.html>

CLAIRE LAUNAY, IRG
FERNANDO SARMIENTO, CINEP



tées les décisions contraignantes (processus participatifs, gestion bureaucratique, justice). On retrouve ici les notions de participation, de responsabilité, de transparence, bref, des mécanismes qui concernent les relations entre l'État et ses citoyens.

La légitimité « par les résultats » (ou *output legitimacy*) correspond, quant à elle, à ce que fait l'État. Elle est définie en fonction de l'efficacité et de la qualité reconnues aux services fournis en fonction des attentes des populations (sécurité, services sociaux, etc.).

La légitimité internationale renvoie à la reconnaissance externe des États, des régimes et des gouvernements. Elle est fondée sur la normativité internationale autour de standards réputés universels, tels que les droits de l'homme. Que ce soit par le fait du droit international ou des institutions internationales, cette légitimité a une influence majeure sur les droits des États, et notamment des États en développement ou en situation de fragilité dans lesquels, le plus souvent, les attentes des citoyens ne correspondent pas à celles des acteurs internationaux. Un constat qui, du reste, est loin de ne valoir que pour les pays du Sud : il n'est que d'observer les rapports entre l'Union européenne et ses citoyens. Ce divorce entre légitimité internationale et attentes nationales est encore plus prononcé lorsque les standards internationaux tendent à imposer un modèle politique et économique (plan d'ajustement structurel ; « bonne gouvernance »...) qui ne tient pas compte des spécificités des sociétés. Pris entre le marteau externe et l'enclume interne, les États

La légitimité de l'État dans les situations de fragilité

Une étude de 2009 à l'OCDE

La prise en considération des questions de légitimité est apparue comme indispensable dans le cadre des travaux du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE sur la refondation et le renforcement des États confrontés à des fragilités (*state building in situations of fragility*). Les travaux effectués sur ces derniers ont en effet révélé l'importance des processus de légitimation des pouvoirs publics pour la stabilité pérenne de l'État et de la société. Or la

caractéristique de ces situations de fragilité est bien la déficience ou l'inefficacité de relations constructives entre l'État et la société.

Afin de mieux orienter l'appui des bailleurs en faveur des États fragiles, l'étude entreprise dans le cadre du CAD/OCDE avait notamment pour objectif d'appréhender les interactions entre les différentes parties prenantes de l'espace public, en particulier entre l'État et la société. Outre la complexité de la question, l'enjeu de l'étude était également de taille en termes de méthodologie,

sont incapables de satisfaire simultanément les deux types d'attente, ou exploitent cette tension pour faire jouer un type de légitimité contre l'autre. Il est donc évident que « toute normativité et/ou action internationale, si technique soit-elle, affectera les positions de divers groupes et les modes de régulation locaux et est, à ce titre, intrinsèquement politique⁶».

La légitimité symbolique, enfin, repose sur les *croyances partagées* fondant la reconnaissance de l'État par les populations comme étant l'autorité politique suprême et comme incarnant la communauté de sens et d'identité de la société concernée. Souvent sous-estimée, voire ignorée, cette légitimité est pour nous fondamentale pour toute compréhension de la réalité et donc toute ambition de définition de politiques plus légitimes. Que ce soit dans l'étude ou dans les autres réflexions développées à l'IRG, l'analyse des pratiques montre combien cette source de légitimité influe sur l'adhésion et la confiance des populations à l'égard du pouvoir et donc sur l'effectivité et l'efficacité de celui-ci.

Coexistence d'une diversité de sources de légitimité : la situation de pluralisme normatif

La coexistence de divers systèmes normatifs au sein d'un groupe ou d'une société donnés caractérise une situation de pluralisme normatif. Loin d'être l'exception, le pluralisme constitue la réalité de toute société. L'existence de cette pluralité de systèmes de légitimité déter-

6 Citation de l'étude OCDE décrite dans l'encadré ci-dessous.

et c'est en raison de son approche interdisciplinaire, interculturelle et pragmatique que l'IRG a été sollicité. Une telle approche s'est en effet révélée indispensable pour saisir les multiples jeux de légitimité, la pluralité des normes et la coexistence de diverses sources qui peuvent concourir à l'enracinement du pouvoir.

Si les principes d'engagement international du CAD dans les États fragiles de l'OCDE (2007) rappellent déjà que l'appui des pays donateurs ne peut intervenir qu'en soutien de politiques et d'initiatives engagées sur le plan national par les autorités et acteurs eux-mêmes, l'étude souligne clairement la nécessité pour les bailleurs de revoir leurs modes d'action et d'intervention :

plus grande attention à porter aux liens État-société, pour s'interroger sur les modalités d'institutionnalisation du pouvoir et la participation des différents intervenants à la sphère et au domaine publics ; prise en compte simultanée de toutes les dimensions de la légitimité de l'État ; abandon par les donateurs de démarches « standardisées » ; acceptation de ne plus avoir comme objectif ultime l'instauration du modèle occidental d'État.

KATHARINA BUSE, MISSION DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE - MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES, PARIS



7 | Généralement utilisée en référence aux travaux de Max Weber sur l'autorité, l'expression « légale-rationnelle » désigne le plus souvent les pouvoirs, les organisations et les autorités organisés par rapport à la primauté du droit de l'État moderne, qu'il soit national ou international (inter-étatique).

8 | Le monisme relie le droit à l'État de manière univoque, négligeant les autres sources, systèmes ou formes de droit. L'État est considéré comme la source unique du droit. La notion de monocentrisme, quant à elle, marque la reconnaissance d'autres droits, mais le droit de l'État reste considéré comme le droit référent, à savoir celui en fonction duquel sont hiérarchisés et appréciés les autres droits.

9 | Dans le sens où l'entendent Luc Boltanski et Laurent Thevenot dans leur ouvrage *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, 1991.

mine et influence les conceptions et pratiques du pouvoir et des institutions. La légitimation du pouvoir politique institué ne repose donc pas sur une seule source de légitimité, ni sur plusieurs, considérées séparément ou additionnées. Or les analyses, et les politiques qu'elles fondent, accordent le plus souvent une place prépondérante à certaines sources de légitimité, en l'occurrence à la légitimité internationale et à la légitimité par les résultats (output), qui toutes deux sont en outre abordées dans une logique « légale-rationnelle⁷ » attachée au pouvoir politique officiel, lui-même incarné par l'État, dans sa conception moderne occidentale. Non seulement cela fausse l'analyse de la réalité, mais cela nuit à l'ancrage sociologique du pouvoir politique. Un État qui ne tient pas compte de la diversité des sources de légitimité court le danger de se voir défié et concurrencé – donc affaibli – par d'autres sources de légitimité, avec les excès auxquels cela peut conduire. Déconnecté de ses populations et de leurs régulations, attaché à la légitimité internationale, il peut devenir un État dit « suspendu » (*suspended state*), qui n'est pas vécu par les populations comme l'autorité politique première : les normes et régulations qu'il produit ne sont que partiellement reconnues et acceptées par l'ensemble des acteurs (les populations, la société civile, le secteur privé, certains secteurs de l'État lui-même, les collectivités locales, etc.).

C'est pourquoi l'IRG tente de repérer et de questionner les espaces de négociations et de régulations dans ces sociétés complexes où est si forte la distorsion entre, d'une part, les systèmes locaux, enracinés, de régulation et, d'autre part, les injonctions de l'État moderne et/ou des institutions internationales. Comme cela ressort des analyses d'Étienne Le Roy, on constate une aspiration profonde des sociétés au pluralisme normatif, à laquelle les États répondent par le monisme ou le monocentrisme juridiques⁸. En effet, les États peinent à s'inscrire dans une dynamique postmoderne (la modernité étant associée à l'état de droit occidental) dans laquelle la juridicité (ce qui relève du domaine du droit) dépasse le droit étatique : le droit résulte de pratiques « hétéronormes⁹ » parce que chaque acteur appartient à une pluralité de mondes (familial, professionnel, culturel, etc.). Dès lors, la « juridicité » a des frontières mouvantes, en fonction de ce qu'un groupe reconnaît comme faisant loi et comme devant être sanctionné, à un moment donné, dans chaque système normatif (social, religieux, professionnel, familial, etc.). Ce qui relève du droit coutumier, par exemple, est évolutif et ne dépend pas uniquement de l'appréciation de l'État, mais se fonde sur les pratiques sociales. Le monisme et le monocentrisme, davantage ancrés dans la théorie que la pratique, ne couvrent pas le pluralisme juridique de fait, à savoir

l'existence d'autres droits à côté de celui de l'État et d'autres sources de création du droit que l'État. Pour être légitime, le pouvoir politique doit donc incarner cette complexité. De toutes ces analyses et de tous nos échanges avec nos partenaires sur le terrain il ressort que le pouvoir politique légitime est celui qui parvient à établir des relations constructives entre les différentes sources de légitimité, considérées comme essentielles par les populations, et qui accepte d'être dans une dynamique évolutive et plurielle, permettant la construction d'un système de régulation partagé et accepté par tous.

LA LÉGITIMITÉ DU POUVOIR POLITIQUE EST DYNAMIQUE, ELLE RÉSULTE DE L'INTERACTION DES SOURCES

Au-delà de la qualité de chaque source de légitimité, ce qui importe aussi, en termes de légitimité du pouvoir, ce sont les relations, en tant que telles, qui existent entre elles. Les interactions entre sources de légitimité constituent en elles-mêmes autant de sources de légitimité et de vecteurs de légitimation du pouvoir, lui-même défini comme un processus d'interactions entre les acteurs et les structures. Toute réflexion sur la légitimité du pouvoir nous oblige à dépasser la logique de technique institutionnelle et à nous pencher sur les processus que les politologues qualifient de « fabrique du pouvoir » et les juristes d'« institutionnalisation du pouvoir ».

Comment analyser ces interactions entre sources de légitimité ? Quelles en sont les manifestations concrètes et quotidiennes ? Quels sont les types d'interactions favorables au processus de légitimation du pouvoir politique ? C'est tout l'objet du « parcours de réflexion et de propositions sur la gouvernance » animé par l'IRG (qui sera désigné par l'expression « parcours légitimité » dans la suite de cet article et qui est décrit dans l'encadré des deux pages suivantes) : identifier et mettre en lien les réseaux de chercheurs, de praticiens, de chefs religieux et traditionnels, d'acteurs de la société civile et du secteur privé, etc., sur les principaux processus de production de la légitimité dans différentes régions du monde afin de saisir les expressions de l'autorité politique réelle et donc d'élaborer des propositions pour une gouvernance légitime.

La rencontre internationale organisée à Bamako en 2007 dans le cadre du parcours, centrée sur l'Afrique de l'Ouest, avait établi que, pour saisir l'autorité politique réelle, à savoir celle qui est acceptée et reconvenue comme telle par les acteurs, il est nécessaire de prendre en compte les valeurs traditionnelles, l'Histoire et les expériences politiques passées. La question de l'articulation de la tradition et de la religion ►►

Le parcours international de réflexion et de propositions sur la gouvernance :

UN PROCESSUS DE DIALOGUE ET UN RÉSEAU DE PARTAGE D'EXPÉRIENCES

Comprendre la gouvernance réelle des sociétés et élaborer des propositions pour une gouvernance légitime sont deux préoccupations majeures de l'IRG. Un « parcours » de mise en débat de ces enjeux, animé par l'IRG et soutenu financièrement (pour l'Afrique) par le ministère français des Affaires étrangères et européennes (MAEE), s'est progressivement étendu à une diversité de régions du monde. Le soutien du MAEE s'inscrit dans le cadre de l'application de la stratégie française de gouvernance adoptée en 2006 pour la coopération en développement.

D'UNE PREMIÈRE RENCONTRE À L'IDÉE DE PARCOURS : BAMAKO, JANVIER 2007

Pour donner à voir et analyser la diversité et le degré d'interaction des sources de légitimité en Afrique de l'Ouest, l'IRG et l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA) ont coorganisé en janvier 2007, à Bamako¹, un colloque sur le thème « Entre tradition et modernité : quelles perspectives pour la gouvernance en Afrique ? » Amenant une trentaine d'acteurs du Nord et du Sud (personnalités politiques, administrations, autorités traditionnelles et religieuses, chercheurs...) à réfléchir au-delà de la dialectique tradition/modernité, cette rencontre a constitué pour l'IRG et ses partenaires une étape fondatrice, révélant toute la complexité des enjeux attachés à la légitimité du pouvoir. Elle a ouvert par ailleurs un processus de dialogue malien sur la refondation de l'État, avec la création, à la demande des autorités maliennes

(associant notamment l'ARGA et l'ambassade de France au Mali), d'un Forum national de débat sur la gouvernance visant à l'élaboration de politiques publiques nationales et de développement correspondant mieux à la réalité locale et aux attentes des populations.

Forts des apports de cette première rencontre, l'IRG, le MAEE et l'ARGA ont décidé de transformer l'essai et de relever ensemble le défi d'une analyse poussée des questions de légitimité à partir de la compréhension de la réalité de chacune des cinq sous-régions du continent africain. Un « parcours africain » a ainsi été mis sur pied pour une durée de quatre ans, la deuxième étape, après celle de Bamako, ayant été, en juin 2008, la rencontre de Polokwane (Afrique du Sud)², réunissant une cinquantaine de participants, chercheurs et acteurs de la gouvernance de cinq pays d'Afrique australe, ainsi que certains participants de la première rencontre de Bamako, pour faire le lien entre les problématiques anglophones et francophones. La prochaine étape se déroulera à Arusha (Tanzanie) en décembre 2009 pour l'Afrique orientale. Il est prévu d'organiser les rencontres pour l'Afrique du Centre et du Nord en 2010. Enfin, le « parcours Afrique » sera clôturé par une rencontre, probablement en 2011, à Addis-Abeba (Éthiopie), à l'occasion de laquelle les analyses comparatives et les propositions des cinq sous-régions seront présentées. Dans cette perspective, deux thématiques transversales sont systématiquement testées et mises en débat, à chaque étape : le foncier, analysé (notamment en partenariat avec l'université de Columbia) et



discuté comme laboratoire vivant d'articulation des sources de légitimité dans chaque contexte, et la question des constitutions, dans une perspective de propositions concrètes. Un groupe thématique sur les constitutions est mis en place en partenariat avec l'Alliance pour la refondation de la gouvernance en Afrique en vue de développer des analyses comparatistes sur les constitutions et le constitutionnalisme ainsi que des pistes concrètes de prise en compte du pluralisme normatif dans l'élaboration/révision de textes constitutionnels et légaux.

DE L'AFRIQUE À L'AMÉRIQUE LATINE, L'ASIE ET L'EUROPE : VERS UN PARCOURS INTERNATIONAL

À la suite d'un dialogue avec plusieurs de ses partenaires latino-américains ayant mis en évidence l'acuité et l'actualité des questions de légitimité et de diversité normative dans les pays andins, l'IRG a étendu le parcours à l'Amérique andine en 2009, avec l'organisation d'une rencontre à Lima d'une trentaine de chercheurs, officiels, élus, représentants associatifs et traditionnels. Des collègues africains ont pu participer à cette rencontre et prendre la mesure des similitudes et des différences - notamment le peu de crédit accordé à l'État dans les Andes - dans les questions de légitimité/légalité entre les deux continents. Cela a été également une occasion pour les chercheurs de constater la quasi-inexistence d'analyses comparatives dans ce domaine et l'intérêt d'en développer. D'autres rencontres devraient être organisées par l'IRG en Amérique latine, mais aussi au-delà, avec la déclinaison du parcours en Asie centrale en 2010-2011 en collaboration avec l'association *Modus operandi*. Avec également une extension à l'Europe, car bien des choses entendues au cours des premières rencontres en Afrique et dans les Andes (stratégies de contournement de la loi, légitimités historiques

remises en question, difficultés d'admettre les légitimités extranationales...) nous ont fait irrésistiblement penser à notre propre continent. Et parce qu'il nous paraît philosophiquement impossible de coordonner un parcours qui se limiterait à l'analyse de la gouvernance... des autres.

Dans le cadre de ce vaste parcours international, nous souhaitons capitaliser non seulement sur l'échange d'expériences et d'analyses, mais aussi sur les acteurs participants. C'est pourquoi la dimension comparative est fortement ancrée dans le croisement des regards entre continents et dans la formation d'un réseau d'acteurs qui, en Afrique, en Asie, en Amérique latine et en Europe, réfléchissent à ces questions. Sur l'ensemble du parcours, la même problématique générale sera conservée, ou du moins testée : d'une part, l'identification et l'analyse des sources de légitimité du pouvoir en œuvre dans les sociétés étudiées et, d'autre part, l'articulation de ces sources, avec comme axe transversal concret pour ces analyses le cas du foncier.

S.B.

1 | *Entre tradition et modernité, quelle gouvernance pour l'Afrique ?* Actes du colloque de Bamako en janvier 2007, une publication de l'IRG disponible sur demande, ou téléchargeable sur http://www.institut-gouvernance.org/IMG/pdf/Actes_Bamako-2-2.pdf.

2. *Débats et propositions sur la gouvernance en Afrique : perspectives en Afrique Australe.* Actes du colloque de Polokwane en juin 2008, une publication l'IRG disponible sur demande en anglais ou en français, ou téléchargeable sur <http://www.institut-gouvernance.org/IMG/pdf/polokwane-proceedings-en-2.pdf> (version anglaise) et <http://www.institut-gouvernance.org/IMG/pdf/polokwane-proceedings-fr.pdf> (version française). Voir aussi la vidéo sur <http://www.institut-gouvernance.org/article21.html>.



►► avec la légalité de l'État postcolonial y avait émergé comme une piste de réflexion fondamentale pour la gouvernance africaine. Lors de la deuxième rencontre du parcours, à Polokwane en 2008, ce constat s'est élargi et il est devenu postulat : la prise en compte de la pluralité effective de sources de légitimité du pouvoir constitue le pilier d'une approche africaine de la gouvernance. Pendant longtemps, il a été difficile d'affirmer l'existence d'autres droits que celui de l'État postcolonial, en Afrique notamment francophone. Mais désormais le pluralisme de fait s'impose aux chercheurs¹⁰, aux experts, aux politiques et à l'État.

De ce point de vue, l'Amérique latine constitue un laboratoire vivant, dans lequel le pluralisme normatif de fait est affirmé et reconnu depuis plus longtemps et dans lequel s'élaborent chaque jour un peu plus, à tous les échelons, à partir de frottements quotidiens entre les différents systèmes, de nouvelles régulations, entre légalisation, incorporation et hybridation.

Les formes d'interactions des sources de légitimité : la question de l'hybridation

Comme l'évoque Christoph Eberhard dans les pages qui suivent, les approches en termes de pluralisme normatif offrent un prisme intéressant et innovant des interactions entre les différentes sources de légitimité. Et, de ce point de vue, la question foncière constitue depuis longtemps, dans les études du pluralisme, notamment en anthropologie juridique, l'un des meilleurs exemples de compréhension et de pratique de ces phénomènes, puisqu'il en cristallise tous les enjeux (symboliques, économiques, politiques, etc.).

C'est pourquoi l'IRG, en amont de chaque rencontre du parcours légitimité, développe avec ses partenaires une analyse de la gestion foncière en termes de pluralisme normatif dans les pays concernés, afin de dessiner une cartographie des acteurs, du jeu des parties prenantes (notamment de leur intérêt à agir) et des systèmes de régulation en œuvre. Cela permet notamment de repenser l'élaboration des politiques publiques qui prennent en compte les différentes significations de la terre pour les populations : sociale, culturelle et religieuse.

Le cas du foncier illustre un phénomène essentiel, que l'on retrouve dans bien d'autres domaines : c'est, à chaque instant, au niveau de la personne ou du groupe titulaire de droits et d'obligations dans un ou plusieurs systèmes normatifs (coutume, religion, droit) que se réalise l'intégration des différents phénomènes normatifs et juridiques. Chacun de ces systèmes normatifs repose sur des valeurs, des règles et des codes, ainsi que sur des autorités (prêtre, chef traditionnel, ancien, juge, maire, président, roi...). Il est rare qu'un individu

10 I Jusque-là, seuls la communauté des anthropologues et sociologues du droit et quelques politologues s'inscrivaient dans cette approche.

ne se rattache qu'à un seul réseau de normes. Le plus souvent, il incarne en lui-même plusieurs sujets, selon que l'on se réfère à tel ou tel statut (genre, famille, profession, religion, nationalité, modernité, tradition, etc.). En outre, et de ce point de vue le cas du foncier est très révélateur, il est rare qu'il soit dans une situation qui implique exclusivement *l'un* de ces statuts. En ce qui concerne l'Amérique latine, on lira plus loin à ce sujet, l'article d'Esther Sánchez Botero et Juan Carlos Ruiz Molleda.

Le pluralisme normatif se traduit dans une normativité hybride qui résulte de dosages effectués par les acteurs en fonction de leurs attentes (matérielles et symboliques), de leurs stratégies et objectifs, de leurs statuts, de leurs interprétations d'une situation donnée et de leurs interactions avec les structures et les autres acteurs. Elle s'exprime en termes d'enchevêtrement (*embeddedness*) de confrontation, d'imbriication, de déviance, etc., entre la légitimité dite « légale-rationnelle » et les différents ordres normatifs vécus et mobilisés au quotidien par les populations (normes religieuses, traditionnelles, sociales, morales, juridiques, etc.). Ces interactions, que les sociologues et anthropologues du droit nomment « internormativité », révèlent que, le plus souvent, la reconnaissance et/ou l'incorporation (par codification ou interprétation du droit coutumier, par exemple) de ces différentes sources normatives dans la légalité officielle ne suffit pas à traduire le « genre de préférences et de pratiques culturelles qui sous-tendent la légitimation politique¹¹ ».

Les critères d'interactions des sources de légitimité : la dimension symbolique du pouvoir

Les croyances partagées, qui constituent les bases de l'imaginaire collectif et fondent la dimension symbolique du pouvoir, sont l'un des traits caractéristiques de la légitimité : elles sont une pré-condition et un vecteur de légitimité en ce sens qu'elles influent sur la signification donnée aux autres sources de légitimité. En effet, ce qui apparaît comme souhaitable et désirable, bref, ce qui fonde les attentes symboliques et matérielles des acteurs est lié aux croyances et nourri par les pratiques usuelles. Les valeurs sont non seulement révélatrices du sens collectif, mais aussi facteurs d'articulation entre légitimité et légalité. Elles sont fondamentales dans l'acceptation d'une source de légitimité du pouvoir par les acteurs. De cette acceptation dépend la reconnaissance et l'utilisation – donc l'effectivité – d'un système normatif ou le recours à une autorité qui lui est associée. Les croyances et les représentations influent sur l'efficacité matérielle (notamment la délivrance des services de base) et sur une pertinence sym-

11 | G. Hyden et M. Bratton (dir.), *Governance and politics in Africa*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1992.

bolique. Comme l'a bien montré la rencontre de Polokwane en 2008, les institutions ne sont pas réduites à leurs fonctions officielles, elles se rapportent à l'univers mental des sociétés dans lesquelles elles s'insèrent¹². Cela est fondamental non seulement pour l'adhésion des populations, mais aussi pour la durée de « vie » ou de validité d'une source de légitimité : elle peut, avec le temps, ne plus correspondre aux principes qui l'ont formée parce que les valeurs, et/ou leurs interprétations, auront changé.

La légitimité du pouvoir est ainsi culturellement, socialement, psychologiquement et mythiquement ancrée. Elle est liée à la perception et à la vision qu'un groupe a de l'autorité et de lui-même, à un moment donné. Elle évolue donc en fonction des structures sociales et avec le temps. Ce sont les interprétations des valeurs et les significations qui leur sont données par les acteurs qui fondent l'adhésion et donc la mobilisation d'une source de légitimité et qui nourrissent l'imaginaire individuel et collectif. Ces valeurs et cette vision qu'une société a d'elle-même constituent les fondations mêmes du sens social que se donne une société à un moment donné, ce que Maurice Hauriou appelle l'« Idée » (d'œuvre ou d'entreprise qui fonde l'engagement collectif), et nourrissent ce que les participants au colloque de Polokwane identifient comme le « mythe » ou le « récit sacré » d'un groupe. Les croyances et les idées qui sont à la base de ces récits sont pour beaucoup dans ce qui construit la légitimité. Cette dernière voit sa force symbolique et son efficacité diminuer, voire expirer, lorsque ce récit s'affaiblit. Pour durer, la légitimité du pouvoir a besoin d'être enracinée socialement et d'être nourrie par les représentations et la pratique. Les relations de pouvoir s'adaptent et s'organisent en permanence en fonction de nouvelles justifications. Cela évolue également en fonction des particularités locales. Par ailleurs, on comprend mieux ici le fossé entre légitimité internationale et légitimité interne lorsqu'elles ne s'articulent pas de manière constructive. Le plus souvent, les institutions et les normes plaquées ou importées de l'extérieur et/ou mises en place par une élite déconnectée de ses populations ne sont pas ancrées dans les croyances et les attentes symboliques de la majorité des populations. Dès lors, ces normes et ces institutions ne nourrissent pas la dimension symbolique du pouvoir animant un groupe ou une société. Or le côté fonctionnel et le côté symbolique sont les deux faces de l'institution. Ils sont inséparables et s'alimentent mutuellement. Toute déconnexion conduit à la schizophrénie. Au-delà de ce que la réalité et l'actualité nous donnent comme exemples, cela nous est rappelé depuis presque un siècle maintenant par les « théoriciens de l'institution¹³ ». Cela rejoint également les préoccupations des anthropologues du droit qui, depuis plus

12 | Ce que Maurice Hauriou appelle la face symbolique de l'institution (l'autre étant la fonctionnelle), ou que Cornélius Castoriadis met en avant en analysant l'institution comme l'imaginaire de la société.

13 | Au sein notamment des écoles « dynamique de l'institution » et néo-institutionnelle.

de cinquante ans, plaident pour une analyse de tout phénomène dans son contexte socioculturel et en fonction de son historicité. Ce n'est donc pas faute d'avoir été prévenu : l'institution, et notamment l'État, n'existe que reliée à la société.

En termes philosophiques et anthropologiques, la légitimité est un « phénomène ». Elle relève avant tout du monde sensible, que l'Occident a, avec Platon, négligé, préférant s'inscrire dans le monde intelligible et dont on pourrait trouver la manifestation contemporaine dans le règne du « légal-rationnel ». Enracinée dans la pratique, la légitimité est multiforme, en mutation permanente. Elle est hybride, résultat du phagocytage mutuel des sources qui la constituent. Elle naît du métissage de ses sources ; elle ne se réduit donc ni à leur somme ni à leur juxtaposition. Elle meurt avec la perte de sa force symbolique, lorsque, par exemple, elle est entièrement figée dans la légalité. Et comme le montrent dans les pages suivantes Jean-Marc Châtaigner puis Christoph Eberhard, la légalité ne saurait davantage être vue comme définitive et univoque. Légalité et légitimité sont les deux faces de la même réalité : le pouvoir politique légitime institué. Encore faut-il que l'une et l'autre se nourrissent mutuellement et continuellement. C'est pourquoi la légalité doit aussi reposer sur une approche pluraliste qui favorise la définition, l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'élaboration de politiques publiques nationales et internationales susceptibles de renforcer la légitimité du pouvoir institué, dans un contexte où la complexité impose de penser l'unité dans la diversité. De même, après avoir analysé et fait des propositions sur ce que pourrait être le droit¹⁴ de la gouvernance légitime, il conviendra sans nul doute d'analyser, comme le suggère Dominique Darbon, les pratiques et les groupes sociologiques qui inscrivent cette légitimité dans la durée. Telles sont les pistes que nous allons continuer d'explorer au sein de l'Institut, certains que les rencontres à venir nous en feront découvrir bien d'autres. ■

14 | Rappelons la définition anthropologique du droit proposée par Michel Alliot : « à la fois lutte et consensus sur les résultats de la lutte dans les domaines qu'une société tient pour vitaux [...] au regard de sa conception du monde », in « Anthropologie et juridique », *Bulletin du LAJP*, n° 6, janvier 1983.

