

Les défis de la légitimité politique: L'État postcommuniste à l'épreuve de la société¹

Ciprian Mihali

La transition du communisme au postcommunisme, qui a commencé avec les événements de 1989 (la chute du régime Ceaușescu et l'instauration d'un pouvoir dit démocratique), est un processus complexe qui ne se laisse pas entendre seulement comme un passage mécanique d'un mode de vie en commun à un autre; elle n'engage pas seulement la transformation du tissu social ou des comportements les plus habituels des gens. Il y a également, dans une telle transition, une composante politique qui s'étend sur un spectre très large de significations, de l'articulation d'un lien spécifiquement politique entre les membres d'une communauté dite nationale jusqu'à la mise en place d'institutions politiques propres à la démocratie en train de s'instaurer à la chute du régime totalitaire et jusqu'à la création et la consolidation d'un État de droit comparable à et compatible avec ceux qui en constituent le modèle dans les pays de l'Europe occidentale. Si nous voulions trouver un terme qui puisse couvrir, ne serait-ce que partiellement et provisoirement, le processus politique récent, ce serait celui de "légitimité" avec les discours et les rhétoriques qui l'accompagnent.

Nous allons tenter d'analyser le devenir politique de la société roumaine postcommuniste à travers la question de la légitimité tout en mobilisant en même temps et de manière ponctuelle un faisceau de concepts comme le pouvoir, l'autorité, la légalité ou le conflit; tous ces concepts peuvent nous aider à comprendre plutôt les efforts et les dynamiques de la légitimation, ses sources et ses stratégies, ses résultats et ses contestations.

La légitimité: définition et enjeux

Le renversement du régime communiste a lancé un défi majeur à la société entière en termes d'abandon de l'ancien appareil du pouvoir et de construction du nouvel édifice institutionnel politique, juridique et administratif. L'État postcommuniste est bâti sur les ruines de l'ancien État, des ruines à la fois matérielles et symboliques, avec des continuités des pratiques de pouvoir et des représentants du pouvoir qui, au nom de nouveaux impératifs du jour (transition à la démocratie, à l'économie de

¹ This work was supported by the Romanian National Authority for Scientific Research, project number PN II – CAPACITATI 109/2008: *Rhetorics of justice and deliberative perceptions of the rule of law in post-Communist Romania and post-apartheid South Africa.*

marché, l'intégration européenne) ont compliqué le paysage d'une reconstruction sociale, politique, économique et institutionnelle, si souhaitée au niveau déclaratif, si mal négociée dans les faits. C'est pourquoi, depuis vingt ans, l'écart n'a pas cessé de se creuser entre, d'une part, la rhétorique optimiste, superficielle, populiste et à vocation électorale et, d'autre part, une réalité quotidienne difficile, piétinante, elle-même en décalage croissant d'avec la réalité vécue, fabriquée et vantée d'une élite dirigeante (politique, économique, administrative, universitaire).

Tout cela pose la question de la légitimité de la nouvelle construction étatique (pouvoir, gouvernance, rapports de force) et nous oblige à faire un bref détour par la dimension théorique de la légitimité. Et nous allons la traiter en trois points élémentaires: a) définition; b) formes et c) sources, pour la mettre en rapport avec deux concepts voisins et complémentaires (la légalité et l'autorité), afin de saisir enfin comment se décline-t-elle pour la société roumaine actuelle, en contexte de crise et de tentative de sortie de crise.

Pour notre propos, nous privilégions la définition dite "empirique" de la légitimité qui voit en elle "la qualité particulière reconnue à une entité sociale ou politique par ceux qui en sont sujet ou en font partie et qui lui confère ainsi son autorité".² Nous suivons la distinction proposée par les auteurs de l'ouvrage cité plus haut entre une compréhension "empirique" de la légitimité et une compréhension "normative". Si cette dernière, plus technique, retient des critères "auxquels un acteur, une institutions ou un ordre politique doit satisfaire pour être considéré légitime", comme par exemple le consentement de la population à travers des élections ou la mobilisation des principes de justice et d'équité, la première, plus riche, plus ouverte, engage un spectre plus large de comportements et de croyances autour de l'acceptation ou du rejet d'un pouvoir, d'une institution, d'un acteur. La distinction passe en fait plutôt entre une légitimité formelle (plus proche de la légalité) et une légitimité informelle, *de facto* (plus proche de l'autorité). Pour ce qui est de la première, largement étudiée en théorie du droit et en sociologie politique, nous retenons juste sa dimension rationnelle, légaliste, qui l'amène dans cette relation classique avec la légalité, et ce au moins depuis Carl Schmitt, jusqu'à Norberto Bobbio, qui nous fournit par ailleurs la formulation la plus synthétique:

"Le pouvoir légitime est un pouvoir dont le titre est juste; un pouvoir légal est un pouvoir dont l'exercice est juste. La légitimité est la perspective d'où se place d'ordinaire le titulaire du pouvoir; la légalité est la perspective d'où se place d'ordinaire le sujet. Là où le puissant

² *L'État en quête de légitimité. Sortir collectivement des situations de fragilité*, Séverine Bellina, Dominique Darbon, Stein Sundstol Eriksen et Ole Jacob Sending, eds. (Paris: Éditions Charles Léopold Mayer, 2010): 21.

invoque la légitimité, le sujet invoque la légalité. Que le pouvoir soit légitime, c'est l'intérêt du souverain; qu'il soit légal, c'est l'intérêt du sujet. Quant au souverain, la légitimité est ce qui fonde son droit, la légalité ce qui fonde son devoir; quant au sujet, au contraire, la légitimité du pouvoir est le fondement de son devoir d'obéissance, la légalité du pouvoir est la garantie principale de son droit de ne pas être opprimé".³

Une telle formulation met l'accent sur le titulaire légitime du pouvoir politique et ouvre un vaste chantier de réflexion sur la souveraineté de l'État et sur l'exercice du pouvoir, mais aussi, de manière indirecte, sur l'obéissance à la loi et sur l'exercice de la citoyenneté démocratique. On voit bien que tout cela tourne autour de la question du pouvoir et, plus précisément, d'une non coïncidence nécessaire entre légitimité et légalité. Nous avons expliqué dans un autre texte comment cette non coïncidence fonctionne-t-elle⁴ en faisant référence à des textes et à des auteurs de plus différents (Kojève, Goyard-Fabre ou Bouveresse). Retenons ici une seule idée utile pour notre propos: la distinction entre une société totalitaire et une société démocratique se mesure également dans la distance (annulée pour la première, sauvegardée pour la deuxième) entre légalité et légitimité, une distance qui fait place dans une démocratie à des formes de légitimité qui ne sont pas reconnues automatiquement comme étant légales (toute forme de désobéissance civile) et réciproquement (par exemple, l'usage abusif d'un droit). C'est dans ce creux, dans ce lieu vide de la démocratie, comme dirait Claude Lefort, que se négocie la pluralité, celle des acteurs sociaux, de leurs légitimités dissensuelles et leurs autorités concurrentes.

Et cela nous amène plus près encore de la légitimité "empirique", censée nous fournir une clé de lecture de l'actualité de la société postcommuniste. Nous disions plus haut que les transformations de la société roumaine après la chute du régime communiste peuvent être comprises sous la forme d'un devenir tordu des mécanismes de la légitimité. Mais si pour ce qui est de la légitimité normative (et donc de la légalité) un certain nombre de conditions formelles ont été remplies (et remplies d'une

³ Norberto Bobbio, "Sur le principe de légitimité", *Annales de philosophie politique* 7 (1967): 49.

⁴ Ciprian Mihali, "Pluralité des sources d'autorité, unité de l'État souverain", *Studia Universitatis Babeş-Bolyai, Iurisprudentia*, 4 (2010): <http://studia.law.ubbcluj.ro/articol.php?articollid=328>), accessed April 2011. Par exemple, chez Kojève, la distinction entre légalité et légitimité se fait en termes d'autorité. Ainsi, toute autorité est légitime, elle peut être légale aussi, mais toute légalité n'est pas nécessairement l'expression d'une autorité reconnue. Kojève va jusqu'à dire, d'une expression très forte par sa plasticité: "la Légalité est le cadavre de l'Autorité". Il comprend par cette formule la réification ou la mise à mort de l'autorité dans une coquille vide qui est celle de la légalité étatique, une légalité qui peut s'éloigner de la légitimité pour un pouvoir au fur et à mesure que son autorité s'évanouit. Autrement dit, un pouvoir est légitime tant qu'il jouit d'autorité; si celle-ci disparaît... le pouvoir se replie dans le légalisme.

manière elle-même très souvent simplement formelle), nous devons nous interroger davantage sur l'aspect empirique de la légitimité, c'est-à-dire sur les croyances et sur les perceptions que les gens ont du pouvoir et des institutions et sur leurs modalités spécifiques de reconnaissance de différentes figures de l'autorité.

De ce point de vue, donc, il convient d'utiliser des notions comme "confiance", "consentement" ou "réciprocité" qui décrivent des attentes (matérielles et symboliques) que la population peut avoir d'un pouvoir en place et de ses institutions et permettent en même temps d'ouvrir une voie d'interrogation sur les rapports entre l'État et la société. Il y va dans ce schéma d'une approche de la légitimité au quotidien, des relations qui se tissent entre les actions de l'État et la façon dont elles sont perçues par les personnes, ainsi que des réactions que celles-ci peuvent avoir en termes de comportement social, politique, économique ou culturel. Au jour le jour, l'État manifeste sa force ou sa faiblesse, au jour le jour les gens modulent leur confiance dans la hiérarchie institutionnelle en fonction de leur capacité de répondre aux attentes et aux revendications les plus modestes ou les plus hautes. L'État s'avère capable ou incapable d'agir dans l'intérêt du citoyen non seulement à travers des décisions législatives ou administratives qui modifient la vie individuelle et sociale, mais aussi à travers sa mise en scène symbolique et discursive qui accompagne son efficacité matérielle, sans pourtant la remplacer ou la rendre secondaire.

Les spécialistes de la question de la légitimité parlent de quatre sources de légitimité, dont la proportion offre l'image propre à chaque société de sa perception du pouvoir, de sa confiance dans les institutions et de l'engagement que ses membres sont prêts à faire pour participer à la vie publique. Le fonctionnement des mécanismes pluriels de légitimation donne un contenu au pouvoir et le transforme en autorité respectée et reconnue. L'exacerbation ou la suppression d'une (ou de plusieurs) de ses sources mènent d'une part à la fragilisation de l'État et, d'autre part, à la précarisation des relations sociales et communautaires, sur un fond de méfiance verticale (institutionnelle) et horizontale (interhumaine). Mais quelles sont les quatre sources de légitimité?⁵ "La légitimité par les procédures (input), la légitimité par les résultats (ou fonctionnelle output), la légitimité par les croyances partagées et la légitimité internationale".⁶

⁵ Nous laissons à dessein de côté ici la plus célèbre des classifications des types de légitimité, proposée par Max Weber. Celui-ci distingue entre "légitimité charismatique", "légitimité traditionnelle" et "légitimité légal-rationnelle". Si la première se retrouve notamment dans les régimes dictatoriaux et la deuxième dans les sociétés féodales, la troisième renverrait plutôt au mode d'organisation démocratique-bureaucratique de la société moderne. Certes, il s'agit ici d'idéaux types qui doivent être à chaque fois contextualisés et relativisés, d'autant plus si l'on a en vue la société postcommuniste, formidable mélange de légitimités et de figures résiduelles des leaders charismatiques et des rapports quasi féodaux de pouvoir.

⁶ *L'État en quête de légitimité*, 40.

Essayons maintenant d'analyser chacune de ces sources et de les décliner par rapport à l'évolution de la société roumaine postcommuniste.

Sources de légitimité dans la société roumaine postcommuniste

La légitimité par les procédures peut décrire dans le contexte qui est le nôtre ici la manière dont les structures de pouvoir mises en place après 1989 ont adopté (encore une fois: souvent de manière superficielle ou mimétique) des règles et des procédures afin de réorganiser le tissu social et institutionnel hérité de l'ancien régime. Si du point de vue théorique ce mécanisme de légitimation se revendique d'une logique démocratique qui implique la participation citoyenne et la réaffirmation d'une souveraineté populaire grâce à la prise en compte de la volonté du peuple et grâce à la prétendue transparence des stratégies décisionnelles, en pratique nous sommes les témoins d'un découplage entre le fait de détenir et exercer le pouvoir et la responsabilité engagée par cet exercice. "Les mécanismes de responsabilité des gouvernants s'étendent au-delà des élections et incluent la transparence, les contrôles et les contrepoids sur les centres de pouvoir, les normes procédurales, les audits de fonds publics, la couverture médiatique appropriée et le débat politique public... De tels mécanismes constituent une source potentielle de renforcement de la légitimité dans la mesure où ils offrent aux citoyens un moyen d'être associés au mode de gouvernement de l'État, au-delà du mode d'élection de ceux qui gouvernent."⁷ Si la légitimité procédurale fait en théorie état d'une telle association au gouvernement, nous devons remarquer toute de suite que dans la pratique il y a une augmentation du degré d'opacité qui entoure la prise de décisions politiques et économiques les plus importantes et, par voie de conséquence, la dissociation elle-même en croissance exponentielle entre les gouvernants et les gouvernés.

Input legitimacy décrit littéralement la légitimité à l'entrée, la condition même de possibilité d'une démocratie réelle qui articule le processus législatif avec les besoins et les attentes de la société. Le pouvoir est, de ce point de vue, une affaire de circulation, de communication et il s'accompagne de manière indissociable de son aura d'autorité. Il acquiert cette autorité par la rationalité visible dans l'organisation d'un appareil administratif et par la séparation claire qu'il est capable de faire entre le domaine public et le domaine privé, plutôt entre l'intérêt public et l'intérêt privé. Or cette source de légitimité est grevée profondément dans la société roumaine par le déficit de rationalité bureaucratique qui empêche systématiquement la compréhension par les personnes de la logique de

⁷ *L'État en quête de légitimité*, 43.

fonctionnement des institutions et qui encourage ainsi cette ancienne “vertu” balkanique qui est la débrouillardise, l’aptitude à court-circuiter les voies légales et fastidieuses, pour arriver aussi vite que souhaité à la solution dite “la plus convenable pour tous”, qui subjectivise la bureaucratie, qui la rend “humaine”. En d’autres mots, nous décrivons ainsi une familiarité quasi généralisée avec la corruption, un sens commun et une rhétorique quotidienne qui la rendent non seulement acceptable, mais dans une acception populaire, même nécessaire pour la négociation avec les institutions, le pouvoir, les agents économiques ou voire avec les autres. C’est une telle familiarité qui fait que la légitimité par les procédures, viciée sous l’impacte de la corruption, puisse retrouver les autres sources de légitimité, elles aussi placées sous le coup du vice. Et c’est toujours elle qui fait aujourd’hui de la corruption plus qu’une question de droit, de force ou de faiblesse de la machine judiciaire, et même plus qu’une problème de stabilité économique du pays (ce qui n’est pas le moindre des problèmes...): c’est une question transversale et largement partagée comme mode de vie même, comme forme de cohabitation avec toute forme de pouvoir, étatique ou non étatique, politique, économique, judiciaire, universitaire. Supprimer alors la corruption ne met pas en cause seulement le fonctionnement social de ce type de légitimité procédurale, mais plus intimement toute une série de pratiques interhumaines, de convictions individuelles et communautaires.

La légitimité par les résultats (Output legitimacy) fait référence aux réalisations et à l’efficacité de l’État.⁸ Au fur et à mesure que le nouveau régime démocratique se met en place après 1989, c’est cette source qui lui légitime de plus en plus le pouvoir. Sans négliger les autres sources, surtout les deux suivantes (symbolique et internationale, qui seront décrites plus loin), la légitimation par l’efficacité de l’acte de gouverner est celle qui mobilise les attentes les plus importantes de la part de la société. Elle a connu les aventures les plus spectaculaires depuis vingt ans et revient en force, à un niveau cynique et paroxystique, avec la crise récente. Ce n’est plus un secret pour personne que la crise structurelle qui affecte la société roumaine depuis 2009 n’est pas due seulement au contexte international, ni encore à quelques décisions erronées prises dans le passé récent par tel ou tel gouvernement. Elle est structurelle justement dans le sens où les principes de la gouvernance telle qu’ils sont définis aujourd’hui⁹ ont été systématiquement ignorés, sinon mimés, voire même bafoués.

Certes, nous n’ignorons pas l’équivoque qui entoure les discours et

⁸ *L’État en quête de légitimité*, 44.

⁹ “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)”. Pierre Calame, *La Démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance* (Paris: Éditions Charles Léopold Mayer, 2003).

les pratiques actuels de la gouvernance, mais ces principes peuvent s'offrir comme des indicateurs pour comprendre, même si de façon extrêmement schématique, les causes profondes qui font de la Roumanie le pays communautaire le plus touché par la crise. Si l'on ajoute à ce paysage la complication populiste et électorale de 2008 (législatives) et de 2009 (présidentielles) nous pouvons plus facilement dresser le tableau de l'ignorance qui accompagne l'incompétence générale dans les institutions et dans la politique. Car comment expliquer autrement que par l'incompétence et par la prévalence des intérêts privés au détriment des intérêts publics les innombrables hésitations et décisions contradictoires prises par les pouvoirs en place, les scandales quotidiens qui dévoilent des conflits majeurs d'intérêts, la corruption endémique des institutions (ministères, police, douane, hôpitaux, administrations locales, universités), l'incapacité de ces mêmes institutions à mettre en pratique des mesures efficaces pour les faire sortir de la crise, sur un fond d'absence de vision et d'approche prospective ?

La légitimité par les croyances partagées (ou symbolique) concerne "les représentations collectives qui permettent au peuple de considérer l'État comme la seule et ultime autorité légitime et de partager un sens de la communauté et de l'identité intimement lié à l'État".¹⁰ Nous touchons avec cette dimension symbolique au point le plus sensible des stratégies de légitimité. Car si les autres sources se justifient des démarches formelles et des rationalités multiples (politiques, économiques, juridiques) cette source mobilise une diversité d'éléments et une pluralité de manifestations. Elle rend compte de l'enracinement d'une société dans ses traditions, dans sa/ses langue(s), dans sa/ses religion(s) et de la manière dont ces racines jouent comme facteurs de confiance, de solidarité et de communion au sein de cette société. Pour ce qui est de la société roumaine actuelle, la légitimation symbolique de l'État, de son pouvoir et de ses institutions dévoile une architecture stratifiée et multipolaire, avec des renvois au passé d'avant l'État national et à la religion orthodoxe, avec ses figures tutélaires ou autoritaires, réelles ou fictives, mais mobilisables à chaque fois que le présent se montre indigne par rapport à l'histoire. C'est pourquoi, même aujourd'hui et surtout dans le contexte de crise, des vedettes historiques justicières (Vlad l'Empaleur, plus connu en Occident sous le nom commercial de Dracula) ressortent comme des modèles à suivre par les hommes politiques au pouvoir, surtout quand ils embrassent des idéologies d'extrême droite. Il subsiste dans la société une rhétorique récurrente de la revanche historique, du retour aux moments glorieux du passé, une tendance à associer ou à comparer certains politiques avec ceux qui ont marqué de symboles forts l'histoire.

La crise récente n'a fait que rendre encore plus sensible cette rhétorique de la légitimité symbolique. Avec des gouvernants incapables (soit

¹⁰ *L'État en quête de légitimité*, 48.

par propre incompetence, soit contraints par le contexte financier international, FMI, Banque mondiale...), la tentation est grande d'un repli sur les symboles forts de la nation, avec le potentiel d'intolérance (augmenté avec l'affaire des *Rroms* roumains en France) et d'agressivité publique qui est semé jusqu'aux convictions et aux sentiments des gens ordinaires prêts à se laisser manipuler par ou à suivre des discours qui promettent une réalité qui n'existe certes que dans leur imagination.

Enfin, une dernière source de légitimation, sur laquelle nous ne nous attarderons pas, est *l'international*. Elle "octroie une reconnaissance à l'État, au régime et au gouvernement et soutient des orientations ou des actions particulières et peut soit converger vers la légitimité nationale, soit être en désaccord avec elle".¹¹ Nous remarquerons à propos de cette source qu'elle fonctionne dans la Roumanie postcommuniste comme un suppléant à l'ancienne théo-téléologie politique du communisme: tous les gouvernements ont fait de la reconnaissance internationale, surtout au sein de l'Union européenne, non seulement un objectif politique concret et immédiat, mais aussi une justification (sinon une excuse...) pour des décisions des plus originales, impopulaires et parfois en contradiction même avec ce qui serait un esprit politique ou juridique communautaire. D'autres part, tel que le souligne aussi les auteurs de l'ouvrage sur la légitimité que nous citons ici, la légitimité internationale peut prêter à des ambiguïtés tant qu'elle peut engager un État dans un rapport de plus grande aux exigences des institutions internationales (Commission européenne, Fond monétaire international, Banque mondiale, dans le cas de la Roumanie) qu'aux demandes sociales et tant que les gouvernants se sentent plus responsables et redevables envers ces institutions qu'envers leurs propres populations. Une ambiguïté qui est loin d'être levée sur la politique roumaine actuelle, malgré ses efforts discursifs qui visent à rassurer une société en perte de repères.

En guise de conclusion

Au bout de ce parcours, nous réaffirmons l'idée du pluralisme légitimateur qui détermine la relation entre l'État et la société. Étirée entre l'institutionnalisation incohérente du pouvoir, le vacillement des figures de l'autorité, la rigidité de la légalité et une somme compliquée de représentations et pratiques sociales, la légitimité façonne la société roumaine postcommuniste dans la concurrence de ses sources et dans la multiplicité de ses figures toujours partielles. La fin de la transition postcommuniste coïncide avec l'entrée brutale dans une crise structurelle de l'État et de ses institutions. Ni la rhétorique anticommuniste ni les discours

¹¹ *L'État en quête de légitimité*, 53.

~ Les défis de la légitimité politique ~

anticorruption, tant véhiculés depuis quelques années ne peuvent cacher et encore moins mettre fin à la crise qui traverse une société qui n'a pas su ou voulu négocier, assumer, sa séparation du passé et qui ne peut pas encore imaginer son avenir.

University of Cluj-Napoca