

**Vers une ré-appropriation du concept de légitimité dans le cadre de la coopération au développement et de la solidarité internationale**

Etude complète  
Janvier 2017



## PLAN ETUDE LEGITIMITE

Liste de acronymes	4
Avant-propos : confidentialité des données	5
Introduction : la légitimité des OSC dans la coopération au développement, se saisir du débat.	3
I. Un questionnement qui ne laisse pas indifférent : entre position défensive et stratégie d'évitement.	6
II. Appréhender la légitimité des OSC de coopération-développement :	
points de repères et tentatives de modélisation.	8
1. Typologie des Organisations de la Société Civile de coopération-développement	8
2. Contexte historique, économique et sociologique et sa traduction critique en termes de légitimité.	8
2.1 L'importance du contexte géopolitique	9
2.2 Changements internes spécifiques aux Organisations de la Société Civile	12
2.3 Instrumentalisation politique : le cas du co-développement	13
3. Cadres analytiques théoriques de la notion de légitimité	15
3.1 Définitions et liens entre les concepts	15
3.2 La légitimité appliquée aux Organisations de la Société Civile, état des lieux du débat	18
3.3 Visions de la légitimité : normative et prescriptive vs. pragmatique et descriptive.	20
3.4 Les notions à retenir : audiences et contextes légitimants, processus de légitimation, pluralité, relativité, dynamisme et contradictions.	24
III. Les Organisations de la Société Civile belges à la loupe	26
1. Le contexte belge et la relation particulière Direction Générale du Développement – ONG	26
1.1 Un système centré sur le bailleur	26
1.2 Une définition instrumentale de la coopération non gouvernementale belge	27
1.3 La légitimité des Organisations de la Société Civile vues par le bailleur	29
1.4 L'entre-deux des fédérations et coupoles	32
2. Sources de légitimité des OSC belges : les Organisations de la Société Civile vues par elles-mêmes	33
2.1 Analyse générale : entre adaptation au cadre sectoriel et revendication de la pratique	33
2.2 Des profils de légitimité revendicatifs, pragmatiques et normatifs	36
2.3 Une vision synthétique des profils de légitimité des Organisations Non Gouvernementales	40
2.4 Les frottements ONG / Initiatives Populaires de Solidarité Internationale	41
Conclusion	49
Annexe 1 : objectifs et méthodologie de l'étude	51
Objectifs et posture du COTA	51
Méthodologie	51
Une étude qualitative, centrée sur les acteurs et à visée systémique	51
Les étapes de la recherche	52
Annexe 2 : guide d'entretien	54
Annexe 3 : questionnaire	54
Glossaire	57
Bibliographie	58

## LISTE DES ACRONYMES

<b>ACC</b> : Analyse Cadre Contextuelle	<b>OSC</b> : Organisation de la Société Civile
<b>ACNG</b> : Acteurs de la coopération non gouvernementale	<b>OSIM</b> : Organisation de Solidarité Internationale issue des Migrations
<b>ACODEV</b> : Fédération des ONG de coopération au développement	<b>PME</b> : Petites et Moyennes Entreprises
<b>ASBL</b> : Associations Sans But Lucratif	<b>SPF</b> : Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
<b>COTA</b> : Collectif d'échanges pour la Technologie Appropriée	<b>WBI</b> : Wallonie Bruxelles International
<b>CNCD</b> : Centre National de Coopération au Développement	<b>WoS</b> : Whole of Society
<b>CSC</b> : Cadres Stratégiques Communs	
<b>CTB</b> : Coopération Technique Belge	
<b>D1</b> : Direction géographique de la DGD	
<b>D3</b> : Pôle "société civile" de la DGD	
<b>DGD</b> : Direction Générale de la coopération au Développement et de l'Aide Humanitaire du Service public fédéral	
<b>FASI</b> : Fédération des Associations de Solidarité Internationale	
<b>FAMIDAC</b> : Fédération d'Associations de Migrants pour le Développement de l'Afrique Centrale	
<b>FSC</b> : (label) Forest Stewardship Council	
<b>GAR</b> : Gestion Axée sur les Résultats	
<b>IPSI</b> : Initiative Populaire de Solidarité Internationale	
<b>NGO-Federatie</b> : fédération flamande des ong de coopération au développement	
<b>ODD</b> : Objectifs de Développement Durable	
<b>ONG</b> : Organisation Non-Gouvernementale	
<b>ONGD</b> : Organisations Non-Gouvernementales de développement	

## ETUDE COMPLÈTE

### AVANT – PROPOS : CONFIDENTIALITÉ DES DONNÉES

Au regard de l'aspect sensible de la question de la légitimité des ONG mais aussi parce que de nombreuses personnes interrogées et/ou ayant répondu au questionnaire se sont exprimées à titre personnel, sans représenter leur organisation ni en avoir reçu un mandat, nous avons décidé non seulement de ne pas mentionner le nom des personnes ayant accepté de répondre à nos questions mais également de ne pas nommer les organisations en tant que telles.

### INTRODUCTION : LA LÉGITIMITÉ DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT, SE SAISIR DU DÉBAT.

Dans le contexte particulier de la réforme initiée par l'Etat sur les modalités de soutien au secteur de la coopération-développement en Belgique (processus d'analyse contextuelle commune, mise en place des cadres stratégiques communs, audit des Organisations Non Gouvernementales (ONG) agréées, évolution vers un système d'accréditation des OSC dans leur diversité et non plus d'agrément des seules ONG de développement), le COTA a choisi d'aborder la question de la légitimité des Organisations de la Société Civile (OSC)<sup>1</sup>.

A noter que d'un point de vue sémantique, nous ferons le choix dans cette étude de parler d'Organisations de la Société Civile (OSC). La différence entre OSC et ONG étant très relative au cas belge alors que le questionnement sur la légitimité le dépasse.

La légitimité des OSC, voire du secteur dans son ensemble, est un sujet sensible et multiforme. A la fois injonction externe et questionnement interne, la légitimité est surtout une notion suffisamment évasive pour alimenter la controverse. Le contexte de réforme du secteur n'a fait qu'aviver un débat déjà récurrent, orienté en procès en illégitimité.

Bien que lié à l'actualité du secteur, ce sujet n'en est pas moins inscrit dans un contexte historique pré-

### Les acteurs de la coopération-développement en Belgique

On distingue communément la coopération directe et indirecte, bilatérale (entre Etats ou entre acteurs associatifs) et multilatérale (au niveau international).

Les OSC sont des acteurs indirects de la coopération. Elles incluent les ONG, les syndicats, les universités et institutions scientifiques et d'autres acteurs institutionnels.

Aux côtés des OSC, pouvoirs locaux (villes, communes et leurs unions), institutions gouvernementales (ministères, agence belge de développement, institutions régionales ou communautaires), institutions internationales et institutions et organisations du Sud constituent le secteur de la coopération-développement.

En Belgique, ne se déclare pas ONG (et désormais OSC) qui veut. C'est le Ministère de la coopération-développement qui octroie cette reconnaissance.

En Belgique, "l'accréditation comme organisation de la société civile est octroyée par le Ministre de la coopération au développement. Cette reconnaissance permet d'avoir accès aux lignes de financement destinées aux acteurs de la coopération non gouvernementale (ACNG) sur le budget fédéral de la Coopération au développement et de l'aide humanitaire. Il donne également accès, actuellement, aux lignes de financement du WBI. L'accréditation fait partie de la nouvelle réglementation pour les ONG de développement. Cette nouvelle réglementation prend cours à partir de janvier 2017 et parle désormais d'«accréditation des organisations de la société civile (OSC)» et non plus d'«agrément des ONGD « La dénomination OSC élargit cette accréditation à d'autres organisations que les ONG de développement ; les ASBL des syndicats et des mutuelles, les organisations de migrants peuvent également être accréditées comme OSC. » (extrait du site internet d'ACODEV)

C'est la Direction Générale de la Coopération (DGD) en tant qu'administration du Ministère de la coopération qui pilote les dispositifs d'accréditation et de financement et qui assure le lien régulier avec les organisations et leurs structures représentatives.

Il existe pour autant d'autres acteurs, sous statut associatif ou association de fait, qui mènent des actions de coopération-développement sans être agréés (et donc sans recevoir de subsides du Ministère).

Certaines d'entre elles, de petite taille, fonctionnant essentiellement grâce à l'engagement bénévole de particuliers, sont regroupées sous la dénomination d'Initiatives Populaires de Solidarité Internationale (IPSI). La Fédération des Associations de Solidarité Internationale (FASI) rassemble vingt-trois d'entre elles.

Celles mises sur pied par des personnes d'origine étrangère, par les diasporas, dans un souci de coopération avec leur communauté d'origine, sont généralement désignées sous le terme d'Organisation de Solidarité Internationale issue des Migrations (OSIM).

<sup>1</sup> Nous désirons en effet dépasser l'horizon des seules ONG agréées pour élaborer un panorama plus large des acteurs de la coopération présents en Belgique francophone.

cis qu'il s'agit de situer brièvement pour en mesurer la charge symbolique.

Le débat sur la légitimité des OSC implique différents acteurs : les OSC elles-mêmes, les Etats (y compris ici les bailleurs publics), les pouvoirs locaux, le secteur privé et, accessoirement, le grand public, notamment par l'entremise des media. Il est intimement lié aux discussions qui portent sur la gouvernance néo-libérale et globalisée et, par conséquent, sur la place de l'acteur étatique, du secteur privé et du 'troisième secteur' (privé non-marchand et social) dans l'élaboration de politiques publiques et dans la fourniture de biens et services.

Il émerge réellement dans les années '90 avec la fin de la guerre froide et l'instauration d'une nouvelle gouvernance internationale. Dépassant le seul secteur de la coopération-développement et le rôle des OSC dans celui-ci, il s'inscrit aujourd'hui dans un processus de démonétisation du politique au profit de logiques comptable et gestionnaire. Dans l'opinion publique et au niveau des acteurs politiques, il existe en effet une certaine remise en question de l'importance à accorder à la coopération-développement dans un contexte d'austérité généralisée<sup>2</sup>. L'importance de la dimension financière du débat permettrait indirectement de le relativiser et de l'élargir, puisque dans ce contexte, d'autres secteurs et politiques sont remis en cause. La pression exercée sur le secteur devrait alors être replacée dans un contexte de pression globale exercée sur tout secteur dépendant des subsides publics.

Le débat cristallise aussi les contradictions.

Le procès en illégitimité existe parallèlement à de puissants discours de la part des Etats qui invitent la société civile à s'engager de manière décidée dans la coopération-développement. Ainsi, un cadre incitatif a été mis en place pour favoriser la participation des OSC dans les instances européennes et internationales alors que des critiques provenant de ces mêmes instances étaient régulièrement émises au sujet d'un manque de légitimité pour une telle participation.

Parmi les éléments de critique récurrents à l'encontre des OSC : la représentativité (notion sur laquelle nous reviendrons), la transparence financière – et son corollaire, le degré de redevabilité – et, finalement, le droit même de participer à la formulation et à la mise en œuvre des politiques publiques.

La participation de la société civile semblerait ainsi souhaitée tant qu'elle n'est pas organisée en corps intermédiaire susceptible de bousculer la conception à l'œuvre des politiques publiques<sup>3</sup>.

Par ailleurs, les pouvoirs publics sont pourvoyeurs de procédures, de normes et de critères de reconnaissance auxquels les OSC doivent se plier pour être reconnues comme légitimes par ces derniers. En effet, les pouvoirs publics peuvent critiquer les OSC pour certains manquements<sup>4</sup> au respect de ces demandes. Pourtant, ils créent de par leur niveau d'exigence en termes de collaboration ces mêmes manquements. C'est, par exemple, le cas de fortes demandes en termes de réactivité sur les propositions de normes (aspect qui ne facilite pas la représentation effective des bases des associations) alors même que les pouvoirs publics seront fortement critiqués à l'égard d'organisations dont la base sociale n'est pas « suffisamment » associée à la conduite de l'organisation.

Enfin, alors qu'acteurs publics et OSC semblent devoir justifier de leur légitimité, d'aucuns notent la relative absence d'une telle demande à l'égard des acteurs privés<sup>5</sup>.

Les portes d'entrée du débat sont donc nombreuses. Mais, ce qui frappe dans ce questionnement, c'est principalement qu'il vient de l'extérieur des organisations. C'est autrui qui pose aux OSC la question de leur légitimité, qui les interpelle sur leur représentativité, leurs actions, leurs résultats, leur gouvernance... Le débat ne semble pas vivre de lui-même à l'intérieur des organisations et au sein du secteur pour construire orientations, stratégies et actions. Venant de l'extérieur et sous forme d'interpellation, peu travaillé en interne, il en est d'autant plus bousculant, déstabilisant.

### **I. Un questionnement qui ne laisse pas indifférent : entre position défensive et stratégie d'évitement.**

L'option choisie par les bailleurs de fonds belges d'une démarche prescriptive (normes, procédures, dispositif d'accréditation, etc.) à l'égard des OSC est la marque d'une légitimité normative (notion sur laquelle nous reviendrons).

<sup>2</sup> Voir à ce sujet le dernier rapport annuel du CNCD 2015

<sup>3</sup> Sarah Lister, 2003

<sup>4</sup> Heggli, 2010

<sup>5</sup> Steffek et Hahn, 2010

Face à cette orientation, et compte-tenu de la spécificité du système belge d'accréditation/financement, les OSC sont tentées d'adopter des positions défensives (centrées sur un discours de secteur) et tactiques (davantage individualisées par organisation), qu'elles ne publicisent pas forcément, et préfèrent pour beaucoup ne pas rajouter d'huile sur le feu en ouvrant davantage le débat. Ainsi, plusieurs responsables associatifs contactés dans le cadre de cette étude ont émis la crainte que celle-ci leur soit préjudiciable ou ont affirmé qu'elle représentait directement une démarche d'auto-dénigrement.

Le débat sur la légitimité des OSC n'en est pas moins d'actualité tant pour la tutelle politique belge de la coopération (comme en témoigne le projet de note stratégique sur la coopération non gouvernementale publiée en 2012) que pour les fédérations<sup>6</sup> et la coupole francophone à travers, par exemple, la déclaration finale des assises de la coopération 2015.

Le COTA a donc choisi de s'en saisir, non pas pour concevoir une liste de bonnes recettes ou d'impondérables pour être légitime, non pas pour apporter des « solutions clé en mains » mais bien pour comprendre ce qui se joue derrière l'exigence de démontrer sa légitimité, pour identifier les tensions à l'œuvre et pour dégager une vision plus large prenant en compte le contexte institutionnel des OSC, les évolutions sociétales qui accompagnent le déploiement de la société civile, la multiplicité des parties prenantes des OSC, la pluralité des attentes de celles-ci, etc. Une vision et une approche qui puissent être utiles aux acteurs en présence, dépassionner le débat. Il n'aspire pas plus à dégager des pistes prescriptives qu'il s'agirait d'appliquer pour gagner 'de la légitimité' comme si celle-ci pouvait être réduite à une ressource générique et non spécifique à un acteur et une situation donnée.

Les premières impressions recueillies, les premières lectures sur le sujet montrent une multitude d'approches possibles entre, d'une part, une vision plutôt technique (centrée sur des exigences de redevabilité, représentativité et performance) qui enjoint les OSC à démontrer leur légitimité par le respect de procédures normées (« je suis légitime parce que ») et, d'autre part, une vision inversée où ce seraient les acteurs entourant les OSC qui leur donneraient de la légitimité (« je te légitime parce que »), via des processus de légitimation aussi divers qu'il y a de parties prenantes.

## **Travailler la question de la légitimité des OSC impliquerait alors de repenser nos conceptions du pouvoir.**

Tout au long de cette démarche, le COTA a cherché à la fois à replacer le questionnement dans un corpus théorique en s'appuyant sur les réflexions de plusieurs sociologues, juristes, historiens, politologues... et à produire une étude qui reprenne les positions des acteurs qui façonnent le secteur de la coopération en Belgique. Rapprocher concepts théoriques et dires d'acteurs doit nous permettre de déconstruire la notion de légitimité pour en faire un outil de réflexion utile pour chaque OSC et pour le secteur dans son ensemble.

Dans les chapitres suivants, nous précisons d'abord le contexte historique, économique et sociologique dans lequel s'inscrit le débat sur la légitimité des OSC, contexte qui a connu de fortes mutations depuis la fin des années '80-début des années '90. Nous poserons ensuite le cadre analytique des différents concepts abordés et tenterons une définition pour chacun d'entre eux. Puis, nous ferons l'état des lieux des différentes visions de la légitimité dans la littérature académique en spécifiant les auteurs auxquels se rattachent ces différentes visions. Après avoir mis en avant les spécificités de la légitimité des OSC, les différents cadres analytiques seront présentés et comparés. Enfin, nous proposerons un cadre conceptuel qui permet d'appréhender la légitimité des OSC comme une question ouverte, dynamique, contradictoire, relative et relationnelle.

Nous rapprocherons ce cadre conceptuel général au cas spécifique des OSC belges francophones, en étudiant le contexte spécifique de la relation DGD-OSC et en nous appuyant sur les enseignements issus des entretiens et des questionnaires. Nous pourrions alors décrire différents profils de légitimité à l'aide des concepts développés dans le cadre analytique et identifier et décrypter les différentes tensions auxquelles sont soumises les OSC belges francophones. Cet exercice nous permettra de jeter les bases d'un travail de mise en outil des enseignements de l'étude pour une appropriation concrète par les OSC qui le souhaitent afin de travailler leurs profils de légitimité perçus, réels et souhaités en lien avec leur positionnement et leurs stratégies.

<sup>6</sup> Travailler sur la légitimité des OSC fait partie des objectifs stratégiques d'ACODEV qui a publié et diffusé une série de documents sur le sujet comme par exemple le document "Quel avenir pour les ONG belges dans la coopération internationale du 21<sup>ème</sup> siècle ? Note de discussion. ».

## II. Appréhender la légitimité des Organisations de la Société Civile de coopération-développement : points de repères et tentatives de modélisation

### 1. Typologie des Organisations de la Société Civile de coopération-développement

La présente étude aborde la question de la légitimité des OSC, catégorie qui intègre différents types d'acteurs (syndicats, ONG, etc.)<sup>7</sup>. La forme organisationnelle la plus connue, la plus professionnalisée et la plus centrale, donc la plus interrogée sur des questions de légitimité, est l'Organisation Non Gouvernementale (ONG), qui se caractérise elle-même par une grande diversité. Si l'on se concentre sur ce type d'acteur, on constate qu'il est difficile de parler de légitimité des ONG dans l'absolu car les structures, les rôles et les positionnements des organisations varient grandement. Il n'existe pas au niveau international un unique statut légal pour ces acteurs ; la figure d'ONG est floue et généralement peu détaillée, bien qu'elle bénéficie dans l'opinion publique d'une perception positive<sup>8</sup>.

Il existe dans la littérature deux grandes tendances pour définir ce qu'est une ONG : des définitions plutôt vagues et abstraites, ou des listes précises de caractéristiques que les ONG devraient détenir. On souligne généralement l'aspect non étatique, la dimension non marchande ainsi que l'inscription de l'action dans certaines valeurs dirigées vers le bien public. A ces aspects s'ajoutent (1) le statut d'organisme privé indépendant à but non lucratif, possédant un caractère associatif, poursuivant une utilité nationale ou internationale et dont la création ne relève pas d'un accord gouvernemental ou intergouvernemental, (2) une organisation interne démocratique, (3) la coprésence d'un engagement citoyen et professionnel et (4) l'existence d'un mandat provenant de la base sociale de l'organisation.

Il existe également des définitions de type économiste<sup>9</sup> des ONG, décrites comme des acteurs à même d'apporter des solutions originales à des problèmes sociaux et administratifs auxquels ni le marché ni l'Etat ne peuvent répondre de manière satisfaisante<sup>10</sup>. Certains observateurs n'ont pas hésité à souligner que, malgré leur indépendance présumée, les ONG intégrant pleinement le secteur de la coopération-dé-

veloppement forment un champ professionnel relativement homogène avec la coopération étatique et multilatérale, une forme de « communauté épistémique », et qu'elles tissent des liens étroits avec les élites politiques, économiques et associatives<sup>11</sup>.

Au-delà de la définition de ce qu'elles sont ou ne sont pas, les ONG présentent également des différences fondamentales les unes avec les autres : objet social, zone d'intervention, modalités d'action, gouvernance... Il est donc nécessaire de faire dépendre les profils de légitimité idéaux des ONG des activités qu'elles mènent<sup>12</sup>. On peut ainsi différencier les ONG impliquées dans des activités de plaidoyer, et plus généralement des activités politiques, des ONG plutôt exécutrices de projets et programmes concrets, qui se caractérisent par le transfert du Nord vers le Sud de ressources financières, de biens ou de compétences (bien que les frontières entre ces deux types d'organisations soient minces et fluctuantes).

Parmi les ONG dites « de plaidoyer », on peut encore distinguer celles qui pratiquent le lobbying – activité qui relèverait du seul droit d'expression et de libre association – de celles qui sont plus étroitement impliquées dans la prise de décision politique, et qui devraient dès lors être soumises à des critères de légitimité plus strictes, comme par exemple la représentativité sociale<sup>13</sup>. On peut enfin dissocier les ONG qui travaillent directement avec des publics cibles faisant partie de leur base sociale de celles qui visent des publics cibles différents de cette base sociale propre. Si le profil de légitimité des premières est relativement peu problématique, dans le second cas surgissent les questions de respect de la voix de l'autre et de la nécessaire résorption de la distance entre l'organisation du Nord et le public cible au Sud.

Ces différences fondamentales entre organisations démontrent le caractère situé et opérationnel des profils de légitimité.

### 2. Contexte historique, économique et sociologique et sa traduction critique en termes de légitimité.

Pour engager le questionnement sur la légitimité des Organisations de la Société Civile (OSC) dans la coopération-développement, commençons donc par

<sup>7</sup> Voir encart p. 5

<sup>8</sup> Perroulaz, 2004

<sup>9</sup> Relatif à la doctrine selon laquelle l'économie est au centre du fonctionnement sociétal

<sup>10</sup> Ossewaarde et al., 2008

<sup>11</sup> De Bruyn, 2013 ; Poulligny, 2002

<sup>12</sup> Steffek et Hahn, 2010

<sup>13</sup> Heggli, 2010

dresser un panorama du débat public sur leur légitimité et de l' « économie du développement » qui le sous-tend.

Ce panorama nous permettra de situer la recherche dans un contexte de productions académiques et sectorielles, de faire ressortir les éléments saillants et les enjeux de la légitimité des OSC et de définir les objectifs spécifiques de la présente démarche.

## 2.1 L'importance du contexte géopolitique

### 2.1.1 Nouvelles formes de gouvernance

L'apparition du débat sur la légitimité des ONG et autres OSC impliquées dans la coopération au développement/solidarité internationale – un débat qu'on peut très souvent résumer à une remise en cause de leur légitimité – date de la fin des années '80 / début des années '90 et déborde très largement le cadre belge. Ce débat est l'œuvre des Etats (et donc des bailleurs publics), du secteur privé, de l'opinion publique et des principales intéressées, les ONG.

- **Un contexte mondial**

- **Fin de la guerre froide et crise économique**

Karim Iboukri (2016) situe la remise en question de la légitimité à la fin de la guerre froide, et donc à la fin de l'inscription de la coopération-développement comme outil d'influence entre blocs, ainsi qu'à la forte crise économique qui a traversé de nombreux pays donateurs et donc entraîné une forte baisse des flux d'aide envers les pays du Sud. Outre le questionnement même d'une aide dans un contexte d'austérité, cette crise économique s'est traduite par une concurrence accrue entre les ONG – en tant qu'organismes de transfert de l'aide – pour l'obtention des subsides. La concurrence accrue conduisant à devoir distinguer davantage qui est légitime, qui ne l'est pas ou l'est moins.

- **L'entrée des OSC sur la scène politique internationale**

La participation plus directe, surtout à partir des années 2000, des OSC à la gouvernance internationale<sup>14</sup>, collaborant avec les acteurs étatiques, provoque des changements vis-à-vis d'un système jusqu'alors centré sur les acteurs étatiques. Ces changements sont l'objet de critiques tant par les tenants d'un système international fondé sur les seules trac-tations interétatiques que par certains acteurs privés

réticents à laisser de nouveaux acteurs entrer de plein droit sur la scène de la gouvernance internationale où ils sont présents depuis longtemps souvent grâce à un certain sens du réalisme qui permet de ne pas trop se pencher sur la légitimité d'un tel protagoniste.

La critique du rôle politique des OSC dans la gouvernance internationale – rôle politique qui peut soit être institutionnalisé soit s'exercer de manière plus diffuse de par une influence sur l'agenda politique<sup>15</sup> – fait transparaître le caractère toujours très controversé de la gouvernance globale<sup>16</sup> qui manque toujours d'un cadre légal contraignant défini et reconnu<sup>17</sup>. Indirectement, les OSC devraient répondre d'une problématique qui les dépassent largement, celle de la légitimité même de cette gouvernance internationale.

Les critiques qui visent la légitimité des OSC en tant qu'acteur de la gouvernance internationale se rapportent généralement à un vice de nature (ce n'est pas un acteur souverain), à un manque de représentativité et au peu de procédures qui encadrent ce rôle politique (la redevabilité et la transparence principalement).

- **L'affaiblissement des Etats-nations**

Paradoxalement, l'entrée des OSC sur la scène internationale, dans les processus de participation qu'elles ont contribué à établir de par leurs revendications, se fait en parallèle d'un certain affaiblissement des Etats-nations, institutions légitimes mais semble-t-il inadaptées pour faire face à des défis devenus largement transnationaux. En participant à cette gouvernance mondiale qui se cherche encore un cadre légal, c'est comme si elles participaient à l'affaiblissement des Etats-nations, Etats qui leur renverraient alors la question de leur légitimité.

- **Une pluralité d'acteurs qui relativise la plus-value des OSC**

Le « partage » du secteur de la coopération-développement avec de nouveaux acteurs, qu'ils soient issus du secteur privé marchand, des pouvoirs locaux, des nouveaux acteurs de la société civile ou encore lié à la montée en puissance des Etats, pouvoirs locaux et sociétés civiles du Sud, interpelle le monopole acquis en termes de compétences et d'expertise des OSC. La perte de leur centralité dans un secteur en recomposition ferait craindre une perte de légitimité.

<sup>14</sup> Les ONG ont acquis une présence institutionnalisée dans certaines agences de l'ONU (voir Smyth, 2012, pour une comparaison entre les différents modèles d'inclusion dans les institutions internationales) et jouent un rôle de régulation du marché dans le cas de la mise en place de standards de production comme dans le cas du label FSC dans la filière bois (Beisheim et Dingwerth, 2010)

<sup>15</sup> Steffek et Hahn, 2010

<sup>16</sup> Smyth (2012) remarque qu'une diminution de la présence et du rôle des acteurs étatiques n'est pas improbable vu le gain de pouvoir sur la scène internationale de régimes plus autoritaires et moins enclins à la participation et à la promotion de la démocratie délibérative

<sup>17</sup> Halpin et McClaverty, 2010

### Une vision du monde obsolète

Les OSC sont également questionnées sur leur légitimité en référence à une certaine lecture du monde et des enjeux géopolitiques mettant en avant **l'asymétrie des relations de pouvoir qu'elles entretiennent**. Ce discours peut soit servir de justificatif à une approche normative centrée sur les procédures et les résultats soit servir de critique plus vaste portant sur les aspects paternalistes de la relation partenariale, l'écart entre les intervenants du Nord et les sociétés « réceptrices », les rapports de force, la manipulation de l'image et de la voix d'autrui<sup>18</sup>, les différences de systèmes de valeurs<sup>19</sup>, la nécessité de retrait des OSC face aux gouvernements des Etats du Sud (appropriation), la question de savoir qui est en droit d'établir l'agenda (question de l'alignement), la marginalisation des interventions de coopération face à l'évolution de l'économie mondiale... D'aucuns projettent la fin du modèle de coopération au développement existant jusqu'ici, avec la seule survivance de l'aide humanitaire, le reste étant pris en charge par l'économie de marché (ici les OSC, vues comme des simples intermédiaires dans le transfert de subsides, seraient appelées à disparaître).

Ces arguments maintiennent un rapport étroit avec la question de la plus-value dans la coopération - développement. En grossissant le trait, c'est comme si, en devenant plus technicistes (voire technocratiques), moins interventionnistes (c'est-à-dire, moins dans le faire direct), elles auraient délaissé la dimension politique de l'action, s'interrogeant moins sur le sens d'une action déléguée à leurs partenaires, et auraient perdu par la même leur plus-value, ne pouvant dès lors rivaliser face à la montée en puissance d'autres acteurs, considérés comme plus légitimes et/ou plus efficaces. On retrouve ici d'autres tensions à l'œuvre au sein du secteur, entre professionnalisation (induite par la complexification des dispositifs), ancrage social et sens politique.

#### 2.1.2 New public management, tournant gestionnaire et austérité

On ne peut ignorer que la question de la légitimité se pose dans un climat d'austérité généralisée qui concourt à une compétition entre acteurs pour l'accès aux ressources financières – compétition d'autant plus vive quand il existe, comme en Belgique, un bailleur public dominant et prescriptif vis-à-vis des autres bailleurs publics.

Cependant, elle est également le symptôme d'une évolution profonde à l'intérieur même du secteur public et d'un scepticisme grandissant de l'opinion publique.

#### • L'accusation d'inefficacité

L'exigence d'efficacité n'est pas réservée aux OSC, il s'agit en effet du principal critère d'évaluation qui s'applique désormais à de très nombreux acteurs sociaux et économiques et aux acteurs publics.

Ici, **il ne s'agit pas de critiquer les OSC sur ce qu'elles sont ou ne sont pas, mais bien de se centrer sur leurs résultats.**

Cette accusation d'inefficacité fait référence non seulement au faible taux d'atteinte des objectifs des projets et programmes mais également à la difficulté des OSC à réellement atteindre les populations les plus pauvres, l'aspect sélectif et les effets pervers de leurs interventions.

Remarquons<sup>20</sup> toutefois que cette mise en doute de l'efficacité des interventions de coopération-développement a dépassé les seules actions des OSC pour questionner le secteur dans son ensemble (le bilatéral et multilatéral inclus) à travers l'absence d'amélioration des indicateurs de développement, 'la fongibilité de l'aide' (l'aide favoriserait le désinvestissement des Etats dans les secteurs soutenus) ou encore le manque d'appropriation de l'aide.

Cette accusation d'inefficacité se traduit très souvent en un questionnement portant sur la plus-value des OSC face à d'autres acteurs émergents dans le secteur de la coopération (les entreprises privées, les grandes fondations philanthropiques, des PME très spécialisées, ...). L'argument d'efficacité permet ainsi une mise en concurrence des différents acteurs.

Elle dénote aussi d'une évolution de la culture des politiques publiques dans laquelle l'évaluation dans des termes souvent quantitatifs et mesurables prend de plus en plus d'importance. Il est aussi sans doute plus facile de mettre en place des systèmes de mesure des résultats que de mesures d'impact ou de changement.

Le tournant managérial pris par le secteur public dans les pays européens et caractérisé par la diffusion de discours et pratiques gestionnaires explique la prépondérance prise par les procédures visant la mesure des résultats et des performances réalisées par le moyen d'une gestion adéquate du personnel, des ressources et des programmes.

<sup>18</sup> Zuffrey, 2011

<sup>19</sup> Collingwood et Logister, 2005

<sup>20</sup> Iboukri (2016)

**Ces exigences de renforcement de l'efficacité des structures administratives trouvent de fait leur traduction dans les attendus vis-à-vis des organisations et programmes bénéficiant de subsides publics.** Finalement, les OSC ne feraient que vivre ce que vivent les structures publiques elles-mêmes, les justifications demandées aux OSC permettant aux bailleurs de se justifier eux-mêmes auprès de leurs pairs, du pouvoir politique, de leurs propres publics légitimants.

Conjugué à la politique d'austérité post-2008, le tournant gestionnaire des administrations publiques accentuerait l'importance donnée à l'exigence d'efficacité à l'égard des OSC.

- **L'approche « Whole of society »**

Dans la mise en œuvre du « nouveau management public », il y a également l'idée d'un recentrage des activités de la structure publique et d'une sous-traitance de leur exécution auprès d'opérateurs privés et de prestataires de service.

Dans le projet de note stratégique sur la coopération non gouvernementale (2012), on retrouve cette idée de délégation, les OSC assumant un rôle de catalyseur et d'intermédiaire entre la population, le marché et l'Etat.

*« L'objectif de l'appui de la Belgique aux acteurs non-gouvernementaux est d'assurer qu'ils aient les capacités, un espace adéquat et les conditions propices pour jouer leur rôle de catalyseur dans une approche « Whole of Society » afin de rassembler une diversité d'acteurs autour d'enjeux globaux comme ceux définis dans l'agenda 2030 du développement durable (extrait de l'esquisse de note stratégique sur la coopération non gouvernementale). »*

Dans l'approche « Whole of Society » (WoS), fortement mise en avant par la note, les OSC sont invitées à assumer un rôle bien déterminé et délimité dans un système de gouvernance organique censé articuler les différents acteurs dans un même élan et objectif.

Si l'on regarde les entrées relatives à la WoS dans les bases de données scientifiques ou sur un moteur de recherche, les domaines de la gestion de la santé publique ou de la sécurité sont fortement prédominants. Il semble qu'il s'agisse avant tout d'une approche opérationnelle pour donner des réponses effectives à des situations d'urgence ou tout du moins à des 'problèmes' relativement consensuels

(approche orientée solutions). L'approche WoS se place en ce sens dans le domaine tactique, dans le comment mieux faire, une démarche où l'Etat prend la tête et coordonne le secteur public, le secteur privé et la société civile dans le but d'une plus grande complémentarité et efficacité.

L'approche WoS est préconisée principalement dans des interventions Sud, pour s'assurer 'que toutes les parties prenantes clés d'une certaine problématique soient impliquées dans sa solution et que les bailleurs appuient les stratégies menées par le gouvernement' du pays où a lieu l'intervention. L'approche permet, selon la lecture instrumentale qu'en font les auteurs, d'internaliser la complexité des terrains d'intervention<sup>21</sup> et de mieux partager l'information. Il s'agit alors d'une manière d'approfondir les tentatives d'alignement et de complémentarité pour prendre en compte la complexité des problématiques traitées ainsi que la pluralité des acteurs engagés.

*« Le WoS voit les individus, les organisations communautaires, du marché et étatiques comme des parties d'un même système adaptatif et complexe qui vise des résultats convergents (humains et économiques) tant dans la prise de décision individuelle que collective pour mieux équilibrer la tradition et la modernité, les activités agricoles et non-agricoles, la création de valeur naturelle et industrielle ainsi que le développement rural et urbain » (Dubé et al., 2014 : 203).*

Cette approche, sous couvert d'une recherche de rationalité et de complémentarité du rôle des acteurs, nie les rapports de force et la dimension politique associée à l'engagement des OSC, les pouvoirs publics étant détenteurs du cadre d'action.

- **Une opinion publique plus sceptique et critique**

L'augmentation de l'information disponible sur les OSC conduit inévitablement l'opinion à interroger l'impact de leurs actions. Dans un climat d'austérité et de creusement généralisé des inégalités (exigeant un renouvellement des solidarités de proximité), la vision angélique des ONG « conscience du monde » cède la place à une approche plus critique et sceptique.

Alors que le poids de l'aide au développement de longue durée et humanitaire gérée directement par les ONG serait passé de 0,2 % à 10 % entre 1970 et 1995, l'opinion publique – via les media – questionnerait elle aussi l'efficacité du secteur.

<sup>21</sup> Glennie et Rabinowitz, 2013

- **Une faible capacité d'adaptation aux changements**

Finalement, les critiques précédentes pourraient être résumées dans celle qui leur ait faite d'incapacité à voir que le monde bouge, à anticiper et surtout à s'adapter aux changements, à savoir un modèle de coopération-développement qui a évolué et qui a intégré les changements géopolitiques (les zones et modalités d'intervention s'en trouvant modifiées), et une demande politique et sociétale d'efficacité (traduite dans le triptyque redevabilité, évaluation et gestion axée résultats).

Le discours sur la nécessité d'adaptation souligne aussi le changement attendu du rôle des OSC, passant d'acteur de transferts de biens et de services à un rôle à la fois plus politique et une approche plus techniciste de l'action (renforcement des capacités, appui spécialisé de pointe...). Ainsi, dans le contexte belge, l'Arrêté Royal de 2014 sur la coopération au développement souligne l'importance de l'assise sociétale des ONG et le projet de note stratégique sur la coopération non gouvernementale (2012) met en avant un rôle de création de ponts entre différents acteurs de la société civile, le *'bonding'*.

Aux évolutions de l'environnement politique et économique général qui trouvent leur traduction dans le secteur de la coopération au développement, comme dans d'autres secteurs, il existe des changements propres au secteur des ONG qui accentuent la pression exercée sur les ONG pour démontrer leur légitimité.

## **2.2 Changements internes spécifiques aux Organisations de la Société Civile**

### **2.2.1 Une crise de croissance propre au secteur**

La crise de légitimité des OSC intervient à un moment de forte croissance du nombre d'organisations de coopération et de leurs domaines d'intervention. Plus nombreuses, ayant acquis un poids conséquent dans l'aide au développement, développant des actions plus politiques (plaidoyer notamment), elles seraient davantage concurrentes entre elles (notamment pour l'accès aux subsides publics dont beaucoup sont dépendantes) et envers d'autres acteurs (quant à leur niveau d'intervention).

### **2.2.2 La déconnexion d'avec les citoyens**

Le décalage entre les OSC et les citoyens est également souvent souligné. Les OSC seraient devenues des organisations sans base sociale ou n'interagissant que peu, voire pas, avec les populations « du Nord », oubliant leur rôle dans la vie civique<sup>22</sup>. L'absence d'ancrage social et territorial (a-territorialité ou extra-territorialité)<sup>23</sup> de certains acteurs de la coopération-développement est régulièrement soulignée.

Parallèlement, l'évolution des modalités d'engagement des citoyens n'aurait été qu'insuffisamment prise en compte par les OSC.

On retrouve ici la critique faite à d'autres formes d'organisations, comme les syndicats, qui n'auraient pas suffisamment anticipé l'individualisation des personnes et leur propension au butinage d'une cause à une autre ou d'une organisation à une autre, la demande d'actions concrètes ou encore la préférence envers des actions de solidarité de proximité à l'heure où les inégalités se creusent au Nord.

**Evolutions sociologiques lourdes, changements dans les notions d'engagement et de lien social, ainsi qu'un certain isolement des ONG par leur croissante professionnalisation se combineraient ainsi pour conformer un cadre dans lequel la légitimité octroyée par le grand public aux OSC serait nettement amoindrie.**

### **2.2.3 Evolution des missions et actions des Organisations de la Société Civile**

L'évolution des missions ou du positionnement d'un certain nombre d'OSC n'est pas sans brouiller les cartes autant pour l'organisation interne aux OSC que pour leurs parties prenantes de longue date. Elle réinterroge une légitimité qui pouvait être « acquise ».

Lorsqu'une OSC passe d'une action directe envers des bénéficiaires vers un rôle d'appui à un partenaire local, outre qu'elle modifie sa mission vers davantage de facilitation et de gestion, elle modifie aussi sa façon d'impliquer et rendre des comptes à ses donateurs. Elle peut difficilement faire prévaloir sa connaissance fine des bénéficiaires directs de même qu'elle n'est plus maîtresse de la conduite de l'action. De fait, la légitimité accordée par les donateurs à une telle ONG qui modifie profondément ses pratiques peut être interrogée par ces derniers, surtout si ces évolutions sont peu explicitées.

<sup>22</sup> Exception faite peut-être des OSC spécialement dédiées à l'Education Mondiale Citoyenne et Solidaire, sous-réserve que "les personnes interrogées" connaissent le spectre fin des OSC.

<sup>23</sup> Pour caricaturer, les ONG n'auraient plus qu'une boîte postale en Belgique.

De la même manière, la montée en puissance de fonctions de plaidoyer dans certaines ONG peut modifier les exigences en termes de légitimité, exigence qui sera ici essentiellement orientée vers une demande de représentativité de la part des décideurs à l'égard des ONG en question. Ainsi, **en modifiant leurs modes d'action (de l'action de sensibilisation du grand public vers le plaidoyer politique), certaines OSC ont acquis une place qui les expose davantage autant qu'elle les incite à faire leur un agenda dont elles sont peu maîtresses et à savoir construire du compromis. Ce déplacement de position (du dehors vers le dedans) et de posture (de critique vers partie prenante) peut être mal compris par leurs bases (adhérents, militants...), voire leur gouvernance interne, et diversement assumé.**

#### 2.2.4 Professionnalisation du secteur

La professionnalisation importante au sein des ONG a fait émerger au moins deux questionnements auprès de leurs parties prenantes, en particulier auprès de leurs bases sociales et de leurs donateurs.

Si les 'professionnels' remplacent les bénévoles, n'y a-t-il pas une perte ou du moins un affadissement du sens de l'action, celle-ci n'étant plus totalement désintéressée au sens au moins financier du terme ?  
Si les ONG emploient autant de professionnels, ne sont-elles pas contraintes par le besoin de s'auto-reproduire pour survivre ?

A contrario, le manque de moyens et de personnel salarié des petites structures est souvent un frein à la légitimation dans un contexte très procédurier. Le déficit de maîtrise de la part des Organisations de Solidarité Internationale issue des Migrations (OSIM) et des Initiatives Populaires de Solidarité Internationale (IPSI) des schémas conceptuels et méthodologiques de la coopération-développement, le manque de contacts et d'accès aux informations plus factuelles pourrait s'aggraver suite à la réforme du secteur.

*« C'est tout un métier de concevoir des projets, de chercher le financement, de faire tout ceci. C'est trop lourd pour la plupart des associations, et puis certains ne connaissent pas les rouages, le fonctionnement de savoir comment, à qui et quand il faut poser les problèmes et donc c'est déjà très difficile pour certaines ONG mais encore plus difficile pour certaines OSIM de savoir comment fonctionnent les choses » (extrait d'entretien)*

La professionnalisation apparaît ici un marqueur de légitimité contradictoire, d'un côté revendiquée pour garantir une certaine efficacité, de l'autre suspectée de détourner de l'essence de la coopération.

#### 2.3 Instrumentalisation politique : le cas du co-développement

Dans cette « économie politique du développement », apparaît une dimension spécifique aux OSIM et IPSI, auxquelles sont assignées des attentes qui ne correspondent pas toujours à leurs priorités mais qui pèsent sur leur légitimation.

Aux yeux des bailleurs et des ONG, les OSIM présentent une importance symbolique cruciale comme intermédiaire, leur accès supposé aux terrains d'intervention et le rôle qu'elles sont amenées à endosser dans l'amalgame complexe qu'est le co-développement. Le co-développement est en effet investi par différents acteurs et combine des préoccupations fort différentes.

Le comité des ministres du Conseil de l'Europe<sup>24</sup> définit le co-développement comme *“toute action de développement social, économique, culturel et politique (...) fondée sur une collaboration entre les migrants, leurs organisations et leurs partenaires, publics et privés, à la fois dans les pays d'origine et dans les pays d'accueil (...) considérant [qu'il] s'inscrit dans le cadre global des discussions liées à l'intégration, aux migrations et au développement”*. Les conclusions du forum mondial sur les migrations et le développement, qui s'est tenu en Belgique en 2007 (CNCD, 2008), soulignent que le co-développement tente de combiner une approche triplement gagnante : diminuer les flux migratoires irréguliers, favoriser les migrations circulaires et soutenir les initiatives de développement portées par les migrants.

En Belgique, le co-développement fut introduit initialement comme une politique d'aide au retour à la suite d'un fait divers tragique relatif à une expulsion forcée. Il répondit également à la montée en puissance de la problématique « migrations » (vision sécuritaire et ensuite intégrée) et à l'appropriation du modèle qui se développait au niveau international. Dans un premier temps (1997), les OSIM belges ont été invitées par l'administration à participer à un programme d'aide au retour. Suite à leur refus, une ligne de financement pour la réalisation de projets de développement au Sud a été mise en place, une ligne qui n'a servi

<sup>24</sup> Dans CNCD, 2011

à financer finalement que deux OSIM qui réussirent à être agréées<sup>25</sup>. Leur insertion dans la coopération belge au développement est le fruit d'une volonté politique forte. Il s'agissait non seulement d'explorer le potentiel de cette modalité de collaboration avec les migrants présents en Belgique mais aussi, selon l'un de ses principaux instigateurs, d'explorer de nouvelles modalités de coopération au développement pouvant éventuellement faire évoluer toute la coopération non gouvernementale pour en déplacer le centre de gravité plus vers le Sud.

La détermination par le haut de ce qu'est substantivement le co-développement et de comment le mettre en place a fortement bousculé le secteur, certaines organisations étant désireuses de jouer le jeu de la professionnalisation et de l'institutionnalisation et d'autres plus jalouses de leur indépendance.

Les OSIM étaient, elles, demandeuses : de nouer des partenariats directs en matière de coopération-développement avec les organisations de la société civile et les pouvoirs publics ; d'une reconnaissance officielle ; de l'établissement d'espaces de concertation ; ainsi que d'une aide en renforcement des capacités (autonomisation en ingénierie de projets) et au niveau de la mise en réseaux.

De leur côté, les ONG ont investi le co-développement avec leur propre agenda et leur travail de plaidoyer. Les différences d'approche entre OSIM et ONG se sont cristallisées au sein de la plateforme (devenue groupe de travail) 'Migration et Développement' du CNCD. Initialement centré sur la collaboration entre ONG, associations de migrants et acteur public ou privé de la coopération, ce groupe a peu à peu délaissé le suivi et l'accompagnement des OSIM au profit d'un engagement sur les politiques migratoires européennes et d'autres questions relatives au plaidoyer et à la cohérence des politiques en faveur du développement. Si bien qu'aucune OSIM n'est encore activement présente dans ce groupe.

Ici, on assigne aux IPSI/OSIM un rôle dans le plaidoyer alors que celles-ci veulent agir sur le terrain, et on utilise les OSIM ou les IPSI comme relais vers la citoyenneté au Nord et d'autres horizons imaginés non pas par mais pour les IPSI/OSIM.

*« Parce qu'en effet, tous les gens du plaidoyer ici [dans la coordination 11.11.11.], ils s'occupent de la dimension théorique de 'Migration et Développement' et tout ça, alors que tous ces groupes,*

*ils viennent plutôt chez nous et ont des questions concrètes et disent "aidez-nous avec notre projet" » (observateur privilégié des IPSI/OSIM).*

Enfin, une posture assez fréquente que nous avons rencontrée de la part de certains acteurs plus établis (bailleur, ONG mais aussi acteurs intermédiaires et d'encadrement des IPSI/OSIM) est celle qui consiste à valoriser les IPSI/OSIM, à souligner leur plus-value, selon certains critères qui ne correspondent pas à la perception que ces acteurs informels ont d'eux-mêmes.

La légitimation possible des OSIM de la part des bailleurs et des ONG du fait, pour les premiers, de leurs atouts en termes du capital social, culturel et politique pour réaliser le développement – rôle de médiateur et double appartenance entre autres – et, pour les secondes, de leur rôle de sensibilisation sur la thématique de la migration et du développement dans les pays du Sud a ainsi été quasi balayée du fait qu'elles revendiquent des attentes divergentes, axées sur le faire.

On observe ici une forme d'« instrumentalisation bienveillante » propre aux OSIM d'une « économie politique du développement » très normative dont elles sont paradoxalement relativement exclues, du fait de leurs attentes divergentes.

**L'évolution même des ONG les rend actrices du procès en illégitimité à l'égard de leurs pairs, les OSIM et IPSI.**

#### Décrypter les critiques en légitimité faites à l'endroit des OSC nous permet de voir que :

- elles s'inscrivent dans un processus historique d'évolution de la nature et du poids des acteurs politiques où les OSC ne sont plus dehors mais dedans, prise dans un écosystème, une économie politique du développement, dont elles sont co-productrices ;
- elles traduisent le tournant gestionnaire pris par le secteur public, en application du « nouveau management public » qui s'applique, par voie de conséquence, aux bénéficiaires des subsides publics ;
- elles traduisent l'affaiblissement des corps intermédiaires pris dans un processus de convergence des acteurs ;
- elles montrent la prépondérance de la légitimité normative dans les processus de légitimation des OSC par leurs interlocuteurs ;

→

<sup>25</sup> Seule une des deux OSIM qui avait eu accès à la ligne de financement spécifique migration-développement a été accréditée suite au screening de 2015-2016. Sans ligne spécifique de financement et avec une seule organisation encore présente dans la coopération au développement, on peut estimer que l'ouverture de la DGD envers les OSIM est actuellement finie.

- elles soulignent la charge réelle ou symbolique dévolue par le secteur public ou l'opinion dans laquelle les organisations ne se reconnaissent pas forcément.

Ce qui nous semble important de remarquer n'est pas la présence ou la pertinence d'un élément ou l'autre dans ce discours normatif sur la coopération au développement. Il s'agit plutôt de comprendre comment ce discours forme un tout, procède à une sélection entre ce qui est légitime et ce qui ne l'est pas, et s'articule avec une pratique institutionnalisée de la coopération au développement à travers son opérationnalisation en termes de normes légales et opératives (agrément/accréditation, notes stratégiques, ...).

Elles permettent d'interroger les évolutions de l'environnement dans lequel les OSC s'inscrivent et de les interpeller dans leur capacité à les anticiper, s'y adapter et continuer à être innovantes mais surtout à gérer la tension dialectique entre vouloir participer activement de la co-production d'une politique (et de ses dispositifs) tout en gardant son indépendance, participer sans être instrumentalisé dans un contexte de fait déséquilibré entre un bailleur et son bénéficiaire.

Pour contribuer au décryptage des enjeux entourant la légitimation des OSC, il nous apparaît ici important de faire un détour par les concepts théoriques qui entourent la notion de légitimité, de voir comment cette notion a été travaillée par les sociologues, juristes, politologues, etc.

### 3. Cadres analytiques théoriques de la notion de légitimité

#### 3.1 Définitions et liens entre les concepts

##### 3.1.1 Une légitimité politique et légale en évolution

Dans son acception la plus courante, la légitimité renvoie au domaine politique et à l'exercice du pouvoir.

- **La légitimité politique classique et ses évolutions**

La notion de légitimité est centrale dans la réflexion politique classique ; elle indique un exercice du pouvoir justifié intérieurement, c'est-à-dire pourvu d'autorité. Bien qu'à l'époque actuelle nous assimilions généralement la légitimité au modèle de démocratie

représentative et à l'Etat de droit incluant la séparation des pouvoirs, toute forme d'exercice du pouvoir distingue ce qui est légitime de ce qui ne l'est pas. Dans cette conception restreinte de la légitimité, le cadre normatif et procédural émis par le pouvoir politique permet à certains acteurs d'être considérés comme légitimes. Au gré de la complexification des systèmes politiques et sociaux, la notion de légitimité a progressivement dépassé le seul cadre de l'acteur souverain qui exerce directement le pouvoir dont il est détenteur, pour inclure d'autres acteurs et d'autres logiques de légitimation.

A l'image des bureaucraties modernes<sup>26</sup> étudiées par Max Weber, l'instauration de l'Etat moderne a érigé l'efficacité et la rationalité comme des critères de légitimité pour certains acteurs publics exerçant des pouvoirs délégués. Bien que le cadre de légitimation politique tende à ancrer et à stabiliser un système social hiérarchisé, il demeure fluctuant ; actuellement, des modèles alternatifs de légitimation de l'action publique émergent et intègrent une grande variété d'acteurs.

- **Au-delà de la démocratie représentative**

La démocratie représentative et libérale est aujourd'hui remise en question, en raison de son inadéquation pour répondre aux défis d'une société en évolution constante, de la dissolution partielle de l'Etat-nation comme acteur central du système politique<sup>27</sup>, de l'action décidée de certaines organisations de la société civile à revendiquer un rôle dans le gouvernement de la cité<sup>28</sup>, mais aussi de la mise en doute des principaux axiomes qui la soutiennent (notamment l'équivalence entre résultat électoral et volonté générale, l'équivalence entre l'ensemble des électeurs et le peuple, l'existence d'une continuité entre les élections et l'activité gouvernementale)<sup>29</sup>. Des appels se font entendre pour élaborer des modèles politiques, et donc des formes de légitimation de l'action publique, qui dépassent le seuil de la démocratie représentative et libérale<sup>30</sup>. L'instauration d'une certaine démocratie participative, d'une démocratie délibérative ou encore le renforcement de contre-pouvoirs indépendants sont les principales pistes avancées, qui impliquent des rôles nouveaux pour les acteurs de la société civile. On assiste ainsi à un élargissement progressif des acteurs légitimes dans la gouvernance, ainsi qu'à l'apparition de nouvelles rationalités de légitimation.

<sup>26</sup> Économie et société, tome 1 : Les catégories de la sociologie (1re édition, en allemand, 1921); dernière édition : Pocket 2003

<sup>27</sup> Ossewaarde et al., 2008 ; Perroulaz, 2004

<sup>28</sup> Atack , 1999

<sup>29</sup> Rosanvallon, 2008

<sup>30</sup> Baur, 2011 ; Shrader et Denksus, 2010

Dans ces modèles politiques alternatifs qui cherchent à réformer le système démocratique représentatif et libéral, la légitimité peut néanmoins continuer à être considérée comme un ensemble de conditions à remplir pour assumer de manière « juste » le rôle attribué à chaque typologie d'acteur : **c'est ce que nous nommons la posture normative, une posture proche de la conception classique de la légitimité politique.**

- **De la légitimité de l'acteur à la légitimité d'un système**

En considérant les multiples articulations dans lesquelles les OSC s'inscrivent, en se penchant sur le réseau d'acteurs que les OSC structurent et nouent et sur ce que ces réseaux produisent (ce qui pose en définitive la question de leur contribution à la légitimité du politique et de l'arène politique internationale)<sup>31</sup>, il est possible d'imaginer d'autres formes de légitimation que celles formulées comme requis vis-à-vis d'un acteur donné. Une OSC pourrait ainsi être considérée comme légitime car elle enrichit le travail et le fonctionnement d'un réseau d'acteurs impliqué dans la prise de décision publique<sup>32</sup>. En ce sens, un certain nombre d'Initiatives Populaires de Solidarité Internationale<sup>33</sup> (IPSI) peuvent être considérées comme légitimes, car jouant un « rôle démocratisateur » de la coopération-développement, en ouvrant ce domaine à des publics qui ne se retrouvent pas forcément dans des formes plus conventionnelles et normées de solidarité internationale. Ainsi, **sans évacuer complètement la question de la légitimité politique des OSC en tant qu'acteur, nous considérons que questionner cette légitimité n'a de sens que si la réflexion porte également sur l'amélioration du fonctionnement du système politique dans son ensemble et sur l'approfondissement d'une société démocratique, un défi dans lequel les ONG ont un rôle certain à jouer.**

Cette approche par le politique aborde la légitimité non pas vraiment des organisations prises individuellement mais des organisations en tant que secteur et interroge la notion de représentativité appliquée au monde des ONG.

### **3.1.2 La légitimité comme concept politique et sociologique**

**Face à, ou à côté de, la légitimité d'ordre politique, devenue essentiellement normative, on peut mettre**

**en valeur une approche sociologique de la légitimité, prenant en compte le rôle déterminant ici de ce que l'on appelle les « audiences légitimantes » (les différents groupes qui octroient de la légitimité aux OSC), ainsi que les contextes spécifiques aux différents acteurs.** Ce choix implique de privilégier les processus de légitimation, et donc l'aspect dynamique de la notion, au détriment d'une légitimité idéalisée, statique et peu contextualisée. Il permet de contrebalancer l'emphase généralement placée sur la conception normative et technique de la légitimité promue par les bailleurs (déclinée surtout en termes de redevabilité, performance et représentativité)<sup>34</sup>, qui n'interroge ni le pour qui, pourquoi et comment être légitime, ni la nature de construction sociale, l'aspect multifacette et les effets des environnements organisationnels et des modèles de pensée dominants sur les modèles de légitimité<sup>35</sup>. Adopter une conception politique ET sociologique de la légitimité et en suivre les conséquences jusqu'au bout consiste de fait à adopter une vision large du concept et à ne pas dissocier la question de la légitimité normative de la question de la gestion effective des organisations dans leurs environnements propres<sup>36</sup>.

### **3.1.3 Une légitimité qui lie contexte légitimant et audiences spécifiques**

Dans cette approche sociologique, les acteurs sont les détenteurs et les promoteurs d'un système de valeurs par lequel ils accordent leur légitimité. **Ce système de valeurs est relatif à chaque groupe d'acteurs susceptible d'accorder une légitimité à un autre acteur.**

Ainsi, selon Max Weber, la vérité de la légitimité ne se trouve pas du côté du philosophe (de nos jours nous dirions plutôt du politologue ou du juriste), mais bien du côté du citoyen. Le caractère effectif d'un certain type de légitimité se fonde sur des interactions sociales concrètes, et non dans sa seule construction en termes de respect de règles et de procédures : être légitime doit se concevoir comme l'état provisoire d'un processus continuellement renouvelé.

On peut donc approcher la question de la légitimité par le droit, la morale ou le respect de procédures mais aussi par la sociologie, par les normes qui déterminent un certain domaine d'activité, mais aussi par les perceptions de ces activités par les différents

<sup>31</sup> Collingwood, 2006

<sup>32</sup> Van Rooy, 2004, dans Halpin and Mcclaverty, 2010

<sup>33</sup> Pirote, 2013

<sup>34</sup> Ossewaarde et al., 2008

<sup>35</sup> Lister, 2003

<sup>36</sup> Niggli et Rothenbühler, 2004

acteurs parties-prenantes. Les quelques éléments de définitions de la légitimité présentés ci-après mettent en avant l'équilibre fluctuant entre approche normative et perceptions des acteurs impliqués.

Du point de vue des références, Edwards<sup>37</sup>, dans une définition élaborée spécifiquement dans le cadre du secteur de la coopération-développement, combine une attention pour les requis normatifs et une reconnaissance de la construction sociale de la légitimité des OSC : « *Having the right to be and do something in society – a sense that an organization is lawful, proper, admissible and justified in doing what it does, and saying what it says, and that it continues to enjoy the support of an identifiable constituency.* »<sup>38</sup>

Suchman<sup>39</sup> souligne plus fortement l'aspect relatif et situé de la légitimité, en mettant l'accent sur les situations concrètes des différents acteurs. Pour lui, **l'acteur central de la légitimité n'est plus l'acteur légitimé, mais l'acteur légitimant, ainsi que le contexte de légitimation** : « *Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, value, beliefs and definitions.* »<sup>40</sup>

La différence entre les approches normative et sociologique, bien qu'elle ait des implications en termes analytiques, ne doit pas être exagérée. Elle réside principalement dans l'objectif poursuivi : **l'approche plus normative cherche à établir des modèles, des bonnes pratiques et à réguler un secteur ; l'approche sociologique, plus descriptive, tente quant à elle de souligner les spécificités et les pratiques concrètes des différents acteurs.**

### Deux approches de la légitimité

La revue de la littérature sur les études et recherches sur le thème de la légitimité des OSC nous permet donc d'identifier deux approches principales : une approche normative de la légitimité s'appuyant sur des aspects politiques ou légaux et une approche sociologique (plus descriptive et pragmatique) s'appuyant sur les acteurs et contextes de légitimation. →

#### • Approche normative de la légitimité

Dans cette approche portée par des politologues et des juristes<sup>1</sup>, c'est la légitimité du secteur plus que des organisations individuelles qui est étudiée, sous l'angle des notions de transparence, redevabilité, incitation à la participation (comme alternative à la représentativité), inscription de l'action dans le droit international ou modalités d'institutionnalisation des rapports entre ONG internationales et système Onusien. Il s'agit ici plutôt de diriger l'attention vers des questions systémiques liées le plus souvent à l'évolution du politique.

#### • Approche descriptive de la légitimité

Portées par des sociologues, politologues institutionnalistes et chercheurs en science de gestion<sup>2</sup>, elle se centre davantage sur les acteurs individuels tout en mettant en évidence la pluralité des contextes de légitimation et les luttes qui peuvent exister entre différents modèles.

Il s'agit ici de décrire et de comprendre la construction de profils de légitimité de ces acteurs dans la pratique. Les liens et échanges entre organisations et parties prenantes, la création d'un sentiment d'appartenance et d'un cadre conceptuel partagé ou encore de phénomène de structuration des organisations sont des thèmes privilégiés de cette approche. Certains auteurs<sup>3</sup> vont alors jusqu'à considérer la légitimité comme une ressource stratégique.

C'est le point de vue et les spécificités des acteurs qui sont mis en avant ainsi que les nombreux dilemmes et contradictions qui jalonnent le trajet des organisations.

#### On retiendra que :

- La légitimité s'appuie sur des valeurs transcendantes reconnues par un nombre suffisant de personnes pour agir au nom de façon efficace au nom de ces valeurs.
- La légitimation consiste à faire apparaître une institution/une organisation ou une personne comme légitime, à travers des pratiques symboliques et discursives

<sup>1</sup> Steffek et Hahn, 2010 ; Atack, 1999 ; Beisheim et Dingwerth, 2010

<sup>2</sup> Lister, 2003 ; Suchman, 1995 ; Ossewaarde et al., 2008

<sup>3</sup> Couprie, 2012 ; Suchman, 1995

<sup>37</sup> Edwards, 1999, p. 258

<sup>38</sup> Avoir le droit d'être et de faire quelque chose dans la société – un sentiment qu'une organisation est licite, adéquate, acceptable et justifiée dans ce qu'elle fait et dans ce qu'elle dit – et de continuer à bénéficier de l'appui d'une base identifiable.

<sup>39</sup> Suchman, 1995, p. 574.

<sup>40</sup> La légitimité est une perception ou une présomption généralisée selon laquelle les actions d'une organisation sont considérées comme bénéfiques, adéquates ou appropriées par rapport à un certain système de normes, de valeurs, de croyances et de définitions construit socialement.

### 3.2 La légitimité appliquée aux Organisations de la Société Civile, état des lieux du débat

#### 3.2.1 La légitimité des Organisations de la Société Civile : entre approche normative impulsée par les bailleurs et revendication d'une grande diversité

L'approche normative dominante établit de manière assez abstraite les conditions de légitimité des OSC (valeurs, résultats, représentativité, qualité des procédures internes, redevabilité externe et transparence). La question est donc abordée selon une perspective avant tout technique et gestionnaire. Face à cette posture incarnée par les bailleurs de fonds et déteignant sur le débat public, on observe un positionnement tactique de certaines ONG qui conçoivent leur légitimité à travers le prisme de leurs spécificités, sans nécessairement développer une vision systématique. La position de ces acteurs sur leur propre légitimité est de fait assez réactive et défensive. Ce type de posture n'empêche pas les organisations de s'adapter au cadre normatif du secteur, même si cela n'est pas toujours considéré comme un élément de leur profil de légitimité.

- **Le poids du contexte sectoriel et institutionnel sur le profil de légitimité des OSC**

Il n'est pas possible d'aborder la question de la légitimité des OSC sans se pencher sur l'architecture de l'Aide Publique au Développement et sur les rapports de dépendance entre OSC et bailleurs publics. En effet, la limite entre une organisation et son environnement est poreuse car le contexte discursif, normatif et cognitif (entendu ici comme la perception de ce qui est bon ou normal) contraint mais rend également possible l'action et l'existence d'une organisation<sup>41</sup>.

Il est courant de considérer l'Aide Publique au Développement comme un « donor driven system », un système qui articule flux financiers, flux d'informations, modalités d'intervention et de gestion selon une logique qui correspond principalement aux bailleurs de fonds, qui déterminent en grande partie les cadres normatifs et procéduraux. Cet environnement institutionnel très normé influe grandement sur la sélection de profils professionnels, de savoirs, d'identités et de formes d'organisation. Il détermine également dans bien des cas le choix de terrains et de thématiques d'intervention.

Cet effet structurant des bailleurs de fonds se matérialise principalement à travers la détermination du financement public. Devant répondre aux exigences

de ces bailleurs pour assurer leur survie financière, les stratégies de légitimation des OSC tendent dès lors à s'inscrire en premier lieu dans ce cadre. Le système de financement public de la coopération-développement considère ainsi les acteurs du développement comme des exécutants de projets et de programmes subventionnés, ce qui a pour effet de faire glisser le débat sur leur légitimité vers des questions techniques et gestionnaires, au détriment de conceptions plus politiques ou adaptées aux situations concrètes des différentes organisations.

On peut soutenir que le système de financement de l'Aide Publique au Développement représente un des sous-systèmes dans lequel se définit le profil de légitimité des OSC, un sous-système qui discipline fortement d'autres aspects du profil de légitimité de ces organisations, dont les liens envers les autres audiences (grand public, partenaires, bénéficiaires), car touchant à la question centrale du financement.

- **La coopération-développement comme secteur sujet au débat public**

Le secteur de la coopération-développement est dépendant de l'opinion publique tant pour le soutien de celle-ci à la politique de coopération-développement dans son ensemble que pour le soutien direct de donateurs privés ou de bénévoles aux organisations individuelles. Cette forte exposition publique et le caractère controversé de ce secteur - car impliqué dans des débats plus larges sur la gouvernance, la nature des relations à établir avec les pays du Sud, etc.- a des implications importantes en termes de construction de profil de légitimité.

En premier lieu l'opinion publique, ou en tout cas une partie de celle-ci, représente dans bien des cas **une audience légitimante assez importante pour les OSC**. Il peut s'agir d'une audience directe comme dans le cas d'un groupe de sympathisants ou de donateurs, ou au contraire d'une audience indirecte, censée appuyer de manière générique le secteur. De par l'aspect controversé de la coopération-développement, ce secteur a besoin d'un processus de légitimation fortement actif, une légitimité continuellement réaffirmée tant au niveau individuel que collectif. Suchman remarque que dans les univers institutionnels plus marqués par des questions morales, des efforts de légitimation plus proactifs tant au niveau individuel que collectif doivent être fournis, contrairement aux secteurs plus techniques où la légitimité pourra par exemple se fonder uniquement sur le respect des procédures et sur la qualité des résultats.

<sup>41</sup> Suchman, 1995

Les OSC sont interdépendantes en termes d'image : lorsque l'une d'elle manque à ce que l'on considère comme un devoir moral pour tout le secteur, c'est ce secteur dans son ensemble qui en pâtit. Les professionnels le confirment par ailleurs : « *il existe une interdépendance dans le secteur de la coopération. Quand il y a un problème dans une ONG, le grand public le lie à l'ensemble ; s'il y a de la corruption ou des maltraitements comme il y a eu dans certains camps humanitaires, cela détruit l'ensemble (...)* Je peux comprendre que cette interdépendance implique qu'on veuille s'assurer que son image soit bonne, tant au niveau du grand public que vis-à-vis du bailleur. » (extrait d'entretien).

Leur objet et leurs actions étant sujets à débat public, les OSC ont développé leurs pratiques discursives.

#### • **Quelle représentativité pour les ONG ?**

Dans le modèle politique qui est le nôtre, la représentativité implique une action de représentation du peuple d'un certain territoire, qui détient la souveraineté, à travers des procédures formelles comme les élections. On remarquera par exemple que la représentativité est étroitement liée à la notion de territorialité, alors que les ONG ont un rapport lâche au territoire, car elles n'exercent pas de souveraineté et ne disposent pas de juridictions. De fait, si elles s'adaptent formellement à la territorialité politique (au niveau des statuts légaux), elles n'insèrent que très rarement leurs actions dans celle-ci<sup>42</sup>.

Ce n'est pas le cas des ONG, qui représentent au mieux la volonté d'un groupe social restreint. Dès lors, comment s'assurer que les ONG s'inscrivent dans la défense de l'intérêt public et non dans la défense d'intérêts particuliers ? Appliquer telle quelle la notion de représentativité aux ONG comporte des problèmes insurmontables, bien que de nombreux acteurs associatifs entretiennent la confusion en y faisant appel<sup>43</sup>. Pourtant, la représentativité sera un critère essentiel de la légitimation d'une ONG dans son action de plaider.

Face à l'inadéquation de la notion de représentativité classique pour les ONG, certains observateurs en proposent une lecture plus souple ; d'autres préfèrent inscrire la démarche et l'action des ONG dans une

approche de droit (défense des droits de l'Homme et pratique du droit d'expression et d'association) qui fait l'économie de la référence à la représentation et utilise des arguments juridiques et non plus politiques. Ce choix concernant la question de l'adaptation du concept de représentativité revient souvent à considérer les ONG comme des acteurs qui représentent à leur manière la société civile (en s'affranchissant des codes de la représentation publique) ou comme des acteurs de solidarité insérés dans le cadre des droits humains.

**Si on retient la notion de représentation d'une partie de la société civile, c'est la base sociale de l'organisation qui sera regardée : quel est le degré de participation des membres dans les décisions? Comment peuvent-ils exercer leurs mandats<sup>44</sup>? L'insistance sur la participation de la base sociale aux activités et à la prise de décisions s'inscrit dans un axe argumentaire qui favorise la qualité des résultats de l'organisation. La transparence et la redevabilité permettent ici une sanction de la base sociale de l'ONG sur les résultats obtenus et la trajectoire de l'organisation. Il s'agit ainsi de renforcer l'aspect délibératif des décisions prises. On notera également qu'une certaine forme de représentativité peut être obtenue à travers l'établissement de partenariats et par la collaboration avec certaines institutions publiques<sup>45</sup>.**

**A l'inverse, l'approche de la légitimité par le droit inscrit l'action des ONG dans l'exercice des droits fondamentaux<sup>46</sup>. La poursuite de l'intérêt public, et donc la légitimité de l'action, n'y est pas garantie par des procédures reliant les organisations avec certaines bases sociales ou corps électoraux, mais bien par l'inscription de l'action dans certains corpus juridiques, souvent internationaux.**

Ces deux pistes d'adaptation du concept de représentativité permettent d'en considérer une conception élargie, qui dépasserait le cadre de la démocratie représentative et participerait à renforcer la démocratie. La représentation territoriale du politique qui fonctionne par agrégation et sélection des intérêts (et donc dans laquelle certaines sensibilités disparaissent car trop minoritaires) serait renforcée par une forme de représentation d'intérêts qui s'articule plus de manière affinitaire et horizontale, dépassant ainsi

<sup>42</sup> La logique territoriale de l'action de nombreuses ONG, qui est souvent sélective et favorisant des économies d'échelles et d'investissement, a d'ailleurs été fortement critiquée car elle provoque des effets souvent négatifs sur la territorialité politique et administrative (Boujrouf, 2005). Le mode d'intervention par archipel – concentration sur certains endroits à fort potentiel – pose en effet des problèmes en termes de justice et d'équilibre territorial, en plus de favoriser des dynamiques de désengagement de l'Etat.

<sup>43</sup> Niggli et Rothenbühler, 2004

<sup>44</sup> Halpin et Mclaverty, 2010

<sup>45</sup> Collingwood, 2006

<sup>46</sup> Niggli et Rothenbühler, 2004 ; Baur, 2011

les limites du découpage territorial<sup>47</sup>. Il est en effet important que des idées et des thèmes qui ne sont pas directement liés à une base sociale ou électorale précise puissent être défendus, en étant inscrits par exemple à l'agenda international, sans entrer dans la stricte arithmétique de la représentativité politique classique.

On retiendra que la représentativité est le caractère reconnu de prise en compte des caractéristiques de l'ensemble du groupe que l'on prétend représenter en en donnant une image fiable et fidèle. Elle comprend aussi intrinsèquement l'idée d'avoir obtenu l'accord pour être représenté. Faute de mandats réellement identifiables, dans le cas des ONG, cette notion est élargie à l'inscription de leur action dans un corpus juridique reconnu ou à la participation effective de sa base sociale à la prise de décision.

### 3.3 Visions de la légitimité : normative et prescriptive vs. pragmatique et descriptive.

Afin d'opérationnaliser la question, nous allons voir ici comment les différentes réflexions exposées ci-avant ont été traduites dans des modèles et cadres analytiques propres aux OSC. La majorité des auteurs considère que l'équilibre à atteindre entre les différentes sources de légitimité est dynamique, toujours précaire et que la légitimité est le résultat provisoire d'un processus parfois contradictoire, qui avance par à-coups et qui se nourrit d'un certain nombre de sources selon la nature et la mission supposée de l'organisation.

Les différentes approches présentées ci-dessous sont toutes imprégnées des visions sociologiques de la légitimité, par opposition à une vision strictement normative, et mettent donc en avant l'importance de la communication et de la redevabilité qui permettent aux organisations de maintenir des relations avec différentes audiences légitimantes. On remarque néanmoins deux groupes distincts en ce qui concerne la modélisation de la légitimité des ONG : une vision assez proche de celle des

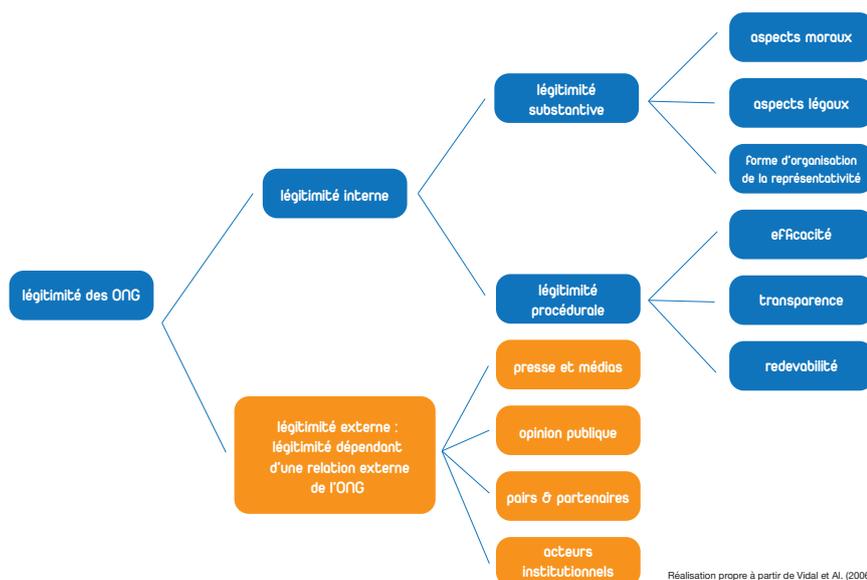
bailleurs, et une autre plus sociologique et descriptive, qui met en avant l'aspect construit et fluctuant des cadres normatifs et paradigmatiques<sup>48</sup>.

#### 3.3.1 Modèles de légitimité normative et prescriptive

Les modèles analytiques normatifs et prescriptifs de la légitimité des OSC véhiculent généralement une idée préconçue de ce qu'est une ONG (si l'on maintient l'idée que cette catégorie d'OSC est la plus visible et la plus sujette à des interrogations autour de la notion de légitimité), de ce qu'elle est censée faire et de comment elle doit opérer. Ces modèles problématisent très peu le cadre légitimant et ne prennent pas en compte les conséquences d'être dépendant d'une multitude d'audiences. En revanche, ces approches prescriptives représentent des cadres analytiques fonctionnels pour situer les différentes ONG face aux enjeux actuellement<sup>49</sup> dominants.

- **Vidal et al. (2006) proposent un modèle relativement prescriptif, à partir des résultats d'une enquête massive auprès d'OSC en Catalogne.**

Une première grande catégorisation concerne la différenciation entre légitimité interne et externe. La légitimité interne est divisée entre un versant ayant trait à l'identité de l'organisation et un autre lié aux procédures. Il est intéressant de relever que les auteurs ont considéré la question de la représentativité et de l'efficacité comme un aspect interne, ne



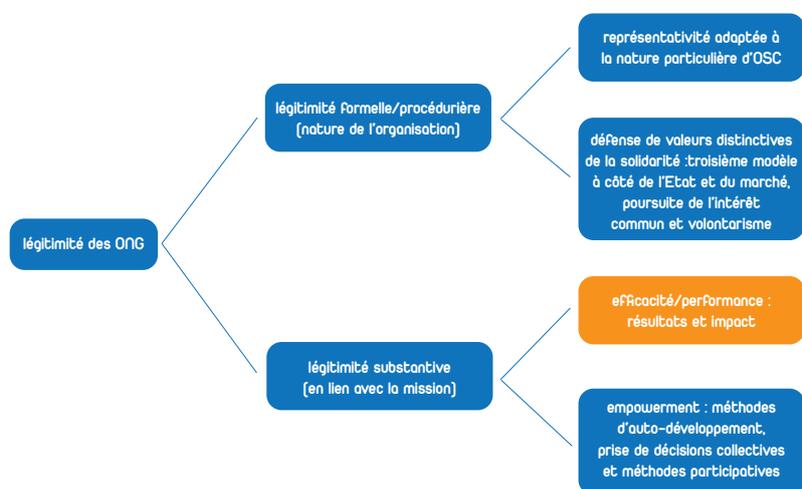
<sup>47</sup> Steffek et al., 2010

<sup>48</sup> Baur, 2011

<sup>49</sup> Code couleur : bleu, tendance normative ; rouge, vision sociologique ; orange, à cheval sur les deux aspects.

dépendant pas fortement de la perception d'autres acteurs mais s'intégrant dans une modalité d'action qu'il s'agit de suivre. Bien qu'une forme de légitimité externe soit explicitement reconnue, celle-ci se cantonne à la question de la gestion de l'image et des relations externes et n'inclut pas le « core business » des organisations, qui est maintenu dans les formes procédurales et substantives de légitimité.

- **Atack (1999) propose de concevoir la légitimité des ONG sous forme d'identité (que l'auteur nomme légitimité formelle/procédurière) et sous forme d'action (légitimité substantive).**



plus ouvertes et plus centrées sur la reconnaissance sociale externe et l'octroi de légitimité. Dans ces modèles, les trois formes de légitimité les plus reprises sont : la légitimité pragmatique, la légitimité morale et la légitimité cognitive<sup>51</sup>.

- **La légitimité pragmatique est le résultat des évaluations des audiences légitimantes en fonction de leurs intérêts propres ; elle implique une forme de calculs intéressés de leur part.** Concrètement, pour une OSC de coopération-développement, gagner de la légitimité pragmatique consiste donc à tisser des liens de partenariat et des liens avec des publics cibles qui permettent à ceux-ci de trouver un avantage concret. Il s'agit par exemple de répondre à des besoins déjà identifiés, ou de coopter des groupes préexistants comme groupes partie-prenante de l'organisation, qui peut pour cela chercher une niche thématique ou d'activité, ou la façonner à travers une politique de communication. Ce type de stratégie fait écho au travail de fidélisation d'une base sociale et de sympathisants, ainsi qu'au développement de relations partenariales spécifiques.

Ce modèle choisit d'appréhender les ONG à travers le paradigme de solidarité qui leur serait propre et qui établit toute une série de requis en terme d'identité et d'actions.

Dans ces deux exemples, on retrouve un modèle d'ONG impliquant des critères de légitimité qui sont hors de portée de l'appréciation des différentes audiences. Ceux-ci se déclinent souvent en valeurs, en procédures et formes spécifiques de structures internes et en degré d'efficacité et de performance.

### 3.3.2 Modèles de légitimité pragmatique et descriptive

Face aux modèles à tendance normative, on retrouve des tentatives de modélisation du profil des ONG<sup>50</sup>

- **La légitimité morale résulte de l'évaluation de la bienséance morale ou du bien-fondé général d'une organisation et de ses activités.** Il ne s'agit plus d'une évaluation de la part des audiences légitimantes selon un intérêt propre et situé, mais selon l'idée que celles-ci se font du bien commun. La légitimité morale peut donc se définir comme la recherche d'une certaine convergence entre les valeurs de l'organisation et les valeurs dominantes de la société<sup>52</sup>. Ce type de légitimité s'acquiert et se renforce en défendant la désirabilité générale de valeurs et de modèles, en démontrant des résultats positifs pour la collectivité et en plaçant l'action dans des structures qui ont fait leurs preuves. C'est dans cette stratégie de légitimation plutôt adaptative qu'on peut situer l'agenda du développement et les différents paradigmes de développement

<sup>50</sup> Ces approches plus descriptives se destinent plus génériquement à des acteurs sociaux. Elles ne véhiculent pas d'image a priori des ONG ou d'une « bonne ONG ».

<sup>51</sup> Couprie, 2012 ; Suchman, 1995 ; Lister, 2003 et Evrard, 2013

<sup>52</sup> Evrard, 2013

défendus (la souveraineté alimentaire, le développement durable et autres), l'agenda de qualité (défense de certaines modalités d'intervention) et les dynamiques d'institutionnalisation et de labellisation. Au niveau des ONG, ce travail est présent dans tout ce qui concerne le travail de recherche, de sensibilisation et de plaidoyer.

- **La légitimité cognitive n'implique pas un jugement de valeur, mais un jugement sur la « normalité » de l'acteur et de son action.** Il s'agit de démontrer et de faire percevoir l'adéquation entre le projet et l'action de l'ONG, et donc la conformité entre les pratiques de l'organisation et les modèles cognitifs de la société, afin de faire paraître ces pratiques comme allant de soi. Il peut s'agir par exemple de l'aspect naturel de l'implication d'ONG de coopération-développement dans le développement communautaire. Il est extrêmement difficile de jouer sur cet aspect, car il implique ce qui est implicite et « normal », ce qui induit pour une organisation de s'adapter au cadre de compréhensibilité général à travers l'insertion dans des standards préexistants. Il s'agit d'un travail de longue haleine qui, progressivement, permet l'entrée dans le débat public de nouvelles idées et manières de percevoir les choses. Bien que ce travail soit présent dans le quotidien de certaines ONG, il est difficile à isoler en tant que tel.

intérêts propres, ou de la présence de contextes discursifs (débat d'idées) plus larges et plus diffus. Certaines activités s'appuient plus fortement sur la légitimité pragmatique (l'aide humanitaire) quand d'autres s'inscrivent de manière plus prononcée dans la légitimité morale (l'éducation au développement) ; quoiqu'il en soit, ces trois types de légitimité jouent continuellement un rôle dans tout processus de légitimation.

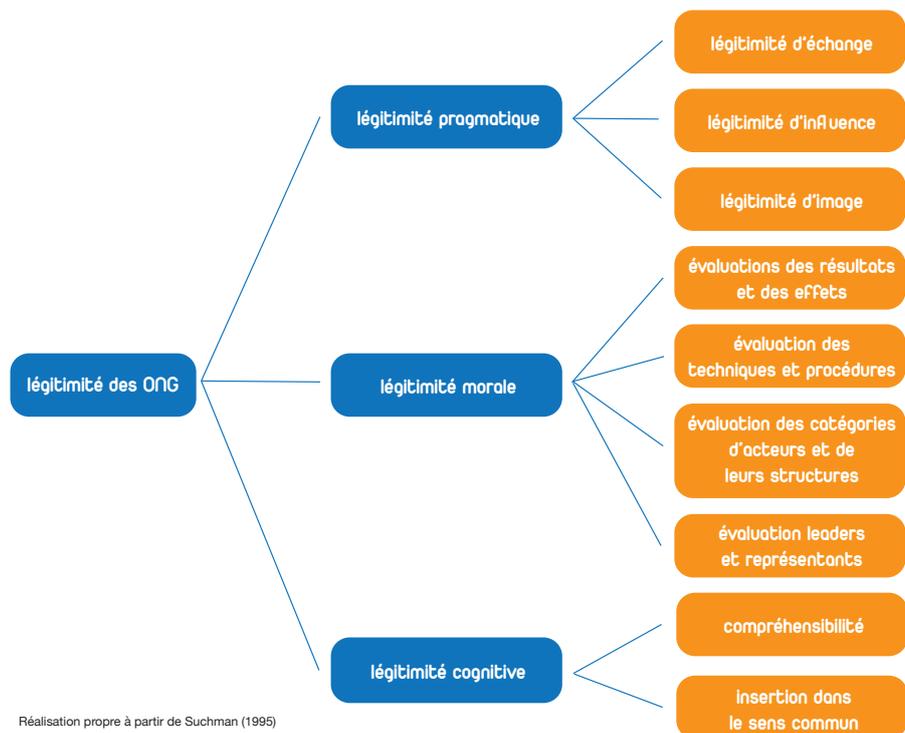
Cette modélisation présente des exemples de stratégies adoptées par les organisations pour chacune des trois sources de légitimité.

Au sein de la légitimité pragmatique, Suchman identifie :

- **La légitimité d'échange** – celle qui résulte d'un échange considéré comme bénéfique entre organisation et audiences légitimantes ;
- **La légitimité d'influence**, qui est le résultat d'une appréciation positive d'une organisation par une de ses audiences participant à la prise de décision ;
- **La légitimité d'image**, qui est octroyée par une audience parce que celle-ci y gagne en termes d'image et de réputation.

Voici maintenant deux exemples de modélisation faisant appel à ces trois formes de légitimité.

- **Suchman (1995)** indique que la différence entre les sources de légitimité n'est pas toujours facile à déterminer et qu'il s'agit avant tout de gradations n'impliquant pas de différences essentielles, tout processus de légitimation combinant de manière complexe les trois sources définies ci-dessus. L'inscription principale d'un processus de légitimation dans l'une ou l'autre source dépend de la participation d'audiences légitimantes bien définies et avec des



Au sein de la **légitimité morale**, on retrouve :

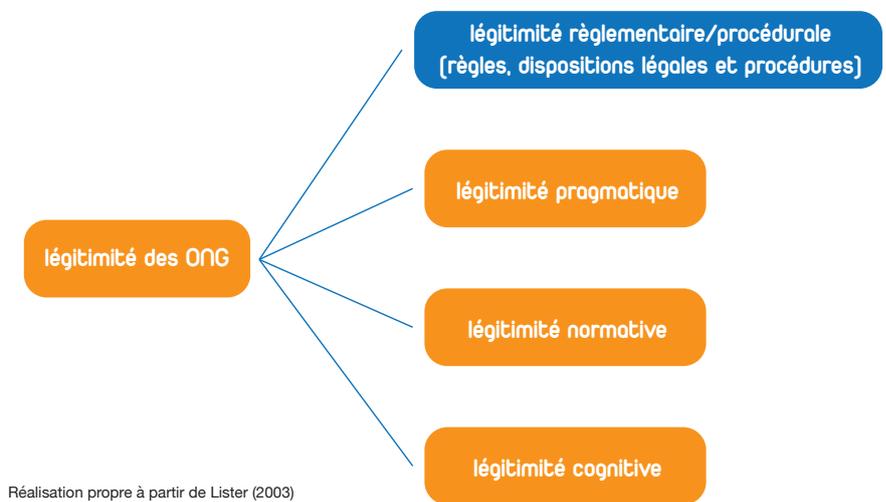
- **Les évaluations des résultats et effets/conséquences** par certaines audiences légitimantes et qui s'inscrivent dans la défense du bien-fondé moral. Ces évaluations de conséquences sont abordées sous la loupe sociologique et échappent donc au domaine de la pure objectivité car « les propriétés techniques des résultats sont définies socialement et n'existent pas dans un sens concret qui leur permet d'être découvert empiriquement<sup>53</sup>». En d'autres termes, les résultats sont sujets à des variations d'appréciation selon les audiences légitimantes.
- **L'évaluation des techniques et procédures**, considérées par certaines audiences comme garantes du bien-fondé d'une organisation et de son action. Il s'agit de distinguer les bonnes et les mauvaises pratiques, à travers le recours à des arguments de scientificité ou d'autres tels que l'aspect participatif et l'inscription dans un cadre moral ou politique donné. Suchman indique que la légitimité procédurière recouvre d'autant plus d'importance que les évaluations de résultats sont difficiles et complexes.
- **L'évaluation des catégories d'acteurs et de leur structuration** par certaines audiences comme forme de légitimité morale, car garantissant la capacité d'assumer un certain rôle. L'articulation avec une base sociale et la présence d'un département qualité indépendant sont des exemples de cette légitimité morale octroyée sur base de la structure d'une organisation. Proche de la légitimité centrée sur les techniques et procédures, elle implique néanmoins un cadre temporel plus long.
- **L'évaluation des leaders et représentants**, ce qui revient à la légitimité morale d'une organisation provenant du charisme ou de l'aura de certaines personnes très visibles. Il s'agit d'une forme de légitimité propre à une personne et donc, par définition, relativement transitoire.

Au sein de la **légitimité cognitive**, Suchman décrit :

- Le fait de rendre compréhensible un certain modèle, c'est-à-dire la réalisation d'un cadre narratif ou d'un modèle culturel fournissant des explications plausibles sur la nature et l'action d'une organisation ;
- L'inscription dans le sens commun, c'est-à-dire l'adaptation à des systèmes de croyance plus larges, sur lesquels il est difficile d'avoir une prise directe.

Ce modèle en trois parties de légitimité, qui reconnaît le rôle crucial des audiences légitimantes et des contextes variés de légitimité, est un modèle ouvert, qui s'adapte particulièrement à la question de la légitimité des ONG ; il représente un contreponds intéressant aux tendances normatives du secteur.

- **Lister (2003)** reprend ce même modèle tripartite, en y ajoutant une source fondamentale et autonome de légitimité, la légitimité réglementaire, qui sort du cadre de l'évaluation des parties prenantes et s'inscrit dans le cadre de la norme légale et procédurale des bailleurs et du politique.



Le choix opéré par Lister semble cohérent avec l'application du modèle de légitimité de Suchman au domaine de la coopération-développement, un secteur discipliné par les bailleurs de fonds.

<sup>53</sup> Suchman, 1995 - p. 580

### 3.4 Les notions à retenir : audiences et contextes légitimants, processus de légitimation, pluralité, relativité, dynamisme et contradictions.

Afin d'opérationnaliser la conception sociologique de la légitimité que nous avons dégagée et que nous souhaitons privilégier dans le cas des OSC, nous proposons de retenir quelques points de repère pour la construction d'une grille de lecture utile aux acteurs.

- **La légitimité est accordée par des audiences légitimantes via leurs systèmes de valeurs**  
La légitimité s'appuie sur les valeurs transcendantes de vie sociale reconnues par un nombre suffisant de personnes pour agir de façon efficace au nom de ces valeurs.
- **La légitimité s'accorde dans des contextes et selon des processus précis et évolutifs**  
Par exemple, la légitimité accordée par les pouvoirs publics fera appel à des procédures normatives susceptibles d'évoluer en fonction de la couleur politique des élus ou du contexte historique.
- **La légitimité est plurielle**  
Etant donné les multiples parties prenantes (ou « audiences légitimantes ») envers lesquelles une organisation se doit d'être légitime, on peut considérer que cette légitimité est plurielle. Chaque OSC doit articuler différentes relations envers une multiplicité de parties prenantes, chacune d'elles impliquant ensuite une forme de légitimation spécifique.

L'aspect pluriel de la légitimité d'une organisation de coopération-développement est lié à la multiplicité des liens de redevabilité envers différents publics (bailleurs, bénéficiaires, partenaires locaux, donateurs privés, bénévoles, etc.). Ces liens de redevabilité ne répondent pas tous à la même logique et ne s'insèrent pas dans un unique cadre de légitimation.

- **La légitimité est relationnelle et relative**  
La légitimité présente un caractère relationnel et relatif car elle est fortement dépendante d'une situation concrète. Il n'y a pas un unique modèle de légitimité mais bien des assemblages plus ou moins réussis, qui se doivent de faire correspondre la complexité de l'organisation et celle des environnements dans lesquels elle évolue.

Chaque ONG tisse des liens avec différents publics à travers le recours à un réseau international, à des contacts militants ou encore à des contacts personnels privilégiés. Les parties prenantes ainsi que le type de relations mises en place dépendront en grande partie de la mission et de la vision des organisations. Par exemple, étant donné la différence du type de relations établies par des ONG humanitaires et des ONG impliquées dans des processus de développement, leurs profils de légitimité ne seront pas identiques.

- **Les processus de légitimation sont dynamiques et contradictoires**

Le profil de légitimité d'une organisation, c'est-à-dire la modélisation de ses sources, audiences ou contextes de légitimation, est en perpétuelle évolution et peut subir des contradictions, dues aux sollicitations multiples des audiences légitimantes, à sa structure propre, mais aussi à la complexité et parfois à l'incohérence des contextes institutionnels. Dans une étude de 2008 sur la question de la légitimité des OSC en Belgique, Denis Dubuisson soulignait que les valeurs défendues, le respect des cadres normatifs, l'expertise propre et les performances d'une organisation – éléments considérés comme autant de sources capitales de légitimité – rentrent souvent en compétition les uns avec les autres, créant de véritables tensions. Le processus de légitimation est donc dynamique, continu et évolutif et fait face à des tensions inhérentes à la vie des organisations.

Une contradiction fortement commentée au sein du secteur de la coopération au développement est celle qui existe entre, d'un côté, le cadre stratégique des organisations et des bailleurs, qui mettent généralement l'accent sur des notions telles que le renforcement de capacités des partenaires et l'autonomisation des bénéficiaires, et, de l'autre, les attentes d'une partie importante des donateurs privés, qui souhaitent insérer leur apport dans le cadre plus traditionnel de l'aide conçu comme un don ou un transfert.

### 3.2.2 La co-implication de pratiques discursives et non discursives

Les auteurs ayant travaillé sur la question de la légitimité ont mis en avant différents moyens (discursifs ou non) pour être considéré comme légitimes : la familiarisation, l'action de rendre traditionnel, le prestige charismatique et l'insistance sur l'inscription dans le domaine de la légalité et de la rationalité. Actuellement, les modalités de légitimation les plus

courantes dans le secteur de la coopération-développement sont la rationalisation et l'insistance sur l'inscription légale<sup>54</sup>. Contrastant avec cette tendance à vouloir normer la légitimité, différents auteurs ont attiré l'attention sur les différences et la pluralité qui existent en termes de pratiques, selon qu'elles visent à acquérir, maintenir ou réparer sa légitimité<sup>55</sup>. En définitive, la légitimité s'obtient par le faire (suivre certaines procédures, communiquer vers les parties prenantes, réaliser certaines activités...) mais aussi à travers l'élaboration d'un discours sur soi et d'une vision du monde, étayée par l'utilisation de certains symboles (le local, le Sud, les besoins, la proximité...) <sup>56</sup>.

Dans le contexte de la crise de modèle de la coopération-développement, où l'aide comprise comme un transfert financier et de compétences perd de plus en plus de terrain, un nombre considérable d'OSC se sont impliquées dans la production de discours, que ce soit sous forme de plaidoyer ou d'éducation au développement. Les pratiques discursives de légitimation des ONG prennent ainsi une place de plus en plus considérable à côté d'actions de développement sur le terrain.

### 3.2.3 La légitimité comme objet d'une lutte hégémonique

La question de la légitimité s'insère dans des relations de pouvoirs marquées et représente donc un objet particulièrement controversé, d'une part à cause des contradictions inhérentes à la multiplicité des acteurs qui gravitent autour des organisations, et d'autre part parce que les contextes généraux de légitimation sont eux-mêmes remis continuellement en question. On ne peut appréhender la question de la légitimité des OSC sans prendre en compte les relations de pouvoir qui traversent le secteur de la coopération, relations qui impliquent un débat sur les modèles ainsi que sur les pratiques. **La légitimité idéale d'un type générique d'acteur est ainsi l'objet d'une lutte hégémonique visant à imposer son propre modèle.**

Ainsi, une organisation peut hésiter à s'engager ou à poursuivre sur une thématique dès lors que d'autres acteurs s'y sont positionnés et qu'ils y ont développés des positions plus fermes, plus tranchées. Bien que cette thématique soit importante dans le cadre concret de leurs actions avec leurs partenaires, l'existence d'une concurrence forte dans l'environnement Nord, axée sur des revendications plus politiques que techniques, conduira l'organisation à délaisser cet axe, au risque de compromettre ses actions (l'ab-

sence dans le débat public sur le sujet conduisant à une moindre identification et donc à un moindre financement).

Dans le même ordre d'idée, les ONG n'hésiteront pas à se démarquer d'organisations – non agréées – sous couvert de degré de professionnalisme, mettant alors en avant une légitimité morale normative démontrée par leur maîtrise des techniques et procédures et leur efficacité, alors même qu'elles revendiqueront par ailleurs une légitimité centrée sur les valeurs. Observer la légitimation des ONG et des IPSI permet de souligner l'aspect tactique et controversé de tout processus de légitimation où dynamiques d'ouverture et de fermeture cohabitent dans un contexte où l'accès aux différentes ressources pèse fortement. La concurrence révèle donc des stratégies adaptatives quant à l'agencement des différentes sources de légitimité et de leurs modalités.

Dans le contexte actuel de réforme dans la coopération au développement belge, le contexte légitimant – le cadre normatif en premier lieu – a des effets marqués sur les profils de légitimité des OSC. L'évolution vers une plus grande complémentarité et synergie dans les actions de ces organisations et de la coopération gouvernementale est d'ailleurs contestée, ou tout du moins les modalités proposées de ce rapprochement et alignement.

Dans un climat normatif, résultat de la structuration du secteur de la coopération – développement autour du financement public, marqué par la pluralité des rôles et des actions des OSC, qui implique des conceptions diverses de leur légitimité, il est fondamental que ces organisations puissent prendre le temps d'interroger leur propre profil de légitimité ; l'audibilité de leur discours et la pertinence de leurs actions en sont grandement dépendants.

Dans la dernière partie de cette étude, nous proposons donc d'étudier plus spécifiquement le cas des OSC belges qui ont participé à l'étude afin de tenter de dégager idéaux-types et tendances.

Considérant notre souhait d'inscrire cette étude dans une perspective apprenante, nous avons pris le parti d'adopter, lors de l'analyse des entretiens et des questionnaires, une approche pragmatique / descriptive qui place les acteurs individuels et leurs pratiques au centre de la réflexion.

<sup>54</sup> Shrader et Denskus, 2010.

<sup>55</sup> Beinsheim et Dingwerth, 2010, Suchman, 1995.

<sup>56</sup> Pouligny, 2002 ; Lister, 2004.

### III. LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE BELGES À LA LOUPE

Dans cette troisième partie, nous examinerons les spécificités du secteur belge de la coopération-développement et ses conséquences sur les profils de légitimité des ONG, OSIM et IPSI. En comparant les discours sur la légitimité des ONG agréées, des OSIM et des IPSI, nous pourrions déceler certaines stratégies de légitimation spécifiques ayant trait à la place occupée dans le secteur belge de la coopération-développement.

#### 1. Le contexte belge et la relation particulière Direction Générale du Développement – Organisations Non Gouvernementales

##### 1.1 Un système centré sur le bailleur

Rappelons en introduction, qu'au Nord, les différentes audiences légitimantes se penchent généralement sur des questions relatives à la légitimité normative (par exemple la qualité, l'impact ou la justesse morale et politique) de l'action des différents acteurs de la coopération au développement. Au Sud, les audiences légitimantes des acteurs de coopération au développement sont principalement engagées dans des formes de légitimité pragmatique et plus particulièrement des formes de légitimité d'échange.

Ce décalage entre implications des audiences légitimantes (des différents niveaux identifiés dans les différentes formes de légitimité) démontre le déséquilibre intrinsèque qui existe au sein de la coopération au développement, un système qui malgré les tentatives d'approches plus universalisantes (pensons ici à l'agenda des Objectifs de Développement Durable) reste profondément ancré dans une approche de solidarité voire d'aide. Une approche avec une direction très marquée du Nord – émetteur de normes et valeurs (Polet, 2016) – vers un Sud récepteur de différentes modalités de développement.

Cette orientation de l'aide au développement, mais aussi toute l'ambiguïté qui l'accompagne, a été évoquée par un de nos interviewés :

*« La première ambivalence que je vois est que la coopération est une volonté du nord imposée au sud, pour faire simple, avec l'accord de presque toutes les parties sauf celles à qui on demande rarement son avis qui est le bénéficiaire final. Mais sinon, tous les autres impliqués dans la chaîne ont intérêt à donner*

*leur accord car ils sont tous parties prenantes positives » (extrait d'entretien)*

Nombreuses et diversifiées, assumant des rôles différents selon qu'elles se trouvent au Nord ou au Sud, les audiences légitimantes présentes dans le secteur de la coopération au développement s'insèrent dans un environnement institutionnel hiérarchisé et fortement structuré.

La coopération au développement peut être comprise comme une un système économique à part entière ainsi que comme une politique publique dans laquelle participent une multitude d'acteurs. Certains auteurs estiment même qu'il s'agit d'un terrain d'essai privilégié pour expérimenter et diffuser de nouvelles formes de gouvernance et de gestion du public qui tendraient vers une plus grande libéralisation et un désengagement étatique.

La coopération au développement forme un système centré sur le bailleur qui articule flux financier, flux d'information et sélection de modalités d'intervention et des formes de gestion de celles-ci. Ce secteur fait preuve d'un haut degré d'institutionnalisation, relatif à la centralité des bailleurs publics, qui favorise une conception normée et prescriptive de la légitimité des différents acteurs qui y participent.

La définition de la coopération belge au développement est fortement marquée par l'agenda international, par les engagements internationaux de la Belgique, par sa participation active au Comité d'Aide au Développement de l'OCDE et par les orientations européennes. La Belgique insère ensuite son action de coopération dans sa trajectoire historique de coopération favorisant les domaines et secteurs où elle a pu développer des compétences et plus-values spécifiques (enseignement, santé et agriculture).

Toutefois, il existe un accord entre la DGD et le secteur des ONG qui prévoit que celles-ci bénéficient d'un droit d'initiative et d'un grand degré d'autonomie en ce qui concerne le contenu de leurs interventions. Contrairement à d'autres pays ou à l'UE qui lancent des appels d'offre spécifiques et précisant le domaine d'intervention pour certains pays ou régions, en Belgique les acteurs non gouvernementaux ont le loisir de décider du domaine d'intervention de la majorité de leurs activités. Le système d'appels à projets s'étend de l'aide humanitaire à l'aide alimentaire ainsi qu'à des collaborations entre coopération gouvernementale et non-gouvernementale.

S'il n'existe pas de détermination rigide au niveau substantiel, il existe néanmoins des axes transversaux d'intervention (notamment l'équité de genre, la durabilité-environnement) définis par des notes stratégiques et qui font l'objet d'une appréciation systématique dans toute intervention des OSC. Ces orientations influencent le contenu des interventions des OSC.

## 1.2 Une définition instrumentale de la coopération non gouvernementale belge

L'économie du développement, fortement marquée par la centralité des bailleurs et du politique, articule des discours sur le développement, des instruments, des modalités de travail, des profils spécifiques de professionnels. Elle détermine les possibles profils de légitimité des acteurs de la coopération de deux manières principales : la définition d'un agenda propre au développement et la détermination instrumentale de la coopération.

Si la question de l'agenda du développement est bien connue et étudiée, l'effet structurant des choix instrumentaux et gestionnaire fait moins souvent l'objet d'une attention suffisante car la question est fréquemment considérée comme technique et, par conséquent, comme apolitique. Les choix instrumentaux autour de la coopération au développement, des choix dans lesquels les bailleurs ont un poids encore plus important que dans la définition de l'agenda du développement, sont fondamentaux pour comprendre l'environnement légitimant dans lequel agissent les OSC et les biais géographiques de cet environnement. En effet ces choix concernent des domaines aussi divers que les méthodes de formulation, de suivi-évaluation, les politiques partenariales, le choix d'une terminologie déterminée ou les métiers de la coopération. Ils imprègnent donc profondément toute la pratique de la coopération au développement.

### 1.2.1 La définition de la coopération non-gouvernementale belge au développement

En Belgique, un des facteurs de détermination instrumentale de la coopération non gouvernementale le plus marqué est la reconnaissance officielle de la part l'administration des acteurs de la coopération non gouvernementale. **C'est en effet la DGD, sur des bases ad hoc déliées de toute proposition d'intervention de développement concrète, qui fixe les critères et reconnaît ses partenaires.** Le terme ONG, supplanté actuellement par celui encore plus flou et inclusif d'OSC, a ainsi signifié dans le panorama belge de la coopération au développement une ONG ayant

obtenu un agrément de la part de l'administration. Si au début de la mise en place de l'agrément, l'administration a procédé à la reconnaissance des acteurs déjà actifs dans le secteur auparavant, celle-ci a ensuite progressivement redirigé cette reconnaissance vers des critères qui représentaient des priorités du moment (la base sociétale en 2014 ainsi que la cohérence du projet associatif et le système de performance de l'organisation et de gestion des risques dans le screening effectué en 2016).

La définition des instruments d'intervention de la coopération non gouvernementale représente également un facteur crucial. Avec la loi de 1999, le programme s'est imposé comme principal instrument d'intervention bien que les projets de durée plus courte aient continué à exister. A côté des projets et programmes existaient aussi d'autres modalités d'intervention plus dirigées dans les domaines de l'aide alimentaire et de l'aide humanitaire et d'urgence. Actuellement on se dirige vers un unique instrument d'intervention : le programme (individuel, commun ou groupé) inséré dans des Cadres Stratégiques Communs (CSC). S'ajoute donc à la formalisation instrumentale liée aux requis des programmes, une formalisation par l'ensemble des ONG reconnues des axes principaux d'intervention.

La délimitation géographique de la coopération non gouvernementale est très récente et ne sera d'application qu'à partir des programmes 2017-2021. Jusqu'à maintenant le politique avait progressivement réduit la couverture de son aide bilatérale et multilatérale mais avait respecté le choix des ONG en ce qui concerne la localisation de leur aide. Cette situation a changé avec la nouvelle centralité des CSC dans l'architecture de la coopération non gouvernementale. En effet, les ONG doivent insérer une partie considérable de leur programme dans les 33 CSC (géographiques et thématiques confondus) qui ont été élaborés par le secteur.

A un niveau plus transversal, il est important de remarquer que les choix en termes de reporting, de gestion financière et de méthodologies de formulation et évaluation des interventions conditionnent également le type de coopération au développement porté en avant par les OSC. La professionnalisation et la bureaucratization marquent clairement la coopération non gouvernementale. Certains profils professionnels ainsi que des savoirs instrumentaux spécifiques sont ainsi devenus incontournables alors que d'autres étaient progressivement poussés loin des préoccupations premières de la plupart des acteurs de la coopération non gouvernementale. Ces facteurs de détermination

instrumentale de la coopération au développement ne sont pas spécifiques à ce secteur mais appartiennent à des évolutions plus larges de l'action publique et/ou privée qui elles-mêmes sont solidaires de certaines évolutions conceptuelles.

Dans le cas de la Belgique, ces choix instrumentaux seront d'autant plus déterminants que les ONG sont largement dépendantes du bailleur public principal – la DGD. Dépendance à la fois revendiquée (puisque le financement substantiel est une facilité ; les ONG pouvant se tourner vers d'autres sources de financement ou repenser leurs modèles économiques) et dénoncée par les ONG.

### 1.2.2 La « malédiction des subventions faciles »

La relation de dépendance financière est due, quant à elle, au poids déterminant pour un nombre important d'ONG belges des subsides octroyés par l'Etat belge à travers la DGD. Pouvant s'élever jusqu'à 80 % des budgets des programmes introduits par les ONG et pouvant être complétés par d'autres aides et financements publics, les subsides de la DGD, de par leur ratio élevé mais aussi de par une faible diversification des bailleurs des ONG belges, créent des situations de dépendance qui affectent l'autonomie des ONG et leur projet associatif. La forte incidence sur le reporting et la redevabilité ascendante peut raisonnablement s'interpréter comme une conséquence de cette dépendance.

### 1.2.3 Une interdépendance de « meilleurs ennemis du monde »

La coopération belge au développement a besoin, selon bon nombre de nos interlocuteurs provenant tant du monde associatif que de l'administration, de « bras armés » pour mettre en œuvre sa politique de coopération : les ONG reconnues et financées. Les ONG apportent à l'action de coopération de la Belgique des compétences spécifiques, des expériences de terrain différentes du travail dans les zones d'intervention classiques de la coopération bilatérale et, surtout, contribuent grandement à la visibilité de la coopération belge auprès du grand public. Certains fonctionnaires de la DGD soulignent également que la complémentarité entre action de coopération gouvernementale et non gouvernementale réside dans des logiques plus ou moins politiques (ce qui permet des interventions variées et adaptées aux différents contextes) et dans un rapport différent aux cycles

politiques, ce qui facilite une certaine continuité de l'action au-delà des changements d'agenda impulsés par le politique. Selon le consensus en place parmi les différents acteurs interrogés, cette interdépendance et complémentarité justifie, ou a justifié selon les interprétations de la situation actuelle, le grand niveau d'autonomie dont jouissent les ONG au niveau du choix de leurs interventions.

Cette interdépendance, dans un contexte généralisé de baisse des moyens alloués à tous les canaux de coopération – spécialement le gouvernemental et le non gouvernemental – et de réorientation des moyens favorise une relation entre la DGD et les ONG très ambiguë qu'un de nos interlocuteurs a qualifié de « meilleurs ennemis du monde ».

En effet, bien que les ONG et la DGD se connaissent bien, qu'ils forment réellement une communauté professionnelle partageant les mêmes codes et paradigmes et que leur relation s'inscrive dans la tradition belge de la concertation sociale et du partenariat public-privé, il ne s'agit pas d'une communauté consensuelle. L'interprétation même du rôle, de la place et de la nature de la coopération non gouvernementale est en effet contestée et reste une question ouverte aux successives évolutions et rapports de force entre les ONG et la DGD. La contestation et cette relation ambiguë se cristallisent sur la notion d'autonomie des ONG et leur droit d'initiative ainsi que, comme nous avons pu le constater lors de la réalisation de cette étude, sur la notion de légitimité. A côté de contestations qui s'inscrivent à l'intérieur du cadre politique de coopération (les choix méthodologiques ou de paradigmes de coopération), on observe des positions plus maximalistes mettant en cause les fondements du cadre de la coopération non gouvernementale. A ce propos, des fonctionnaires ont souligné que certaines ONG ne reconnaissent pas l'administration comme interlocuteur légitime, une position qui a été attribuée à une opposition idéologique qui d'ailleurs provoque des réactions parfois virulentes au sein de l'administration<sup>57</sup>.

La relation DGD-ONG est empreinte de stratégies d'évitement, de déviation et d'instrumentalisation. La différence de logique qui anime les différents acteurs provoque une rencontre complexe rythmée de collaborations, de résistances, d'évitements<sup>58</sup> et parfois de stratégies fortement passives et non collaboratives. Une rencontre qui, malgré les ambiguïtés et les

<sup>57</sup> Certains secteurs de l'administration ne comprennent en effet pas pourquoi l'Etat soutient financièrement ses propres détracteurs.

<sup>58</sup> Un responsable de la DGD a ainsi regretté le résultat des ACC et CSC où il ne percevait qu'une liste sans priorisation ou systématisation de ce que réalisaient, ou voulaient réaliser les ONG. Bien que paraissant que peu surpris, il souligna longuement la logique des ACC et CSC sensé être un outil de complémentarité et d'enrichissement entre coopération gouvernementale et non gouvernementale.

malentendus ou les consensus de façade cachant les différences de fond, affecte profondément les deux parties : la DGD et les ONG.

De nombreux observateurs, provenant tant du monde associatif que de l'administration, regrettent la posture avant tout passive et défensive d'un grand nombre d'ONG qui n'arrivent pas, ou ne désirent tout simplement pas, entrer dans un dialogue constructif avec l'administration. Il en résulte selon eux un apport assez faible des ONG dans la formalisation de la politique de coopération non gouvernementale.

Ces mêmes observateurs considèrent fréquemment la DGD comme une sorte de Deus ex Machina, la figure paternelle a même été évoquée, car celle-ci obligerait les ONG à réaliser les adaptations indispensables pour rester pertinentes et en phase avec les défis du présent. La DGD serait également garante d'une certaine qualité des interventions des ONG. De par son rôle, elle garantit un minimum de légitimité normative et cognitive aux interventions des ONG. Un exemple cité est relatif à l'introduction de l'approche programme, combattue dans un premier temps par les ONG, qui aurait apporté un surplus qualitatif non-négligeable à la coopération non gouvernementale. Un autre exemple cité par certains est l'introduction de la culture évaluative dans le secteur.

D'autres représentants du monde ONG dénoncent néanmoins ce qu'ils perçoivent comme un agenda caché de la DGD. Il n'est pas rare d'entendre de la part d'acteurs associatifs que l'agenda de professionnalisation des ONG répond non seulement à une préoccupation pour la qualité de la coopération mais sert également l'externalisation par la DGD de la gestion de la qualité des interventions auprès des ONG. D'autres dénoncent l'instrumentalisation des complémentarités et des synergies pour réaliser de facto un alignement sur les politiques de coopération gouvernementale.

### **1.3 La légitimité des Organisations de la Société Civile vues par le bailleur**

Qu'est-ce qu'une ONG légitime pour le bailleur de fonds ? Quel portrait-type, si cela est possible, peut-on retirer des différents entretiens réalisés auprès de la DGD mais aussi des différents documents analysés ?

Il convient avant toute chose de préciser qu'il n'existe pas de position officielle et unanime sur le rôle et la place des ONG dans la coopération belge au développement, c'est-à-dire sur cette question de légitimité. Si le socle commun de l'administration<sup>59</sup> pour concevoir et apprécier la politique de développement sont les engagements internationaux de la Belgique, sa mise en œuvre, l'équilibre entre canaux et la position spécifique de la coopération non gouvernementale est sujette à des différences d'appréciation. Aucune note stratégique n'a été publiée à ce jour, la version commentée auparavant étant un brouillon, et on peut observer une divergence assez prononcée entre les différentes composantes de la DGD. Le type de rapport avec le monde des ONG, une expérience ou non dans la coopération gouvernementale et des facteurs générationnels – la différence entre le paradigme de solidarité internationale et le paradigme de l'impact et des résultats a été à maintes reprises mis en évidence – semblent jouer des rôles importants en ce qui concerne la prééminence d'une conception ou d'une autre de ce qu'est un acteur légitime de la coopération non gouvernementale. Les rapports de force internes à l'administration font donc émerger l'une ou l'autre image dominante<sup>60</sup>, une dynamique de négociation qui a mis successivement sur le devant de la scène la cohérence interne des interventions des ONG, la complémentarité et la synergie entre pairs et avec les autres canaux de la coopération et l'insistance sur les résultats et l'impact.

Certains interlocuteurs de la D3<sup>61</sup> ont souligné que l'ancrage sociétal comme facteur déterminant de la légitimité des ONG, ou en tout cas sa portée réelle, ne faisait par exemple pas l'unanimité au sein de la direction générale et que l'action Nord des ONG, et surtout le plaidoyer, n'était pas soutenu par l'entière de l'administration. On pourrait avancer qu'étant donné la pluralité des enjeux présents (dont les équilibres politiques et communautaires), la multitude d'acteurs impliqués et le rapport de force particulier existant entre ONG et DGD, la coopération non gouvernementale n'est pas tout à fait une politique cohérente mais plutôt le résultat d'innombrables arbitrages et négociations tant au sein de l'administration et entre les décideurs politiques qu'entre l'administration et les ONG.

Une autre spécificité de la DGD est qu'elle conçoit

<sup>59</sup> Nous avons décidé d'intégrer dans ce chapitre dédié à la DGD les résultats des entretiens réalisés auprès des membres de la CTB. En effet nous estimons que ceux-ci sont plus proches de la position de la DGD que de celles des différentes ONG.

<sup>60</sup> On ne peut ici oublier que l'administration est un lieu disputé où le politique marque ses préférences. Un interlocuteur nous ainsi indiqué que la tradition sociale-chrétienne assez paternaliste envers la société civile ne coïncidait pas avec la posture du courant socialiste envers la société civile ni avec la posture des libéraux.

<sup>61</sup> Pôle « société civile » de la DGD.

systématiquement la légitimité des ONG en rapport ou comparaison avec les autres canaux de coopération au développement. Il existe donc une forme de mise en concurrence de par le cadre de réflexion utilisé qui prétend englober les différentes modalités d'intervention. Cette tendance est plus manifeste dans les directions impliquées dans la coopération gouvernementale car la D3 tend à mettre en valeur la spécificité des ONG.

### 1.3.1 Éléments unanimes

Les éléments de légitimité faisant l'unanimité auprès des différentes personnes interrogées et étant mis en avant dans les différents documents sont : la conception de la légitimité des ONG en termes de plus-value, l'insistance sur la réponse à des besoins et sur la centralité d'un consensus autour de la nécessité d'adaptation au changement et l'insistance sur l'importance de la base sociétale.

- La légitimité des ONG provient avant tout du fait d'être à même de produire une plus-value spécifique, une plus-value souvent conçue par rapport à la coopération gouvernementale qui représente alors le modèle.

Cette conception de la légitimité des ONG sous forme de plus-value implique en premier lieu une forte attention pour tout ce qui relève de la mesurabilité des effets et des impacts à même de servir de base à la prétendue plus-value d'une ONG. Or, étant donné le caractère très complexe de cette mesure, certains interlocuteurs ont indiqué qu'ils concevaient le potentiel de plus-value en termes d'effets et d'impact à travers des items intermédiaires tel que l'expertise, le degré de professionnalisation et la capacité de gestion des subsides. Le souci de mesurabilité induit par une légitimité déclinée avant tout comme plus-value pousse ainsi à la recherche de preuves objectives de performances qui sont à la base du système d'accréditation actuel.

Outre cet aspect de mesurabilité, le paradigme de la plus-value implique également l'intrusion de toute une série de réflexions plus economicistes<sup>62</sup> dans l'appréhension de la légitimité des ONG. Cerner la plus-value des ONG mène ainsi à questionner le coût-bénéfice de leurs interventions, se

questionner sur la rationalité de leur nombre en tant qu'acteur d'un même champ d'activité ou réfléchir aux seuils critiques de moyens à mettre en œuvre à même de provoquer les changements escomptés (effets d'entraînements ou économies d'échelle). Dans ce type de raisonnement, le fait que différentes ONG réalisent le même type d'intervention ou que l'action de certaines ONG ressemblent à celles menées par la coopération gouvernementale est vu comme autant de signaux d'irrationalité et de non-efficience.

Finalement, penser la légitimité des ONG en termes de plus-value revient de facto à admettre qu'il n'y a qu'un modèle unifié de coopération dans lequel le non gouvernemental doit s'insérer et être « compatible » selon les termes d'un de nos interlocuteurs. Penser plus-value reflète l'adoption de facto d'une conception intégrée de la coopération au développement.

- Les besoins ou problématiques du Sud et la réponse qui y est donnée sont un autre aspect fondamental de la légitimité des ONG.

Celles-ci se doivent de répondre à des besoins et de garder leur propre agenda en seconde position. Un de nos interlocuteurs a ainsi parlé de la « spontanéité » du travail de développement, ce qui implique un lien direct et peu instrumentalisé avec un besoin manifesté<sup>63</sup>. Le fait de répondre à la pauvreté et à la privation de droit est en ce sens un argument de légitimité morale et cognitive important dans la vision de la DGD, un argument qui se trouve également dans l'agenda international qui comme nous l'avons vu est une référence obligée pour le principal bailleur en Belgique.

- Une ONG légitime est également un acteur qui doit s'adapter à l'air du temps et aux défis et enjeux présents.

Une ONG légitime se doit donc d'être pleinement inscrite dans une vision réformatrice du jeu politique. Elle est résolument moderne et s'inscrit volontiers dans les grands récits de la politique actuelle combinant lecture du monde et grandes lignes programmatiques (la globalisation, l'adaptation au changement climatique...). Une ONG légitime est un acteur « mûr »<sup>64</sup>, innovant et ouvert au chan-

<sup>62</sup> C'est-à-dire l'exportation d'une rationalité économique de marché à d'autres champs et domaines sociaux.

<sup>63</sup> Cette référence au besoin non instrumentalisé est en rapport étroit avec la revendication d'une pratique de développement plutôt neutre qui respecte les choix politiques propres des partenaires Sud et que nous analysons plus loin.

<sup>64</sup> Comme nous l'avons déjà remarqué le terme de maturité est celui qui désignait les performances des ONG dans le rapport Deloitte relatif au screening de 2016.

gement, un acteur autocritique et apprenant. Il n'est pas rare que la comparaison avec le secteur privé dynamique soit énoncée. Poussée à l'extrême, cette logique conçoit la légitimité des ONG non pas comme une opposition entre les ONG politiques (moins légitimes) et les ONG techniques (plus légitimes) mais comme une opposition entre ONG conservatrices (peu ouvertes au changement et à l'innovation) et les ONG pragmatiques.

- **La base sociétale, ou l'ancrage social, est le dernier des éléments dominants de la vision de ce qu'est une ONG légitime pour la DGD.**

Or, bien qu'elle soit explicitement reconnue par les différents acteurs rencontrés et que les documents officiels y fassent tous référence – elle fait même l'objet d'une priorisation politique importante –, on peut relever des divergences de signification.

Parfois elle est considérée comme une source de légitimité indépendante et spécifique des ONG provenant du rôle de porte-parole et de mobilisateur/sensibilisateur des citoyens. Elle revêt alors un sens politique et les notions de représentation et de participation citoyenne se révèlent importantes tout comme une pratique associative qui permet la rencontre et la collaboration entre citoyens. D'autres interrogées soulignent également que l'ancrage social permet la diffusion de valeurs spécifiques à la coopération vers le grand public (diffusion d'une légitimité morale spécifique).

D'autres fois, l'ancrage social représente plutôt un requis, opérationnalisé à travers la capacité à apporter sa part de fonds propres ou de mobiliser des bénévoles, pour être reconnu par le bailleur qui est celui qui in fine octroie la légitimité aux ONG dans le cadre de la conception de la plus-value qui prédomine. Dans cette optique, l'ancrage social est un élément de complémentarité du non gouvernemental envers le gouvernemental.

### 1.3.2 Éléments complémentaires non-unanimes

A côté de ces éléments consensuels, certains, proches de la DGD, ont mentionné d'autres particularités de la légitimité des ONG : l'expérience du terrain et des partenariats Nord-Sud, le rôle de partenaire critique de la coopération au développement (watch-dog et contributeur de la politique de coopération) et la nécessité de s'inscrire dans le cadre des politiques locales des territoires où l'on intervient.

- Certains membres de la DGD ou de la CTB ont souligné le rôle spécifique des ONG qui investissent un terrain délaissé par l'action publique et le marché auquel correspond l'approche spécifique de la solidarité internationale.

Ce rôle spécifique se traduit, entre autres, par des interventions impliquant une relation entre société civile Nord et société civile Sud qui est particulièrement valorisée dans les interventions dans les Etats fragiles par exemple. On reconnaît également aux ONG des plus-values certaines quant à faire émerger des initiatives au niveau des sociétés civiles Sud, à faciliter la revendication des droits par les populations, à appuyer des changements sociaux au niveau communautaire et à atteindre des publics cibles très spécifiques.

Les avis recueillis autour du partenariat auprès des personnes les plus proches de la coopération gouvernementale soulignent fortement la plus-value des partenariats dans lesquels s'inscrivent l'action des ONG mais émettent toute une série de réserves quant à la représentativité des partenaires Sud, l'authenticité de leur nature d'acteur de la société civile, les tendances des ONG Nord à exporter leurs modèles sur leurs partenaires Sud ou encore la plus-value concrète d'un partenariat en termes d'expertise échangée et la rationalité économique de l'intermédiation de l'ONG du Nord.

Les interlocuteurs plus proches des ONG, car travaillant à la D3, ont pour leur part souligné que les partenariats Nord-Sud participeraient à la mise en place d'une gouvernance élargie au Sud. L'audience légitimante déterminante est selon cette perspective la société civile Sud.

- **Une particularité des ONG généralement reconnue comme un élément de leur légitimité est le rôle de watch dog (tant au niveau national qu'international) et de partenaire dans la définition de la politique de coopération.**

Les ONG sont ainsi invitées à participer au changement de paradigme et à être des acteurs actifs et collaboratifs de la coopération belge au développement. Si, de prime abord, cette indication semble plutôt consensuelle, il conviendrait d'évaluer les rapports de force concrets ainsi que les dynamiques d'interaction dans lesquelles les ONG sont priées de s'inscrire.

- Pour un nombre important d'interlocuteurs plus proches de la coopération gouvernementale, un élément de légitimité des ONG réside dans l'inscription de leurs actions dans le cadre politique local.

Ceux-ci soulignent qu'il ne peut y avoir de développement durable et effectif sans rôle d'appui de l'Etat ; ce qui implique donc la nécessité de renforcer et accompagner les Etats du Sud.

Profondément normative, la vision de la DGD sur la légitimité des ONG présente également des aspects contradictoires malgré l'ambition d'unifier et de modéliser. Un de ces paradoxes est par exemple explicitement reconnu dans l'ébauche de la note stratégique sur la coopération non gouvernementale. Il s'agit de l'effet négatif de la forte insistance sur la professionnalisation des ONG au niveau de leur capacité à jouer pleinement leur rôle de lien vers la population et les mouvements sociaux.

*« De nombreuses ACNG ont, ces dernières décennies, entre autres sous l'effet de l'agenda de l'efficacité de l'aide, opté pour approfondir leur légitimité en s'appuyant sur le modèle de l'expertise par lequel ils prétendent avoir un avantage comparatif par rapport à d'autres acteurs pour offrir de manière efficiente des services spécifiques directement ou à travers des partenaires locaux. Il en résulte comme effet indirect une diminution de leur attention pour leur rôle de mouvement social, et leur légitimité sociale qui en résultait. »<sup>65</sup>*

Malgré une posture dominante qui consiste à situer le débat sur la légitimité des ONG plus dans le domaine du modèle, certains observateurs plus proches de la pratique de terrain (principalement de la D3 et de la CTB), relèvent néanmoins certaines contradictions concrètes ou dilemmes présents dans la coopération au développement comme par exemple les effets corollaires négatifs en termes de légitimité des ONG de la reconnaissance par le bailleur, la nécessité d'adopter des critères différenciés pour apprécier les interventions Sud et Nord des ONG, les dilemmes entre professionnalisation/institutionnalisation et

maintien d'un ancrage social fort et les tensions qui peuvent se créer entre la mise en œuvre de partenariats authentiques et les cycles de la programmation des interventions de coopération au développement.

#### 1.4 L'entre-deux des fédérations et coupoles

Si la DGD, et plus largement le politique, défend une vision assez normative et abstraite de la légitimité des ONG, il en va de même pour la fédération francophone et germanophone ACODEV et, dans une moindre mesure, la coupole CNCD. En effet, dans les différents documents qui contiennent des éléments fondamentaux relatifs à la légitimité des ONG impliquées dans la coopération au développement<sup>66</sup>, on observe principalement la prescription de certains rôles à la base de leur plus-value et des appels au changement et à l'adéquation à la nouvelle donne mondiale.

Cette observation, qui, de prime abord, pourrait paraître étrange, peut s'expliquer par deux dynamiques.

En premier lieu, il est important de bien comprendre la position qu'occupent ces organisations au sein de l'architecture de la coopération au développement. Malgré son rôle de représentation du secteur, ACODEV se positionne aussi comme un intermédiaire, une interface avec la DGD – tendance qui se confirme avec les nouvelles réglementations. Son objectif est une relation de travail fluide entre l'administration et le secteur, ce qui explique en partie l'adoption d'une vision assez normative de la légitimité des ONG.

En second lieu, en ce qui concerne le CNCD – et sans prendre en compte tout le travail de plaidoyer et de contestation au niveau de la cohérence des politiques pour le développement mais en restant centré sur l'image de légitimité des ONG qui transcende du document des dernières assises de la coopération – celui-ci est moins impliqué dans des questions techniques mais défend un modèle substantif de coopération au développement qui ne varie guère des grandes idées de l'agenda international véhiculées par la coopération belge au développement.

Tant ACODEV que le CNCD assument un rôle impor-

<sup>65</sup> Traduction de la note par l'auteur.

<sup>66</sup> Cf. ACODEV NGO-Federatie : Quel avenir pour les ONG belges dans la coopération internationale du 21<sup>ème</sup> siècle ? Note de discussion// ACODEV NGO-Federatie : Donner de la plus-value à la coopération du 21<sup>ème</sup> siècle. Note de vision, Un agenda pour le changement et par le secteur des ONG Belges// ACODEV : Vidéo vision 2020. Pour ce qui est du CNCD nous nous sommes centrés principalement sur les documents ayant accompagné les dernières assises de la coopération au développement (2015) : CNCD Assise de la Coopération 2015 : Note d'intention et la Déclaration finale.

tant au niveau de la diffusion et du maintien d'une légitimité collective pour le secteur (une légitimité collective par définition de l'ordre de la légitimité morale et cognitive). Ce sont des organisations capitales pour véhiculer une image professionnelle et consolidée du secteur tant vers le grand public – rôle qui incombe plutôt au CNCD – que vers l'administration – cas d'ACODEV. Portés à se positionner sur des formes de légitimité morale (lié tant aux modèles substantifs qu'instrumentaux de la coopération) ainsi que cognitive, il est donc assez « normal » qu'ACODEV et le CNCD modélisent la légitimité des ONG sans prendre en compte le caractère relatif, contradictoire et pluriel d'un profil de légitimité concret. A ce sujet, il existe une différence assez marquée entre la teneur des interventions individuelles reprises dans les notes des groupes de travail des assises 2015 – où émergent des positions plus spécifiques et différenciées – et la note d'intention ou la déclaration finale de ces mêmes assises.

A travers les différentes indications et conclusions tirées autour de la posture de bailleurs et des instances représentatives du secteur, il nous semble que le facteur déterminant en ce qui concerne le façonnage d'un profil de légitimité donné soit la position et le rôle de l'acteur en question dans un contexte institutionnel donné.

## 2. Sources de légitimité des Organisations de la Société Civile belges : les Organisations de la Société Civile vues par elles-mêmes

### 2.1 Analyse générale : entre adaptation au cadre sectoriel et revendication de la pratique

En forme d'introduction, on peut affirmer que la légitimité des ONG vue par elles-mêmes englobe plus d'aspects liés à la légitimité pragmatique, est plus sensible à la pratique concrète de la coopération, dépend du rôle de l'organisation et conçoit facilement les paradoxes et dilemmes. En peu de mots, la légitimité est une ressource plus tactique, située et concurrentielle avec moins de visée normative.

#### 2.1.1 Les résultats de l'enquête

Pour analyser les réponses à l'enquête en ligne, nous avons procédé à une lecture documentaire relative à chaque OSC ayant répondu pour pouvoir sortir de la seule description des résultats et émettre certaines hypothèses plus larges.

Etant donné le faible taux de réponse mais aussi le caractère statistiquement non représentatif des OSC ayant répondu<sup>67</sup>, les résultats discutés ici ne donnent pas une image adaptée du secteur dans son ensemble mais permettent de poser des hypothèses à tester au cours d'ateliers ou d'études complémentaires.

Les questions portaient sur : (1) l'importance relative de la légitimité de l'organisation et de la légitimité du secteur, (2) l'utilité/finalité d'être légitime, (3) les éléments ou sources qui forment la légitimité d'une OSC, (4) la fréquence/importance des liens de redevabilité descendante et, (5) l'importance des différentes audiences légitimantes.

De l'analyse des réponses, nous pouvons émettre les principales hypothèses suivantes :

- **L'importance pour ce secteur de posséder une bonne image collective** et donc une bonne légitimité morale et cognitive qui se forge de manière collective au niveau du secteur. Les commentaires des répondants ont souligné l'importance de la légitimité du secteur pour consolider le travail d'éducation au développement et de plaider ainsi que dans les entretiens.
- La légitimité du rôle **politique de la société civile** (légitimité plutôt morale voire cognitive), la légitimité due à **l'efficacité du travail en partenariat** (pragmatique et morale), la légitimité liée à la **reconnaissance par le bailleur** (pragmatique et morale) et finalement la légitimité **accordée par la base sociale** - sont considérées comme des formes de légitimité importantes.
- Pour les OSC, la redevabilité permet d'attester de leur légitimité. Parmi les trois liens de redevabilité proposés dans les réponses, **le faible score de la redevabilité envers le bailleur** est interpellant. La redevabilité envers les bénéficiaires au Sud et celle envers la base sociale ont obtenu les scores les plus élevés. La redevabilité envers le bailleur ne serait-elle pas surtout interprétée comme une question davantage technique et gestionnaire, liée au financement, et moins comme un élément de légitimité ?
- Le « partenariat Sud » confirme **l'importance des acteurs du Sud dans le profil de légitimité des ONG**. Ceci n'est pas étonnant au regard de la direction Nord-Sud qui continue à sous-tendre le système de coopération au développement.
- Les réponses sur la perception et la pratique de la redevabilité descendante confirment le **rôle légitimant crucial des partenaires Sud et des bénéficiaires**.

<sup>67</sup> Celles-ci ont répondu sur base volontaire et aucune procédure de rééquilibrage n'a été appliquée pour que l'échantillon soit représentatif du secteur dans son ensemble.

ficiaries/populations cibles, la moindre importance des acteurs Nord (ici les autres ONG mais nous avons vu que le bailleur n'était pas non plus une audience légitimante cruciale) et le peu d'attention pour l'inscription de l'action dans le cadre des politiques locales au Sud.

- **La légitimité pragmatique et morale** (bien-fondé de la mission, engagement) **accordée par les instances mais aussi par chaque salarié de l'association est centrale.** Sans surprise, nous trouvons également la base sociale et les bénéficiaires comme audiences légitimantes fondamentales. Le fait que le bailleur soit mentionné comme audience légitimante importante peut paraître contradictoire avec la valorisation assez basse de la redevabilité envers le bailleur comme source de légitimité. Si les ONG reconnaissent l'importance d'être reconnues par le bailleur (pour l'accès au financement public), elles ne traduisent pas réellement cette reconnaissance comme une forme de légitimité. Notons finalement que contrairement à leur base sociale, les OSC ne font pas de l'opinion publique une audience légitimante prioritaire.

### 2.1.2 Différences entre acteurs et différences entre profils de légitimité

Pour essayer d'aller plus loin dans la réflexion, il est possible de comparer les scores de chaque OSC individuelle avec la moyenne des OSC ayant répondu au questionnaire et essayer de dégager des lignes interprétatives en prenant en compte la spécificité de chaque organisation (taille, type d'intervention, politique d'intervention, ...). Les réflexions que nous proposons se basent donc sur les écarts de scores aux différentes questions, sur les documents que nous avons analysés pour chaque OSC et sur certains éléments qui ressortent des entretiens.

Les réponses varient en premier lieu selon ce que les OSC font. Il existe ainsi des différences marquées entre les organisations opérant uniquement (ou principalement) au Nord, celles engagées presque exclusivement au Sud et celles intervenant aussi bien au Nord qu'au Sud. Cette première observation explique la relativité de l'importance accordée à chaque audience légitimante dans la construction d'un profil de légitimité concret ainsi que le caractère fonctionnel de celui-ci. Ainsi, les OSC menant des actions d'éducation au développement ont une conception plus politique de leur légitimité, mettent en avant l'importance de posséder une certaine représentativité et soulignent l'importance des partenariats Nord. La dimension plus politique ou plus opérationnelle des activités menées joue donc un rôle en ce qui concerne

la conception que les OSC ont de leur profil de légitimité. Les unes mettent en avant des aspects de légitimité morale forts alors que les secondes insistent plus fortement sur des aspects de légitimité pragmatique notamment à travers l'importance qui est donnée à la redevabilité descendante.

### 2.1.3 Légitimité sectorielle vs légitimité des organisations

Pour terminer l'exploitation des réponses au questionnaire, il est également possible de dégager quelques pistes de réflexions autour des réponses ouvertes. Celles-ci abordaient la nature de la différence entre légitimité sectorielle et légitimité des organisations prises indépendamment les unes des autres, la question de la représentativité, le défi d'être simultanément légitime envers différents publics et finalement les activités légitimantes réalisées par les ONG.

Pour commencer il peut être utile de revenir sur la différence entre légitimité du secteur et légitimité des organisations individuelles. Nous avons déjà remarqué que la légitimité du secteur pouvait être rapprochée des formes de légitimité morale et normative quand la légitimité plus individuelle faisait plus souvent référence à une légitimité pragmatique.

Les réponses au questionnaire montrent notamment que la légitimité du secteur est vue comme importante pour être reconnu par l'autorité publique, pour disposer d'une bonne image au niveau international et au niveau du grand public, et surtout, pour faire valoir ses modèles et modalités d'intervention (faire reconnaître « la validité de l'approche de coopération », « donner de la crédibilité aux messages d'éducation au développement », défendre « la doctrine et les modèles de développement » et mettre en avant « le paradigme Nord-Sud »).

Pour sa part, la légitimité individuelle de chaque organisation est liée à l'effectivité de l'action des organisations (être représentatif pour mieux faire passer des messages d'éducation au développement ou encore réaliser un travail de mobilisation internationale à travers des partenariats consolidés), à la reconnaissance par certains acteurs de la spécificité de l'organisation en question et, plus généralement, aux liens avec les différents groupes (audiences légitimantes : partenaires, bénéficiaires, base sociale, équipes et bénévoles) qui gravitent autour d'une OSC.

**On observe donc une différence d'audiences légitimantes entre la légitimité du secteur et la légitimité des organisations, entre les audiences dif-**

**fuses – comme la population – devant attribuer de la légitimité au secteur et les groupes d'acteurs spécifiques ayant des liens effectifs avec les organisations et qui s'insèrent dans la légitimité des organisations.**

Comme nous l'avons vu dans le chapitre théorique, la représentativité est souvent considérée comme un élément fondamental de la légitimité politico-légale. Dans le questionnaire, la position des ONG a varié assez fortement face à cette possible source de légitimité. Nous proposons ici quelques cas particuliers face à cette question de la représentativité.

- **Les ONG valorisant fortement la représentativité**

Les ONG qui valorisent fortement la représentativité mènent toutes des actions d'éducation au développement et de plaidoyer et s'impliquent donc fortement dans la diffusion d'une légitimité morale spécifique à la coopération au développement.

Pour deux d'entre elles, le rôle de représentation qu'elles assument et valorisent fortement se traduit par la création et l'animation d'une communauté de personnes sensibilisées et mobilisées autour d'un certain nombre de thèmes défendus par l'organisation, par une activité de réseautage tant dans le secteur de la coopération que de l'éducation informelle et par une politique de bénévolat. Il s'agit donc d'une représentativité liée à un groupe spécifique d'acteurs au Nord, qui s'unissent autour de valeurs et de conceptions politisées du développement.

Un autre cas de forte valorisation de la représentativité comme source de légitimité est le cas d'une « ONG de mouvement » qui conçoit la question de la représentativité dans le cadre d'un réseau bien défini et structuré (politico-syndical en l'occurrence). A l'intérieur de ce réseau, la représentativité, tant Nord que Sud, s'acquiert par la concertation avec les différents membres et leur mobilisation ainsi que par l'institutionnalisation du réseau sur des bases démocratiques. Dans ce cas particulier, l'appartenance à un réseau et une posture fortement politique contribuent à une forte revendication de légitimité.

- **Une représentation du Sud via le partenaire local**

Les réponses au questionnaire mettent en évidence deux ONG qui interprètent la question de la représentation comme le fait de représenter les bénéficiaires (et surtout leurs besoins) à travers des partenaires locaux. Ce type de conception de la représentativité est lié à la défense d'un modèle de coopération au

développement '*demand driven*' répondant à des besoins concrets.

- **Une représentativité moins valorisée car concurrencée par d'autres modèles**

D'autres OSC s'attachent moins à la question de la représentativité et mettent surtout en avant des éléments concurrents à celle-ci.

Une organisation réalisant de nombreux projets de développement technique et de gouvernance au Sud refuse ainsi de concevoir qu'ils représentent le Sud, que ce soit par les bénéficiaires ou par les partenaires locaux. Pour cette organisation, la représentativité se limite strictement aux groupes Nord qui soutiennent activement l'ONG (membres, donateurs, sympathisants impliqués, ...). Parmi ces groupes, une attention particulière est attribuée à l'Assemblée Générale et au Conseil d'Administration.

Dans un autre cas, l'idée de 'représentation du Sud' n'est pas reliée au fait de répondre à des besoins mais au fait 'de porter la voix de', de diffuser et de socialiser les expériences du Sud. Ainsi, on est représentatif non pas parce que l'on fait parvenir une image adéquate des besoins des bénéficiaires et partenaires du Sud mais bien parce que l'on sert de porte-voix à ces acteurs du changement avec qui l'organisation entretient des « collaborations solidaires ». Dans ce cas de figure, le respect de l'autonomie du partenaire du Sud empêche de valoriser trop fortement la représentativité comme élément central de légitimité.

Finalement, nous avons le cas d'une ONG qui refuse de se placer dans le cadre de la représentativité. Pour cette organisation son rôle n'est pas de représenter qui que ce soit mais bien d'animer et de faciliter des processus de développement endogènes.

Comme nous pouvons le voir, la représentativité est loin d'être consensuelle. A côté de valorisations fort différentes de son importance pour être légitime, ce qui frappe est avant tout les idées fort divergentes qui gravitent autour de la notion.

- **Des audiences légitimantes variées aux effets contradictoires.**

La manière de faire face à la pluralité des audiences légitimantes a également fait l'objet d'une question spécifique dans le questionnaire. Ce qui ressort en premier lieu est la complexité de devoir faire face à des audiences légitimantes variées qui ont des attentes et des langages forts différents. De fait, la pluralité des

audiences légitimantes induit parfois des contradictions et certainement des éléments de légitimité peu en adéquation entre eux. Les contradictions dans les attentes, et donc dans ce qui concourent à accorder ou non de la légitimité à l'OSC, sont par exemple assez manifestes entre les bailleurs, les donateurs privés, les autorités locales, les bénéficiaires et les partenaires locaux. Un des défis consiste à être « vendeur » envers les donateurs privés tout en restant légitime aux yeux des bailleurs et des partenaires locaux.

La difficulté d'adéquation entre les différents messages mais aussi entre les relations de légitimité envers différentes audiences légitimantes relève aussi bien de la nature de l'action menée, du discours politique porté, du langage utilisé, des cadres d'action ou de critères techniques, ce qui demande un investissement important de la part des OSC pour les maîtriser et les hiérarchiser dans sa propre stratégie. Pour certaines, la réflexion sur la gestion de ces demandes divergentes déborde le cadre de la constatation pour aboutir à une remise en question des demandes de la part des bailleurs et du grand public considérant que celles-ci ont pour effet de diminuer l'énergie et l'attention qui peuvent être dédiées à l'audience légitimante considérée comme primordiale : les bénéficiaires et les partenaires locaux. Finalement, un répondant a relevé que l'appui de et la redevabilité envers le bailleur pouvaient à certains moments compliquer la relation avec les partenaires locaux car elle crée potentiellement un climat de méfiance.

- **Les activités « légitimatrices »**

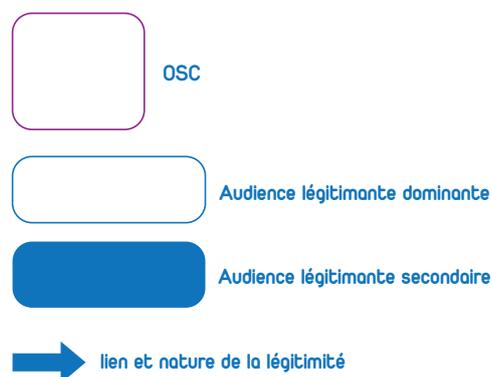
Enfin, nous nous sommes penchés sur les activités « légitimatrices » des ONG, c'est-à-dire les activités que les OSC ont mentionnées comme participant directement au fait d'être reconnue comme légitime. Sans surprise l'élément qui ressort en premier lieu est l'atteinte de résultats dans ce qui est le cœur de métier de l'organisation en question (plaidoyer, renforcement de capacités, projets et programmes). Une grande majorité des OSC mentionne également la nécessaire communication de ces résultats envers la base sociale et le bailleur. Un plus petit nombre évoque ensuite un réel travail de renforcement et de maintien d'une base sociale active et mobilisée ainsi qu'un travail de réseautage. Remarquons finalement que certains répondants ont également mis en avant des actions de porte-voix et de diffusion de témoignages comme action concrète qui permet de faire vivre le modèle de solidarité internationale et donc de se garantir un certain degré de légitimité (morale).

## 2.2 Des profils de légitimité revendicatifs pragmatiques et normatifs

Dans ce qui suit nous proposons une forme de modélisation de profils de légitimité dessinés par les différents interlocuteurs dans les entretiens menés. Ce travail de synthèse se structure autour des audiences légitimantes et des différentes formes de légitimités mentionnées par les interviewés.

Nous présentons ici la modélisation du profil de légitimité provenant de cinq entretiens réalisés avec des responsables associatifs dont deux personnes occupant des positions spécifiques dans l'économie politique de la coopération au développement (au sein de la fédération et dans un rôle annexe au bailleur). Ces modélisations ne représentent pas tous les cas de figures possibles quant aux profils de légitimité des ONG – ce qui serait impossible vu l'échantillon relativement faible finalement obtenu mais également le caractère subjectif de tout profil de légitimité – mais correspondent à une première tentative d'analyse systématique de la question de la légitimité des ONG à travers le modèle théorique que nous avons développé au chapitre précédent.

### Légende des schémas



### 2.2.1 Appuyer/renforcer le partenaire Sud en étant un acteur de la coopération reconnu et engagé : la légitimité comme équilibre de plusieurs redevabilités

Il s'agit ici du cas d'une ONG inscrite dans un réseau fortement politisé, n'ayant pas de base sociale directe. Cette ONG historique a vu son action fortement évoluer, d'une action d'Education au Développement au Nord associée à une action directe au Sud vers une fonction de plaidoyer au Nord et d'appui / facilitateur auprès de partenaires Sud pouvant avoir un rôle de

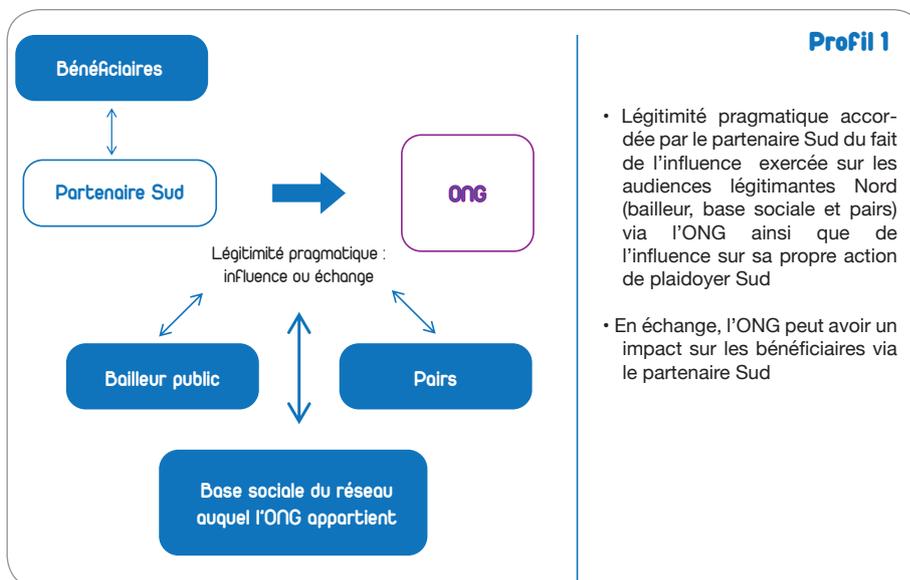
levier au niveau local et partageant une proximité politique sur la vision du changement social.

L'audience légitimante principale est le partenaire Sud. Sa légitimité auprès de cette audience légitimante s'appuie sur l'influence exercée auprès des audiences légitimantes Nord. L'historicité et l'expertise acquise facilitent la reconnaissance par les pairs et la base sociale de l'organisation. L'audience légitimante « bailleur de fonds / partenaire institutionnel » est considérée au même titre que les autres audiences légitimantes Nord, en cela qu'elle est une condition de l'action au Sud et de la reconnaissance par le partenaire Sud (et par voie de conséquence, d'impact sur les bénéficiaires finaux). A cet équilibre de redevabilités s'ajoute une conception relativement politique du « faire du développement » (traduite dans l'action de plaider) ainsi qu'une sensibilité forte pour l'autonomie et la voix des partenaires Sud considérés comme acteurs de changement (souhait clairement revendiqué de ne pas se substituer, de co-construire, etc.). L'appartenance à un réseau international lui-même politisé complète ce profil.

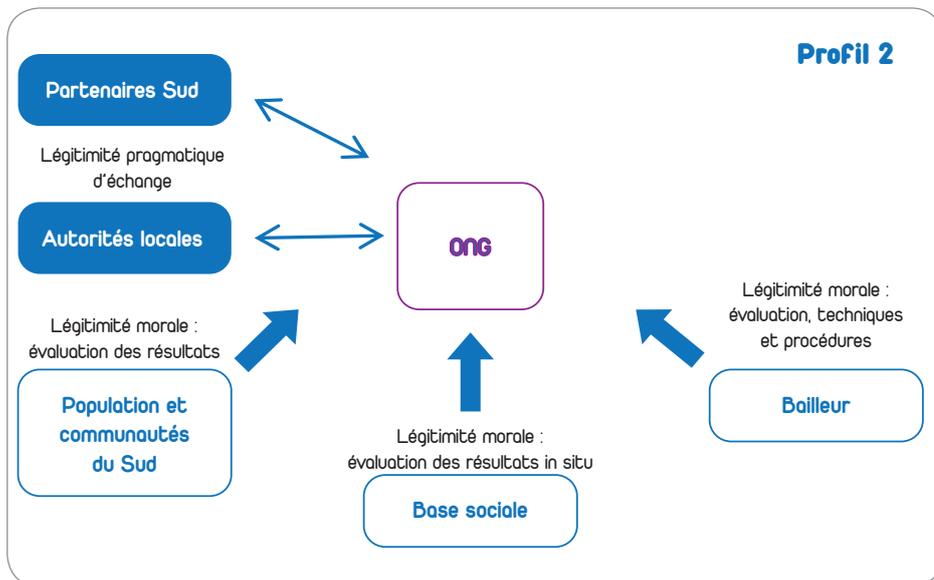
## 2.2.2 Apporter une réponse aux besoins des populations Sud en étant un acteur de coopération établi au Nord

Bien qu'articulé en audiences et aspects légitimants Nord-Sud, ce deuxième modèle de légitimité se centre plus fortement sur le faire, sur les résultats, et sur les caractéristiques propres de l'organisation qui permettent d'atteindre ceux-ci.

Bien que nous retrouvions ici trois audiences légitimantes principales – les populations et communautés locales, la base sociale et le bailleur de fonds – auxquels viennent s'ajouter progressivement les partenaires locaux et les autorités locales suite à des évolutions contextuelles, de nombreux éléments de légitimité morale sont également présents. La flèche au centre du schéma indique d'ailleurs que le lien de légitimité pragmatique envers les populations et communautés du Sud est également mis en avant comme étant un élément de légitimité morale fort pour se présenter comme un acteur pertinent et efficace face aux audiences Nord de l'organisation. L'importance des différents éléments de légitimité morale sont en adéquation avec la volonté de l'organisation d'être exemplaire et de fédérer une base sociale compacte autour d'une identité forte.



légitimation (dans le cas présent en ce qui concerne les grands modèles cognitifs et des nouveaux acteurs incontournables).



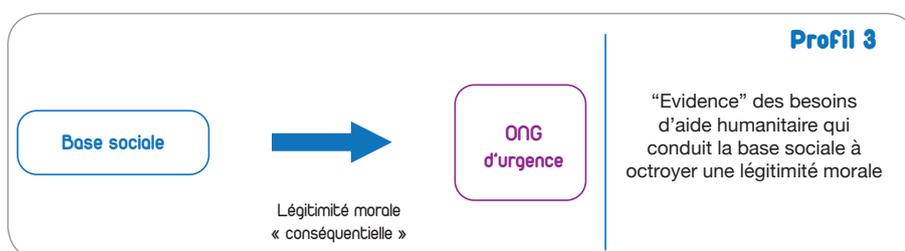
déclinaison de la légitimité de cette organisation en termes de plus-value dans la poursuite de résultats tangibles se démarque explicitement des requis et demandes du bailleur alors même que le discours dominant de celui-ci est également celui de la plus-value. On observe de fait un antagonisme entre l'organisation et le bailleur sur la nature même de la prétendue plus-value. L'organisation estime pour sa part que le bailleur ne facilite pas l'atteinte des résultats car il impose de nombreuses entraves administratives et

de contrôle qui éloignent le centre de gravité de la qualité des interventions.

### 2.2.3 Agir efficacement et s'adapter aux évolutions

Le modèle suivant est celui d'une organisation principalement engagée dans l'aide humanitaire et d'urgence et qui fait partie d'un large réseau international avec de nombreuses ramifications territoriales. Dans le cadre de ce réseau, celle-ci assume un rôle plutôt apolitique d'aide quand d'autres organisations sœurs s'impliquent plus dans des actions de plaidoyer et de sensibilisation.

Le modèle se centre très fortement sur le faire et les résultats, une légitimité morale « conséquentielle » qui s'appuie sur des éléments mis en avant comme plus-value spécifiques de l'organisation. Notons que les autres audiences légitimantes sont en grande partie absentes.



L'absence d'audiences légitimantes, excepté la base sociale qui est actuellement l'objet d'une attention renouvelée et qui démontre que la légitimité pour l'organisation en question est quelque chose de dynamique, peut s'expliquer selon nous par le caractère « évident » des besoins auxquels répond l'aide humanitaire et d'urgence. Il est également frappant que la

### 2.2.4 Entre prise en compte de l'environnement légitimant dominant et mise en avant d'un modèle propre

Le quatrième modèle présente en son sein une tension intrinsèque entre la reconnaissance des principales audiences légitimantes de l'organisation et la mise en avant d'un modèle de développement – participer à un « mouvement de solidarité » – propre qui peut entrer en collision avec les attentes de certaines audiences dont le bailleur de fonds.

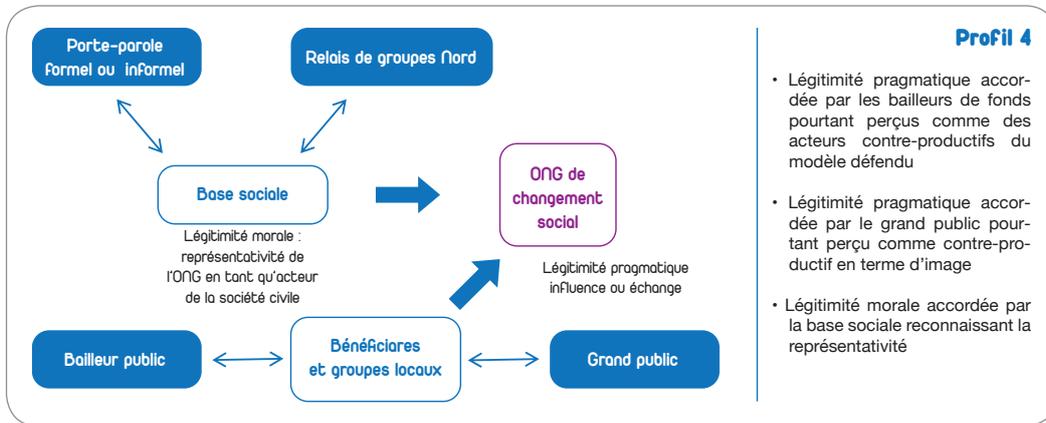
Dans le présent cas de figure, se dessine une sorte de compromis entre les contraintes liées à l'institutionnalisation du secteur, et donc l'environnement légitimant, et la volonté de mise en avant d'un modèle idéal propre et basé sur le paradigme de la solidarité internationale. Il s'agit dans ce modèle d'être un acteur de la société civile (on retrouve ici des éléments typiques de la légitimité morale liés à la nature des acteurs), d'être un acteur de changement social

– un acteur qui agit selon une

logique bien spécifique et qui possède certains éléments de légitimité morale liés aux techniques et procédures – et ensuite de maintenir des liens de légitimité pragmatique avec trois grandes audiences : les bénéficiaires et groupes locaux (source première de légitimité), le bailleur et le grand public.

Le fait d'inclure les tensions, les compromis et les éléments perturbateurs au sein du modèle de légitimité dessiné permet de concevoir le processus de

L'aspect déterminant du modèle est les changements sociaux induits.



Si dans l'exemple précédent les exigences de l'environnement légitimant dominant étaient considérées comme des éléments avec lesquels jongler afin de trouver un équilibre satisfaisant pour l'organisation, dans le cas présent celles-ci sont conçues comme des obsta-

clés ayant néanmoins provoqué dans certains cas des évolutions positives. Contrairement au cas précédent, il ne s'agit pas d'un modèle hybride mais bien d'un modèle propre qui s'adapte sur les marges.

légitimité comme une négociation permanente entre idéalité et environnements légitimants plus ou moins contraignants. Dans le discours de notre interlocuteur, l'idée de ruse ou de contournement est d'ailleurs bien présente.

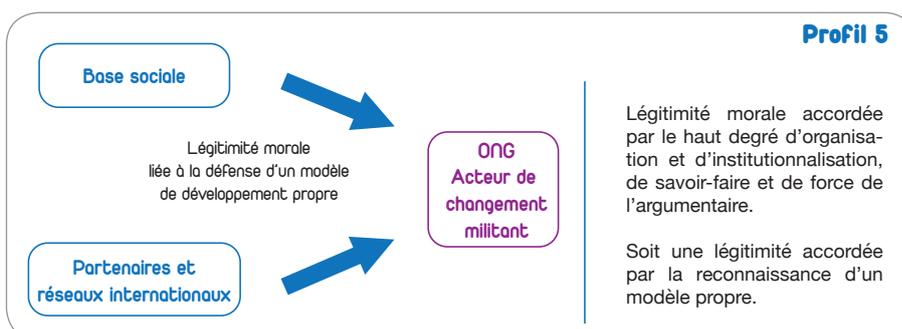
Une spécificité de ce modèle centré sur le paradigme de solidarité internationale est l'insistance sur la différence entre représentativité d'une base sociale et fonction de porte-voix tant du Nord que du Sud. Il s'agit d'un élargissement important de la notion de représentativité.

Modèle fortement centré sur une légitimité morale (manière de faire, structure du réseau, idées et argumentaires développés) qui s'inscrit dans le temps long, il laisse relativement peu de place à des liens de légitimité pragmatique qui sortiraient du cadre moral/cognitif qui englobe l'organisation et ses partenaires. Paradoxalement, notre interlocuteur remarque que le cadre du bailleur de fonds avec lequel il a fallu progressivement trouver un modus operandi – et qui est critiqué pour être excessivement gestionnaire et peu adapté à la particularité du travail comme vecteur/catalyseur de changement social – a favorisé une conception renouvelée du partenaire qui a progressivement été considéré comme une audience légitimante importante et relativement autonome. Ici, le cadre normatif du bailleur a introduit, dans un profil de légitimité très centré sur la légitimité morale, une plus grande sensibilité envers l'audience légitimante des partenaires.

### 2.2.5 Une légitimité militante préexistante : institutionnalisation d'un modèle de légitimité alternatif

Proche du modèle précédent, le profil de légitimité militant – qui est d'ailleurs la position d'un acteur de la coopération belge un peu spécifique car issu d'un des courants historiques de la société civile – se caractérise par le haut degré d'institutionnalisation et de formalisation du modèle de légitimité alternatif mis en avant.

Proche du modèle précédent, le profil de légitimité militant – qui est d'ailleurs la position d'un acteur de la coopération belge un peu spécifique car issu d'un des courants historiques de la société civile – se caractérise par le haut degré d'institutionnalisation et de formalisation du modèle de légitimité alternatif mis en avant.



Les différents modèles discutés précédemment s'inscrivent soit dans des visions plus morales et donc plus normatives de la légitimité des ONG, soit dans des conceptions mettant en avant certaines audiences légitimantes. Certaines modélisations soulignent l'aspect évolutif des profils de légitimité quand d'autres intègrent l'aspect disputé et controversé du processus de légitimation et donc les arbitrages qui s'y opèrent. Au niveau des audiences légitimantes on perçoit que la base sociale ainsi que les bénéficiaires et partenaires Sud dominant alors que le bailleur est souvent déconsidéré comme audience légitimante en tant que telle ; un résultat cohérent avec les résultats du questionnaire en ligne.

Il n'y a finalement pas seulement des profils de légitimité très variés mais également d'innombrables manières de les aborder.

### 2.3 Une vision synthétique des profils de légitimité des Organisations Non Gouvernementales

Deux difficultés se présentent à nous lorsque nous tentons de dresser une synthèse des profils de légitimité des ONG : la forte variabilité et subjectivité de ceux-ci et la nature disparate des éléments empiriques sur lesquels se base notre réflexion. De ce fait, il convient de considérer les éléments développés comme des pistes pour des réflexions ultérieures, que ce soit à travers des études plus circonscrites à des points particuliers ou à travers des activités de discussion collective.

La conception de sa légitimité de la part d'une ONG s'éloigne en général d'une vision purement normative pour prendre en compte la position qu'elle occupe en tant que lieu de rencontre de différentes audiences et parties-prenantes. L'appartenance à un réseau représente ainsi une caractéristique importante en termes de conception de leur légitimité pour les organisations qui partagent cette situation particulière.

Le fait de penser généralement sa légitimité à partir de sa situation concrète, et parfois produisant un discours sur la légitimité de manière adaptée à la configuration de l'organisation<sup>68</sup> (mettre en avant ses points forts et taire les autres, ce qui vu de l'extérieur peut sembler être une vision partielle selon les intérêts des organisations) implique des conceptions où les tensions et contradictions sont clairement identifiées. La possible tension entre la détermination politique et

réglementaire de la coopération au développement, et les implications de partenariats négociés sont ainsi clairement identifiés. Il en va de même pour la difficulté d'être simultanément légitime envers le grand public et envers les partenaires Sud ou, dans certains cas, envers le bailleur.

Au niveau de la reconnaissance de la DGD comme audience légitimante, on observe des postures diversifiées. Le degré d'autonomie financière, la plus ou moins grande valorisation de modèle de plus-value portée par celle-ci, la présence ou non d'un modèle de légitimité morale propre (voire parfois alternatif) sont autant de facteurs qui favorisent ou non la prise en considération du bailleur dans le processus de légitimation d'une ONG. Un argument assez récurrent au niveau de la perception du cadre réglementaire du bailleur est que celui-ci est peu adapté pour jauger la validité des actions de coopération et donc la légitimité (morale) liée aux résultats des ONG. De nombreuses ONG mettent ainsi en doute la conception gestionnaire qui ressort du processus d'agrément ainsi qu'une approche orientée résultats qui peine à s'approcher du changement social et des résultats considérés comme réellement importants et légitimateur des ONG.

En conclusion, nous rappelons la distinction à faire entre la légitimité attribuée au secteur (légitimité morale en termes de modèles, reconnaissance de la part du bailleur et du grand public) et la légitimité des organisations en tant que telles (rapports aux audiences légitimantes proches, reconnaissance d'une plus-value spécifique). Nous soulignons l'importance de la redevabilité Sud comme source de légitimité (tant pragmatique, envers les bénéficiaires et les partenaires locaux, que morale, comme défense d'un modèle de développement propre aux ONG), ce qui s'est amplement vérifié à travers les différents entretiens menés. Nous notons que la représentativité est abordée de manière fort différente par les organisations. Elle est importante pour les organisations de plaidoyer ou celles qui peuvent mettre en avant un ancrage social structuré mais aussi complètement contestée comme élément de légitimité par d'autres organisations qui inscrivent leur action dans un tout autre cadre conceptuel. Un dernier élément que nous désirons mettre ici en avant est l'importance en termes de légitimité de la dynamique associative interne, et donc l'importance d'être légitime envers les instances et les équipes permanentes.

<sup>68</sup> Avec, comme nous l'avons remarqué lors de la discussion en détail des résultats, des différences significatives entre ONG volet Nord, ONG volet Sud et ONG présentes tant au Nord qu'au Sud, des organisations politisées qui s'impliquent dans le plaidoyer et l'éducation au développement et celles mettant plutôt en avant des formes de légitimité pragmatique quand elles s'auto-identifient comme des prestataires de services pour les acteurs Sud.

Finalement, les modélisations des profils de légitimité des ONG pour lesquelles il a été possible de réaliser un entretien semi-directif sont autant d'exercices de systématisation de conceptions particulières de profils de légitimité.

Dans une dernière partie, nous proposons d'élargir et de comparer avec les organisations non agréées.

## **2.4 Les frottements entre les Organisations Non Gouvernementales et les Initiatives Populaires de Solidarité Internationale**

Pour illustrer les caractères pluriel, relatif, dynamique et contradictoire de la légitimité, et l'articulation entre légitimité pragmatique et légitimité morale<sup>69</sup>, il nous est apparu intéressant de s'arrêter plus longuement sur les rapports entre ONG, IPSI et OSIM et sur les profils de légitimité propres aux IPSI et OSIM.

### **2.4.1 Un contexte belge qui cristallise une cassure entre organisations : des acteurs à la fois dedans et dehors**

Une image fréquente auprès des différents interlocuteurs est celle d'un continuum entre IPSI/OSIM et ONG et d'une ligne d'évolution qui conçoit que les IPSI se situeraient au stade initial/embryonnaire des ONG alors que ces dernières auraient évolué vers des formes plus élaborées tant en ce qui concerne leurs priorités que leurs modalités d'action. Si cette conception évolutionniste<sup>70</sup> permet de souligner les points communs entre ONG et IPSI et d'ainsi dédramatiser les différences entre ces deux types d'acteur, elle pose toutefois un axe normatif de ce qui est souhaitable (l'évolution vers la professionnalisation et l'institutionnalisation) et ne permet pas de saisir les spécificités des IPSI. Les IPSI sont en effet jugées dans cette interprétation particulière selon un cadre dressé par les ONG agréées et non vis-à-vis de modèles qu'elles mettraient elles-mêmes en place.

Dans cette conception, les OSIM présentent la particularité d'être investies par le pouvoir politique (et donc

les bailleurs). L'agenda de co-développement et l'axe migration-développement sont en effet l'objet d'une attention politique particulière<sup>71</sup> et articulent différentes problématiques sociales comme la gestion des flux migratoires, le développement local, l'intégration des migrants au Nord et l'éducation au développement.

S'il y a un imaginaire de continuité entre les acteurs individuels, il y a surtout une réalité de cassure au niveau plus général du secteur. Les IPSI et OSIM font en effet partie de ces OSC belges francophones impliquées dans la coopération-développement ne bénéficiant pas de la reconnaissance de la DGD et donc d'un financement public au niveau de l'Etat fédéral. Cette cassure<sup>72</sup> – que l'on peut qualifier de culturelle car les ONG et la DGD forment une communauté épistémique de laquelle sont exclues les IPSI – est réellement forte en Belgique francophone. Contrairement au cas de la Flandre où 11.11.11. rassemble et structure en son sein les IPSI flamandes<sup>73</sup>, en Wallonie et à Bruxelles celles-ci ne sont pas structurellement liées au secteur ONG via une plate-forme représentative. La cassure est d'autant plus forte que comme nous l'avons souligné précédemment, le processus d'agrément / accréditation de nouvelles ONG est un processus qui n'est pas ouvert en permanence mais de manière cyclique à chaque fin de programmation.

Ainsi, les IPSI, et une bonne partie des OSIM, ne sont pas soumises aux mêmes contraintes règlementaires et/ou d'agenda que les ONG reconnues<sup>74</sup>.

Qu'est-ce que le fait de ne pas être soumis aux mêmes contraintes réglementaires modifie dans les profils de légitimité ? Qu'est-ce qui caractérisent une IPSI et une OSIM par rapport à une ONG ?

### **2.4.2 Des profils où la légitimité pragmatique est prépondérante et est centrée sur les bénéficiaires**

Les IPSI et OSIM ont des profils de légitimité généralement plus pragmatiques que ceux des ONG agréées, profils centrés sur les bénéficiaires, parfois les partenaires, et les donateurs privés.

<sup>69</sup> La légitimité cognitive nous apparaît plus difficile à appréhender.

<sup>70</sup> Qui rappelons-le est également à la base de la justification idéologique du colonialisme et des théories de la modernisation.

<sup>71</sup> Pour ne citer que deux dates importantes au niveau belge évoquons le débat sur le thème "Migrants et développement : force d'avenir" organisé par Jean Cornil au Sénat en 2004 ou encore le Forum mondial "Migrations et développement", organisé en 2007 par la Belgique sous l'égide des Nations Unies. Pour un aperçu plus complet consulter le « guide pratique du co-développement » (CNCD, 2011).

<sup>72</sup> Certaines interlocutrices parlent ainsi de crise de confiance, d'incompréhension et de paternalisme de la part des ONG.

<sup>73</sup> Appelées organisations du quatrième pilier (4de pijlers).

<sup>74</sup> Au niveau des OSIM, il faut néanmoins préciser que deux d'entre elles bénéficient d'une reconnaissance spécifique de la DGD et donc d'une ligne de financement propre qui les place au même titre que les ONG sous la coupe de requis et d'impératifs plus forts que les acteurs non reconnus. Si l'idée de la DGD était de ne pas baisser les standards de qualité pour les OSIM, celles-ci devant pouvoir prouver leur plus-value et donc de fortes capacités professionnelles et gestionnaires, le résultat a été très mitigé au vu du nombre d'OSIM reconnues et à l'abandon en cours de cette ligne de financement spécifique.

Les IPSI et les OSIM étant moins assimilées à un secteur professionnel compact où l'image collective joue un rôle fondamental, la revendication et la diffusion d'une légitimité morale en termes de modèle propre de coopération n'est pas très souvent une priorité pour ces organisations<sup>75</sup>.

Cette moindre attention pour le développement de formes de légitimité morale n'empêche pas ces organisations de développer des arguments en opposition aux critiques dont elles font l'objet (notamment de la part des ONG reconnues) et d'être obligées de se plier au cadre réglementaire lié aux financements qu'elles sollicitent. Cependant, les bailleurs institutionnels et le grand public en général seront des audiences légitimantes de moindre importance pour les IPSI/OSIM. Les IPSI et OSIM sont par contre plus souvent impliquées dans des relations avec les autorités locales au Nord qui financent certains projets et semblent intéressées à appuyer des initiatives qui ont souvent des racines très localisées (réseau professionnel localisé, paroisse, ...). Elles accorderont donc une plus grande importance à la légitimité accordée par ces partenaires locaux.

Notons que si le fait de ne pas avoir à passer par l'agrément libère d'une certaine pression quant à une légitimation normative d'importance dans le secteur belge francophone, elles peuvent pâtir de cette « place subalterne » auprès de leurs audiences légitimantes d'importance que sont les partenaires Sud. Ces derniers peuvent vouloir privilégier un partenaire Nord ayant accès à des fonds publics conséquents.

#### **2.4.3 Les profils de légitimité des Initiatives Populaires de Solidarité Internationale / Organisations de Solidarité Internationale issues des Migrations : des postures d'acteur souvent en opposition avec les ONG**

N'étant pas soumises au même cadre réglementaire, les IPSI/OSIM ont développé des discours légitimant souvent construits en contraste voire en opposition aux discours des ONG, des discours moins axés sur le respect de procédures que sur leur proximité avec les bénéficiaires et partenaires Sud, proximité y compris financière par moindre ponction des fonds pour leur propre fonctionnement. Pour leur part, les ONG se distancient de ce qu'elles considèrent trop souvent comme des amateurs de la coopération, des acteurs arrêtés dans une conception dépassée, paternaliste et condescendante de la coopération, en mettant en avant leur professionnalisme reconnu par leur agrément.

Comme nous l'avons vu plus haut, cette opposition illustre la lutte hégémonique dont fait l'objet la légitimité. Au regard d'environnements et d'audiences légitimants propres aux unes et autres, la relation entre les ONG et les IPSI/OSIM pourrait sans doute s'accommoder de positionnements différents, sauf à ignorer la problématique commune de l'accès aux fonds. Par retournement, les IPSI opposeront leur « efficacité » à « l'efficacité » revendiquée des ONG.

Ainsi, loin de refuser tout type de réflexion sur leur 'modèle' de coopération, les IPSI mettent en avant un modèle économique plus sobre avec moins de prélèvements et donc un taux de transfert vers le Sud plus élevé, une proximité des terrains d'intervention (permettant une bonne connaissance des demandes), un engagement personnel fort qui est outil de développement.

Quant aux OSIM, elles mettront en avant le lien communautaire et familial puissant qui relie les personnes au Nord qui s'engagent dans le co-développement avec leur pays d'origine, le sentiment de redevabilité envers les proches et les concitoyens dans les pays d'origine, la volonté d'assumer un rôle politique et social dans les pays d'origine, l'affirmation d'une citoyenneté active au Nord comme au Sud, voire les effets positifs en termes d'insertion socio-professionnelle pour les personnes qui s'impliquent.

Comme la relation ONG-IPSI, la relation ONG-OSIM n'est pas simple. Elle oppose des postures difficilement conciliables en ce qui concerne les différences culturelles, l'utilisation d'un cadre de référence universaliste par les OSIM ou la tendance de certaines ONG à utiliser un cadre d'interprétation culturaliste quand on se penche sur l'Autre, le Sud.

*Des organisations, notamment des femmes congolaises qui disaient que ça devient quelque chose pour les organisations internationales d'avoir accès aux fonds, les violences faites aux femmes deviennent monnaie d'échange et des trucs comme ça... les OSIM qui disaient que les ONG utilisent les violences faites aux femmes pour avoir accès aux fonds, c'était aussi insupportable.*  
[...]

*il faut déjà déconstruire ces idées de certains qui disent que la violence sexuelle est culturelle, ce qui est insupportable pour les OSIM (extrait d'entretien).*

A contrario, l'ancrage social des migrants peut ne pas toujours se vérifier ou alors il peut favoriser une

<sup>75</sup> Des exceptions existent bien entendu au niveau de certains acteurs individuels mais aussi au niveau d'une structure telle que la FASI, la Fédération des Associations de Solidarité Internationale.

certaine partialité des interventions, le co-développement ne peut s'appliquer dans tous les contextes et, de par leur constitution socio-culturelle, les OSIM ne représentent pas les couches sociales et les régions les plus défavorisées de leur pays d'origine.

Dans ce contexte, si certains estiment que les éléments de légitimité morale (technicisation, intermédiation partenariale plutôt qu'action directe...) utilisés par les ONG pour se démarquer des IPSI/OSIM doivent pouvoir être généralisés à ces acteurs non agréés par la DGD, d'autres se positionnent pour la reconnaissance de modèles de légitimité différenciés. La reconnaissance des différences entre acteurs et de critères de valorisation propres n'empêchant d'ailleurs pas d'essayer de faire évoluer les IPSI vers des formes d'intervention qui prennent en compte la durabilité et l'appropriation.<sup>76</sup>

#### **2.4.4 Des Initiatives Populaires de Solidarité Internationale à la recherche d'une reconnaissance des bailleurs vs. des Organisations Non Gouvernementales à la recherche de la reconnaissance de leurs instances, équipes et base sociale**

Les analyses présentées ci-après sont basées sur les enseignements issus des entretiens et du questionnaire en ligne. Pour mémoire, au regard du peu de retours sur le questionnaire en ligne, et compte-tenu que ce sont essentiellement des IPSI relativement structurées qui ont répondu, nous nous limitons à un exercice de mise en pratique des notions préalablement explicitées, exercice qui ne saurait prétendre à l'exhaustivité ni à la représentativité.

En premier lieu, **les IPSI attachent davantage d'importance à la reconnaissance de l'organisation individuelle**, notamment de la part du bailleur, considérant qu'elles ne sont pas institutionnalisées et organisées collectivement comme le sont les ONG agréées.

**Pour les ONG agréées**, le caractère presque acquis de l'appui du bailleur, garant d'un financement pendant la période de reconnaissance, l'effort de recherche de légitimation peut se diriger vers d'autres audiences légitimantes (notamment leurs instances, les équipes salariées, la base sociale et les partenaires Nord)<sup>77</sup>. Dans le cas des IPSI, les financements sont objets d'un effort constant et ne sont pas acquis de par une reconnaissance du principal bailleur qu'est la DGD. La redevabilité envers les bailleurs occasionnels prend ainsi une toute autre dimension.

Logiquement, les IPSI valorisent davantage le respect des lois et des cadres normatifs. Parce qu'elles ne bénéficient pas du « label » DGD comme faire valoir auprès de leurs partenaires Sud et devant par ailleurs trouver d'autres sources de financement, elles seront donc davantage enclines à démontrer ce respect des lois et des normes pour « exister ». Leur fragilité en fait une question d'autant plus cruciale.

Ainsi, là où les ONG agréées feront valoir leur professionnalisme, leur expertise et leur compétence – validés par l'agrément accordé par le bailleur DGD et arguments qu'elles opposent volontiers aux IPSI – les IPSI chercheront à se faire reconnaître pour le respect des normes et des lois en accordant paradoxalement plus d'importance aux Etats et aux bailleurs que les ONG agréées.

Pour autant, quand on questionne les IPSI sur la gestion des différentes audiences légitimantes, le modèle de légitimité du bailleur est fréquemment critiqué car créant des situations très difficiles à gérer et travaillant souvent directement contre le « faire le développement ». Les contraintes des bailleurs publics empêcheraient ainsi, selon elles, de vivre des relations partenariales authentiques, ou éloigneraient l'attention des organisations de ce qui importe vraiment. Si certaines organisations s'opposent plus frontalement à tout cadre normatif du développement et mettent en avant des modèles propres, d'autres IPSI soulignent que le cadre actuel est discriminant envers eux et implique des effets pervers.

Les IPSI ayant une organisation souffrant peu de l'opposition bénévolat-professionnel, l'enjeu de la dynamique associative interne ne revêt pas la même importance que pour des ONG dont le degré d'institutionnalisation fait de la cohérence interne et de la gouvernance associative des enjeux de premier ordre. De même que l'enjeu du maintien de l'emploi ne passera pas devant l'enjeu de la poursuite du projet associatif. Enfin, pour les IPSI, la base sociale se confond parfois avec l'organisation en tant que telle (peu de donateurs, proximité avec les figures les plus actives de l'organisation) et nécessite sans doute moins que les ONG la démonstration d'une plus-value à leur endroit.

Remarquons que, dans l'analyse des questionnaires, la conception de ce que sont les activités légitimantes des IPSI varie fortement d'un cas à l'autre. Les réponses se déclinent en : 1. Les actions de développement utilisant des méthodologies participatives

<sup>76</sup> Dirk Barrez - n°GO, numéro 28

<sup>77</sup> L'analyse des réponses au questionnaire montre des différences relativement marquées : les ONG placent en tête la reconnaissance par les instances de l'organisation, l'équipe de permanents et la base sociale avec respectivement 1,9, 1,09 et 0,81 points de plus accordés en moyenne à ces audiences légitimantes par rapport aux IPSI.

propres ; 2. la publicisation des actions ; 3. les efforts d'institutionnalisation/reconnaissance de la part de la DGD et de mise en avant d'un modèle propre par le plaidoyer ; 4. le travail auprès des autorités locales au Sud et 5. un travail sur la structure du réseau, la réalisation de campagnes médiatiques et la recherche de fonds.

De la comparaison des profils de légitimité des ONG et IPSI, on peut ressortir les points principaux suivants : la question de la reconnaissance publique est cruciale dans la conception de la légitimité de la part des IPSI – la légitimité se rapporte souvent à la question de la reconnaissance –, le lien avec les pairs et le secteur n'est pas fondamental par rapport aux liens avec les bénéficiaires et les bailleurs, l'expertise et la professionnalisation ne sont pas considérées comme cruciales ou sont en tout cas généralement moins mises en avant de la part des IPSI/OSIM.

#### 2.4.5 Exemples de profils de légitimité des Initiatives Populaires de Solidarité Internationale / Organisations de Solidarité Internationale Issue des Migrations

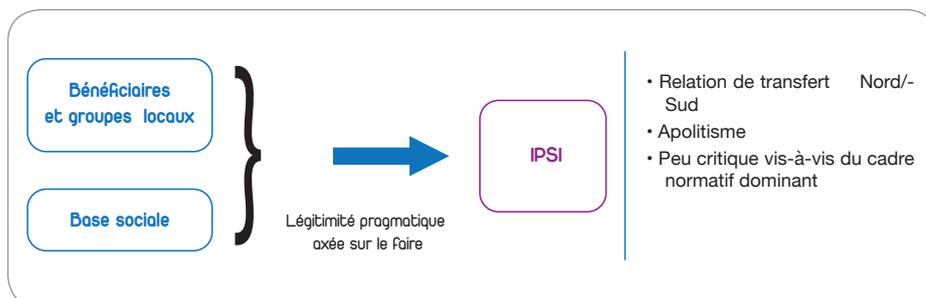
Ci-après sont décrits et pour certains schématisés des profils de légitimité spécifiques aux IPSI/OSIM (pour la lecture des schémas, se reporter à la légende ci-avant).

- **IPSI centrée sur le faire, apolitique et pragmatique**

Ces IPSI affirment comme centrale la question de la réponse aux besoins et montrent un certain pragmatisme quant à l'implication de parties prenantes. Seront mobilisées toutes les ressources susceptibles de faire avancer le projet, via un jeu de relations personnelles directes (appel à certaines filiales de multinationales ou à des contacts personnels au niveau communal par exemple). L'engagement personnel dans l'association est fort. On est dans une relation de transfert Nord-Sud, apolitique.

Audiences légitimantes dominantes : bénéficiaires et base sociale.

Légitimité pragmatique axée sur l'échange bénéfique entre l'IPSI et ses partenaires Sud.



Il s'agit donc d'une conception pragmatique des groupes/audiences qui vont permettre à l'organisation de réaliser leur travail de développement réel, centre de gravité de leur légitimité (une légitimité de résultats), renforcée par une attention pour l'expertise propre. Ce premier type de légitimité est généralement peu politisé et travaille principalement au Sud dans une relation de transfert direct Nord-Sud. Il n'existe pas de critiques envers le cadre normatif dominant dans la coopération au développement mais plutôt une volonté de se placer de manière optimale entre les liens de redevabilité pour mener à bien l'action que l'organisation s'est fixée. Une insistance sur le faire se double ainsi d'une reconnaissance assez large des liens de légitimité pragmatique.

- **IPSI revendiquant une légitimité morale à faire reconnaître par les bailleurs dominants et le secteur comme modèle alternatif**

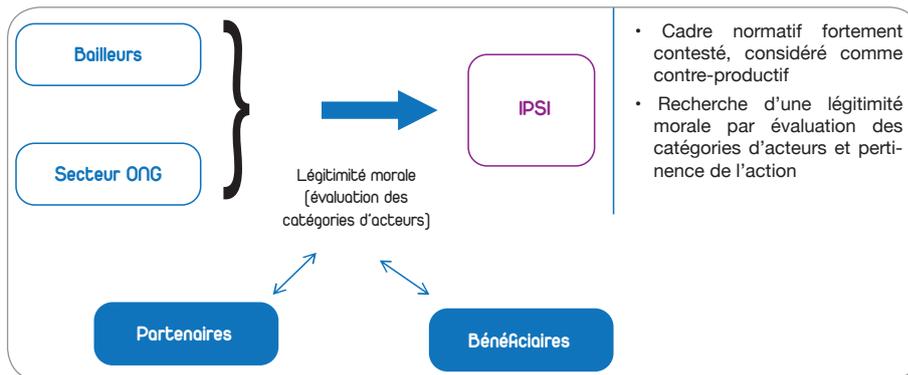
Dans ces IPSI, l'intervention et sa pertinence structurent totalement la conception de la légitimité. Le cadre normatif actuel est fortement critiqué, considéré comme contre-productif. Pour autant, la reconnaissance par le bailleur DGD et le secteur ONG est recherchée mais sur la base de la légitimité morale revendiquée, et non sur la base du modèle normatif dominant. Dans le cas illustratif de ce profil, les éléments constitutifs de cette légitimité morale seront la nécessité de répondre à des besoins clairement formulés par les bénéficiaires et de s'inscrire dans une mission bien définie et circonscrite, la coréalisation avec les bénéficiaires, le montage de relations partenariales particulières ainsi qu'une approche presque territorialisée et en tout cas fort sensible aux dynamiques de gouvernance locale et donc à la nécessaire implication des autorités locales. Bénéficiaires et partenaires locaux seront les audiences légitimantes, susceptibles d'accorder cette légitimité morale, à faire valoir auprès des bailleurs et du secteur, comme modèle propre alternatif au modèle normatif dominant.

Les liens de légitimité pragmatique ne sont quant à eux que faiblement considérés. C'est la forte valorisation de la légitimité morale appuyée sur des liens de légitimité avec les partenaires et bénéficiaires qui prédomine.

- **IPSI revendiquant une légitimité morale, alternative et concurrente au modèle normatif dominant, sans demande de reconnaissance (alternative assumée)**

Audiences légitimantes dominantes : bailleur et secteur ONG Nord.

Légitimité morale axée sur les liens créés avec les partenaires et bénéficiaires.



- Cadre normatif fortement contesté, considéré comme contre-productif
- Recherche d'une légitimité morale par évaluation des catégories d'acteurs et pertinence de l'action

Dans le deuxième cas, il s'agit avant tout d'un modèle de légitimité morale qui s'oppose à la place laissée à la société civile dans le cadre de la coopération au développement. Le rôle des acteurs de la société civile se doit selon ce répondant au questionnaire d'être critique vis-à-vis de l'Etat et d'explorer des nouvelles modalités d'intervention et de dynamisation, un idéal très éloigné de la situation actuelle conçue comme de

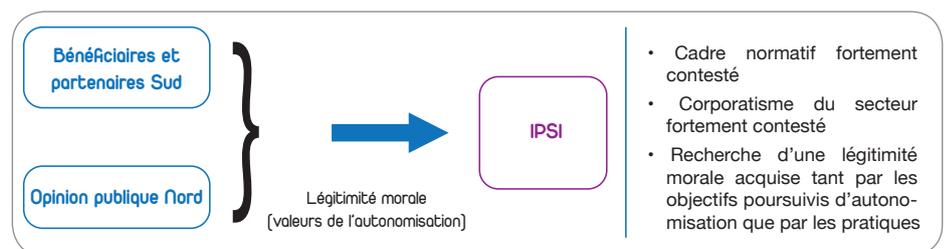
Ce sont des IPSI qui développent des modèles de légitimité morale concurrents de celle du cadre normatif de la coopération belge au développement et se distancient clairement de la DGD. Dans l'échantillon du questionnaire, deux sont concernées. Relativement consolidées, elles font partie d'un réseau.

l'exécution d'une politique étatique. Le modèle dominant de coopération non gouvernementale est également critiqué car impliquant une réelle ingérence et donc ne favorisant pas l'autonomisation des sociétés civiles du Sud. En effet, la proximité entre le bailleur et

Audiences légitimantes dominantes : partenaires Sud et publics Nord.

Légitimité morale axée sur les valeurs d'autonomisation des sociétés civiles, valeurs défendues et mises en œuvre dans les modalités d'intervention.

Dans le premier cas, il s'agit d'une organisation qui centre sa légitimité sur le type de travail mené au Sud avec les partenaires. Le concept de redevabilité descendante est contesté au profit d'un réel travail de collaboration avec les partenaires de même que la notion de besoin est remplacée par celle de problème moins objectivable. L'IPSI en question affirme vouloir éviter les conditionnalités du bailleur considérées comme négatives par rapport au travail de coopé-

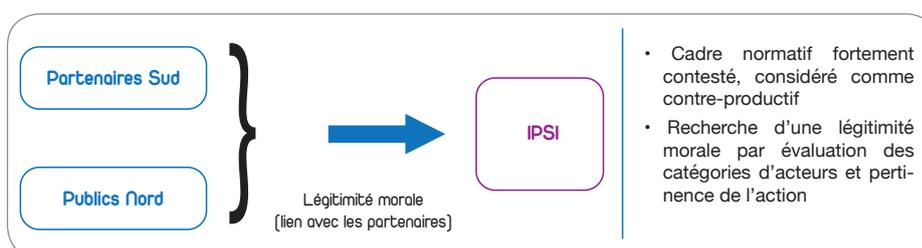


- Cadre normatif fortement contesté
- Corporatisme du secteur fortement contesté
- Recherche d'une légitimité morale acquise tant par les objectifs poursuivis d'autonomisation que par les pratiques

les acteurs de la coopération non gouvernementale, et le corporatisme existant au sein de la coopération non gouvernementale ne permet pas d'explorer tout le potentiel d'une réelle collaboration entre sociétés civiles du Nord et du Sud.

Audiences légitimantes dominantes : partenaires Sud et publics Nord.

Légitimité morale axée sur les liens créés avec les partenaires.



- Cadre normatif fortement contesté, considéré comme contre-productif
- Recherche d'une légitimité morale par évaluation des catégories d'acteurs et pertinence de l'action

A cette légitimité morale très forte et à laquelle vient s'ajouter une emphase certaine pour l'expertise et les compétences viennent se greffer les liens de légitimité envers les bénéficiaires et les parte-

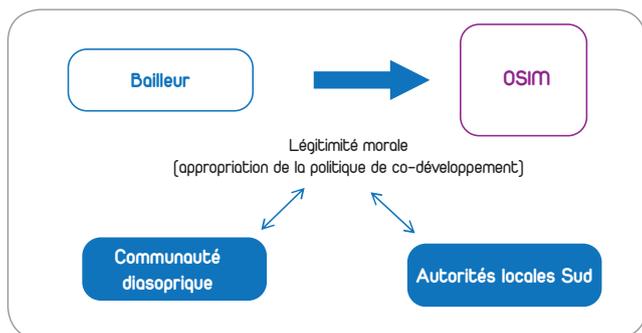
naires Sud, entre autres à travers la structuration d'un réseau représentatif. La très forte inclinaison vers un modèle de légitimité morale opposé au modèle du bailleur est complétée par une attention particulière envers l'opinion publique (qu'il s'agit de convaincre du bien-fondé de son modèle) et un désir de développer des modalités de certification de l'impact des actions menées (légitimité morale conséquentielle).

- **OSIM inscrivant sa spécificité dans la légitimité morale accordée par le bailleur**

Il s'agit d'une OSIM ayant obtenu son agrément comme partenaire de la coopération belge au développement en tant qu'organisation issue de la migration. Dans ce cas très particulier, l'OSIM s'approprie le modèle de légitimité morale promu par le bailleur tout en mettant en avant des aspects plus propres à la situation particulière de l'organisation tels que la connaissance des terrains d'intervention, la proximité avec les mouvements diasporiques (dont un rôle d'appui et de structuration) et l'expertise dans certains domaines thématiques tels que les modèles de santé, la mise en réseau et l'animation de dialogues civils entre une grande variété d'acteurs.

**Audiences légitimantes dominantes :** bailleur DGD et communauté diasporique puis autorités locales Sud.

Légitimité morale axée sur l'inscription dans une politique (co-développement) et des modes d'action (économie sociale) portée par le bailleur dominant.



Le discours sur la légitimité ne se distingue pas du cadre normatif érigé par le bailleur comme dans les cas développés précédemment, au contraire l'insertion dans le co-développement fortement voulu par celui-ci est soulignée. Par contre, il s'oppose aux ONG et à certaines OSIM qui n'ont pas réussi à se plier au

cadre professionnel et gestionnaire qui préside à la reconnaissance de la DGD<sup>78</sup>. La fragilité comparative de cette OSIM face aux ONG plus établies se traduit par une revendication forte d'une spécificité reconnue par le bailleur. Le profil de légitimité de l'organisation est avant tout dirigé vers le bailleur (s'insérer dans un modèle – celui du co-développement – mais aussi rendre des comptes) et ensuite vers la communauté diasporique. En effet, la difficulté de se diriger vers une base sociale plus large et diversifiée est soulignée et représente une réelle contrainte en termes de capacité de récolte de fonds.

Les autorités locales représentent ensuite les principales audiences légitimantes au Sud, volet Sud dans lequel sont mis en avant les arguments de légitimité morale assez classiques pour les OSIM : la connaissance et l'expérience concrète des terrains d'intervention ainsi que la capacité de jouer un rôle d'intermédiaire. Notons que la difficulté à récolter des fonds propres est palliée par l'insertion dans des dynamiques d'économie sociale, ce qui rentre dans le modèle de légitimité morale mis en avant par l'organisation et s'inscrit également dans les discours légitimants (légitimité morale et cognitive) véhiculés par le bailleur (capacité d'innovation).

#### 2.4.6 Une « instrumentalisation bienveillante » qui concourt à revendiquer les différences.

Dans l'économie du développement et le secteur de la coopération, les IPSI et OSIM occupent une place particulière, tant par leur nature que par le fait que les autres acteurs du secteur les chargent d'attendus qui ne sont pas les leurs.

Une posture assez fréquente rencontrée auprès de certains acteurs établis (bailleur, pouvoirs locaux, ONG, acteurs intermédiaires et d'encadrement des IPSI/OSIM) est celle qui consiste à valoriser les IPSI/OSIM, à souligner leur plus-value, selon certains critères qui ne correspondent pas à la perception que ces acteurs informels ont d'eux-mêmes. **L'objectivation des IPSI/OSIM par l'étouffement de leur voix propre marque une certaine forme d'instrumentalisation**<sup>79</sup>.

Elles sont aussi assignées dans un rôle Nord (co-développement, médiateur vers les communautés dias-

<sup>78</sup> Dans l'entretien réalisé, on apprend que la question des relations partenariales a représenté un frein important à la mise sur pied d'un programme de co-développement plus ambitieux entre les OSIM belges et la DGD (l'épisode de l'échec de la FAMIDAC). Ce critère méthodologique et stratégique semble être un écueil pour un bon nombre d'OSIM.

<sup>79</sup> Il est important de souligner que la limite entre l'accompagnement et l'instrumentalisation est très ténue. Il ne s'agit pas de condamner certaines attitudes ou modèles relationnels mais bien d'attirer l'attention sur certains aspects d'une relation ONG ou bailleur-IPSI/OSIM imbriquée dans des rapports de force déséquilibrés.

poriques ou issues de l'immigration, agent de promotion du multiculturalisme ou de sensibilisation de l'opinion aux enjeux des migrations, etc.) alors même qu'IPSI comme OSIM revendiquent l'action directe et le financement de leurs projets.

Les OSIM ne sont d'ailleurs plus actives dans le groupe « Migration et Développement » du CNCD. Leur concentration au niveau local des communes et villes ainsi que leurs contacts avec des groupes de citoyens très localisés est une autre forme très présente de ce phénomène.

**Les IPSI seraient selon ce point de vue très bien placées pour mobiliser des donateurs privés et des groupes citoyens alors que les ONG seraient mieux outillées pour mener à bien les projets et programmes. Il s'agirait donc de trouver une division du travail vertueuse entre IPSI et ONG agréées et de ce fait professionnelles.**

Bien entendu, les OSIM peuvent trouver dans les collaborations avec les communes un approfondissement de l'ancrage social, et ainsi occuper une place d'acteur reconnu de développement social et culturel dans la commune, réaliser des actions de terrain au niveau communal et renforcer leurs capacités organisationnelles<sup>80</sup>. Reste qu'un des membres d'OSIM interrogés a émis l'hypothèse que la réunion organisée par sa ville avec des organisations issues de la migration autour de financement pour des projets de développement au Sud représentait surtout une occasion de rencontrer des interlocuteurs valides pour d'autres types de politiques pour l'administration communale.

**Cette « instrumentalisation bienveillante » concoure autant à cristalliser les différences poussant IPSI/OSIM et ONG à se construire une légitimité en opposition, à conduire plusieurs IPSI/OSIM à développer des modèles clairement alternatifs au modèle dominant. De fait, elle influe les profils de légitimité des IPSI/OSIM.**

<sup>80</sup> In « Comment rendre effectifs les partenariats entre les organisations de solidarité internationale issues de la migration et les autres acteurs de la coopération en Wallonie et à Bruxelles ? » - CNCD (2008)



## CONCLUSION

L'examen des cadres théoriques existant sur la notion de légitimité appliqués aux organisations de la coopération au développement, examen croisé avec les éléments issus des acteurs eux-mêmes selon la démarche inductive qui a été la nôtre lors de cette étude, nous conduit à retenir les éléments conclusifs suivants.

En premier lieu, la légitimité est généralement abordée selon une conception politico-légale, relativement normative. Pourtant, une approche sociologique, soulignant l'importance des audiences et contextes légitimants est également possible, voire souhaitable. **Il importe que le secteur de la coopération au développement dépasse ce clivage entre approche normative et approche sociologique de la légitimité.** Ces deux approches répondent à des logiques différenciées qu'il faut savoir reconnaître et adopter selon les cas de figures. La tendance normative, qui établit des modèles abstraits et simplifiés de la réalité des différentes OSC et du secteur dans son ensemble, est utile aux bailleurs et aux acteurs politiques qui structurent le système. Or, même si cette tendance est le résultat d'une forme de concertation autour de la délimitation d'une politique de coopération au développement, elle ne doit pas être l'unique angle d'attaque des OSC vis-à-vis de leur légitimité. Fruit d'une concertation, cette tendance normative est également inscrite dans une évolution substantielle de l'administration publique vers un modèle de management calqué sur le secteur privé et son corollaire gestionnaire ; évolution qui déteint sur les pratiques envers et attendues des organisations qui bénéficient des subsides publics.

Dans ce contexte, il est essentiel que les OSC sachent également revendiquer une conception de la légitimité plus large, en faisant la part des choses entre ce qui relève de la quête de structuration et de contrôle propres aux décideurs et aux bailleurs et ce qui relève des autres parties prenantes avec lesquelles elles interagissent.

Les OSC ont donc intérêt à intégrer la complexité de la notion de légitimité appliquée à leur secteur, et comprendre son aspect relatif et pluriel, en s'appuyant sur une approche plus sociologique, apte à nourrir l'approche normative à partir de la réalité du terrain.

En effet, adopter une approche sociologique permet de souligner l'aspect complexe et mouvant de la notion de légitimité. Celle-ci est **plurielle** (il y a différentes sources de légitimité), **relationnelle et relative**

(elle dépend d'une relation envers une ou plusieurs audiences légitimantes), **dynamique** (elle change avec le temps) et parfois **contradictoire**. Elle co-implique des pratiques discursives et non discursives et elle est l'objet d'une lutte hégémonique entre acteurs d'un même système, mais défendant des modèles différents.

Si l'on cherche à modéliser cette notion, **un modèle de légitimité à trois entrées (pragmatique, morale et cognitive) s'impose comme référence** : il forme un continuum qui permet de mieux cerner les principaux enjeux, entre intérêts concrets et situés, défense d'un modèle considéré comme désirable et défense d'un horizon intellectuel plus large et perçu comme allant de soi.

Il n'est en effet pas évident de séparer légitimité pragmatique et légitimité morale. Quand on parle de base sociale ou de partenariats Nord-Sud, s'agit-il de formes de légitimité pragmatique ou morale ? Il n'y a pas de réponse univoque à cette question. Ce qu'il faut être en mesure d'établir est si les audiences qui apparaissent dans ces arguments de légitimité sont vraiment effectives pour juger/apprécier la légitimité d'une organisation (la base sociale ou le partenaire Sud légitime réellement l'organisation/c'est son jugement qui compte) ou si ce ne sont au final que des arguments pour être légitime abstraitement dans le discours (dans ce deuxième cas la base sociale et les partenaires Sud ne sont que des arguments d'un discours sur la légitimité sans représenter réellement des acteurs légitimants).

Ainsi, **adopter une vision plus large et complète de la légitimité permet de faire de ce concept un outil de réflexion stratégique** et donc de dépasser les seuls discours légitimants sur les modèles et les paradigmes. Il s'agit de faire en sorte que la légitimité prenne en compte les discours mais aussi les relations entre acteurs. C'est uniquement en prenant en compte le contexte propre de chaque acteur (prise en compte de toutes les parties prenantes, de la diversité des organisations et des multiples aspects des processus de légitimation) et sa position face à d'autres acteurs qu'il sera possible d'aborder la question sans directement se fermer à une lutte entre plusieurs modèles abstraits de légitimité. **Parler de légitimité c'est parler de la pratique quotidienne d'une organisation, de ses choix et de ses évolutions.**

Pour une OSC, interroger son profil de légitimité, c'est donc identifier ses audiences légitimantes (ses parties prenantes) et le processus de légitimation qui les lie (dans quel contexte et selon quel corpus de valeurs

cette partie prenante me reconnaît une légitimité) mais aussi l'adéquation entre la légitimité souhaitée, perçue ou réelle, les contradictions possibles et donc de mesurer l'audibilité de leur discours et la pertinence de leurs actions qui en sont grandement dépendants.

Comme évoqué, la légitimité est dynamique, nous sommes dans un processus sans cesse renouvelé, une navigation permanente entre l'acquisition, le maintien et la réparation de la légitimité face à différentes audiences aux perceptions et intérêts propres.

Interroger son profil de légitimité en dépassant le clivage « approche politique, normative et prescriptive » d'une part et « approche sociologique, pragmatique et descriptive » d'autre part, permet aux OSC de s'outiller davantage dans leur travail de positionnement stratégique.

Dédramatiser la question de la légitimité, en adoptant cette vision élargie et en proposant d'en faire une ressource stratégique, est une condition d'un dialogue apaisé et riche entre les différents acteurs de la coopération au développement.

Ce dialogue suppose aussi d'être en mesure de comprendre et de reconnaître les impératifs et la position de l'autre, celui qui ne partage pas la même place dans ce jeu d'acteurs particulier qu'est la coopération au développement.

Pour les OSC, c'est être en mesure de comprendre et d'accepter la position du bailleur qui est également l'autorité politique en charge de la coopération au développement. Une position qui est celle de l'instance de gouvernance de cette politique publique et qui implique des besoins de contrôle.

Pour les bailleurs prescripteurs, notamment la DGD, c'est être en mesure de comprendre la pluralité des enjeux qui gravitent autour de la légitimité des OSC et de se positionner comme une audience légitimante parmi d'autres, avec son propre système de valeurs, que les OSC n'ignorent pas mais qu'elles doivent agencer aux attentes de leurs autres parties prenantes selon le projet et la stratégie qui sont les leurs.

Il nous apparaît que cette reconnaissance mutuelle, ce dialogue autour de la pluralité, la relativité, le dynamisme et les tensions dialectiques propres à la conception de la légitimité des OSC sont une condition de leur renouvellement permanent, de leur

**capacité d'innovation, de leur résilience, si souvent réclamés par ailleurs.**

Suchman (1995) qui a fortement influencé le choix de l'approche suivie remarque que des visions trop normatives de la légitimité peuvent appauvrir un secteur donné.

*« to the extent that centralization of power and resources results in increasing homogenization of structural forms within an organizational sector, then one must be concerned with the loss of this diversity. As Hannan and freedman point out, such a reduction may diminish the capacity of a society to respond to uncertain changes. »<sup>81</sup>*

La question de la légitimité des OSC implique de savoir quel secteur OSC nous voulons et pour quoi faire. Diversité et capacités de résilience et d'innovation du secteur sont liées, elles passent notamment par cet élargissement de la conception de la légitimité.

<sup>81</sup> Dans la mesure où la concentration du pouvoir et des ressources se traduit par davantage d'homogénéisation des formes de structuration au sein d'un secteur organisationnel, alors on doit se préoccuper de la perte de cette diversité. Comme Hannan et Freedman le soulignent, une telle perte peut restreindre la capacité d'une société à réagir aux changements incertains.

## ANNEXE 1 : OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

### Objectifs et posture du COTA

Dans sa démarche d'éclairage et de mise en débat, le COTA souhaite favoriser la diversité et le pluralisme des positions à travers l'adoption d'une approche centrée sur les acteurs individuels recouvrant également le vécu et les situations concrètes des acteurs associatifs de la coopération au développement. La démarche du COTA ne prétend donc pas aboutir à une image autour de la légitimité qui soit représentative du secteur.

L'étude a poursuivi trois objectifs :

- développer un cadre théorique autour de la légitimité des OSC qui soit relativement complet et surtout accessible dans un objectif d'acculturation ;
- proposer un panorama des positions des différents acteurs autour de la question et de l'enjeu de la légitimité, c'est-à-dire formes de légitimité mises en avant par les OSC elles-mêmes, décrire les processus de légitimation mis en œuvre ainsi que les éventuelles menaces et opportunités en lien avec leurs profils de légitimité. Il s'agit d'offrir des informations sur les réalités rencontrées par les acteurs individuels ;
- suggérer une base de discussion pour animer un débat sectoriel sur la question de la légitimité et permettre aux organisations de se saisir en interne de la question, par la définition de concepts-outils.

### Méthodologie

#### Une étude qualitative, centrée sur les acteurs et à visée systémique

La présente étude est une enquête **qualitative et inductive**. Elle ne postule pas d'hypothèse de départ

sur la légitimité des organisations de la société civile impliquées dans la coopération mais poursuit plutôt l'objectif d'explorer librement la problématique selon les indications qui ont émergé des données recueillies.

Etude insérée dans une **approche constructiviste**<sup>82</sup> et donc fortement **centrée sur les acteurs sociaux**, elle ne précise d'ailleurs pas de définition substantielle de son objet d'étude – la légitimité des OSC – **car elle prend le parti de placer les significations des acteurs au centre de la recherche et d'éviter toute tendance normative à travers l'arrêt de ce qu'est ou devrait être la légitimité des OSC**<sup>83</sup>.

La centralité des acteurs dans l'approche inductive choisie, à travers notamment l'utilisation d'entretiens semi-directifs qualitatifs et d'un questionnaire très ouvert, favorise l'émergence d'un savoir pertinent pour ceux-ci mais également cohérent avec le postulat qu'ils sont les acteurs qui jonglent le mieux avec les différents facteurs de leur environnement et les enjeux de leur propre légitimation. Bien que non réellement participative, par manque de temps et à cause du caractère sensible de la question de la légitimité, l'étude défend donc l'expertise des OSC sur la question de leur légitimité<sup>84</sup>. La concomitance du travail de définition d'un cadre analytique autour de la question de la légitimité et de la réalisation d'entretiens semi-directifs a d'ailleurs permis que les OSC et les autres acteurs de la coopération au développement alimentent ce cadre. Ce dernier peut ainsi être considéré comme un résultat à part entière de la recherche.

L'étude n'est, de par l'approche choisie et les moyens dont elle a bénéficié, **pas statistiquement représentative**. Elle ne peut donc pas servir de base à des généralisations qui impliqueraient les ONG belges francophones dans son ensemble. Au contraire, elle tente de mettre en avant la spécificité des processus de construction et des profils de légitimité des différentes organisations ayant participé à l'étude. Il convient de souligner que malgré le parti-pris de rester proche des acteurs concernés par l'objet d'étude, il n'a pas été possible de bénéficier d'un comité de suivi composé de représentants de ces organisations qui serve de laboratoire pour les interprétations déga-

<sup>82</sup> C'est également le cas des approches "changement" (théorie du changement, cartographie des incidences, most significant change par exemple) qui placent les acteurs, leurs perceptions et leurs conceptions au centre de la pratique de développement contrairement aux approches causales plus mécanicistes et universalisantes.

<sup>83</sup> Cet aspect ouvert a d'ailleurs résulté être un frein pour la pleine participation des différents acteurs de la coopération au développement à l'étude. Ceux-ci semblent en effet très habitués à utiliser des termes de référence et autres jargons codifiés, ce qui indique la très forte prégnance d'une tendance normative au sein du secteur.

<sup>84</sup> Une approche donc résolument émiqne plaçant les significations et évaluations des acteurs au-dessus des schémas théoriques explicatifs de types abstraits ou historiques (Geertz, 1996).

gées tout au long de l'étude. Ainsi, malgré la rigueur au niveau de l'analyse qualitative réalisée et l'adoption d'une posture qui se veut neutre (sans agenda politique particulier, pas même celui du COTA en tant que ONG alors agréée), on ne peut oublier le caractère individuel et partiellement subjectif de l'étude. Le caractère exploratoire et qualitatif de l'étude n'est ensuite en aucun cas un obstacle à ce que d'autres études avec d'autres approches méthodologiques poursuivent l'investigation en s'appuyant sur certains résultats développés ici.

Soulignons finalement, pour clore cette description méthodologique générale, que l'étude poursuit l'élaboration d'une **conception systémique de la légitimité des OSC**. En ce sens nous ne nous sommes pas limités à questionner la position et les perceptions des acteurs associatifs de la coopération mais avons également intégré les acteurs étatiques de la coopération-développement et certains acteurs associatifs non agréés. En plus de questionner comment et pourquoi les OSC se perçoivent ou non comme légitimes, nous nous sommes efforcés de décrire le jeu d'acteurs dans lequel s'insère cette question à travers, par exemple, une révision des principaux documents des bailleurs sur la question ainsi que des contraintes légales ou organisationnelles qui gravitent autour de la question de la légitimité. En bref, nous avons opté pour une approche qui prenne en compte la légitimité des ONG comme une pratique complexe (qui intègre le discours et le faire) qui prend place dans un contexte bien déterminé et ayant une influence certaine<sup>85</sup>. Projet ambitieux, cette tentative de vision systémique de la question reste évidemment de l'ordre de l'ébauche et de l'exploration.

## Les étapes de la recherche

### Trois étapes principales ont marqué le processus de recherche.

La première phase a servi à **élaborer le cadre générique de la recherche** et a consisté en une phase de révision bibliographique assez large doublée d'une exploration empirique à travers les premiers entretiens semi-directifs. Un exemple du schéma d'entretien semi-directif, qui a toutefois varié selon le type d'acteur interrogé, se trouve en annexe 2. La concomitance de ces deux démarches a permis d'affiner

certaines axes de réflexions qui se sont retrouvés dans les étapes successives (par exemple, l'identification des principales audiences légitimantes des OSC, les dilemmes ou contradictions entre certaines sources de légitimité et l'interaction entre les profils de légitimité et le cadre normatif).

Au total, vingt-quatre entretiens semi-directifs ont été réalisés. L'échantillon non représentatif et non structuré des personnes interrogées a été établi à travers des contacts personnels et les recommandations de certaines des personnes interrogées, tout en tenant compte du souhait d'impliquer une diversité de profils. Notons que de nombreuses personnes interrogées parlaient à partir de leur position actuelle dans le secteur de la coopération au développement mais également à partir d'une position comme acteur associatif dans le passé.

S'en sont suivies **l'élaboration et l'exploitation d'un questionnaire relativement ouvert et la poursuite des entretiens semi-directifs** auprès d'acteurs de la coopération au développement toujours plus divers. En effet, en poursuivant les entretiens, la nécessité d'impliquer tant des acteurs associatifs que les acteurs publics établissant le cadre de fonctionnement du secteur s'est fait de plus en plus manifeste et a même été directement suggéré par certaines personnes interrogées. Le questionnaire en ligne – qui se trouve en annexe 3 – adressé exclusivement aux OSC a repris et approfondi des éléments qui étaient ressortis des premiers entretiens (le pourquoi de la légitimité, les sources de légitimité, la question de la représentation, les liens de redevabilité, les audiences et actions légitimantes, les menaces pesant sur la légitimité des acteurs). Dans les entretiens semi-directifs plus tardifs, il a été possible de se pencher sur des questions plus spécifiques qui étaient apparues lors de la première étape d'exploration comme, par exemple, la dynamique entre le cadre de légitimité du bailleur public et les profils de légitimité des ONG ou encore la controverse de légitimité pouvant exister entre les ONG agréées et d'autres associations impliquées dans la coopération au développement tels que les OSIM et les IPSI<sup>86</sup>.

Seules 12 ONG agréées et 8 Associations Sans But Lucratif (ASBL) sans agrément ont répondu au questionnaire en ligne.

<sup>85</sup> Dans le cadre de la coopération-développement, on peut retrouver une réflexion aboutie sur la place et le rôle du contexte dans l'approche évaluative connue comme "évaluation réaliste" (Pawson et Tilley, 1997; Marechal et al., 2013). Cette approche défend l'utilisation d'études de cas et une très forte attention pour la transcendance du contexte qui n'est pas un seulement un cadre situationnel mais bien un facteur déterminant.

<sup>86</sup> Organisation de Solidarité Issue de la Migration (OSIM) et Initiative Populaire de Solidarité Internationale (IPSI).

**Tableau 1** : profil des répondants au questionnaire en ligne

12 ONG agréées	1 Uniquement volet Nord
	5 Uniquement volet Sud
	6 Actives dans les deux volets
8 ASBL non agréées	0 Uniquement volet Nord
	3 Uniquement volet Sud
	5 Actives dans les deux volets

Cela représente un taux de réponse très faible vu l'ampleur de la campagne de mailing qui a été réalisée (tous les responsables et les mails info des membres d'ACODEV, les membres de la Fédération des Associations de Solidarité Internationale (FASI), les membres du Centre national de coopération au développement (CNCD) et les contacts pertinents du COTA). Ce résultat est sans doute attribuable au contexte d'urgence face à l'agenda en cours de la réforme du secteur initiée par la DGD en vue de la prochaine programmation 2017-2021 (les organisations étant mobilisées par le processus des cadres stratégiques communs et leur audit) ainsi qu'à l'aspect délicat du sujet entraînant une certaine réserve, pour ne pas dire méfiance, de la part de certains acteurs associatifs.

Finalement nous avons procédé à l'**analyse horizontale et transversale** des entretiens et des réponses au questionnaire et à la rédaction. S'agissant d'une étude inductive principalement exploratoire nous n'avons pas établi une grille d'analyse a priori ou après la première phase exploratoire, une grille que l'on aurait ensuite appliquée aux entretiens successifs et aux résultats des questionnaires. La phase d'analyse adopte en ce sens une démarche ouverte.

L'analyse qualitative se base ainsi principalement sur la démarche de codification thématique continue qui fait émerger progressivement un certain agencement des données sous formes de thèmes, de catégories idéal-typiques et de tendances (Cope, 2003). L'analyse transversale a consisté à émettre et tester plusieurs hypothèses relatives à certaines différences observées dans les réponses entre différents types d'acteur (ONG vs. OSC non agréées, ONG volet Nord vs. ONG volet Sud, ...). A travers l'analyse horizontale nous avons cherché à mettre en avant une certaine cohérence interne aux profils de légitimité des différents acteurs.

Au niveau des réponses quantitatives, nous avons analysé les écarts des scores par rapport aux moyennes en mettant ceux-ci en rapport avec les éléments surgis dans les réponses de type qualitative mais aussi des données procurées par l'étude documentaire relative aux différents répondants ; le nombre relativement faible des réponses au questionnaire nous ayant empêché de réaliser une analyse statistique plus conséquente.

Tous les éléments interprétatifs qui ont émergé de cette étude s'appuient sur un maximum de données et de sources car nous avons délibérément essayé de trianguler les données à travers le croisement de différents entretiens et réponses au questionnaire mais aussi des résultats de l'observation et des études documentaires.

## ANNEXE 2 : GUIDE D'ENTRETIEN

### Schéma d'entretien :

1. Position sur le débat de la légitimité/illégitimité des ONG
  - 1.1. Perception de la problématique de la légitimité
    - 1.1.1. Êtes-vous confrontés en interne ou en externe à des questionnements au sujet de la légitimité de votre organisation ? (Si non, perception de la question dans le secteur)
    - 1.1.2. Sous quelles formes ?
    - 1.1.3. Dans quel contexte ces questionnements ont-ils surgi ?
  - 1.2. Vision conceptuelle sur la légitimité en général
    - 1.2.1. Comment concevez-vous la question de la légitimité (état ou processus)? Comment s'articule-t-elle (rapport à la légitimité de l'état, envers quels publics)?
    - 1.2.2. Sous quels aspects se décline la légitimité de votre organisation
    - 1.2.3. Les requêtes de légitimité sont-elles selon vous similaires d'une ONG à une autre ? Pourquoi ?
2. La légitimité comme pratique et comme enjeu
  - 2.1. A quoi cela sert-il d'être légitime ?
  - 2.2. Existent-ils des actions ou des stratégies de votre organisation qui visent directement la légitimation de votre action ou de votre organisation en tant que telle?
  - 2.3. Percevez-vous des menaces ou des contradictions tant internes comme externes à la légitimité de votre organisation ? Lesquelles ?
3. Cadre réglementaire et normatif et légitimité
  - 3.1. Pensez-vous que le cadre normatif influence la légitimité de votre organisation ?
  - 3.2. Il a-t-il des évolutions du cadre normatif et réglementaire qui pourraient faciliter votre organisation à être légitime dans ce qu'elle fait ?

### Quelques éléments transversaux :

- La perception de la légitimité de l'intérieur d'une organisation ou vision personnelle comme observateur
- Quelle articulation légitimité nord-légitimité sud
- Menaces et changements de contexte
- Comment opérationnaliser, mettre en pratique, les éléments/pratiques de légitimation
- Rapport au bailleur de fonds et/ou indépendance

## ANNEXE 3 : QUESTIONNAIRE

Questionnaire sur la légitimité des acteurs du changement social dans le cadre de la coopération au développement belge et de la solidarité internationale

### Introduction

Ce questionnaire s'inscrit dans l'étude que le COTA mène sur la légitimité des acteurs du changement social impliqués dans la coopération au développement et la solidarité internationale. Il a été précédé par des entretiens exploratoires avec plusieurs personnes représentant des intérêts variés (ONG agréées, coupole, IPSI, OSIM, observateurs divers,...). L'exploitation du questionnaire mènera à la réalisation d'entretiens d'approfondissement avec certains répondants et à la réalisation d'un atelier de socialisation au second semestre 2016. Il est également prévu qu'une publication soit produite à partir des différentes étapes de l'étude.

Le but poursuivi par le COTA est celui de dresser un panorama de la réflexion existante au niveau de la question de la légitimité et du processus de légitimation auprès des acteurs du changement social. Cette première vision d'ensemble doit permettre la compréhension des enjeux et des stratégies complexes de légitimation qui sont à l'œuvre ainsi que des menaces qui pèsent sur le 'capital légitimité' des OSC. Il s'agit en définitive de favoriser un débat qui permette une réflexion individuelle et collective sur la place, la nature et le rôle que les OSC s'attribuent ou voudraient occuper ainsi que sur les moyens qui sont mobilisés pour y parvenir.

### Aspects techniques

Le questionnaire est nominatif mais les réponses resteront confidentielles au seul usage des chercheurs.

Possibilité d'enregistrer et reprendre plus tard. Pour ce faire, veuillez....

\*=question obligatoire

Il convient qu'une seule question se présente à la fois par écran. Pas de long questionnaire déroulant

### Description des répondants

#### 1. Veuillez vous identifier \*

Veuillez écrire votre (vos) réponse(s) ici :  
Institution  
Nom Prénom

Coordonnées email  
Fonction

**2. Statut de l'institution \***

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Asbl agréée ONG
  - Association
  - Réseau local des couples/de bénévoles
  - Autre (précisez dans le cadre suivant)
- Faites le commentaire de votre choix ici :

**3. Quels types d'activités sont menés par votre institution ? \***

Veillez choisir toutes les réponses qui conviennent :  
Plusieurs réponses possibles  
Sensibilisation, Education au développement (Nord ou Sud)  
Action de recherche (Nord ou Sud)  
Plaidoyer (Nord ou Sud)  
Projets ou Programmes Humanitaires  
Projets ou Programmes de Développement  
Autre:

**La légitimité des acteurs du changement social**

**4. Pensez-vous que la problématique de la légitimité soit importante pour le secteur de la coopération au développement et de la solidarité internationale ? Et pour votre organisation ? (Émettre une cote de 1 à 5)**

Importance pour le secteur	
Importance pour votre association	

Veillez préciser pourquoi vous trouvez la question de la légitimité plus ou moins importante pour le secteur et pour votre association

- \*.....
- \*.....

**5. Être légitime cela sert à quoi ?(Emettre une cote de 1 à 5)**

C'est une question liée à la nature d'acteur du changement social et tant qu'acteur social et politique	
---	--

C'est une question avant tout morale	
Être légitime permet d'être plus efficace dans le travail avec les bénéficiaires et les partenaires	
Être légitime est nécessaire pour la survie même de l'organisation	
Être légitime facilite la reconnaissance institutionnelle	
-autre :	
-autre :	
-autre :	

**6. Quels sont les principaux éléments de légitimité de votre organisation (Emettre une cote de 1 à 5)**

La représentativité de l'organisation	
La redevabilité envers les populations cibles	
La redevabilité envers le bailleur de fonds	
L'expertise de votre organisation	
La qualité des résultats obtenus (efficacité)	
Les procédures de décisions internes	
La vision et la mission de votre organisation	
Le respect des lois et des cadres normatifs dans lesquels vous évoluez	
Votre position en tant qu'acteur critique de la société civile	
Les partenariats tissés avec d'autres acteurs sociaux	
Autre aspect :	
Autre aspect :	
Autre aspect :	

Pouvez-vous décrire en quelques phrases la manière dont se met en place la représentativité de votre organisation ? Et la redevabilité envers les populations cibles ?

- .....
- .....

7. Il y a-t-il des éléments de légitimité d'un acteur de changement social qui vous semblent importants mais que votre organisation ne possède pas ? Précisez-en l'importance.

- .....
- .....

8. Par qui est-il important d'être considéré comme légitime ? (Emettre une cote d'importance de 1 à 5)

D'autres associations de coopération et de solidarité internationale ou des réseaux d'acteurs du changement social	
Les Etats	
Les bailleurs de fonds	
Les bénéficiaires des interventions	
La citoyenneté en général	
La base sociale et les instances de l'organisation	
L'équipe de permanents	
Autre :	
Autre :	
Autre :	

Existe-t-il des tensions dans la recherche de légitimité envers ces différents publics ? Si oui, veuillez brièvement les décrire.

.....  
 .....  
 .....

9. Quelles activités de votre organisation participent directement au fait d'être reconnu comme légitime? Être considéré comme légitime est-ce un objectif de certaines de vos actions ou pratiques ? (Veuillez lister les actions et éventuellement les commenter)

- .....
- .....
- .....
- .....
- .....

10. Percevez-vous des menaces planant sur la légitimité de votre organisation ? Si oui, veuillez en décrire les plus importantes.

- .....
- .....
- .....
- .....
- .....
- .....

11. Veuillez définir dans quelle mesure les aspects présents dans le tableau ci-dessous représentent une menace à la légitimité de votre organisation (Emettre une cote d'importance de 1 à 5).

Difficulté de contenter simultanément les différents publics cibles et parties prenantes de l'organisation	
Présence de tensions internes entre les valeurs et les contraintes de gestion	
Institutionnalisation, professionnalisation et perte de militantisme	
Ecart grandissant entre la base sociale et les terrains d'intervention	
Un résultat financier adverse	

Une trop grande distance envers le Sud ou un manque de relais/partenaires proches	
Un changement normatif déstabilisant	
Une continuité associative qui est menacée	
Une détérioration de l'image publique	
La pression grandissante des bailleurs de fonds	

12. Quels changements au niveau du cadre normatif de la coopération au développement vous permettraient d'être plus légitime en tant qu'acteur du changement social ?

- .....
- .....
- .....
- .....
- .....
- .....

13. Avez-vous d'autres commentaires au sujet de la problématique de la légitimité ou sur ce questionnaire ?

- .....
- .....
- .....
- .....
- .....
- .....

### La suite de l'étude

14. Êtes-vous disposés à réaliser un entretien individuel d'approfondissement sur la question de la légitimité des acteurs du changement social ?

(Oui/non)

15. Souhaitez-vous être informé sur la suite de l'étude (publications et atelier de socialisation) ?

(Oui/non)

## GLOSSAIRE

**Approche normative et prescriptive** : approche qui tend à donner une idée préconçue de ce qui doit être en émettant une série de normes à suivre.

**Approche descriptive et empirique** : approche qui étudie un objet en explicitant sa réalité concrète par l'observation.

**Audience légitimante** : groupe homogène de personnes (formalisé ou non) ou institution, partie prenante de l'organisation, qui octroie une reconnaissance, valide l'existence, les pratiques, les actions selon un corpus de valeurs qui lui est propre.

**Contexte légitimant** : cadre dans lequel s'inscrit un processus de légitimation.

**Légitimité** : processus social et dynamique impliquant des normes et des pratiques, s'appuyant sur des valeurs transcendantes reconnues par un nombre suffisant de personnes pour agir au nom de façon efficace au nom de ces valeurs.

**Légitimité pragmatique** : reconnaissance de l'adéquation entre les pratiques du légitimé et les intérêts propres, personnels, de l'audience légitimante.

**Légitimité morale** : reconnaissance du bienfondé d'une organisation et de ses activités selon une convergence entre les valeurs défendues par l'organisation et celles de la société.

**Légitimité cognitive** : reconnaissance du caractère normal, "allant de soi", conforme aux valeurs transcendantes de la société des pratiques de l'organisation.

**Représentativité** : caractère reconnu de prise en compte des caractéristiques de l'ensemble du groupe que l'on prétend représenter en en donnant une image fiable et fidèle.

## BIBLIOGRAPHIE

ACODEV (Dubuisson, Denis) (2008). 10 ans d'AcODEV : Note de cadrage : les ONGs questionnent leur légitimité.

ACODEV/NGO-FEDERATIE (2015). Quel avenir pour les ONG belges dans la coopération internationale du 21ème siècle ? Note de discussion, disponible sur [http://www.acodev.be/system/files/ressources/discussionnota\\_fr\\_versie\\_4-1.pdf](http://www.acodev.be/system/files/ressources/discussionnota_fr_versie_4-1.pdf), dernière consultation le 14 juillet 2016.

ACODEV/NGO-FEDERATIE (2015). Donner de la plus-value à la coopération du 21ème siècle, Un agenda pour le changement du et par le secteur des ONG Belges, Note de vision, disponible sur [http://www.acodev.be/system/files/ressources/visietekst\\_fr\\_versie\\_5-2.pdf](http://www.acodev.be/system/files/ressources/visietekst_fr_versie_5-2.pdf), dernière consultation le 14 juillet 2016.

AMIN, Samir (1976). L'impérialisme et le développement inégal. Paris : Editions de minuit.

ATAACK, Iain (1999). « Four criteria of development NGO legitimacy », *World development* 27, pp. 855-864.

BAUR, Dorothea (2011). *Ngos as legitimate partners of corporations : a political conceptualisation*, *Issues in Business Ethics* 36, Springer.

BEBBINGTON, Anthony (2000). « Reencountering Development : Livelihood Transitions and Place transformation in the Andes », *Annals of the Association of American Geographers*, 90 (3), pp. 495-520.

BEISHEIM, Marianne et DINGWERTH, Klaus (2010). « The Link between Standard-Setting NGO's Legitimacy and Effectiveness: An Exploration of Social Mechanisms » dans Steffek et Hahn (Eds.). *Evaluating transnational NGOs : Accountability, Representation and Representation*. New York : Palgrave Macmillan, pp. 74-99.

BENSON, Koni et Richa NAGAR (2006). « Collaboration as resistance ? Reconsidering the process, products, and possibilities of feminist oral history and ethnography », *Gender, Place and Culture*, 13 (5), 581-592.

BOUJROUF, Said (2005). « Innovation et recomposition territoriale au Maroc. Une mise en perspective géo-historique », dans Antheaume, B. et F. Giraut

(Eds.). *Le territoire est mort. Vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*. Paris : IRD Editions, pp. 133-154.

CNCD (2008). Comment rendre effectifs les partenariats entre les organisations de solidarité internationale issues de la migration et les autres acteurs de la coopération en Wallonie et à Bruxelles ? disponible sur <http://www.cncd.be/Comment-rendre-effectifs-les>, dernière consultation le 14 juillet 2016.

CNCD (2011). Guide pratique du co-développement destiné aux organisations de solidarité internationale issues des migrations (OSIM). Disponible sur [http://www.cncd.be/IMG/pdf/2012\\_BrochureOSIM\\_WEB.pdf](http://www.cncd.be/IMG/pdf/2012_BrochureOSIM_WEB.pdf), dernière consultation le 14 juillet 2016.

CNCD (2015). Assise de la Coopération 2015, Déclaration finale, Disponible sur <http://www.cncd.be/assises2015>, dernière consultation le 14 juillet 2016.

COLLINGWOOD Vivien et LOGISTER Louis (2005). « State of the Art : Addressing the INGO 'Legitimacy deficit' », *Political Studies Review*, Vol. 3, pp. 175-192.

COLLINGWOOD, Vivien (2006). « Non-governmental organisations, power and legitimacy in international society », *Review of International Studies*, 32, pp. 439-454.

COPE, Meghan (2003). « Coding transcripts and diaries » dans CLIFFORD Nicholas J. et VALENTINE Gill (Eds.). *Key methods in Geography*. London : Sage, pp. 445-459.

COUPRIE, Sonia (2012) « Le management stratégique des ONG ou la quête de légitimité », *Mondes en développement*, n°159, pp. 59-72.

DE BRUYN, Tom (2013). « New development philanthropists? The effects and characteristics of the (Flemish) fourth pillar of development cooperation », *Mondes en développement*, 161, pp. 33-47.

DEVELTERE, Patrick et Aristide MICHEL (sans date). *Chronique d'un demi-siècle de Coopération Belge au Développement. La coopération belge au développement*.

DUBE, Laurette ; ADDY, NII A. ; BLOUIN, Chantal et Nick Drager (2014). « From policy coherence to 21st century convergence : a whole-of-society paradigm of human and economic development », *Annals of the New York Academy of Science*, 1331, pp. 201-215.

- EDWARDS, M. (1999). « Legitimacy and Values in NGOs and Voluntary Organizations: Some Sceptical Thoughts » dans LEWIS, D. (ed.), *International Perspectives on Voluntary Action*. London : Earthscan.
- EVRARD, Mathilde (2013). *La FGTB dans le champ de la coopération au développement : Enquête sur la construction de sa légitimité en tant qu'acteur de la coopération au développement*. Mémoire présenté à L'université de Liège.
- FAIRCLOUGH, Norman (2003). *Analysing Discourse. Textual analysis for social researcher*. London and New York: Routledge.
- FAZI, E. et J. SMITH (2006). *Civil Dialogue. Making it Work Better*, disponible sur <http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue%2C%20making%20it%20work%20better.pdf>, dernière consultation le 13 juillet 2016.
- GEERTZ, Clifford (1996). *Los usos de la diversidad*. Barcelona : Paidós I.C.E/ UAB.
- GEORGES, Geneviève (2006). « Etude sur les changements d'attitudes nécessaires à la réussite d'un projet de gestion de la connaissance dans le secteur ONG », Etude du COTA disponible sur [http://www.cota.be/?wpfb\\_dl=54](http://www.cota.be/?wpfb_dl=54).
- GLENNIE, J. et G. RABINOWITZ (2013). *Localising Aid : A Whole of Society Approach*. Overseas Development Institute.
- HALPIN et MCLAVERTY (2010). « Legitimizing INGO Advocacy: The Case of Internal Democracies », dans Steffek et Hahn (Eds.). *Evaluating transnational NGOs : Accountability, Representation and Representation*. New York : Palgrave Macmillan, pp. 55-73.
- HEGLI (2010). «Evaluating NGOs : A Practitioner's Perspective'», dans Steffek et Hahn (Eds.). *Evaluating transnational NGOs : Accountability, Representation and Representation*. New York : Palgrave Macmillan, pp. 245-256.
- IBOUKRI, Karim (2016). « L'efficacité des politiques de développement : mythe ou réalité ? », *Etat de la question IEV*, Bruxelles : Institut Emile Vandervelde.
- KOTHARI, Uma (2005). « Authority and Expertise : The Professionalization of International Development and the Ordering of Dissent », *Antipode*, 37 (3), 425-446.
- KOTHARI, Uma (2006). « Spatial Practices and imaginaries : Experience of colonial officers and development professionals », *Singapore Journal of Tropical Geography*, 27, 235-253.
- LACOMBE, Delphine (2011). « Entre survivance des ONG et mise en mouvement : pratiques et débats des féminismes nicaraguayens à l'heure de la globalisation du genre », *Cultures & Conflits [En ligne]*, 83.
- LATOUR, Bruno (2005). *Reassembling the Social. An introduction to Actor-Network-Theory*. New York : Oxford University Press.
- LISTER, Sarah (2003). « NGO Legitimacy Technical Issue or Social Construct? », *Critique of Anthropology*, Vol. 23 (2), pp. 175-192.
- MAWDSLEY, Emma ; TOWNSEND, Janet ; POERTER, Gina et Peter OAKLEY (2002). *Knowledge, power and development agendas : NGOs North and South*. Oxford : INTRAC.
- MARCHAL B., VAN DER VEKEN K., ESSOLBI A., DOSSOU J.P., RICHARD F., VAN BELLE S. (2013) *Methodological reflections on using realist evaluation in a study of fee exemption policies in West Africa and Morocco*, Aberdeen: FEMHealth.
- MCKINNON, Katharine (2007). « Postdevelopment, Professionalism and the Politics of Participation », *Annals of the Association of American Geographers*, 97 (4), pp. 772-785.
- MIRAMON, J.P. (2002). « Promouvoir le changement », *Les cahiers de l'Actif*, n. 314-317, pp. 211-220.
- MOUFFE, Chantal (2008). « Antagonisme et hégémonie. La démocratie radicale contre le consensus néolibéral : entretien avec Elke Wagner ». *La Revue Internationale des Livres et des Idées [en ligne]*.
- n'GO (2015). *L'avenir est-il aux ONG métisses ?*, N. 25.
- n'GO (2016). *Aide ardente, développement ardu ? Naviguer entre caritatif et structurel*. N. 28.
- NIGGLI, Peter et ROTHENBÜHLER , André (2004). « Les ONG de développement : rôles et perspectives », *Annuaire suisse de politique de développement*, Vol. 23 (2), pp. 25-31.
- OLIVIER de SARDAN, J.P. (1995). *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris : Khartala.
- O'REILLY, Kathleen (2010). « The promise of Patronage : Adapting and Adopting Neoliberal Development », *Antipode*, 42 (1), pp. 179-200.
- OSSEWAARDE, Ringo ; NIJNHOF, André et HEYSE,

- Liesbet (2008). « Dynamics of ngo legitimacy: how organising betrays core missions of ingos », *Public Administration and Development*, 28, pp. 42-53.
- PAWSON R. et TILLEY N. (1997). *Realistic Evaluation*. London : Sage.
- PERROULAZ, G. (2004). « Le rôle des ONG dans la politique de développement : forces et limites, légitimité et contrôle », *Annuaire Suisse de politique de développement*, Vol. 23 (2), pp. 9-24.
- PIROTTE, Gautier (2013) « Les initiatives populaires de solidarité internationale : un laboratoire d'études de la coopération internationale ? », *Mondes en développement* N. 161, pp. 7-18.
- PIROTTE, Gautier (2016). « Aux limites de l'inter-dépendance », *Politique*, 93, pp. 68-70.
- POLET, François (2016). « Nord-Sud : Une fracture périmée ? Une approche politique ». *Politique*, 93, pp. 70-72.
- PONCELET, marc ; PIROTTE, Gautier (2007). « L'invention africaine des sociétés civiles : déni théorique, figure imposée, prolifération empirique », *Mondes en développement*, 139, pp. 9-23.
- POULIGNY, Béatrice (2002). « Le rôle des Ong en politique internationale », *Revue Projet*, 2002/1, pp. 16-24.
- REINALDA, B. (2001). « Private in Form, Public in Purpose: NGOs in International Relations Theory » dans Arts, B et B. Reinalda and M. Noortmann (Eds). *Non-State Actors in International Relations*, Aldershot: Ashgate, pp. 11-40.
- ROSANVALLON, Pierre (2008). *La Légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*. Paris : Seuil.
- RYFMAN, Philippe (2004). *Les ONG*. Paris : éd. La Découverte.
- SHRADER et DENSKUS (2010). « The Debate on NGOs' Legitimacy: What Can We Learn from the Classics? » dans Steffek et Hahn (Eds.) *Evaluating transnational NGOs : Accountability, Representation and Representation*. New York : Palgrave Macmillan, pp. 29-54.
- SMYTH, Sophie (2012). « NGOs and Legitimacy in International Development », *Kansas law review*, 61, pp. 377-439.
- STEFFEK et HAHN (2010). « Introduction: Transnational NGOs Legitimacy », dans Steffek et Hahn (Eds.) *Evaluating transnational NGOs : Accountability, Representation and Representation*. New York : Palgrave Macmillan, pp. 1-25.
- STEFFEK et HAHN (2010). « Evaluating NGO's : Prospects for academic analysis » », dans Steffek et Hahn (Eds.) *Evaluating transnational NGOs : Accountability, Representation and Representation*. New York : Palgrave Macmillan, pp. 257-264.
- STEFFEK, Jens ; BENDRATH, Ralf ; DALFERTH, Simon ; HAHN, Kristina ; PIEWITT, Martina ; RODEKAMP, Meike (2010). « Assessing the Democratic Legitimacy of Transnational CSOs: Five Criteria » dans Steffek et Hahn (Eds.) *Evaluating transnational NGOs : Accountability, Representation and Representation*. New York : Palgrave Macmillan, pp. 100-125.
- SUCHMAN, Mark (1995). « Managing legitimacy : Strategic and Institutional Approaches », *The academy of Management Review*, Vol 20 (3), pp. 571-610.
- TOWSEND, Janet G. ; PORTER, Gina ; Mawdsley, Emma (2004). « Creating Spaces of resistance : Development NGO's and their clients in Ghana, India and Mexico », *Antipode*, 36 (5), 871-889.
- TVEDT, T. (1998). *Angels of Mercy or Development Diplomats ? NGO and Foreign Aid*. Oxford : James Currey.
- VAN ROOY, A. (2004). *The Global Legitimacy Game: Civil Society, Globalization and Protest*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- VIDAL, Pau ; GUIXE, Imma et Maria SUREDA (2006). *How is legitimacy generated in NGO's? A case study of Catalonia*, OTS research paper collection.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1974). *The Modern World System*. New York : Routledge.
- WEBER, Max (1921) *Économie et société*, tome 1 : *Les catégories de la sociologie*. Dernière édition : Pocket 2003
- ZUFFREY, J. (2011). *Introduction à la société civile et aux ONG*. ISE UNIGE, disponible sur <http://cms.unige.ch/isdd/spip.php?article261> (dernière consultation le 11 juillet 2016).



