



**Vers une réappropriation du concept de légitimité dans le cadre de la coopération au développement et de la solidarité internationale :  
le COTA décortique le concept et interroge les OSC**

Brice De Reymaeker  
Février 2016



## LA DÉMARCHE DU COTA : METTRE EN DÉBAT LA LÉGITIMITÉ DES OSC POUR FAVORISER LE DIALOGUE

Le COTA, dans son programme DGD actuel, se penche sur le partenariat<sup>1</sup> ainsi que sur les principaux défis fondamentaux qui pèsent sur le secteur de la coopération au développement. C'est dans ce cadre qu'une étude est initiée sur la question de la légitimité des Organisations de la Société Civile (OSC)<sup>2</sup> à travers la réalisation d'une quinzaine d'entretiens semi-directifs auprès d'une pluralité d'acteurs (ONG, IPSI, Administration, observateurs divers). Grâce à cette étude, le COTA souhaite dresser un panorama des formes de légitimité mises en avant par les OSC, décrire les processus de légitimation mis en œuvre ainsi que les éventuelles menaces et opportunités en lien avec leurs profils de légitimité. De plus, dans le but de produire une étude qui reprenne les positions de l'ensemble des acteurs qui façonnent le secteur de la coopération, le COTA se penchera aussi sur les modèles de légitimité prônés par le principal bailleur de fonds en Belgique, la DGD, ainsi que sur ceux défendus par la fédération francophone et germanophone des ONG et la coupole du secteur. L'étude qui s'étale sur toute l'année 2016 cherche à favoriser un débat constructif et ouvert au sein du secteur, à faciliter le partage et la recherche de complémentarités sur cette question de la légitimité –entre autre grâce à l'organisation d'un séminaire fin 2016, et à alimenter le dialogue politique avec l'administration.

Dans cet article nous proposons une première lecture du débat sur la légitimité des OSC impliquées dans la coopération au développement, un débat non dénué de controverses. Outre une description du contexte international et national de ce débat, nous proposons une lecture ouverte du concept de légitimité soulignant sa nature de résultat d'un processus toujours en cours, un processus situé et variable qui implique une ou plusieurs relations car on est toujours légitime vis-à-vis de quelqu'un. Nous déconstruisons le concept pour en faire un

.....  
<sup>1</sup> A travers l'accompagnement de relations partenariales, le COTA s'est de fait approché d'un nombre considérable de questions stratégiques propres aux diverses organisations. Voir «[Le partenariat Nord-Sud à l'épreuve du quotidien](#)» sur notre site internet.

<sup>2</sup> Nous désirons en effet dépasser l'horizon des seules ONG agréés pour ainsi élaborer un panorama plus large des acteurs de la coopération présents en Belgique francophone.

outil de réflexion utile pour chaque OSC ainsi que pour le secteur dans son ensemble. L'objectif ce travail théorique consiste à pouvoir questionner les positions des uns et des autres, et éventuellement de procéder à certains rapprochements, hors de toute tentative prescriptive ou normative. Nous ne nous attarderons donc pas ici à essayer de définir ce qu'est la légitimité idéale d'une OSC, ni à retirer des « leçons apprises ». Nous essayerons plutôt d'ouvrir ce concept pour que chacun puisse se l'approprier et le confronter à sa pratique tout en respectant sa spécificité.

Finalement, cet article est surtout une invitation à participer activement à l'étude en remplissant le [questionnaire online](#) qui l'accompagne ou à [prendre contact](#) pour réaliser un entretien sur le sujet. L'exploitation du questionnaire permettra au COTA de dresser un panorama des profils de légitimité des ONG et servira de base de discussion pour le séminaire de socialisation et de mise en commun prévu fin 2016.

### UN DÉBAT SUR LA LÉGITIMITÉ DES OSC QUI QUESTIONNE LEUR MODÈLE DE GOUVERNANCE ET LEUR PLUS-VALUE ET QUI SOULIGNE L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DU MODÈLE DE COOPÉRATION

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 du début des années '90 et déborde très largement le cadre belge ou même le secteur de la coopération au développement.

À cette époque charnière des relations internationales et des rapports nord-sud, la forte augmentation d'ONG de développement, leur poids de plus en plus considérable dans le secteur de l'aide au développement ainsi que leur implication de plus en plus prononcée dans des domaines d'intervention variés et de plus en plus politiques (notamment le plaidoyer et le lobbying international) provoquent l'essor de critiques qui remettent systématiquement en cause le rôle et la place des ONG (Collingwood, 2006). C'est ainsi que les pourfendeurs des ONG se font les tenants strictes des procédures démocratiques représentatives basées sur l'Etat-Nation et qu'ils nient donc tout rôle trop politique aux OSC.

Or, désirant préserver la gouvernance internationale aux seules tractations interétatiques ou multilatérales, les détracteurs des OSC, dans un oubli qui est assez suspect, omettent généralement de critiquer le rôle de plus en plus politique que s'arrogent les représentants des intérêts privés. Selon cette critique, les ONG manqueraient de représentativité, n'étant pas formellement sanctionnées par une base sociale bien définie, et de par ce fait, ne seraient tout simplement pas légitimes<sup>3</sup>. Cette critique de la légitimité basée sur la notion de représentativité participe plus largement à la définition d'un modèle général de gouvernance qui ne voit pas d'un bon œil les formes démocratiques plus délibératives ou participatives qui concèdent pour leur part un rôle plus important à la société civile.

Une autre critique généralisée, qui se combine parfois avec l'argument précédent, consiste à critiquer l'efficacité des ONG dans les missions de développement qu'elles se sont fixées. À partir des années '90, une période dans laquelle les informations sur les ONG se sont faites beaucoup plus nombreuses et transparentes, l'opinion publique et les pouvoirs publics auraient commencé à ne plus jauger les ONG selon leurs valeurs et missions mais bien selon les -trop faibles- résultats engrangés (Ossewaarde et al., 2008). Cette mise en doute de la légitimité des ONG/OSC se traduit souvent en un questionnement portant sur la plus-value des ONG face à d'autres acteurs émergents dans le secteur de la coopération (les entreprises privées, les grandes fondations philanthropiques, des PME très spécialisées,...). A un premier argument d'illégitimité lié à la représentativité (et donc à la nature même des ONG) s'ajoute une critique de l'efficacité des ONG, critique qui se centre sur leurs résultats et donc leurs actions.

Outre ces critiques, qui d'ailleurs peuvent adopter des formes variables et se combiner avec d'autres types de discours, le débat sur la légitimité des ONG est souvent mis en rapport avec un changement dans l'engagement citoyen impliquant une relative désaffection citoyenne vis-à-vis des ONG, une perte de vigueur de la notion de solidarité et un repli identitaire et individualiste de la population. Finalement, le nouveau modèle de coopération

et de développement qui se met en place, et qui a abouti à l'agenda post-2015, remet en cause la légitimité de nombreuses OSC tout en créant des défis importants pour qu'elles restent visibles aux yeux du grand public dans les nouvelles fonctions et rôles qu'elles sont appelées à endosser –la mobilisation citoyenne pour le plaidoyer, l'Education Au Développement, la mise en réseau international- et qui ne correspondent plus à un schéma traditionnel et populaire(iste) de l'aide.

Les différentes évolutions contextuelles reprises ci-dessus, et qui justifient toute une série de prescriptions normatives, sont souvent présentées comme des évolutions inévitables dans lesquels les différents acteurs en lice n'auraient qu'un rôle marginal. On se retrouve en fait souvent face à des discours illustrant des processus 'naturels' ou pour le moins évidents. Il n'existerait de ce fait pas non plus d'alternatives. Le domaine de la coopération au développement est souvent englobé dans un discours exhortatif<sup>4</sup> très puissant, centré sur le paradigme de la globalisation libérale et parfois durable, qui prône l'adaptation des modèles et modalités de coopération, un domaine qui sortirait complètement du débat politique/idéologique et qui ne représenterait qu'une question technique devant s'adapter au nouveau sens de l'Histoire (la globalisation/convergence/interdépendance)<sup>5</sup>.

Au niveau belge, le débat sur la légitimité des OSC impliquées dans la coopération au développement est avant tout marqué par la définition normative de ce qu'est une ONG à travers le processus d'agrément de la DGD. La centralité du principal bailleur de fonds quant à mettre en avant un modèle souvent implicite de légitimité est d'autant plus mar-

<sup>3</sup> La question des seuils de représentativité est très compliquée. À partir de quand est-on représentatif quand on sort d'une forme de représentation basée sur un corps politique bien délimité ?

<sup>4</sup> Un discours exhortatif est un discours impersonnel, sans acteurs émettant des volontés et sans détail de justification, qui appelle à un changement ou à une action particulière. C'est le discours de la dépolitisation par excellence du gouvernement de la cité (Fairclough, 2003).

<sup>5</sup> Ce type de discours qui place une certaine lecture de la réalité et du contexte comme principe de l'action politique est de plus en plus fréquent. Il se retrouve, de manière plus ou moins prononcé, tant au niveau des instances internationales qu'au niveau des bailleurs de fonds, dans l'Exposé d'Orientation Politique de Coopération au Développement (2014) comme dans les documents des coupoles (Déclaration finale des Assises du CNCND 2015) et des fédérations (Ngo- Federatie et ACODEV : 2015).

quée que le secteur de la coopération au développement, hors initiatives qui ne s'appuient pas sur des subsides publics fédéraux (nous pensons ici au IPSI et au quatrième pilier), est très fortement dépendant financièrement des fonds de la coopération belge au développement.

Il n'est donc pas étonnant que le débat sur la légitimité des OSC de développement en Belgique soit fréquemment réactif face aux propositions normatives, règlementaires et stratégiques de la coopération belge au développement ; des propositions particulièrement nombreuses ces dernières années. La forte attention portée récemment sur la gestion, sur l'efficacité et l'obtention de résultats, sur l'assise sociétale des ONG, sur leur rôle de lien vers la société civile belge (bonding) ainsi que sur leurs capacités de s'insérer dans une politique de développement intégrée<sup>6</sup>, sont des initiatives du ministère et de l'administration compétente qui influencent fortement les potentiels profils de légitimité des ONG en Belgique.

Se positionnant de manière plus ou moins critique face à la définition de ce qu'est une ONG légitime-partenaire de la coopération non-gouvernementale et face au discours exhortatoire que nous avons évoqué plus haut, il existe dans le paysage belge francophone différentes postures et opinions quant à la légitimité des OSC qu'il s'agira d'éclaircir et de mieux cerner, à travers le [questionnaire proposé](#) et la [poursuite des entretiens](#). Sans anticiper le travail d'analyse des contenus des profils de légitimité qu'il s'agit précisément de continuer à explorer, nous proposons dans la suite de l'article une déconstruction du concept de légitimité dans l'espoir d'en faire un outil de réflexion stratégique que nous espérons utile pour chaque OSC.

<sup>6</sup> Ces orientations sont parfaitement visibles dans l'AR d'avril 2014 ou encore dans l'ébauche de la note stratégique sur la coopération non-gouvernementale qui circule pour l'instant (fin 2015-début 2016).

## LA LÉGITIMITÉ COMME LIEU CONTESTÉ ET NÉGOCIÉ : VERS UN OUTIL POUR SE REPENSER EN TANT QU'ACTEUR DE LA COOPÉRATION

La légitimité, être légitime, doit se concevoir comme l'état provisoire d'un processus continuellement renouvelé. En effet, le concept est profondément duel. Si d'un côté il s'appuie sur un cadre de référence plus ou moins fixe (un cadre légal, moral ou procédural) -**être légitime** vis-à-vis d'un certain cadre ; il est également un processus de reconnaissance -**être reconnu comme légitime** et donc in fine **se faire reconnaître comme légitime**. On peut donc approcher la question de la légitimité par le droit ou la morale mais aussi par la sociologie ; par la norme qui détermine un certain domaine d'activités mais aussi par les perceptions sur ces activités. Une approche qui ne prendrait pas en compte ces deux aspects de la légitimité n'aurait, à nos yeux, pas de grande utilité à l'heure de se définir comme acteur et donc gérer sa stratégie d'acteur. Nous penchons en ce sens pour une approche qui souligne et contemple les processus de légitimation dans leur variété et dans leur réalisations concrètes.

Les deux définitions de la légitimité les plus utilisées dans les études portant sur les ONG et plus largement sur les acteurs de la société civile sont celles de Suchman (1995) et de Edwards (1999).

*Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriated within some socially constructed system of norms, value, beliefs and definitions (Suchman: 1995, pp. 574).<sup>7</sup>*

*(...) 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 (Edwards: 1999, pp. 258).<sup>8</sup>*

<sup>7</sup> La légitimité est une perception ou 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.

<sup>8</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.

La légitimité y est présentée dans les deux cas comme un processus social et dynamique impliquant des normes et des pratiques.

La première implication importante de cette conception large de la légitimité -qui sort du carcan purement juridique/procédural ou moral, est l'insistance sur les groupes ou **audiences légitimantes**<sup>9</sup>. Si la légitimité implique une reconnaissance, il convient en effet de se poser la question de qui octroie cette reconnaissance. En approfondissant cette question des audiences de légitimité des OSC impliquées dans la coopération, on s'aperçoit rapidement que celles-ci sont nombreuses car les ONG possèdent de multiples parties prenantes envers lesquelles elles se doivent d'être légitimes. Poussant encore un peu plus loin la réflexion, on pourrait considérer les OSC comme des réseaux articulant une pluralité de parties prenantes, chaque type de relation impliquant une forme correspondante de légitimation<sup>10</sup>.

On peut donc, en second lieu, considérer que la légitimité d'une OSC est **plurielle** (formée de nombreux éléments), **relationnelle** (elle dépend de relations) et **relative** car il n'y a pas un unique modèle de légitimité mais bien des assemblages plus ou moins réussis qui se doivent de correspondre à la complexité de l'organisation, de l'environnement et des différentes missions de chaque OSC. Nous proposons donc de parler de **profils de légitimité** pluriels, relatifs, éminemment relationnels et évolutifs. Ces profils sont construits autour de différentes **sources de légitimité** qu'il s'agira de préciser pour chaque OSC ou catégorie d'OSC au cours de l'étude en cours.

Une troisième implication est que le profil de légitimité des OSC peut héberger en son sein des **contradictions** dues aux sollicitations multiples des audiences légitimantes, à la structure interne des organisations mais aussi à la complexité des contextes tant de subsidiation que d'intervention

<sup>9</sup> Selon notre point de vue, une audience légitimante doit être comprise en termes larges et peut se référer tant à l'opinion publique de manière générique qu'à un CA ou à un partenaire particulier.

<sup>10</sup> La proximité des processus de légitimation proposé ici avec la question de la redevabilité est criante. Nous pensons néanmoins que le débat sur la redevabilité a été trop fortement encadré dans une vision opérationnelle et que l'approche à travers la légitimité permet un questionnement plus large qui place les acteurs au centre de la réflexion.

(Lister : 2003). Dans une précédente étude sur la question, Denis Dubuisson souligne par exemple que les valeurs défendues, le respect des cadres normatifs, l'expertise propre et les performances d'une OSC, qu'il considère comme autant de sources de légitimité, rentrent souvent en compétition les uns avec les autres créant des tensions (Dubuisson, 2008). Le processus de légitimation est donc un processus dynamique, continu et évolutif qui est rythmé idéalement par des **arbitrages périodiques** qui garantissent un **équilibre dynamique**.

Soulignons aussi que le processus de légitimation implique à la fois **des pratiques et des discours**. La légitimité s'obtient par le faire (suivre certaines procédures, communiquer envers les parties prenantes,...) mais aussi à travers l'élaboration d'un discours sur soi et d'une « vision du monde ». L'utilisation de toutes une série **de symboles et d'image** (la proximité, le local, le sud, les besoins pour n'en nommer que quelques-uns) (Poulligny, 2002) doit donc être analysée au même titre que les **dispositifs organisationnels et opérationnels**.

Finalement, il convient de souligner que la question de la légitimité s'insère dans des relations de pouvoirs très marquées et que c'est donc un objet particulièrement controversé. Au-delà du poids considérable du système de financement de l'aide publique au développement qui détermine toute une économie particulière autour de la coopération (Mawdsley et al.: 2002) -une économie qui intègre non seulement les ressources et les biens mais aussi les idées dominantes, les règles et procédures, le choix des pays et des formes de partenariats ; la problématique de la légitimité des OSC est également impliquée dans la lutte des idées autour de comment aborder la « gestion des affaires publiques » et donc le développement. En ce sens le cadre de la légitimité juridique ou morale des OSC que nous avons mis en avant précédemment n'est pas totalement stable mais est soumis à des débats intenses où chaque acteur en présence intervient selon un rapport de force particulier. Pour résumer ce dernier point, 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, des relations de pouvoirs qui impliquent un débat sur les paradigmes et les modèles ainsi que sur les pratiques.

## UNE INVITATION À ABORDER LA QUESTION DE LA LÉGITIMITÉ DES OSC AU-DELÀ DU CADRE FINANCIER ET NORMATIF

La tentative d'entamer une réflexion sur la légitimité des OSC impliquées dans la coopération au développement prétend ouvrir un débat en Belgique francophone qui puisse dépasser une certaine crispation autour du cadre normatif et financier dont on ne nie toutefois pas l'importance en ces temps de réformes, d'agrément et d'incertitude sur les modalités de formulations des nouveaux programmes 2017-2021. Nous pensons ainsi qu'il est important, et surtout très enrichissant au niveau de la réflexion stratégique, de dissocier la question plus large de la légitimité et de la construction de profils de légitimité, de celle du financement public et du cadre règlementaire. Nous nous refusons à renfermer le débat sur la légitimité des OSC à la seule légitimité requise pour être un acteur de la coopération belge au développement reconnu et financé.

Outre l'ouverture conceptuelle, le COTA désire également lancer une réflexion intégrant une diversité d'acteurs (ONG, IPSI mais aussi institutions diverses). Penser collectivement autour de ce que c'est qu'être légitime en tant qu'OSC impliquée dans la coopération au développement permettra, nous l'espérons, d'explorer de nouveaux lieux et domaines d'entente, d'être collectivement plus forts comme secteur et de mieux défendre les valeurs qui définissent les OSC. Nous espérons également que le travail de réflexion collective permettra d'apporter des éléments dans le dialogue politique relatif au nouveau cadre normatif de la coopération au développement et des rôles et fonctions attribués aux OSC<sup>11</sup>.

L'objectif final n'est en aucun cas de créer un nouveau carcan dans lequel fixer la question de la légitimité des OSC impliquées dans la coopération au développement (une démarche par exemple empruntée dans l'AR du 25 avril 2014) mais d'ouvrir un dialogue qui favorise la mise en valeur de la pluralité des OSC dans leurs rôles, configurations et actions.

Pour terminer, nous vous invitons une fois de plus à contribuer à l'étude en répondant au [questionnaire](#) et/ou à travers la réalisation d'un [entretien](#).

## BIBLIOGRAPHIE

- CNCD (2015). Déclaration finale des Assises de la Coopération non-gouvernementale (29-30 mai 2015) : Coopérer dans un monde en mutation.
- COLLINGWOOD, Vivien (2006). Non-governmental organisations, power and legitimacy in international society, *Review of International Studies* (2006), 32, 439-454.
- DUBUISSON, Denis (2008). 10<sup>ème</sup> Anniversaire d'ACODEV. Les ONGs questionnent leur légitimité. Note de cadrage non publiée mais présentée à Namur le 25 octobre 2008.
- 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.
- FAIRCLOUGH, Norman (2003). *Analysing Discourse. Textual analysis for social researcher*. Londres et New York : Routledge.
- LISTER, Sarah (2003). NGO Legitimacy Technical Issue or Social Construct?, *Critique of Anthropology*, vol. 23(2).
- MAWDSLEY, Emma; TOWNSEND, Janet; PORTER, Gina y OAKLEY, Peter (2002). *Knowledge, power and development agendas: NGOs North and South*. Oxford: INTRAC.
- NGO-FEDERATIE ET ACODEV (2015). Quel avenir pour les ONG belges dans la coopération internationale du XXIème siècle? Note de discussion. Un agenda pour le changement.
- OSSEWAARDE, Ringo; NIJHOF, André et Liesbet, HEYSE (2008). Dynamics of ngo legitimacy: how organizing betrays core missions of ingos, public administration and development. *Public Admin. Dev.* 28, 42-53.
- POULIGNY, Béatrice (2002). Le rôle des Ong en politique internationale, *Revue Projet*, 2002/1, pp. 16-24.
- SPF AFFAIRES ETRANGERES, COMMERCE EXTERIEUR ET COOPERATION AU DEVELOPPEMENT (2014). 'Exposé d'Orientation Politique : Coopération au développement'. [http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/nov14\\_De\\_Croo-Beleidsverklaring\\_tcm313-259521.pdf](http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/nov14_De_Croo-Beleidsverklaring_tcm313-259521.pdf)
- SUCHMAN, M. (1995). 'Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches', *Academy of Management Review* 20: 571-610.

<sup>11</sup> Le processus de rédaction de la part du Ministère et de l'administration d'un Note stratégique sur la coopération non-gouvernementale est certainement une occasion à saisir.

