

Vers une ré-appropriation du concept de légitimité dans le cadre de la coopération au développement et de la solidarité internationale :
construire son profil de légitimité pour
en faire une ressource stratégique

Synthèse
Janvier 2017

VERS UNE RÉ-APPROPRIATION DU CONCEPT DE LÉGITIMITÉ DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET DE LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE : CONSTRUIRE SON PROFIL DE LÉGITIMITÉ POUR EN FAIRE UNE RESSOURCE STRATÉGIQUE

CONTEXTE

Entre 2015 et 2016, dans le cadre de son programme DGD 2014-2016, le COTA a mené une étude sur la légitimité des Organisations de la Société Civile (OSC) du secteur de la coopération au développement belge francophone. Rapprochant analyse contextuelle de l'émergence de ce questionnement, cadres théoriques développés notamment par des sociologues et enseignements tirés d'entretiens semi-directifs réalisés auprès d'une pluralité d'acteurs (ONG, IPSI, administration, observateurs divers) et d'un questionnaire en ligne diffusé aux ONG, OSIM et IPSI, le COTA a pu dégager des clés de lecture pour faire de ce sujet ô combien sensible une ressource stratégique pour les organisations et le secteur.

Après avoir développé, dans un premier article publié en février 2016, plusieurs notions clés, nous nous proposons dans cet article de les affiner et de les mobiliser pour construire des exemples de profils de légitimité.

Cet exercice vise à préparer une mise en débat des enseignements de cette étude et son appropriation par les intéressés via la construction collective d'un outil pratique au service des organisations et de leurs stratégies.

PRINCIPALES NOTIONS & DEFINITIONS

Distinguer légitimité, légitimation, représentativité, représentation

La **légitimité** s'appuie sur des valeurs transcendantes reconnues par un nombre suffisant de personnes pour agir de façon efficace au nom de ces valeurs. Etat provisoire d'un processus sans cesse renouvelé, la légitimité est le résultat d'un processus de légitimation.

La **légitimation** consiste à faire apparaître une institution, une organisation ou une personne comme légitime, à travers des pratiques symboliques et discursives.

Parfois confondue avec la légitimité, les OSC se voient régulièrement opposée la notion de représentativité. Selon l'action menée par l'OSC, le critère de « représentativité » en tant que modalité de légitimité sera plus ou moins important. On attendra davantage d'une organisation menant une action de plaidoyer d'être représentative.

La **représentation** est le fait de parler ou d'agir au nom d'une personne, d'un groupe dont on a reçu mandat.

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. Dans le modèle politique, elle implique une territorialité de la représentation : on représente un peuple situé sur un territoire. Elle comprend aussi intrinsèquement l'idée d'avoir obtenu l'accord pour être représenté. La représentation – juridique – s'appuie communément sur la représentativité – sociologique – du groupe au nom duquel on parle ou agit. Aussi, pour les OSC, faute de mandats réellement identifiables, cette notion de représentativité peut être élargie à l'inscription de leur action dans un corpus juridique reconnu (souvent international) ou la participation effective de la base sociale à la prise de décision interne.

Légitimité normative/prescriptive & légitimité empirique/descriptive

La relation spécifique qui lie les OSC belges à la DGD conditionne largement le processus de légitimation principal dans lequel s'inscrivent les OSC aujourd'hui.

Rappelons que le duo accréditation/accès au financement des OSC accordé par la DGD incite de fait les OSC à accorder aux critères/valeurs de l'audience légitimante 'DGD' une importance cruciale. Importance renforcée par le fait que (1) le niveau de financement de la DGD est substantiel et a créé au fil des années une relation de dépendance et (2) cette reconnaissance par accréditation conditionne l'accès à d'autres bailleurs publics susceptibles de permettre aux OSC de boucler leur tour de table financier.

Or, les critères de la DGD pour accorder leur légitimité sont, du fait de sa nature même de bailleur public, essentiellement axés sur des approches gestionnaires et comptables (efficacité, efficience, résultats, etc...).

Par voie de conséquence, la dimension normative et prescriptive des processus de légitimation des OSC domine. Les modèles normatifs de ce type véhiculent généralement une idée préconçue de ce qu'est une ONG. Idée qui en devient prescriptive, puisque pour être reconnue comme légitime, l'OSC intériorisera ces critères, modifiera parfois profondément son organisation interne, ces critères devenant la boussole de l'action.

Ces **modèles normatifs et prescriptifs** ont particulièrement été développés par Vidal et al. (2006) et Atack (1999). Le modèle de Vidal et al (2006), construit suite à une enquête menée auprès d'OSC en Catalogne, distingue la légitimité interne (substantielle et procédurière) et de la légitimité externe (axée sur l'image et les relations publiques). Celui d'Atack (1999) distingue la légitimité liée à l'action (démontrée par des critères d'efficacité) et la légitimité liée à l'identité (démontrée par le discours sur les valeurs de solidarité).

Dans les deux cas, peu de place est accordée à la diversité des parties prenantes des organisations (audiences légitimantes) et à leurs systèmes de valeurs.

Pour autant, d'autres modèles co-existent, mettant en avant la pluralité des audiences légitimantes, aussi bien internes qu'externes aux OSC et renversant la hiérarchie des relations.

Dans ces modèles, relevant d'une approche sociologique, ce sont les audiences légitimantes qui sont centrales, car ce sont elles qui accordent une légitimité selon des valeurs/critères qui leurs sont propres. Ce sont donc elles qui décident de ce que sont ces valeurs. Et non plus les OSC qui leur opposent une légitimité, fut-elle acquise auprès d'une audience légitimante cruciale.

Ces **modèles empiriques et descriptifs** ont particulièrement été développés par Suchman (1995) et Lister (2003). Suchman (1995) propose un modèle

tripartite autour d'une légitimité pragmatique, morale et cognitive.

La **légitimité pragmatique** est le résultat des évaluations des audiences légitimantes en fonction de leurs intérêts propres :

- **légitimité d'échange** – celle qui résulte d'un échange considéré comme bénéfique entre organisation et audiences légitimantes (= j'obtiens quelque chose concrètement) ;
- **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 (= ma position est reprise dans les orientations de l'organisation) ;
- **légitimité d'image**, qui est octroyée par une audience parce que celle-ci y gagne en termes d'image et de réputation.

La **légitimité morale** résulte de l'évaluation de la bienséance morale ou du bien-fondé général d'une organisation et de ses activités, évaluation portant sur :

- Les résultats, effets et conséquences des actions
- Les techniques et procédures mises en place
- Les catégories d'acteurs et leur structuration (ex. : la bonne articulation avec la base sociale)
- Les leaders et représentants (leur charisme, leur aura, leur autorité...)

La **légitimité cognitive** porte sur le caractère « allant de soi » du projet et de l'action de l'OSC eu égard aux modèles de la société.

Elle pourra être accordée dès lors que l'organisation sait rendre compréhensible son modèle et l'inscrire dans le sens commun.

Lister (2003) reprend ce modèle tripartite en autonomisant toutefois la légitimité réglementaire (norme légale et procédurale des bailleurs et du politique) des autres formes de légitimité morale.

L'intérêt de ces modèles empiriques et descriptifs, c'est qu'ils invitent les OSC à regarder l'éventail de leurs audiences légitimantes, à mettre en résonance la légitimité perçue, réelle et souhaitée et à pondérer les différentes sources de légitimité pour construire leur stratégie en fonction de leur propre profil.

*Auprès de qui souhaitent-elles être légitimes ?
Le sont-elles ? Comment ces audiences leurs accordent de la légitimité ? Que faut-il mettre en place pour que ces audiences les reconnaissent comme légitimes ?*

Nous retiendrons que co-existent des approches normatives, prescriptives et politiques et des approches empiriques, descriptives et sociologiques. La prise en compte des deux approches permet de mesurer le caractère pluriel, relationnel et relatif, évolutif et contradictoire de la légitimité.

Une légitimité est

- **Plurielle** car accordée par différentes audiences légitimantes aux valeurs, attentes et critères différenciés,
- **Relationnelle** car dépendante de la relation entre l'OSC et l'audience légitimante,
- **Relative** car plusieurs modèles de légitimité co-existent,
- **Evolutive** puisque le contexte d'action, le projet, les actions de l'organisation et les attentes des audiences légitimantes évoluent,
- **Contradictoire** dès lors que les attendus d'une audience légitimante peuvent s'opposer à celles d'une autre.

Acronymes

DGD : Direction Générale du Développement

ONG : Organisation Non Gouvernementale

OSC : Organisation de la Société Civile

IPSI : Initiative Populaire de Solidarité Internationale

OSIM : Organisation de Solidarité Internationale issue des Migrations

Légende des schémas



DES PROFILS DE LÉGITIMITÉ

Les entretiens et le questionnaire, pourtant nullement exhaustifs ni représentatifs, ont permis de mesurer la grande diversité des profils de légitimité du secteur.

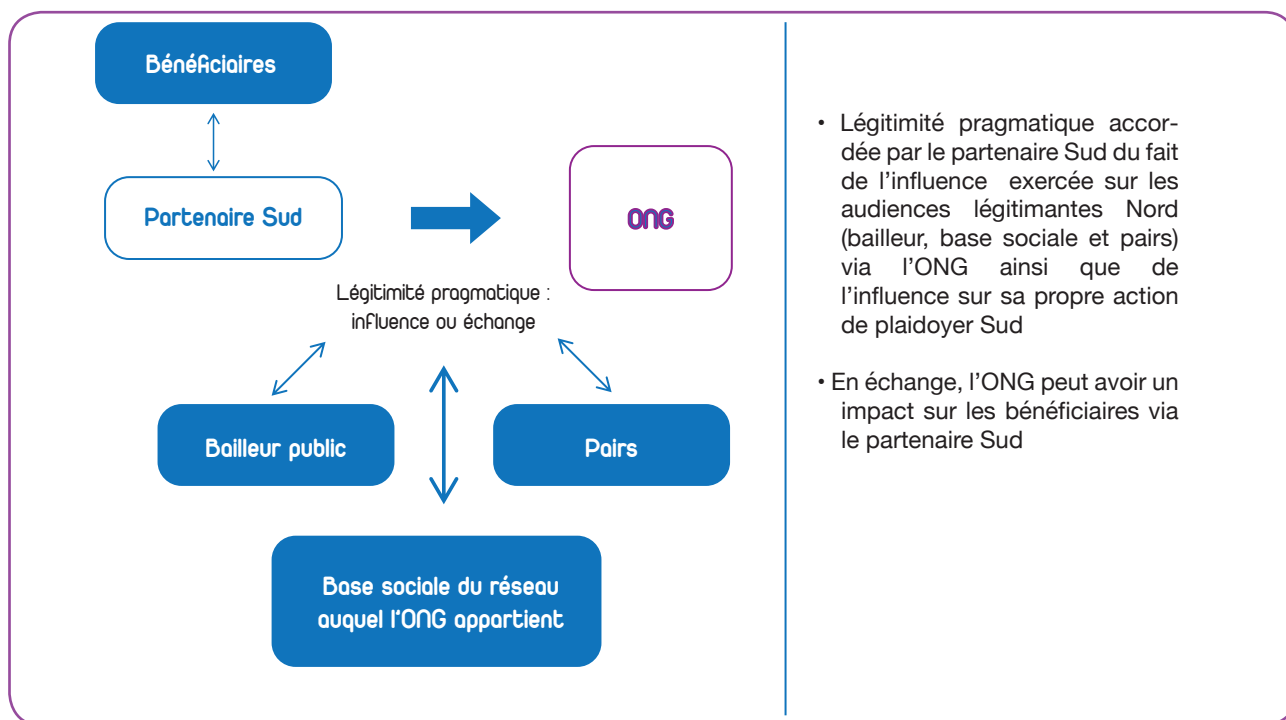
Pour illustrer cette diversité, il nous semble possible de dresser quelques idéaux-types (se reporter à l'étude pour en visualiser davantage, d'après les entretiens réalisés).

- **ONG opposant au partenaire Sud sa reconnaissance par ses audiences légitimantes Nord**

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 évolué, 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 plaidoyer) 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.



- **ONG visant à apporter une réponse aux besoins des populations Sud en étant un acteur de coopération établi au Nord**

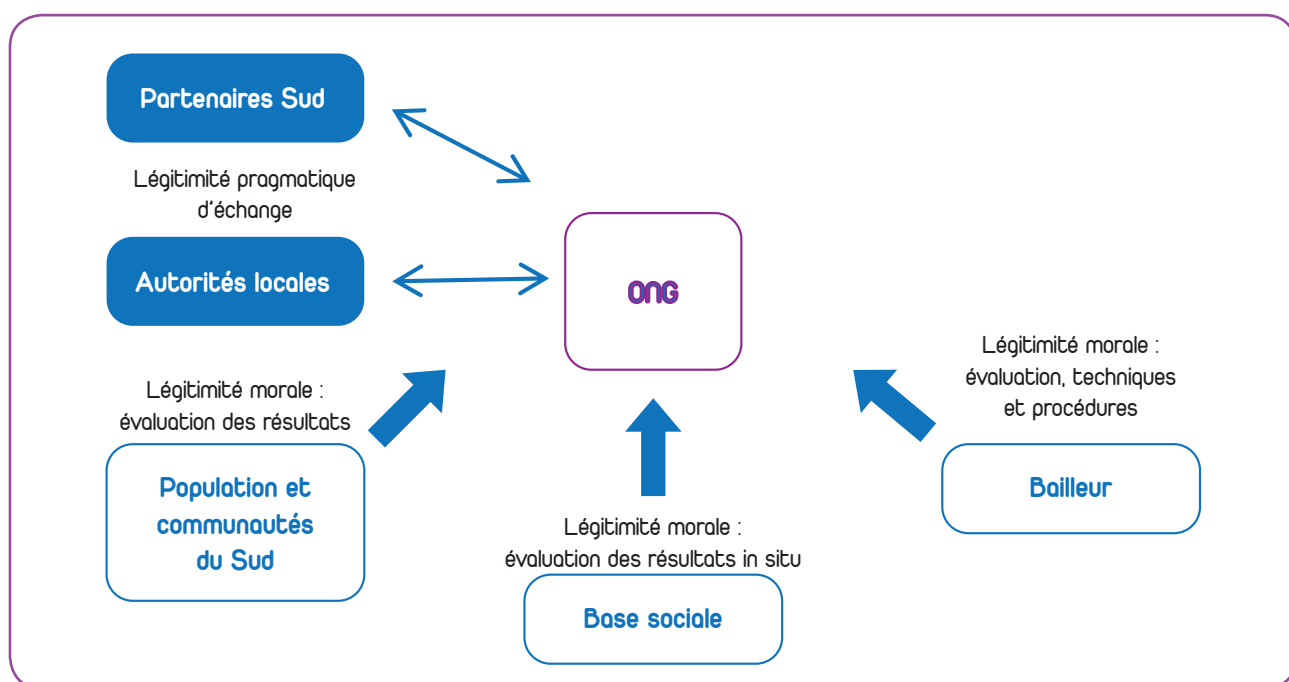
Bien qu'articulé en audiences et aspects légitimants Nord-Sud, ce deuxième modèle de légitimité se centre plus fortement sur le faire, sur les résultats, et sur les caractéristiques propres de l'organisation qui permettent d'atteindre ceux-ci.

ONG centrée sur la reconnaissance de la plus-value des actions menées

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. 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.

L'insertion progressive des partenaires Sud et des autorités locales comme audiences légitimantes (également interprété de manière fonctionnelle comme moyen d'augmenter la qualité des interventions auprès des populations locales) ainsi qu'une implication progressivement plus forte dans des actions de plaidoyer (et en général une plus forte politisation de l'organisation) semble indiquer une conception dynamique de la légitimité qui doit s'adapter à des évolutions du contexte de légitimation (dans le cas présent en ce qui concerne les grands modèles cognitifs et des nouveaux acteurs incontournables).



- **ONG entre prise en compte de l'environnement légitimant dominant et mise en avant d'un modèle propre**

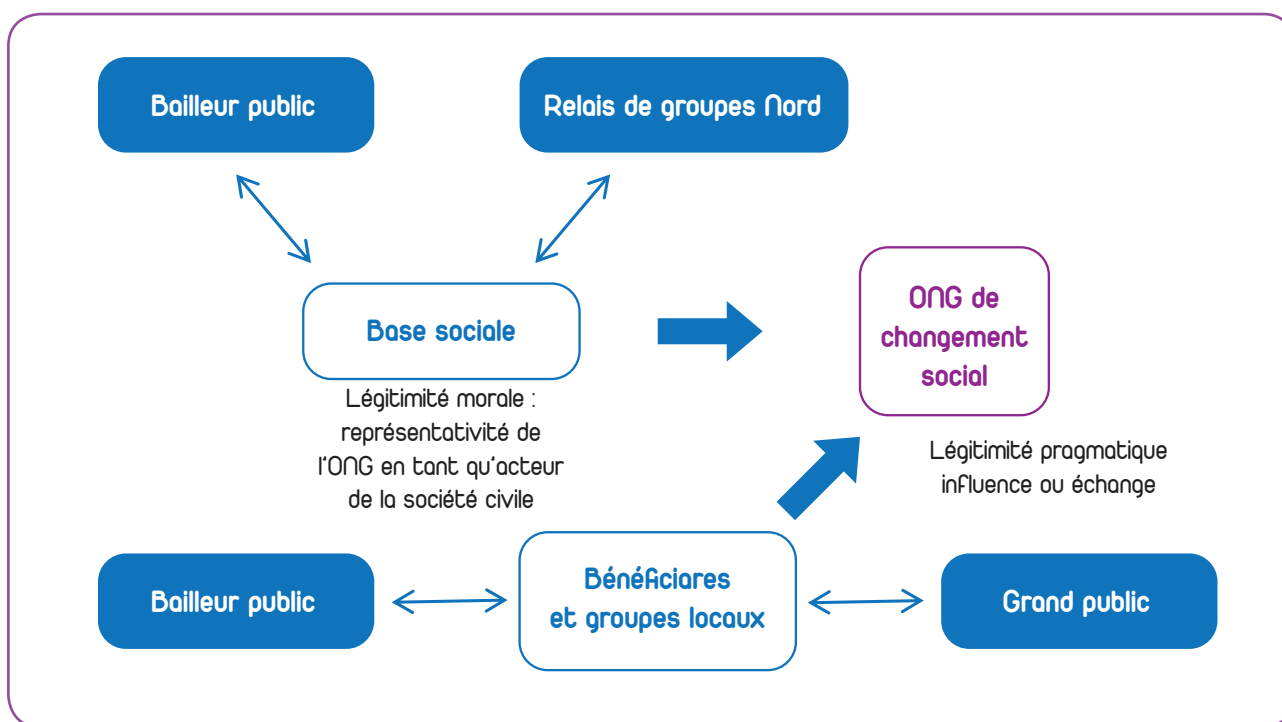
Le troisième modèle présente en son sein une tension intrinsèque entre la reconnaissance des principales audiences légitimantes de l'organisation et la mise en avant d'un modèle de développement – participer à un « mouvement de solidarité » – propre qui peut entrer en collision avec les attentes de certaines 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 légitimité comme une négociation permanente entre idéalité et environnements légitimant 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.



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

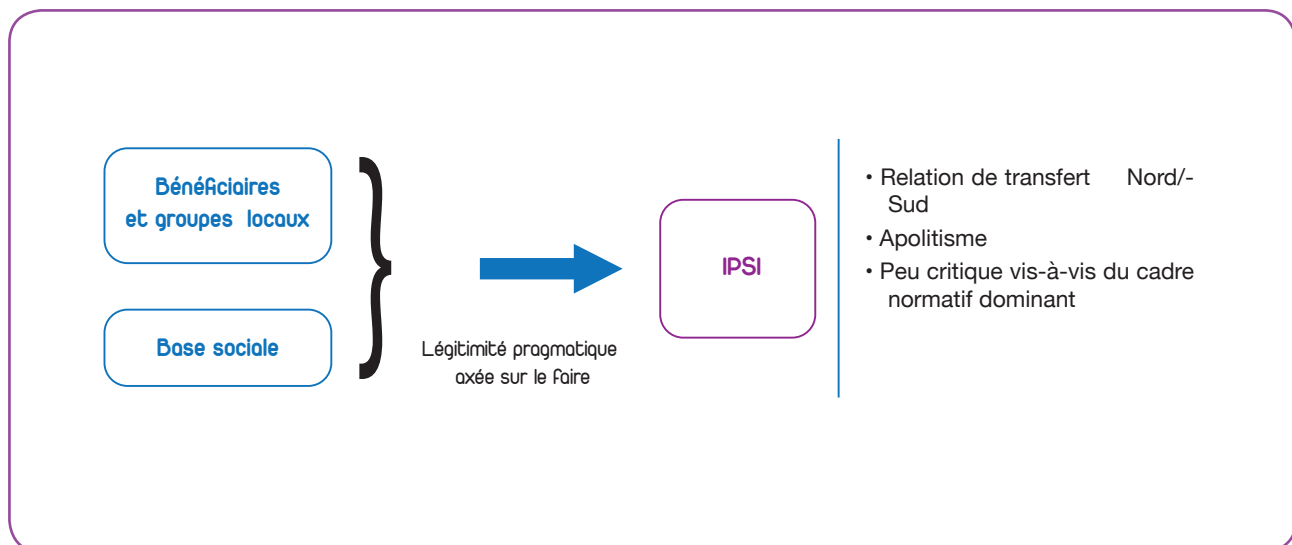
Ces IPSI affirment comme centrale la question de la réponse aux besoins et montre un certain pragmatisme quant à l'implication de parties prenantes. Seront mobilisées toutes les ressources susceptibles de faire avancer le projet, via un jeu de relations personnelles directes (appel à certaines filiales 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 direct Nord-Sud, apolitique.

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 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.

Audiences légitimantes dominantes : bénéficiaires et base sociale.

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



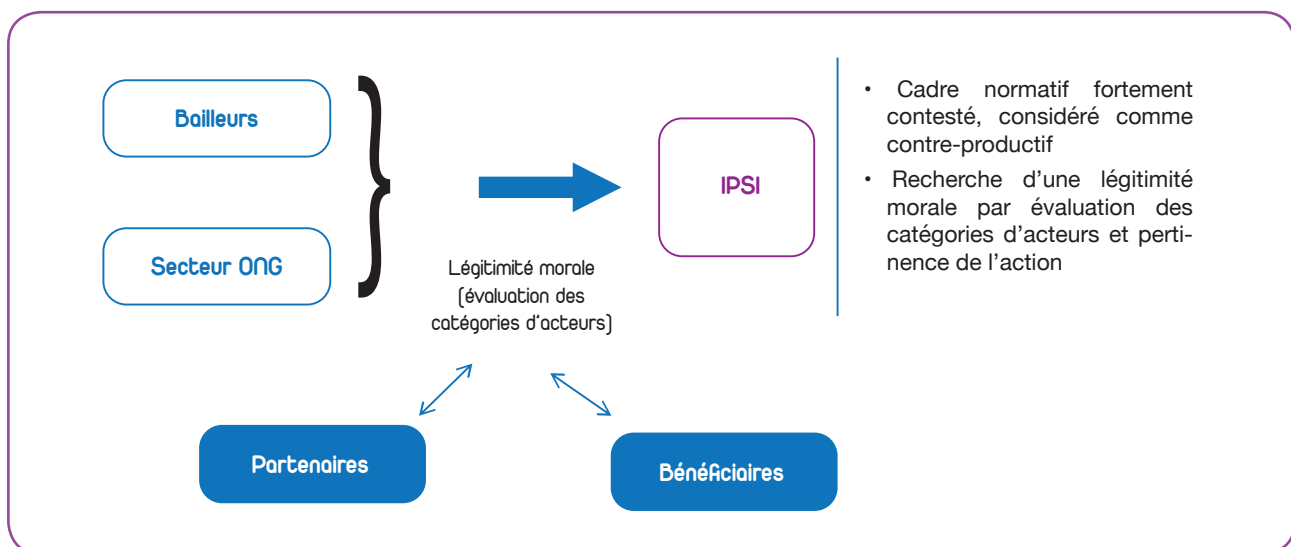
- **IPSI revendiquant une légitimité morale à faire reconnaître par les bailleurs dominants et le secteur comme modèle alternatif**

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.

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 d'un modèle normatif dominant. Dans le cas illustratif de ce profil, les éléments constitutifs de cette légitimité 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.

Audiences légitimantes dominantes : bailleur et secteur ONG Nord.

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



- **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.

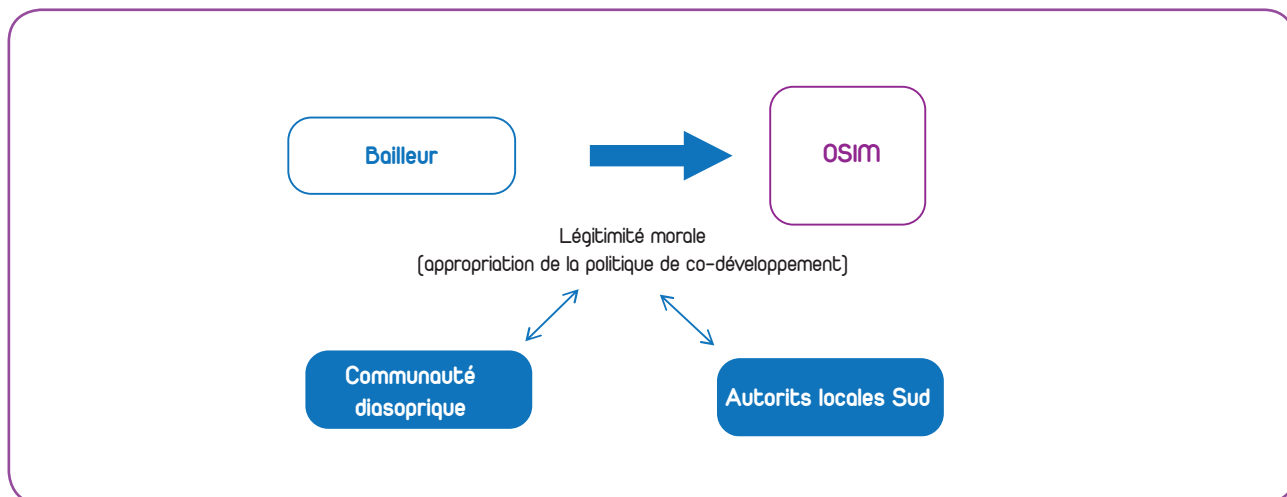
Le discours sur la légitimité ne se distingue pas du cadre normatif érigé par le bailleur comme dans les cas développés précédemment, au contraire l'insertion dans le co-développement fortement voulu par celui-ci est souligné. Par contre, il s'oppose aux ONG et à certaines OSIM qui n'ont pas réussi à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

rative 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 légitimant (légitimité morale et cognitive) véhiculés par le bailleur (capacité d'innovation).

Ces idéaux-types nous permettent de dégager une série d'enjeux et de questions pour le professionnel de la coopération - développement et son organisation, première étape vers une appropriation et un travail de la question en interne.

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.



ENJEUX & QUESTIONS POUR LE PROFESSIONNEL DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ET SON ORGANISATION

Pour accompagner la réflexion sur la légitimité, nous proposons ci-dessous une grille de lecture à mobiliser en interne, comme point d'appui. On parlera ici autant du professionnel que de l'organisation, considérant que chaque membre d'une organisation est à même de se saisir de la question de la légitimité, d'y travailler et de la faire travailler au sein de son organisation.

Enjeu 1 : Comprendre les « dessous » du questionnement sur la légitimité et ses conséquences sur le rôle et le positionnement des différents acteurs concernés.

- ▶ De qui émane le questionnement (base sociale, salariés, donateurs, opinion publique...) ? Sur quoi porte le questionnement (l'efficacité de l'action, ses effets, le modèle économique, la gouvernance...) ? Que révèle le questionnement (déficit de communication, inadéquation du message, incohérence entre le projet associatif et les actions, incohérence entre les valeurs et les pratiques...) ? Quelle est ma perception du questionnement (surprise, défiance, acquiescement...) ?
- ▶ Comment le professionnel peut-il aborder la question en interne ? existe-t-il un espace de réflexion sur le sujet ?

Enjeu 2 : Révéler les contradictions et les tensions possibles liées à des finalités diverses et différentes.

- ▶ Quelles sont mes autres audiences légitimantes ? Qu'en pensent-elles ? Comment le professionnel identifie-t-il les différents angles de vue, fait-il exprimer et se confronter les attendus des différents protagonistes ? Comment détermine-t-il les éléments de contradiction ou de tension possibles entre des attendus différents ?
- ▶ Comment appréhende-t-il l'évolution possible des positionnements et comment s'y adapte-t-il ?

Enjeu 3 : Hiérarchiser et articuler les sources de légitimité.

- ▶ Comment lève-t-il ou comment en tient-il compte des contradictions tout au long de son action (ou, pour l'organisation, de la réflexion stratégique) ? Quels garde-fous met-il en place ?

- ▶ Comment l'organisation prend-elle en compte les contradictions et tensions possibles entre ses différentes sources de légitimité ? Comment priorise-t-elle et articule-t-elle ses sources de légitimité ? Comment communique-t-elle sur cette hiérarchisation ?